

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

35

Quito - Ecuador, agosto de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo? / 5-15

Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político / 16-20

Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995 / 21-27

Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial / 28-41

Equipo de Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Liberalismo y Posmodernidad / 43-51

Nancy Ochoa Antich

Revolución Liberal y Neoliberalismo / 52-60

Alejandro Moreano

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política / 61-77

Patricia de la Torre

Sobre la Tolerancia / 78-90

Felipe Ribadeneira Quevedo

Tolerancia y Democracia / 91-103

Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos / 109-125

Manuel Chiriboga

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas / 126-133

Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización? / 135-154

Roberto Santana

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades / 155-172

Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

/ 173-179

Comentarios de Hernán Ibarra

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas

Luciano Martínez (*)

Los actuales procesos de modernización de la agricultura bajo el enfoque neoliberal apuntan hacia una reconceptualización del desarrollo rural como una palanca económica que impulse a los campesinos viables definitivamente en los mecanismos del mercado. Esta es la preocupación central de los actuales enfoques en boga tanto en los medios académicos como entre las organizaciones estatales o privadas encargadas de implementar las acciones de desarrollo rural.

INTRODUCCION

Al parecer, la concepción del desarrollo rural vinculado a la búsqueda de alternativas para los productores pobres sería un “anacronismo” que no tendría mayor importancia en el momento presente. La suerte de los pobres rurales empieza a ser considerada como marginal a la filosofía del desarrollo rural.

En este nuevo contexto de reinterpretación del desarrollo rural es importante averiguar si únicamente por las presiones del modelo neoliberal y por supuesto de los países del norte industrial, se ha abandonado tan pronto el hasta hace poco “argumento central” del que-

hacer institucional de ONGs y del mismo Estado en el medio rural. O al contrario, se trató del resultado de un procesamiento de la inviabilidad de estos productores en el actual sociedad rural.

Dadas las carencias de estudios actualizados e investigaciones remozadas sobre el sector rural, no parece tener pie esta última dimensión, sino más bien la primera. Los organismos de desarrollo y las ONGs, estarían entonces, sin mayores bases empíricas privilegiando la dimensión “de mercado” en la actual propuesta del desarrollo rural.

En este trabajo, se recogen algunas inquietudes sobre el tema de la reconceptualización del desarrollo rural, en base a las tendencias centrales que se

(*) Consultor IICA-Ecuador .

desprenden de un estudio realizado sobre las 12 áreas DRI en el caso Ecuatoriano¹. Consideramos que es importante abrir este debate sobre todo entre las organizaciones e instituciones vinculadas directamente con el medio rural, así como entre las organizaciones populares para que las decisiones que finalmente se tomen en materia de política económica no partan desde los modelos sino del "procesamiento" de nuestra realidad.

LA HETEROGENEIDAD DE LOS PRODUCTORES RURALES

El mundo rural ha sido analizado hasta no hace poco como un conjunto de productores campesinos. Esto implica una visión tradicional basada en las prácticas productivas predominantes de los habitantes del medio rural: agricultura, ganadería, caza y pesca. La definición de campesino, ha pesado más que su verdadera actividad, mucho más diversificada que la dimensión estrictamente agropecuaria².

Existiría una doble dimensión en la actual heterogeneidad de los productores rurales: una vinculada a la ocupación, es decir, no todos son productores ubicados en un sólo sector de la economía y otra vinculada a la posición social que ocupan en el conjunto de los mismos productores rurales. Actual-

mente existe la tendencia a eliminar esta doble dimensión que sigue presente en el medio rural con más claridad que antes. Hace falta avanzar en el cruce de estas dos dimensiones: la una horizontal (diferenciación social) y la otra vertical (diferenciación productiva). Esto nos permitiría avanzar en la comprensión de la heterogeneidad de los productores, base importante para considerar los nuevos retos del desarrollo rural hacia el futuro.

En el contexto de los productores rurales es importante sobre todo estar atentos a la diferenciación vertical que parece haberse desarrollado como una respuesta frente a la crisis y a las pocas posibilidades de ampliación de recursos en manos de campesinos. Las inquietudes no son nuevas, pero la pregunta central es: ¿hasta qué punto, las políticas de desarrollo rural consideran esta nueva dimensión? ¿No será que se han estancado conceptualmente, por haberse concentrado en la dimensión tradicional del sector rural?

Al centrarse en esta última dimensión, las políticas de desarrollo rural indirectamente han marginalizado a una importante porción de productores rurales o lo más grave, han desperdiciado recursos al tratar de impulsar actividades que no son centrales en las estrategias productivas de muchas comunidades o sectores campesinos.

1. Estudio de Base del PRONADER, IICA, Quito, 1993.

2. Algunos estudios ya advierten sobre la necesidad de redefinir en el nuevo contexto de la modernización el mismo significado de "campesino", más allá de sus referentes socio-políticos o culturales, buscando sobre todo el significado que tiene para los mismos productores (Smith, 1980).

LA FALTA DE UN MARCO FLEXIBLE PARA LA INSERCIÓN "NO MARGINALIZANTE" DE LOS PRODUCTORES RURALES

La generalización de los modelos de ajuste en casi todas las economías de los países de la región, ha inducido a replantear el marco macro-económico sobre el cual de ahora en adelante tendrá que actuar la economía campesina. En general se espera de ella un comportamiento racional basado en premisas económicas (costo-beneficio, productividad, rentabilidad tecnológica, manejo empresarial del mercado, etc). Para ello, se diseñan nuevas bases "competitivas" para aprovechar las ventajas del mercado, partiendo de la selección de áreas con potencialidades productivas y con campesinos ya no "viables", sino "rentables". Se busca el milagro de la conversión del campesino en "empresario" agropecuario y para ello se concentran los esfuerzos en dos dimensiones principalmente:

- El diseño de proyectos "bancables" (es decir que puedan entrar en la lógica del capital bancario y financiero) y,
- Concentrado en actividades agrícolas y/o pecuarias por lo menos de mediana escala.

Queda claro que estas tendencias tampoco son nuevas, siempre existieron en el horizonte de los economistas que diseñaban proyectos desde el escritorio. Lo nuevo es que ahora se plantea "abiertamente", como la panacea para los problemas de los campesinos y en general del nuevo rol del sector rural.

De acuerdo a las tendencias sobre el avance de la pobreza en el sector rural, mucho más grave que en el sector urbano, parecería ser que se concentraría únicamente en pocas áreas y en pocos campesinos. De esta forma, el desarrollo rural se convierte de hecho en una política "elitista" a la que podrían perfectamente acogerse una pequeña burguesía y hasta una burguesía agraria sin sentirse "extraños" en un ambiente supuestamente dirigido para campesinos.

El mismo diseño del nuevo marco jurídico que acompaña a estos procesos se orienta en esta dirección. El camino hacia el capitalismo agrario ha quedado desbrozado de aquellos obstáculos que como la reforma agraria, impedían el funcionamiento de las leyes de mercado. Ahora con reglas claras y sobre todo con garantías a la propiedad, se puede ser eficiente, competitivo y además "demócrata".

Pero no todo es color de rosa en el heterogéneo mundo rural. Existe como lo hemos mencionado una masa de productos rurales que no entrarían en esta propuesta pues están concientemente excluidos de ella: los pobres rurales. Pero además, dentro de los grupos campesinos dedicados a las actividades agropecuarias, una gran mayoría de ellos, los pequeños y hasta los medianos, quedarían fuera si es que no se diseñan mecanismos de inserción más flexibles en la economía de mercado y sobre todo, si no se define cuál es específicamente el papel que cumplirán en ella.

No hay por qué desesperarse si los enfoques actuales carecen de imagina-

ción, lo grave es que pueden ser inviables simplemente porque desconocen lo que pasa en el sector rural. No hace falta repetir aquí la necesidad de establecer prioridades, de afinar los instrumentos analíticos, de precisar las dimensiones espaciales, de dar contenidos más comprometidos y reales a los conceptos. El desarrollo rural debería nutrirse primero de los procesos reales, medir su potencialidad y lanzarse a la conquista de los espacios que permitan una mejor vida para los productores rurales. Finalmente, la flexibilidad que implicaría ello, no significa "subordinación" a postulados que resultan ser más teóricos que prácticos en el difícil mundo de la economía rural.

EL AUGE DE LAS INICIATIVAS DE LOS PRODUCTORES RURALES vs LA PERDIDA DEL ROL PROTECTOR ESTATAL

Una primera pregunta se impone: ¿tienen realmente iniciativas importantes los productores rurales?

La respuesta, de acuerdo a mis experiencias en el caso ecuatoriano es rotundamente afirmativa³. Es más, me atrevería a afirmar que en aquellas áreas donde el Estado tuvo históricamente una débil presencia, las iniciativas económico-sociales de los productores rurales han sido extraordinariamente eficientes en un doble sentido:

a) Han posibilitado la generación de una dinámica económica adaptada a las condiciones y posibilidades del desarrollo regional.

b) Han permitido un modo de producir que no tienen nada que ver con la pobreza ni tampoco con el mundo empresarial tal como lo pintan los textos de economía: la acumulación como el motivo único de la actividad productiva humana.

Es probable que muchas de estas respuestas hayan sido elaboradas como estrategias de ensayo-error-rectificación aprovechando los conocimientos y las destrezas de los productores por un lado, y por otro, las facilidades para hacer circular los productos más allá del ámbito doméstico. Estos dos elementos suponen una "sofisticada" racionalidad económica, cuyo peso principal recae en la unidad productiva familiar. Estos "equipos familiares" como lo señalaba Tepitch (1973), no han sido tomados en cuenta ni en su dimensión cuantitativa ni cualitativa. Esta última, sobre todo, cobra importancia ante el fracaso de los modelos más corporativistas ensayados con poco éxito entre los campesinos.

El hecho cierto es que ante el retiro del Estado como el actor principal del medio rural en la actividad agropecuaria, se abre un espacio que puede ser copado rápidamente por instituciones que no por ser del ámbito privado aportan soluciones creadoras para los pro-

3. Ver: Luciano Martínez V., *Los campesinos-artesanos en la sierra central: el caso Tungurahua*, CAAP, Quito, 1994.

ductores rurales. Este es un tema que merece ser discutido al menos en dos dimensiones:

- ¿Cuál es el nuevo papel de las ONGs y las nuevas instituciones en el medio rural?

- ¿Pueden los productores rurales cristalizar sus iniciativas bajo modelos institucionales?

Es interesante constatar en el caso ecuatoriano que aquellas áreas con más acciones por parte del Estado y organismos privados de desarrollo, son las más pobres. No siempre la inversión en desarrollo y la concentración de esfuerzos han dado los mejores resultados. Es probable que sean otros sectores los realmente beneficiados de estos "inputs" de desarrollo. Por ejemplo, los floricultores que ahora pueden disponer a discreción de mano de obra de las comunidades en donde se sigue invirtiendo inútilmente en proyectos agropecuarios. ¿No será esto una buena manera de abaratar la reproducción de la fuerza de trabajo? ¿Quién se beneficia finalmente del desarrollo rural?

LOS PROYECTOS DRI EN EL CASO ECUATORIANO: UN MARCO PARA REPENSAR EL DESARROLLO RURAL

Las tendencias que se apuntan en este acápite, no constituyen sino un esfuerzo por resaltar ciertos aspectos que indican la urgente necesidad de repensar el desarrollo rural en una nueva perspectiva, más acorde con la realidad actual. Estas reflexiones se basan en un estudio reali-

zado sobre las 12 áreas DRI en 1993, en donde se investigaron variables socio-económicas y productivas de los hogares campesinos.

Uno de los aspectos que más llaman la atención es que los campesinos de las áreas DRI, obtienen sus ingresos de diversas fuentes o actividades económicas. No se encontró ninguna área en que los hogares de campesinos lograran obtener el ingreso únicamente de actividades agropecuarias. Al contrario, al menos en 3 áreas, los ingresos no-agropecuarios eran predominantes (entre el 60% y el 70%), en 5 áreas eran importantes (entre el 40% y el 50%) y sólo en 3 áreas eran minoritarios (entre el 20% y el 30%). Lo interesante a destacarse es que las áreas con predominio de ingresos no-agropecuarios están ubicadas en la sierra pobladas por comunidades indígenas pobres con escasos recursos donde la agricultura ya no es más la fuente principal de sus ingresos y la diversificación ocupacional atraviesa longitudinalmente las familias. En el otro extremo, las únicas áreas donde predomina netamente el ingreso agropecuario están ubicadas en la costa húmeda de la Cuenca del Guayas. Aquí, los campesinos todavía siguen en la agricultura en la medida en que disponen de tierras de buena calidad.

Dados los patrones de ocupación predominantes, las soluciones para la población indígena más pobre no pueden centrarse en los componentes agropecuarios. Justamente en las áreas más pobres, las familias campesinas no se dedican a las actividades agropecuarias. O

son asalariados de empresas de flores, o migran a la construcción o cuando se quedan en la zona se dedican a actividades como artesanía y comercio. No obstante, para complicar el análisis, las mujeres en estos casos sí se dedican a la agricultura y ganadería ⁴. La paradoja está en que se trata de una agricultura "no rentable" pero que de todas formas insume algún nivel de tecnología moderna. Allí se ve la "mano invisible" de los proyectos DRI. Invertir en "transferencia de tecnología" con mujeres quichua hablantes debe ser toda una "hazaña", sobre todo cuando este proceso se realiza en parcelas con limitaciones en calidad del suelo y falta de agua ⁵.

Las áreas con mayores niveles de tecnología se concentran en los cultivos mercantiles más rentables (arroz en las áreas de la costa, papas en las de la sierra). De hecho se trata de cultivos básicos de la canasta familiar y largamente protegidos por la política estatal. Ahora bien, si se considera el conjunto de las áreas investigadas, a excepción del maíz duro en la costa, no se encontró ningún otro cultivo nuevo de importancia que haya modificado las prácticas tradicionales de los productores campesinos. La

modernidad, la apertura del mercado, los nuevos productos de exportación, los "nichos productivos con ventajas comparativas" y toda esta nueva dimensión mercantil-financiera ha pasado muy lejos de las prácticas productivas campesinas.

¿Pero estos productores están realmente capacitados para entrar en el nuevo modelo?

Evidentemente que no, pues a pesar de haberse especializado en la producción de un solo rubro, los campesinos no obtienen necesariamente niveles de producción y de productividad comparables al menos con los promedios regionales, es decir no son competitivos ni siquiera en el mercado interno, peor en el externo ⁶. Es más, en aquellas áreas estrictamente monocultivadoras, como las productoras de arroz, la excesiva dependencia del mercado a través de un sólo producto puede acarrear pérdidas económicas entre una población que no tienen otras alternativas ocupacionales y que se encuentra permanentemente "endeudada" con los circuitos comercial-financieros zonales ⁷. Así pues, el monocultivo, vinculado a los paquetes tecnológicos de la revolución verde han de-

4. Las mujeres al frente de la finca alcanzan porcentajes nada despreciables: el 40% en Sierra Norte de Pichincha, el 28% en Tamicuchí-Toacazo-Pastocalle y el 23% en Guanabamba.

5. En algunas de estas áreas se ha observado que el agua de regadío supuestamente diseñado para proyectos agrícolas es utilizada por las familias para otros fines, por ejemplo, para fabricar bloques de construcción. Seguramente una utilización más "racional" desde el punto de vista económico.

6. Así por ejemplo, el rendimiento por hectárea de arroz en Daule es de solo 2,8 TM, frente a 3,60 TM a nivel provincial. Igualmente, las papas alcanzan en TTP un rendimiento por hectárea de 6,3 TM, frente a 6,9 TM a nivel provincial.

7. Este es el caso concreto de los arroceros de Daule que en el año en que se realizó la encuesta (1993) confesaron haber experimentado pérdidas económicas debido al bajo precio del arroz.

mostrado ser ineficientes para mejorar las condiciones de vida incluso de los campesinos mercantiles.

Ahora bien, si esto sucede con los campesinos mercantiles, es decir con aquella fracción de los considerados "viabiles", no se puede esperar mucho con respecto a la masa de minifundistas pobres. No obstante, el énfasis puesto en la "transferencia de tecnología" como eje central de las transformaciones agropecuarias ha arrojado magros resultados, esta masa sigue cada vez más pobre, aunque seguramente con cultivos "modernos".

¿Cuál es la propuesta tecnológica para estos campesinos dentro del contexto de la reestructuración agraria actual?

¿Tienen la capacidad de continuar con este sistema productivo altamente costoso y dependiente de fuera?

Las propuestas actualmente en boga sobre la agricultura sustentable intentan dar una respuesta alternativa para incluir en las propuestas futuras de desarrollo, variables importantes como la conservación de los recursos naturales, la pobreza y el rescate de tecnologías tradicionales. Hasta el momento y ante las urgencias del "modelo", no se vislumbra una incorporación de esta nueva dimensión en las políticas de desarrollo rural.

El papel del mercado es central en el modo de vida de los campesinos, no importa el nivel de modernización al-

canzado. Lo sorprendente de la producción campesina es que "masivamente" se destina al mercado. Los niveles de autoconsumo, solo son importantes en las áreas más pobres de la sierra, de manera especial en productos como maíz suave y cebada⁸. Esto supone una irrupción masiva de las relaciones mercantiles en el medio rural y la implantación sólida de un sistema de comercialización en los centros poblados y ciudades más importantes.

Es interesante destacar que de alguna forma, los productores agropecuarios tratan de acercarse a estos espacios, de manera que en el medio rural habría perdido peso el sistema de intermediación concentrado ahora en las ciudades. Este papel que es tan claro en contextos regionales muy dinámicos desde principios de siglo (como el caso de Tungurahua), empieza también a generalizarse para otras áreas del país. El hecho de que en las 12 áreas el 56% de la producción agrícola fluya hacia las ciudades, indica no sólo las preferencias de los productores sino un cambio en la tradicional concepción de la comercialización en el medio rural.

Esto no significa que ha desaparecido el sistema de intermediación, sino que este se ha trasladado y concentrado en los espacios mercantiles más dinámicos

Actualmente se torna imprescindible redimensionar la importancia de los vínculos rural-urbanos.

8. El porcentaje de la producción destinado a la venta en el caso de papa y arroz, supera el 80%, mientras en el caso del maíz suave y cebada el 60%.

9. De hecho, los intermediarios captan el 85% de la producción mercantil.

En el caso ecuatoriano, el tamaño relativamente pequeño de las regiones, la presencia de una nutrida red de infraestructura física que moviliza mercancías, mano de obra y capital, el sistema de ferias y la ofensiva del capital financiero en el medio rural son algunos de los nuevos parámetros a ser considerados en las relaciones mercantiles de los campesinos. Un reto más para la tradicional concepción sectorialista y agrarista del desarrollo rural, diseñado para un "mundo rural" de segunda categoría.

En general los pequeños productores tienen todavía mucha dificultad en insertarse plenamente en los circuitos financieros, tecnológicos y comerciales modernos. Así por ejemplo, únicamente el 23,7% de las fincas de todas las áreas tenían acceso al crédito, mayormente del Banco Nacional de Fomento. Pero el actual proceso de desregulación agrario podría incrementar aún más las barreras y obstáculos institucionales al privilegiar únicamente la dimensión empresarial entre los productores. Por el momento no se vislumbra proceso de flexibilización de circuitos financieros para los pequeños productores.

Así pues, el panorama no es muy halagador una vez que se han incremen-

tado las dificultades para el acceso al crédito del BNF (con tasas de interés comerciales). La consecuencia directa será la generalización del "crédito informal" entre los campesinos mercantiles. No hay que olvidar que en el medio rural siempre ha funcionado este crédito, al cual recurren los campesinos por la oportunidad y las facilidades de acceso. La experiencia recientemente recogida en otros países de la región, donde se han implementado políticas de ajuste semejantes, indica que los campesinos no acuden a los mercados financieros sino más bien a los mecanismos informales y a las relaciones bilaterales.

Finalmente, los niveles de participación y capacitación de la población beneficiaria son muy bajos. No sólo que se constata una desinformación generalizada entre los campesinos con respecto a las acciones, sino incluso una real falta de interés. Pero además, las limitaciones institucionales, relacionadas con la calidad del personal técnico y la falta de metodologías de trabajo adecuadas y eficientes entre la población beneficiaria ilustran la gravedad de este aspecto sin el cual se corre el riesgo de desperdiciar las inversiones y esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

ediciones

caap

DIALOGOS / Conflicto y Democracia en Ecuador / Autor: José Sánchez-Parga / Comentarios de: César Verduga, Luis Fernando Torres, Fernando Carrión y Fredy Rivera.

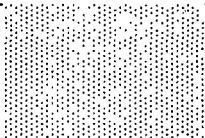
DIALOGOS

**Conflicto y Democracia
en Ecuador**

JOSE SANCHEZ-PARGA

Comentarios de César Verduga,

Luis Fernando Torres, Fernando Carrión
y Fredy Rivera



 caap

La presente edición de DIALOGOS, Cuarta de esta Serie, plantea la cuestión del conflicto en democracia, analiza los aspectos y vicisitudes de la conflictividad, sus diferentes campos y actores, así como las características de su gobernabilidad, en el transcurso de los últimos quince años de democracia en el Ecuador.

FLACSO - ECUADOR

