

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO  
Y COMPENSACION SOCIAL**

1982

## **POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO Y COMPENSACION SOCIAL**

Alberto Acosta  
Diego Carrión  
Ernesto Delgado  
Miriam Garcés  
Rafael Guerrero  
Fausto Jordán  
Cornelio Marchán  
Luciano Martínez  
Santiago Ortiz  
Simón Pachano  
Javier Ponce  
Roberto Roggiero  
José Sanchez Parga  
Jürgen Schuldt  
Paola Sylva  
José Tonello  
Rafael Urriola

**Quito, 1993**

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b> |            |
| Fecha:                           | MARZO 2005 |
| Compra:                          |            |
| Proveedor:                       |            |
| Cant.:                           |            |
| Donación:                        | ∞          |

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO  
Y COMPENSACION SOCIAL**

Es una publicación de CESA, FEPP, CAAP, FONDAD

© Grupo de trabajo sobre deuda externa  
y desarrollo-FONDAD

ELABORACION: Alberto Acosta; Diego Carrión; Ernesto Delgado; Miriam Garcés; Rafael Guerrero; Fausto Jordán; Cornelio Marchán; Luciano Martínez; Santiago Ortiz; Simón Pachano; Javier Ponce; Roberto Roggiero; José Sanchez Parga; Jürgen Schuldt; Paola Sylva; José Tonello; Rafael Urriola.

RELATOR del seminario: Diego Cornejo Menacho

CUBIERTA: Gisela Calderón

DISEÑO GRAFICO: Angela García

IMPRESION: Albazul

|                     |       |
|---------------------|-------|
| REG.                | 72803 |
| CUT.                | 11605 |
| BIBLIOTECA - FLACSO |       |

361.25  
P759 po

## **CONTENIDO**

### **PRESENTACION / 9**

#### **POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO / 11**

PONENCIA: Simon Pachano / 13

COMENTARIOS: Yurgen Schuldt / 55; Rafael Urriola / 57

#### **CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y**

#### **COMPENSACION SOCIAL / 61**

PONENCIA: Alberto Acosta / 63

COMENTARIOS: José Tonello / 111; Cornelio Marchán / 120

#### **POLITICAS SOCIALES Y**

#### **DESARROLLO URBANO / 125**

PONENCIA: Diego Carrión / 127

COMENTARIOS: Santiago Ortíz / 142; Miriam Garcés / 149

#### **POLITICAS SOCIALES Y**

#### **DESARROLLO RURAL / 155**

PONENCIA: Fausto Jordán / 157

COMENTARIOS: Rafael Guerrero / 169;

Luciano Martínez / 173

#### **POLITICAS SOCIALES Y**

#### **PARTICIPACION CIUDADANA / 177**

PONENCIA: José Sanchez Parga / 179

COMENTARIOS: Paola Sylva / 193

**ESTRATEGIAS Y POLITICAS DEL  
ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE / 201**

PONENCIA: Ernesto Delgado / 203

COMENTARIO: Roberto Roggiero / 219; Javier Ponce / 222

**INFORME DE RELATORIA**

Diego Cornejo / 225

## **POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO RURAL**

# **DESARROLLO RURAL**

## **Elementos de Política Social y Económica**

**Fausto Jordán B.**

### **1. INTRODUCCION**

En América Andina especialmente Bolivia, Ecuador y Perú llevan resagada una amplia población campesina e indígena en la que se concentra la pobreza rural.

El proteccionismo al sector agropecuario en los países desarrollados, el modelo de sustitución de importaciones en América Latina y el Caribe y, las políticas agropecuarias diferenciadas, finalmente las políticas neoliberales son hechos que no han tenido en cuenta el rol e importancia de las economías campesinas en América Latina. En América Andina la situación finalmente se vió confundida en reivindicaciones en ocasiones, poco concretas. I nuevas confrontaciones a con-

---

**Fausto Jordán B.** es experto en desarrollo rural.

secuencia de la modernización del Estado con afán exclusivo para privatizar.

Por otro lado las Organizaciones no gubernamentales ecuatorianas no alcanzan una adecuada y oportuna concertación para que el Gobierno las considere como el correlato de la iniciativa privada y no convencional.

Las Políticas Sociales y el Desarrollo Rural, en el Ecuador, deberían ser el marco que diferenciando la demanda social permita llegar con la oferta apropiada en términos de Tecnología, Financiamiento y Capacitación a través de mecanismos concertados por actores institucionales y sociales a través de mecanismos de coordinación.

## **2. POLITICAS**

La disección analítica de los fenómenos y problemas sociales ha llevado al extremo de considerar antagónicos a lo social y a lo económico.

La ideología in extremis colocó un muro que dificultó la socialización de conocimientos, destrezas y alternativas; y los gobiernos comodamente, aprovechándose de la "coyuntura" no profundizaron ni diferenciaron sus propuestas para los distintos Estratos de la Sociedad Rural.

Una temprana política de desarrollo rural, con el advenimiento renovado del sistema democrático (1979) fué discontinuada y sometida discriminadamente en un nivel de importancia menor, la actual estructura institucional padece de atrofia y por ella se disputan estamentos sin competencia funcional que desean ganar atribuciones en vista de un monto financiero nada despreciable para atender la cuota política en desmendro de priorizar la necesidad sentida: descentralización, participación real, transferencia tecnológica, coordinación efectiva, funcional y operativa.

Si se desea llegar a la población rural pobre, es necesario despojarse de consideraciones ingenuas y paternalistas e intracendentes que no superan el rol de administrar la pobreza,



sin remontar para ir superando sus causas. Todas las condiciones para superar determinados niveles de pobreza se pueden alcanzar si se jerarquiza el manejo institucional en un marco de políticas macro y micro sectoriales que tengan en cuenta la diferenciación, en este caso a los pequeños productores, a los campesinos sin tierra y a los asalariados.

Políticas que no diferencian, a los estratos sociales, ofreciendo alternativas y oportunidades para todos, están sesgadas y lo que logran son mayores concentraciones de privilegio y riqueza. Es necesario, una nueva generación de gobernantes que no asuman el poder para consolidar grupos aferrados, sin perspectiva social.

Las Políticas, deberían diseñarse para alcanzar una mayor y mejor participación de la sociedad civil mayoritaria, en este caso las políticas rurales deberían ser de carácter intersectorial, facilitar los encadenamientos y ofrecer un rango de oportunidad que vuelva atractiva el área rural también para las inversiones. Para alcanzar el desarrollo regional - rural, en sus microregiones, se deberían diseñar alternativas metodológicas y plantearse planes de desarrollo microregional involucrando a los actores sociales, políticos, económicos y culturales. Indudablemente esto, representa un nuevo desafío, quizá más auténtico, en escenarios bien definidos con la participación de los gobiernos locales, para alcanzar la sostenibilidad institucional y del proceso en sí, con sus actores, distanciándonos de la clásica "Unidad Ejecutora" que al terminar un programa o proyecto, abandona el escenario y "desmantela la sostenibilidad temporal".

### **3. MODELOS Y DESPROPORCIONES**

La humanidad no aprende de los procesos. Las modas y los modelos, en ocasiones arrasan la experiencia y se vuelven booms, en resumen los espacios logrados se vuelven efímeros.

Políticas indiferenciadas como la de sustitución de importaciones, generaron también protección a la industria nacio-

nal y se distanciaron de los costos reales, ésa factura están pagando los contribuyentes.

Ya sea en productos de exportación, de origen agropecuario, como en aquellos para sustentar la seguridad alimentaria, en estos especialmente el atropello ha sido cruel al ofrecer desde la orilla de los países ricos alimentos básicos subsidiados que han aniquilado a las economías campesinas con lo cual la mano de obra barata ha sido rescatada por la industria urbana (modelo sustitución) que finalmente hoy se enfrenta a los precios reales y solo puede sobrevivir con mano de obra calificada, así se han pauperizado los nuevos cinturones urbanos en algunas ciudades del Ecuador.

Por otro lado, la ausencia de una articulación del sector agropecuario con el sector industrial a ido postergando la inversión en la agroindustria, privándonos de incorporar valor agregado a los productos tradicionales de exportación, y de origen agropecuario.

El modelo vigente fomenta las exportaciones de productos agropecuarios exóticos, se requiere tecnología disponible, inversión, conocimiento empresarial y vinculación con los mercados externos.

Estamos lejos para que un amplio sector social rural esté en capacidad de alcanzar esos objetivos. Durante décadas un aniquilante discurso (confrontación campesina y cámaras agropecuarias) no dió paso a la formulación y concreción para apropiar tecnología de producción, de transformación, de comercialización y de organización de los pequeños productores rurales.

Estamos observando en algunos casos la involución rural, la población joven no tiene incentivos que le permitan reconocer que en el área rural existe futuro, pero tampoco la obtiene en el área urbana. La carencia de conocimientos tecnológicos, y de calificación de su mano de obra, le colocan en una situación de violencia. Los modelos, los paradigmas y el espacio urbano se han saturado. Es necesario recrear las opciones sociales y el Desarrollo Rural en el Ecuador.

#### **4. DESEQUILIBRIOS Y COSTO SOCIAL**

Plantearse la Deuda Social, es un postulado imposible, si al otro lado estamos bajo el látigo de la deuda externa, como nueva forma de colonialismo y de expropiación del excedente que nos permitiría reflotar.

El achicamiento del aparato burocrático o visto de otra manera el desbordamiento del aparato burocrático, qué espacio deja para atender la deuda social ?, cuál es la magnitud de ésta ? cuál sería su cobertura ?. No pasa de haber alcanzado el nivel de slogan, como utopía no realizable. El concepto básico es una sana política, debe incorporar procesos redistributivos.

Enfrentamos cierto nivel de restricción para ofrecer servicios desde la frontera privada, no convencional, las ONGs podrían ser pioneras para orientar el desafío, sin embargo en ellas se aprecia alguna involución, fragmentación, enclaves que se cierran. Sin embargo son ellas y los gremios de profesionales quiénes podrían enfrentar pioneramente el correlato a los gobiernos privatizadores.

Modelos de intervención existen, se han desarrollado en la realidad nacional, algunos con éxito sin embargo algunos han sido desactivados y no se han ido perfeccionando; las ONGs han exteriorizado, timidez, inseguridad o también conformismo en algunos casos, para desviar recursos del Estado, hacia la población rural.

Tres lustros de Asignación Selectiva de Liquidéz, por parte del Banco Central, se manejó con poca eficiencia con grupos sociales urbanos y rurales, de esta forma la sostenibilidad del FONDO se quedó en el camino con las medidas de Septiembre /92. Podría ya haberse institucionalizado el sistema: Asignación Selectiva de Liquidéz (primer intento de políticas diferenciadas). No sucedió así, sin embargo es una experiencia viva que debería capitalizarse como alternativas redistributivas y como verdaderas políticas que integran el enfoque social.

## **5. EFICIENCIA Y COMPETENCIA**

La modernización del Estado, en términos generales involucra a todos: sector público y privado, pasa por el achicamiento burocrático para alcanzar eficiencia en los servicios, desarrollar la normatividad, los espacios de coordinación efectiva y maximizar el uso de los recursos, la protección del medio ambiente, la descentralización, la desconcentración, la participación, la transferencia de conocimientos y destrezas (tecnología). I desde luego demanda también eficiencia del sector privado en un escenario de libre competencia, en el cual la empresa privada convencional trata de sobrevivir debido también a los grandes desafíos que implica la integración subregional y el mercado.

Eficiencia y competencia se podría alcanzar trabajando por la vertiente de la calidad de los servicios lo que a su vez demanda un enfoque integral del tipo de demanda. Hace pocas semanas un grupo representativo de campesinos, en el litoral del Pacífico Andino, manifestó: "no queremos esa asistencia técnica que se asoma cuando quiere, estamos dispuestos a que nos cueste para que esté presente cuando se necesita".

Algunas ONGs han incursionado, en el transcurso de cuatro lustros tratando de inquietar a gobiernos locales (Consejos Provinciales), seguramente en algunos Municipios y en instituciones nacionales y aún en la banca para interesarles en el tema concreto de coparticipar técnica y financieramente para solucionar problemas endémicos de la población rural pobre, necesitada de servicios.

Acuerdos y cofinanciamiento han sido convenidos para acciones concretas, sin embargo una breve revista a ése avance inicial podría frustrarnos si constatamos que esos esfuerzos conjuntos (públicos y privados) se han debilitado. No se han perfeccionado mayormente y las acciones coordinadas son muy puntuales y débiles. El producto de este desajuste tiene impacto en los grupos sociales más necesitados del área rural.

La eficiencia debería ser un proceso recíproco entre el sec-

tor público y el sector privado. En cada espacio nacional existe un valor relativo que en ocasiones hace del sector privado no convencional -ONGs- un poder, así sucede hoy en Bolivia donde las ONGs involucradas en el Desarrollo Rural manejan el 50% de los recursos financieros que se comprometen con ése propósito (1991). I han planteado el Programa Campesino A lternativo de Desarrollo.

Aquí en el Ecuador, no conocemos el valor relativo de financiamiento comparando con el del Gobierno, sea mucho o poco, lo que es real es la experiencia alcanzada por las ONGs decanas, que podría interpretarse como su eficiencia cualitativa. Sinembargo la fragmentación de sus políticas, de las alternativas y estrategias aisladas van en contravía con el objetivo y fundamento de la razón de ser.

Parecería que llegó el momento de hacer un alto en el camino. Reflexionar y plantearse como desarrollar impacto las ONGs para superar su fraccionamiento y el proyectito específico. Lo que se insinúa es un frente común de objetivos, con alternativas y estrategias concertadas y a lo mejor una racionalización regionalizada en microregiones o en su competencia vía especialización. Es necesario superar el estancamiento para exigir eficiencia en la contraparte: el sector público.

## **6. NUEVOS "PARADIGMAS" PARA EL DESARROLLO RURAL**

No todo es negativo, pero no debemos evadir la crítica constructiva: los comentarios que en definitiva aportan para mejorar conocimientos, metodologías y enfrentar los análisis con instrumental renovado.

Mientras evoluciona el Modelo Neo-liberal, en su propia salsa, recrudece la pobreza y enfermedades como el cólera retornan como un mal endémico en las "sociedades subdesarrolladas" -concentremos en Bolivia, Ecuador y Perú-. Ni el modelo, ni los Gobiernos logran establecer políticas macro que incluyan en este caso los estratos rurales de pequeños productores, indígenas, campesinos sin tierra y trabajadores

agrícolas.

La situación prevaeciente, se manifiesta en el recrudescimiento de la pobreza, que ha provocado la preocupación actualizada de organismos multilaterales -BID, Banco Mundial.

El documento "Combatiendo la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe - Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural" <sup>1)</sup>; evidencia que esos organismos multilaterales, precipitadamente abandonaron el interés por el Desarrollo Rural, hoy tratan de retomarlo como consecuencia de los efectos y persistencia de la pobreza tanto en las economías campesinas como en los grupos populares urbanos.

En nuestro país, Ecuador, la situación de la pobreza se agrava por los residuos recientes de los "impactos industriales" y de vivienda urbana que atraen mano de obra de jóvenes que vienen del campo, sin mayor calificación, alucinados por los medios (TV) y ante la decepción de un espacio rural sin futuro, frente al espejismo de las "facilidades urbanas".

Conceptualmente existen avances, aún poco operativizados que demarcan competencias y responsabilidades vía descentralización y desconcentración, participación y transferencia de conocimientos tecnológicos, coordinación para optimizar la aplicación de recursos y armar un frente sólido de ONGs para las alternativas y estrategias del DRU.

El paso de ecuatorianos por el Programa III del IICA ha consolidado dos documentos <sup>2)</sup>, que se podría considerar como el aporte al DRU.

Recorriendo el Ecuador rural, podemos evidenciar que en estos tres lustros (78-92): las áreas rurales cuentan con electricidad, red vial e infraestructura de riego, estas inversiones están relativamente subutilizadas.

También se puede evidenciar grupos rurales emergiendo ya como estructuras de segundo grado o en la base, tratándo de es-

1. Documento para el BID-Versión Preliminar. Washington. Diciembre 1992.

2. Los Cimientos de una nueva sociedad."Campesinos, Cantones y Desarrollo". IICA 1989.

Desarrollo Rural Microregional y Decentralización. Julio 92. Programa III-IICA.

pecializarse para enfrentar los desafíos: reivindicativos, empresariales y de servicios. Así entre otras organizaciones se pueden identificar a la Unión Provincial de Comunas y Cooperativas del CAÑAR -UPCCC-, Almaunión -Empresa Almacenera, con participación de las Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba-o los logros alcanzados en Penipe, Pungal-Chingazo (Chimborazo), Salinas en Bolívar o los viveristas de Pelileo Viejo, las grandes transformaciones en la estructura de la producción en el área de influencia del Canal del Pisque, o el crecimiento urbano de Ambato, sin suburbios. Algo positivo sucede parcialmente y no está necesariamente interconectada la reflexión sobre estos cambios rural - urbano evidentes.

La descentralización debería conllevar también la desconcentración para evitar que se vuelva a concentrar el poder en grupos, se trata de una real participación de la sociedad local en las decisiones para resolver sus problemas sociales, políticos, económicos incluyendo los culturales. Planteándose programas y proyectos de desarrollo microregional.

Ello implica identificar y determinar microregiones para establecer los planes de desarrollo, en esos espacios geográficos, atendiendo diferenciadamente con servicios a las sociedades locales.

Este punteo de elementos de política social y económica, nos acerca a manifestar lo siguiente:

**A.-** La crisis del **modelo anterior** manifiesta la incapacidad del Estado de equilibrar los ingresos. El fuerte endeudamiento externo. Las dificultades del aparato productivo con los nuevos avances tecnológicos. I la incapacidad del Estado en responder a las demandas de inclusión.

**B.-** La **modernización primaria** fué incapáz de resolver los problemas de pobreza y exclusión de amplios sectores en las zonas rurales. Más aún la pobreza ha adquirido un carácter global, afectando la población urbana.

**C.-** Los magros resultados en el desarrollo rural obligan a analizar la dinámica social campesina para construir un nue-

vo enfoque.

**D.-** El desarrollo social es un proceso socio-económico y no un conjunto de políticas, programas y proyectos. Las políticas, programas y proyectos son instrumentos para impulsar y orientar el proceso. La propuesta global en nuestros países ha sido discriminatoria contra el agro en general y el campesinado en particular.

**E.-** Lo usual es tomar como unidad de acción y planificación a las familias campesinas no como parte de estructuras sociales y mucho menos dentro de los procesos globales.

**F.-** La definición de la problemática rural se realiza desde los organismos técnicos. Rara vez se consulta a la población campesina. Esto es el caso no solo de las instituciones cofinancadoras, sino también de las que ejecutan los proyectos.

**G.-** Los proyectos dedicados exclusivamente a las familias campesinas sin alterar su entorno, son inoperantes, por ello se plantean programas a partir de la modificación de las microregiones.

**H.-** El desarrollo rural forma parte de un cambio de modelo de desarrollo y de una reforma del Estado. La crisis económica es no solamente la base sobre la cual plantear un nuevo modelo, sino una oportunidad.

**I.-** La microregión, es la sociedad local. El conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales. Son estructuras sociales locales en las que los diversos actores establecen un entramado denso de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales..

**J.-** La microregión es la interacción entre un sistema social y un espacio físico natural con características agroecológicas específicas que condicionan las posibilidades productivas. También como un sistema de producción.

**K.-** La modernización de las microregiones pobres requiere:

-Un marco de políticas macroeconómicas favorables para la agricultura. El desarrollo de aquellos elementos básicos para la modernización son:



- La capacitación de los recursos humanos rurales
- La información
- La infraestructura agropecuaria mínima
- El acceso a las tecnologías agropecuarias modernas (que correspondan a la demanda y al mercado de los productos)

**L.-** La descentralización implica desarrollar la capacidad de administración de los recursos:

- Capacidad para administrar y planificar el desarrollo microregional
- Identificar y supervisar la ejecución de planes y proyectos
- Concertar con los actores sociales locales
- Mayor coordinación interinstitucional
- Capacitación e incentivos para los administradores locales.

**LL.-** Para fortalecer la capacidad de participación de las organizaciones sociales, las ONGs pueden desempeñar un papel, lo que implica desarrollar su relación con el Estado. Esta relación presenta una serie de dificultades que se explican por su historia. Existen condiciones favorables hoy para desarrollar una vinculación productiva ?<sup>3</sup>).

---

3. Adaptaciones del autor en base del documento Desarrollo Rural Microregional y Descentralización IICA. Programa III. Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Julio 1992.

## BIBLIOGRAFIA

- **IICA.** América Latina y El Caribe: POBREZA RURAL PERSISTENTE, Serie Documentos de Programas. Enero 1990
- **IICA.** Taller: Transferencia de Tecnología Apropriada para pequeños productores con métodos participativos. Programa III. Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Noviembre 1992. San José. Costa Rica
- **IICA.** Desarrollo Rural Microregional y Descentralización. Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural. M.Chiriboga, D.Fajardo, O.Plaza. Julio 1992. Documento para Impresión.
- **IICA.** Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo. Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural. F.Jordán B. Compilador. 1989 San José. Costa Rica.
- **Seminario "Estrategias para el Sector Agropecuario de Cochabamba en el Marco del Desarrollo Rural".**  
El Desarrollo Rural Hoy (Hipótesis para provocar el debate) Lcd. Roberto Lacerna. Noviembre 1991.
- **BID.** Combatiendo la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe: Una nueva estrategia de Desarrollo Rural, Consultores: G.Arizábal, J.Echavique, R. de Villalobos, con la colaboración del Sr.Wolfran Fischer. Washington. Diciembre 1992. Versión Preliminar.
- **CEPAL.** Informe del Seminario Nacional sobre Gestión del Desarrollo Agrícola sustentable en Areas Marginales de Chile. LC/R. 1245. 29 de Diciembre de 1992.

## **COMENTARIO de Rafael Guerrero B.**

La ponencia presentada por el economista Fausto Jordán contiene valiosos elementos que deben ser tomados en cuenta para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo campesino. A continuación queremos destacar esos elementos.

El primer hecho que debe ser señalado es que el sector agropecuario ecuatoriano ha empezado a vivir un importante proceso de modernización, desde hace relativamente pocos años atrás.

Este nuevo proceso debe distinguirse del período que va de 1964 a 1975-80. Este último período estuvo signado por la transformación de las estructuras socioeconómicas tradicionales de la agricultura ecuatoriana.

El nuevo período al que estamos haciendo referencia, se caracteriza por el desarrollo de una nueva agricultura fundada en la economía de mercado, en la cual el Estado tiene cada vez menos importancia.

Esta extensión de las relaciones de mercado está produciendo una importante transformación de las instituciones, roles y actores sociales de la sociedad rural ecuatoriana.

Uno de estos cambios tiene que ver con la definitiva incorporación de los campesinos a la economía de mercado. Podemos decir que el período precedente se caracterizó por ser un período de transición de los campesinos hacia la economía de mercado, en el cual se definieron las nuevas relaciones de propiedad.

El repliegue del Estado en la agricultura ecuatoriana significa, entre otras cosas, que la posición del campesino como productor de bienes para el mercado queda mucho más definida, pues las llamadas reglas del mercado cobran ahora plena vigencia.

En estas condiciones, es posible plantear la cuestión del de-

sarrollo agrícola o de la lucha contra la pobreza rural desde la economía campesina. En efecto, una agricultura campesina integrada al mercado es una agricultura en la cual las decisiones económicas tienen como fundamento el cálculo de la rentabilidad y la optimización de los recursos de la unidad familiar. Es decir, la conducta del campesino está regida por la racionalidad económica.

Decir esto es importante porque dicha racionalidad constituye la condición necesaria de la producción de la riqueza. Sobre esta base, se comprende la importancia de contar con programas de desarrollo que suministren a los pequeños agricultores financiamiento y asistencia técnica. Esto está claramente dicho en la ponencia de Fausto Jordán.

Hay que destacar la importancia de estos dos componentes pues, a veces, se suele insistir en el desarrollo de la organización campesina sin darle al crédito y a la asistencia técnica toda la importancia que realmente tienen para los campesinos. El crédito y la asistencia técnica son la condición sin la cual los campesinos no pueden aumentar la producción y la productividad.

Si esto es así, entonces hay que plantearse la cuestión de la oferta de crédito hacia los pequeños productores. La información existente revela que el crédito del Banco Nacional de Fomento está concentrado en los grandes y mediano agricultores, los cuales fueron, hasta hace poco, los principales beneficiarios de las políticas de tasas de interés subsidiadas.

Por otro lado, hay que apoyar programas de crédito agrícolas fundados en tasa de interés reales, pues esto es una de las condiciones para que la banca privada oferte crédito al sector agropecuario en general, y en particular a los campesinos.

Es importante señalar que la asistencia técnica también tiene que ser suministrada eficientemente a los agricultores. Este es un tema que merece analizarse y discutirse más, pues los campesinos generalmente no pagan los servicios de asistencia técnica, lo cual determina que sea difícil que los pequeños agricultores puedan contar con empresas privadas que les

vendan este servicio.

Un cambio importante con respecto a los modelos de desarrollo campesino de las décadas anteriores, es que los mencionados servicios estarán cada vez más dirigidos a los campesinos individuales, más que a las organizaciones campesinas.

Esto obedece a varias razones. En primer lugar, a la constitución misma de los campesinos como pequeños productores individuales, privados, que actúan como tales en una economía de mercado. En segundo lugar, al hecho de que el productor individual puede hacer un uso mucho más eficiente del crédito y la asistencia técnica que las organizaciones campesinas. La cuestión del uso eficiente de los bienes públicos es compleja y difícil.

Esto no significa que nosotros nos opongamos a que las organizaciones campesinas sean sujetos de crédito y beneficiarias de programas de asistencia técnica. Lo que creemos es que hay que desarrollar una concepción sobre el uso eficiente de recursos como crédito y asistencia técnica cuando estos son bienes públicos. Además, hay que desarrollar programas piloto, en los cuales se pueda poner a prueba nuevas teorías y acumular experiencia.

El crédito y la asistencia técnica son, pues, dos componentes esenciales de los nuevos programas de desarrollo con los grupos campesinos.

Otro concepto importante de la ponencia es el de microrregión.

Los programas deberían desarrollarse en espacios más o menos homogéneos, en los cuales se encuentra asentado el campesinado, intentando generar encadenamientos hacia adelante. Esto permite agregar valor y generar fuentes de trabajo, lo cual es esencial en programas de lucha contra la pobreza rural.

Existen importantes experiencias de desarrollo campesino en el país, en las cuales las unidades de producción campesinas han sido articuladas a empresas mayores de producción y comercialización, de productores que tienen como materia

prima la producción campesina de la zona.

Creemos que hay que insistir en este modelo, haciendo un esfuerzo por aumentar la eficiencia económica de las empresas campesinas de producción y comercialización. Seguramente este es el mayor desafío que enfrentan actualmente las ONGs que apoyan estas experiencias.

Los esfuerzos por generar encadenamientos hacia adelante o hacia atrás no deben limitarse a las empresas campesinas. Hay que percatarse de que dentro de lo que es el nuevo modelo de desarrollo de la economía ecuatoriana, la agroindustria tiene un rol muy importante.

Los pequeños agricultores se están vinculando a las empresas agroindustriales no campesinas, porque los productos agrícolas que adquieren estas empresas son comparativamente más rentables que los cultivos campesinos tradicionales. Los campesinos están abandonando estos últimos en favor de los primeros.

Se puede decir, entonces, que en el futuro va a haber un importante vínculo entre el campesinado y la gran empresa agroindustrial. Los programas de desarrollo campesino deben tener esto como una posibilidad. Las ONGs deberían -a nuestro juicio- preocuparse del tema e investigarlo.

Los elementos destacados nos están hablando de un nuevo escenario social en la sociedad rural ecuatoriana, escenario en el cual ya no están los mismos actores sociales ni las mismas instituciones sociales.

Brevemente, podemos decir que hay un repliegue del Estado; que se han debilitado las organizaciones campesinas -especialmente en la Costa- y que el mercado tiende a convertirse en el nuevo "lenguaje" de la sociedad rural. Los agricultores individuales aparecen como el nuevo actor de la nueva sociedad rural.

Todo esto no es solamente un tema económico, sino también sociológico. Precisamente, ya que se trata de reformular el modelo de desarrollo campesino, es necesario investigar no solo la nueva economía agraria sino también la nueva socie-

dad rural.

Los cambios que se vienen produciendo reclaman una nueva sociología agraria, que esclarezca la nueva posición del campesinado en el nuevo contexto. Mas aún, habría que decir que ese esclarecimiento involucra a todos los actores sociales rurales.

### **COMENTARIO de Luciano Martínez V.**

El discurso sobre el desarrollo rural no es nuevo en el país, aunque a lo largo de estas tres décadas hayan surgido "variaciones sobre el mismo tema". Lo cierto es que uno de los problemas serios que afronta este discurso ha sido su incapacidad procesar toda la rica experiencia que desde la etapa reformista de los años sesenta se ha producido en el sector rural. Frente a un hecho innegable como la modernización capitalista, que ha generado una profunda transformación del sector rural, se ha continuado con un discurso centrado en lo agrario que no recoge las transformaciones experimentadas en los sujetos sociales y por ende en las comunidades u organizaciones campesinas.

La mayoría de los críticos del desarrollo rural en la región, recogen dos problemas centrales que predominan en los enfoques teóricos y en las prácticas tanto de ONGs como del Estado: el "agrarismo" y el "proyectismo". El primero, presupone que el sector rural permanecería estático, en todo caso con modificaciones marginales que no cambiarían la imagen de una población centrada en las actividades agrícolas o agropecuarias. El segundo, significa que no hay otra alternativa que implementar proyectos, pues a través de ellos se estaría atacando

---

Luciano Martínez V., es sociólogo.

dad rural.

Los cambios que se vienen produciendo reclaman una nueva sociología agraria, que esclarezca la nueva posición del campesinado en el nuevo contexto. Mas aún, habría que decir que ese esclarecimiento involucra a todos los actores sociales rurales.

### **COMENTARIO de Luciano Martínez V.**

El discurso sobre el desarrollo rural no es nuevo en el país, aunque a lo largo de estas tres décadas hayan surgido "variaciones sobre el mismo tema". Lo cierto es que uno de los problemas serios que afronta este discurso ha sido su incapacidad procesar toda la rica experiencia que desde la etapa reformista de los años sesenta se ha producido en el sector rural. Frente a un hecho innegable como la modernización capitalista, que ha generado una profunda transformación del sector rural, se ha continuado con un discurso centrado en lo agrario que no recoge las transformaciones experimentadas en los sujetos sociales y por ende en las comunidades u organizaciones campesinas.

La mayoría de los críticos del desarrollo rural en la región, recogen dos problemas centrales que predominan en los enfoques teóricos y en las prácticas tanto de ONGs como del Estado: el "agrarismo" y el "proyectismo". El primero, presupone que el sector rural permanecería estático, en todo caso con modificaciones marginales que no cambiarían la imagen de una población centrada en las actividades agrícolas o agropecuarias. El segundo, significa que no hay otra alternativa que implementar proyectos, pues a través de ellos se estaría atacando

---

Luciano Martínez V., es sociólogo.



a fondo los problemas de la pobreza y marginalidad rural. Ahora bien, los impactos de la modernización capitalista, también se han hecho sentir en el sector rural. Los datos más recientes indican que cerca del 40% de la PEA rural trabaja en actividades no-agrícolas y que la distancia entre el campo y la ciudad se ha acortado, de tal manera que existe una alta movilidad de mano de obra entre áreas rurales y urbanas. Por otro lado, el proyectismo ha sido un acicate eficaz para dispersar recursos escasos, crear una clientela campesina y lo más preocupante, dividir a las organizaciones campesinas. La defensa de las "parcelas institucionales" a través de los proyectos no toman en cuenta ni las prioridades de los campesinos ni su nivel de organización. El efecto de esta práctica ha sido completamente diferente de aquel que reza en todo "proyecto que se respete": fortalecer a las organizaciones campesinas. Y es que el florecimiento de ONGs, la competencia entre ellas y con el Estado, ha llevado a la crisis organizacional que acompañaría a la crisis económica como colorario de la "década perdida".

En un contexto en el que la pobreza rural afecta a la mayoría de los hogares es difícil pensar en el desarrollo rural bajo los paradigmas tradicionales. En efecto, el 39% de los hogares rurales no tienen tierra, mientras el 20% adicional posee únicamente parcelas de menos de 1 hectárea. En estas condiciones sería bastante difícil poner en práctica las propuestas de "mejorar la producción y productividad, incorporar tecnología moderna y proteger el medio ambiente", para convertir a los campesinos en más competitivos en la nueva "era comercial". Muy tempranamente, a mi juicio, se evacuó del contexto del desarrollo lo rural el problema de la tierra. Pero en un país como el nuestro, únicamente una franja muy pequeña de campesinos quedaría dentro de las políticas viables. Desde esta perspectiva se trataría de un desarrollo rural socialmente excluyente.

Además de los importantes aportes señalados en la ponencia sobre la necesidad de diseñar una nueva dimensión de lo

que sería la planificación del espacio rural, para avanzar más allá del proyectismo, es necesario al menos considerar a nivel teórico dos elementos claves:

**a)** Mirar con otros ojos al campo, significa aceptar los cambios que se han producido en el sector rural. Existen nuevos sujetos sociales, nuevas actividades, una mayor vinculación del campo con la ciudad; pero también, mayor pobreza, mayores conflictos sociales latentes.

**b)** Aprender a procesar los cambios, para tener respuestas propias y no depender demasiado de las propuestas propias y no depender demasiado de las propuestas de moda (mujeres, agricultura sostenible, medio ambiente, etc), la mayoría de las cuales vienen "empaquetadas" desde fuera conjuntamente con los proyectos "financiables".

En esta tarea, de repensar el proceso, de recoger "lo bueno, lo malo y lo feo" del mismo desarrollo rural, deben participar los actores sociales, para que en el futuro puedan sentarse a la mesa de la concertación con propuestas sólidas que vayan más allá de únicamente la defensa formal de la democracia.