

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

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

Fredy Rivera Vélez

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/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito - Ecuador, agosto de 1997

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Coyuntura del subdesarrollo / 5-15

Marco Romero

Política: Fragilidad y limitaciones del Gobierno Interino / 17-27

Hernán Ibarra

Conflictividad Social: Marzo de 1997 - Junio de 1997 / 29-40

Internacional: El pacífico: Océano del siglo XXI / 41-54

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

El pueblo vs el ciudadano / 55-61

José Sánchez-Parga

Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia / 62-77

Carlos de la Torre Espinosa

Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina / 78-92

Hernán Ibarra

Pueblo-pueblo de Dios en el pensamiento teológico de la Iglesia de América Latina / 93-104

Hernán Rodas

Muerte y resurrección del pueblo / 105-114

Mario Unda

ENTREVISTA

Las polisemias de lo "popular" y lo "ciudadano" / 115-119

Entrevista realizada a Franz Hinkelammert

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 121-128

DEBATE AGRARIO

La mora en tierras de colonización / 129-142

Darwin Velez Valarezo

Los gremios agropecuarios y el nuevo enfoque para la agricultura / 143-150

Rubén Flores

ANALISIS

Introducción a los proyectos de reforma constitucional "en materia de derechos de los pueblos indígenas" formulado por la Cocopa y las observaciones hechas por el Gobierno / 151-181

Andrés Guerrero

Manejo y costos de intermediación financiera rural / 182-193

Milton Maya

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Economía monetaria del Ecuador / 195-198

Jaime Morillo Batlle

Comentarios de Carlos Marchán Romero

Los gremios agropecuarios y el nuevo enfoque para la agricultura

Rubén Flores A. (*)

La agricultura es uno de los sectores más importantes en el crecimiento económico del Ecuador. En efecto, durante los últimos años su participación promedio en la producción nacional es del 17%, genera el 48% de las divisas que ingresan al país y ocupa el 35% de la PEA del Ecuador. Sin embargo, ha sido considerada como un sector secundario y de apoyo a la industria nacional. Este enfoque, ante el proceso de apertura, modernización y globalización de las economías, debe ser cambiado.

Para el proceso del cambio de enfoque, es necesario establecer tres ideas principales frente al rol protagónico que debe tener la agricultura en el futuro y que son tomadas del documento de la FAO, "Rentabilidad en la Agricultura: con más subsidios o con más profesionalismo?"¹

LAS PARADOJAS DE LA AGRICULTURA

Los países desarrollados que históricamente tienen como principal fuente de progreso el sector industrial y de servicios, conceden un papel estratégico al sector agrícola a través de: la asignación de recursos y de medidas

proteccionistas en el mercado internacional. Mientras que, por el otro lado, los gobiernos de los países en vías de desarrollo han relegado al sector agrícola económica, política y jurídicamente. Otorgándole un rol secundario de apoyo al desarrollo de la industria.

El tema agrícola ha ido perdiendo espacio en el contexto internacional. En efecto, en la Agenda Política del G-7 durante los últimos seis años, en lugar del tema agrícola han surgido temas como la pobreza, los cultivos ilícitos, las migraciones desordenadas, y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales; temas que constituyen, todos ellos,

(*) Economista e Investigador

1. FAO, Lacki Polan, Rentabilidad en la Agricultura: con más subsidios o con más profesionalismo?, Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe; Santiago, Chile, 1996.

temas aún no resueltos de la misma agricultura.

La historia misma demuestra que en los modelos adoptados por América Latina y El Caribe, la agricultura ha sido un sector que ha mostrado un comportamiento anticíclico, en relación a otros. Sin embargo, el actual esquema de desarrollo que se basa en planteamientos aperturistas, de reducción del aparato estatal y desregulación de la economía, todavía presenta una miopía al considerar que la agricultura no está respondiendo de acuerdo a las expectativas.

LECCIONES DE LA COYUNTURA

La apertura requiere de un diseño institucional que permita a los países insertarse en la globalización, que va más allá de una simple reducción de niveles arancelarios o un rápido dismantelamiento del Estado.

Es necesario redefinir las funciones del gobierno, debido que al referirse a una disminución del aparato estatal, no necesariamente está implícito que este debe ser malo, al contrario debe volverse eficiente.

Dentro de la nueva institucionalidad (público-privada) es indispensable tener a un recurso humano con habilidades para negociar, tanto interna como externamente.

En la agricultura y sobre todo en la comercialización de la producción, la eficiente asignación de los recursos ha sido un fracaso en manos del mercado. Lo cual demuestra que este no siempre da respuestas adecuadas y mucho menos al incorporar la dimensión social y ambiental.

Las políticas macroeconómicas no siempre van de la mano con las

políticas sectoriales. En el caso del Ecuador las primeras han subordinado a las otras, con efectos que contrarrestan lo poco que se logra sectorialmente, por eso, frente al contexto internacional es necesario plantear una nueva visión de la agricultura.

LA EMERGENCIA DE UN NUEVO ENFOQUE

El viejo enfoque del sector agrícola "sectorizado" se va derrumbando, y en su lugar se impone la visión de una agricultura ampliada, multisectorial que reconoce las transformaciones de los últimos años.

La preocupación de *¿cuánto producir?* pasa a ser de *¿a quién vender?*, siendo necesario establecer una estrategia de venta y generar valor agregado a la producción primaria.

Se propone cambiar el concepto de productor a empresario agropecuario constituyendo un eslabón más que integra la cadena agroalimentaria dentro de la cual se debe establecer vínculos entre proveedores y compradores. Adicionalmente, las ventajas competitivas de la empresa van a ser principalmente el recurso humano, la organización y los planes estratégicos. Esta nueva visión se sintetiza en un enfoque de sistema Agroalimenticio reconocido por los países desarrollados.

Este nuevo enfoque, reconoce como agricultura ampliada la multidimensionalidad del sector, con complejas relaciones tanto "hacia atrás" como "hacia adelante" con el conjunto de la economía, el cual se sustenta en tres ejes fundamentales que son la competitividad, la equidad y la sostenibilidad.

Dentro del mercado internacional, la **competitividad** es la que dinamiza la inserción de un país al contexto global, pero sin descuidar el mercado interno. La **equidad** se relaciona con el rol que ha venido asumiendo la economía campesina en cuanto a la provisión de alimentos en el mercado interno, sin embargo no ha existido una política sectorial que apoye al sector campesino y se distribuya de mejor manera la riqueza generada en el campo.

La **sostenibilidad** es un reto que está planteado como el stock de capital natural que debe dejar de ser una debilidad y convertirse en una fortaleza al tener una agricultura "limpia".

EL NUEVO ROL DE LOS GREMIOS²

En América Latina, a partir de los años sesenta empiezan a surgir una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil que comienzan a presionar al Estado, a consolidarse y a formar parte de la sociedad civil.

El desenvolvimiento y la participación de las organizaciones gremiales agropecuarias tenían una correlación directa con el accionar del Estado, caracterizado por su rol de regulador, controlador e interventor, en consecuencia, se constituyó en el destinatario natural de las inquietudes de la sociedad civil.

En efecto, la creación y conformación del aparato institucional estatal, canalizó las continuas transformaciones en la tenencia de la tierra, la financiación del sector agropecuario, la

dotación de los servicios de investigación y transferencia de tecnología, la definición de políticas intervencionistas en la comercialización y definición de precios de los productos agropecuarios; entre otras. Sin embargo, en los últimos años, los países latinoamericanos han experimentado una serie de cambios en sus estructuras políticas y económicas con la finalidad de adecuarse a los procesos de globalización e Integración mundial.

Parte de esos cambios se orientan hacia la definición de un nuevo rol del Estado, entendido como la especialización de las instituciones públicas en actividades regulativas y normativas, además de intentar otorgar los servicios básicos de la población.

Por su parte, al sector privado se le otorga una mayor participación en la toma de decisiones en materia de política económica y se lo responsabiliza de ciertas áreas claves para el desarrollo económico. En este nuevo rol del sector privado, la consolidación de organizaciones gremiales eficientes y de servicio, se convierte en una medida imprescindible para lograr que los diferentes sectores productivos de la sociedad se vayan integrando cada vez más en los procesos de transformación hacia una economía competitiva y eficiente.

En consecuencia, hoy por hoy, las organizaciones deben actuar dentro de un marco de referencia completamente diferente y que está vinculado con la liberalización de la economía (mercado, competencia, apertura, globalización, etc) y no les queda otra cosa que adaptarse y cambiar. Su

2. Basado en el informe de consultoría preparado para el Programa Sectorial Agropecuario del MAG por el autor del artículo.

CUADRO 1
DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE EL VIEJO Y EL NUEVO
ENFOQUE DE AGRICULTURA

TEMA	VIEJO ENFOQUE	NUEVO ENFOQUE
Estrategia Comercialización	¿Cuánto producir? Colocación de Excedentes	¿A quién vender? Diferenciar y diseñar la oferta en función de la demanda de los clientes
Perfil del productor	Productor y solo productor	Empresario generador de bienes intermedios para la industria
Activos de la empresa	Capital financiero como principal fuente de poder y control	Información como principal fuente de poder y control
Recursos humanos	Fuerza laboral es un costo y equipamiento es una inversión	Fuerza laboral es una inversión y equipamiento es un costo
Inserción en la cadena	Proveedores y compradores son adversarios	Proveedores y compradores son aliados, forman parte del negocio
Innovación	Cambio tecnológico e innovación	Cambio institucional e innovación
Ventajas comparativas	Dadas por activos duros (maquinaria y equipo)	Dadas por activos blancos (recursos humanos, planes, organización)
Rol de consumidores	No cuestionan la calidad de los alimentos	Cuestionan y castigan con su poder de compra la calidad de los alimentos
Espacio rural	Comunidades rurales dependientes de la evolución de la agricultura	Comunidades dependientes de la generación de empleo no agrícola
Economía campesina	Políticas diferenciadas de tipo asistencialista	Rol activo del Estado para promover la inclusión de los pequeños productores al proceso productivo
Visión de la agricultura	Agricultura restringida basada en la generación de productos básicos	Agricultura ampliada caracterizada por la existencia de un Sistema Agroalimentario

transformación debe partir de la libre iniciativa y en base a la definición de una estrategia productiva con base en la organización empresarial que proporcione los servicios que requieren en el campo los productores; así por ejemplo: los de la investigación científica, transferencia de tecnología, compra de insumos, maquinaria, crédito, comercialización, negociaciones comerciales, etc.

Las acciones del Estado en este nuevo enfoque

En el campo de las acciones, el Estado en este nuevo rol, para facilitar el proceso de liberalización y modernización de la agricultura nacional, (por lo menos así lo señalan los considerandos) ha definido un nuevo marco legal para el sector agropecuario, a partir de junio de 1994, fecha en la cual se pone en vigencia la Ley de Desarrollo Agropecuario.

De la misma manera y con la finalidad de fortalecer a las Organizaciones Gremiales se creó la Ley de Fondos de Desarrollo Agropecuario. En igual forma y con la finalidad de fortalecer a las Organizaciones Gremiales se creó la Ley de Fondos de Desarrollo Gremial - Agropecuario, vigente desde noviembre de 1994, que busca los siguientes objetivos:

a. Permitir a los productores agropecuarios a través de sus organizaciones, asumir funciones y servicios que anteriormente han sido proporcionados por el Estado.

b. Proveer a sus afiliados y en general al sector que representan los servicios que requieren para su propio desarrollo.

- Proveer a los gremios de los recursos financieros necesarios para la ejecución de sus programas de desarrollo y fortalecimiento administrativo y de gestión.

- Propender a que todos los productores agropecuarios se agrupen para su beneficio en gremios sectoriales.

La creación de este marco legal es el primer paso orientado a modificar el rol que actualmente ha venido ejecutando la organización gremial agropecuaria. Sin embargo, en lo que tiene que ver con el financiamiento, se trastocó su espíritu, por lo que se hace necesaria su modificación.

Además será necesario considerar que existen proyectos que ejecuta el sector público, (PSA - Programa Sectorial Agropecuario, PROMSA - Proyecto de Modernización de Servicios Agrícolas, SICA - Proyecto de Información y Censo Agropecuario y PAT - Proyecto de Asistencia Técnica para Riego), en los cuales los gremios productivos son el fundamento, por lo que deben vincularse más activamente, no esperar que las instituciones gubernamentales sean las que tomen las iniciativas de acercarse a los gremios, sino al contrario que exista un interés por lograr complementar las acciones públicas con las privadas. Solo así se logrará que los esfuerzos orientados a mejorar al sector agrícola tengan resultados positivos en el corto y mediano plazo.

Es claro que un proceso de reestructuración como el planteado no se lo puede hacer en poco tiempo, más aun cuando existen grandes deficiencias estructurales en la organización gremial actual al igual que en el Estado.

El reto para los gremios

De los elementos anteriores se puede concluir que se hace necesario realizar un viraje, en el cual, las demandas por parte de los gremios hacia el Estado no sean lo fundamental; al contrario, la movilización de los recursos internos para enfrentar el reto de la apertura y modernización (liderazgo, visión estratégica, gestión empresarial con énfasis en los servicios, autofinanciamiento, democratización desde las bases, informática, etc) se deben constituir en el eje de acción de los mismos.

Este nuevo reto obliga entrar a una nueva etapa de desarrollo gremial, basada en la búsqueda de productores eficientes, con otorgar servicios a los asociados en forma grupal, a diferencia de las anteriores organizaciones eminentemente reivindicadas, en las que sus demandas se centraban en el acceso a la tierra y la consecución de algunas ventajas por parte del Estado para su inserción en el mundo del mercado.

En efecto, la situación macroeconómica desfavorable, la falta de política sectorial, la politización de los dirigentes, el manejo inadecuado de los fondos, la presencia de supuestos productores, siendo en realidad comerciantes o intermediarios (caso café), un mal sistema de comercialización, la falta de credibilidad de sus dirigentes, la no prestación de servicios a los afiliados, la falta de recursos económicos y humanos, son los factores que, entre otros, causan la disminución del ritmo de actividad de los gremios o su débil participación en el contexto nacional.

Al contrario: el manejo transparente de los recursos, el proceso de alternabilidad en la dirigencia; la credibilidad de los dirigentes; los convenios con organizaciones nacionales e internacionales, que implican acción con los gremios; la generación de servicios de comercialización de insumos y transferencia de tecnología; la búsqueda de mercados internacionales; la participación en las propuestas para las negociaciones a nivel bilateral y multilateral; y, la participación activa en el cambio del marco legal y de políticas sectoriales; se constituyen en el reto y las ideas o acciones fuerza que han consolidado y fortalecido el ritmo de actividades de los gremios junto con el incremento de su capacidad de presión en el nuevo contexto nacional de apertura y liberalización.

Deficiencias de los gremios

Los gremios en general muestran importantes deficiencias estructurales que limitan su organización y funcionamiento.

- Los gremios carecen de personal técnico propio con el cual puedan realizar labores de asistencia técnica.

- Los gremios tampoco tienen capacidad económica para contratar servicios profesionales de buen nivel.

- Hay una débil capacidad de análisis y de generar proyectos

- No hay una estrategia a seguir; las reuniones formales son muy escasas y sin agendas preestablecidas.

- No hay un proceso de capacitación integral y continuo, los esfuerzos realizados han sido puntuales y concentrados en aspectos técnicos agropecuarios.

- Es muy poco el esfuerzo realizado en lo que a comercialización se refiere, no han establecido un sistema de mercadeo que proteja sus intereses, quedando en manos del intermediario.

- No hay un sistema de información y difusión adecuado.

- El criterio gremial respecto a la creación y fusión de gremios no es muy sólido.

En consecuencia, de manera general, los gremios no están preparados para asumir en forma organizada y con mayor fuerza una serie de responsabilidades en cuanto a la promoción de la producción y en especial de los servicios que anteriormente venía otorgando deficientemente el Estado.

Lineas de acción

Determinadas las principales deficiencias, en general, de los gremios se hace necesario considerar que la mejor línea de acción a ser cumplida por el Estado, será la de promover y facilitar el fortalecimiento gremial.

Para enfrentar el reto deben consolidarse otras líneas de acción que se enmarcan en las siguientes recomendaciones:

- Se debe garantizar la financiación de los gremios, sin recursos cualquier esfuerzo realizado no tendrá un efecto permanente.

- Se debe crear sistemas de control financiero contable y administrativo que garanticen el manejo transparente de los recursos, para evitar la corrupción.

- Mediante la institucionalización de mecanismos de democratización se

debe garantizar la alternabilidad o rotación de los cargos y la representatividad en la dirigencia para evitar el "caciquismo".

- Hay que promocionar la conformación de organizaciones empresariales para que asuman las responsabilidades productivas o de autoservicio. La gestión empresarial es uno de los conocimientos tecnológicos que más deben desarrollar los agricultores para enfrentar la coyuntura.

- Debe ser fortalecida la capacidad ejecutiva y de gestión de los gremios frente a las organizaciones internacionales externas para perseguir fines prácticos y productivos.

- Los gremios deben constituirse en un buen vehículo de información de lo que ocurre en la sociedad y particularmente en lo que afecta al sector que representan (cuestiones organizativas, coyuntura política, estrategia de política agraria, flujos de comercio exterior, producción, precios, superficie, etc).

- Los gremios son la instancia más permanente para fiscalizar los diferentes temas de la vida rural y la vigilancia de los posibles brotes de corrupción.

- Las ONG's deben fortalecer su apoyo en el proceso de organización, capacitación y transferencia de tecnología.

- Será necesario contar con un proceso de concertación a todo nivel, con el fin de enfrentar con un esfuerzo conjunto, de todos los actores de la agricultura ampliada, a las amenazas de la apertura y globalización.

- Las negociaciones internacionales que implica la globalización, de-

ben pensarse en términos de largo plazo y con un compromiso de inversiones en capital, tecnología y trabajo que permita mejorar la competitividad y el aporte a la producción nacional.

En suma, el nuevo liderazgo agrario debe fomentar la formación de una voluntad y opinión colectiva para generar una relación autónoma, pragmática y a la vez solidaria con la estructura institucional del sector agropecuario.

Libros

RELACIONES INTERÉTNICAS EN RIOBAMBA

AUTOR: Hugo Burgos Guevara

Publicado en su segunda edición, este clásico de la antropología ecuatoriana, aparece en su texto completo. El libro analiza las injustas relaciones entre un centro mestizo y una periferia indígena. El marco teórico elaborado para la explicación de esta realidad contemporánea, constituye uno de los grandes aportes del autor.

Editor: Corporación Editora Nacional.
Quito, Ecuador.

