

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

# ECUADOR DEBATE

# 42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición / 5-16

*Marco Romero*

**Política:** Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad social:** Julio 97/Octubre 97 / 27-40

**Internacional:** Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52

*Wilma Salgado*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

*Fernando Bustamante*

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

*Alberto Acosta*

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

*Julio Echeverría*

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

*Bertha García*

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

*Jorge León*

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

*Manuel Alcántara*

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

*Enrique Peruzzotti*

La democracia posible en Bolivia / 148-166

*Ricardo Paz Ballivián*

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

**ENTREVISTA**

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182****DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

*John Cameron y Lisa North*

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

*Luis Rosero*

**ANALISIS**

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

*Mario Constantino T.*

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

*Sara Makowski*

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

*Adrián Acosta*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

**BIBLIOTECA**

# Debate Agrario

*Por un error involuntario en el artículo "Los gremios agropecuarios y el nuevo enfoque de la agricultura", de Rubén Flores, publicado en el N° 41, no se cita la fuente del cuadro 1, que corresponde al resultado del enfoque ampliado de la agricultura desarrollado por el IICA a través del Centro Regional Andino (CREA)*

## **Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwan: su (ir)relevancia para otros contextos socio-políticos? (\*)**

John Cameron and Lisa North (\*\*)

*Ni los bancos internacionales ni las ONGs se han preocupado por las enseñanzas que se puedan derivar de los casos exitosos del desarrollo agrario y rural que experimentaron los más destacados "tigres" asiáticos. Su afán de insistir en los beneficios del juego libre de las fuerzas del mercado llevó a los bancos internacionales, hasta recién, a ignorar la sistemática intervención estatal y las reformas agrarias que se llevaron a cabo en estos países. Al mismo tiempo, a las ONGs no les ha interesado estas experiencias porque se tratan de países con gobiernos fuertemente autoritarios que tienen fama de haber promovido un capitalismo salvaje y anti-popular.*

**D**esde hace varios años, las agencias financieras de desarrollo internacional, privadas y públicas, empezaron a preocupar-

se por el rol de las instituciones en los procesos de transformación y crecimiento económicos. Por ejemplo, el Banco Mundial ahora presta apoyo a progra-

---

(\*) Lisa North y Louis Lefebvre quisieran agradecer al Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) por el apoyo que le permitió a John Cameron trabajar en nuestro proyecto sobre instituciones económicas alternativas, de que este artículo forma una parte.

(\*\*) Centre for Research on Latin America and the Caribbean CERLAC, York University, Canadá.

mas diseñados para mejorar "la gobernabilidad" de los países del tercer mundo, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia proyectos de fortalecimiento de las organizaciones no-gubernamentales (ONGs). Mientras tanto, las mismas ONGs e intelectuales asociados a ellas, andan en búsqueda de los diseños institucionales más apropiados para sus intervenciones en favor de los sectores populares que, desde los comienzos de los ochenta, han sufrido los golpes duros de las políticas de ajuste estructural y liberalización económicas. Varios estudios que surgen de las preocupaciones de las ONGs se han centrado en la problemática agraria y, en términos más generales, la rural (Bebbington et al. 1992; Bebbington et al. 1993; Hulme y Mosley 1996; Krishna et al. 1997).

Sin embargo, ni los bancos internacionales ni las ONGs se han preocupado por las enseñanzas que se pueden derivar de los casos exitosos del desarrollo agrario y rural que experimentaron los más destacados "tigres" asiáticos, Taiwán, Korea del Sur, y Singapor. Su afán de insistir en los beneficios del juego libre de las fuerzas del mercado llevó a los bancos internacionales, hasta recién, a ignorar la sistemática intervención estatal y las reformas agrarias que se llevaron a cabo en estos países.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, a las ONGs no les ha interesado estas experiencias porque se tratan de países con gobiernos fuertemente autoritarios que tienen fama de haber promovido un capitalismo salvaje y anti-popular.

El autoritarismo de "los tigres" es, por cierto, un hecho poco atractivo: en Taiwán, La Ley Marcial rigió hasta 1987. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, las reformas redistributivas llevadas a cabo en estos países -especialmente las reformas agrarias- establecieron un patrón de desarrollo económico que permitió un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de las mayorías, tanto en el campo como en las ciudades. Taiwán, en particular, se destaca no solo por el crecimiento y diversificación rápidos de su economía agraria e industrial, sino también por la igualdad de la distribución de ingresos dentro de, y entre los sectores rurales y urbanos: los ingresos reales de familias agrarias se incrementaron a un ritmo de 4% por año durante los cincuenta y sesenta; en 1964, quince años después del comienzo de la reforma agraria, el ingreso promedio familiar de los agricultores taiwaneses superó el ingreso promedio de las familias obreras urbanas, oscilando alrededor del 80 por ciento de la cifra urbana en los setenta y ochenta (Peng 1992: 115); al mismo tiempo que la economía creció a un ritmo acelerado -de 8.8 por ciento por año entre 1953 y 1987 (Mao 1992: 67)- se mejoró "la distribución de los ingresos en el Taiwán...[hasta llegar a ser] posiblemente la más igualitaria en el mundo" (Griffin 1989: 181). La diferencia entre los ingresos de los 20 % más pudientes y los 20 % más pobres cayó de 15:1 a 4.6:1 entre 1952 y 1986 (levemente por debajo de la cifra comparativa calcula-

---

1. El último informe anual sobre el desarrollo preparado por el Banco Mundial (1997), **The State in a Changing World: The World Development Report**, representa un cambio en el pensamiento de esta institución. El informe reconoce el rol clave del estado pero no presta atención a la reforma agraria.

da para la China continental -4.88:1- en 1981) (Calkins 1992: 15).<sup>2</sup>

Varios analistas han atribuido los logros de la reforma agraria taiwanesa y el desarrollo rápido del sector agrario a las Asociaciones de Granjeros (Farmers Associations), hasta llegar a sostener que estas Asociaciones representan "las organizaciones más exitosas de granjeros en el mundo en vías de desarrollo" (citado por King 1990: 120; ver también Adams 1993: 557). En lo que sigue, vamos a argumentar que la constitución, el funcionamiento, y el éxito de las Asociaciones de Granjeros se pueden entender sólo con referencia, primero, al contexto político nacional e internacional en que surgieron y, segundo, a las políticas globales de desarrollo económico escogidas por el gobierno taiwanés. Aunque enfatizamos la relación entre el éxito institucional y el entorno político-económico, no ignoramos la relevancia potencial de varios aspectos de la organización y funcionamiento de las Asociaciones para otros contextos

Empezamos nuestro trabajo con una breve relación del momento político-histórico de la reforma agraria y del establecimiento de las Asociaciones de Granjeros. Segundo, continuamos con una descripción de las Asociaciones mismas -su organización y sus poderes- dentro del contexto de otras instituciones rurales. Tercero, seguimos con una

relación del funcionamiento, la evolución, y los logros de las Asociaciones, con referencia a las políticas macro-económicas escogidas por el gobierno taiwanés. Concluimos con unas observaciones sobre las enseñanzas potenciales de las Asociaciones, en comparación con los elementos claves identificados como esenciales para asegurar el éxito de programas de desarrollo rural presentados en un tomo recién editado de sumo interés: **Reasons for Hope: Instructive Experiences of Rural Development** (Krishna, Uphoff, y Easman, eds., 1997). Todos los trabajos incluidos en el tomo fueron escritos por organizadores y administradores de instituciones o programas de desarrollo rural reconocidos como exitosos en Asia, Africa, y América Latina.

Hay que clarificar que los autores del ensayo que se ofrece aquí no son expertos sobre la economía política de Taiwán; nuestro trabajo se basa en las fuentes secundarias disponibles en inglés, escritas tanto por taiwaneses como por extranjeros de varias nacionalidades que trabajan en las distintas disciplinas de las ciencias sociales, especialmente en la economía agraria. Entre las obras revisadas, se destacan un tomo de ensayos que resultó de un encuentro de economistas taiwaneses y chinos continentales, donde ellos resaltaron las semejanzas entre las políticas agrarias de sus respectivos países

---

2. El producto nacional bruto de Taiwán subió de apx. U.S.\$ 70 per cápita en 1952 a U.S.\$ 12,000 en 1996 (Islam y Chowdbury 1997: 174). Los indicadores del bienestar social demostraron un mejoramiento significativo en la calidad de la vida. Por ejemplo, el porcentaje de niños matriculados en escuelas primarias subió de 78.6 por ciento en 1946 a 99.6 por ciento en 1978; la proporción de jóvenes universitarios superó el 25 por ciento en 1978; la expectativa de vida subió de 58.6 años en 1952 a 70.7 años en 1979; para los fines de los setenta, se podría encontrar a teléfonos, refrigeradores, televisores, motocicletas, etcetra, en la gran mayoría de los hogares rurales y urbanos (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 40).

(Calkins et al. 1992),<sup>3</sup> y un trabajo preparado por un asesor norteamericano de la Comisión Conjunta para la Reconstrucción Rural (Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction o JCRR) que funcionó como el ministerio de agricultura de facto de Taiwán (Moore 1988: 136).

#### **EL MOMENTO POLITICO-HISTORICO DE LA REFORMA AGRARIA**

La motivación para conducir una reforma agraria y dar prioridad al desarrollo rural surgieron de preocupaciones político-militares. Al retirarse de la China continental, donde fue derrotado por las fuerzas Comunistas en 1949, el Partido Kuomintang (KMT) tenía que enfrentar dos retos urgentes en su nuevo refugio, la isla de Taiwán. Primero, la destrucción de la infraestructura rural durante la Segunda Guerra Mundial había resultado en un déficit agudo en la producción de alimentos, situación que se agudizó por la llegada, para los comienzos de los cincuenta, de 2 millones de refugiados chinos continentales que se sumaron a la población taiwanesa de 6 millones (Davison 1993: 48).

Segundo, la dirigencia del KMT reconoció que su derrota en el continente fue enraizada en su incapacidad de conseguir apoyo campesino para la lucha contra los maoistas. A consecuencia, para construir una base de apoyo político rural y para prevenir la explotación del descontento agrario por parte de los

Comunistas, en Taiwán el Kuomintang se dedicó a procurar la seguridad alimentaria y a satisfacer las demandas de los campesinos que formaron la mayoría de la población: todavía en 1953, el 55.6 por ciento del empleo se generó en el sector agrario (Mao 1992: 69), y los productos agrícolas constituyeron el 92% de las exportaciones (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 23 y 5).

En efecto, las "pesadillas" de su derrota en la China continental -la hambruna y la rebelión campesina- jugaron un rol primordial en la formulación de las políticas agrarias del KMT (Davison 1990: *passim*; Moore 1988: 135-136).

Las políticas de reforma agraria empezaron inmediatamente en el año 1949 con medidas orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de arriendo. Siguieron con la venta de tierras públicas a los campesinos sin tierra o con poca tierra, y culminaron con la redistribución de las propiedades de los terratenientes (ver resumen en North 1997; Davison 1993: 48-72). De este modo, en 1953, el agro taiwanés fue dominado por 702,325 familias propietarias de aproximadamente 1.24 hectáreas cada una (Mao 1992: 67). El impacto redistributivo de la reforma agraria fue profundo: en su curso, la participación de los terratenientes y prestamistas en el ingreso derivado de la agricultura cayó de 25 a 6% (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 44). Para prevenir nuevos procesos de concentración de propiedad e ingresos en el futuro, la legislación convirtió en muy

---

3. Las semejanzas se refieren, por ejemplo, al funcionamiento de las organizaciones agrarias de base, a las políticas de igualización de ingresos, y a la promoción de la seguridad alimentaria a través del manejo estatal de la producción y comercialización de arroz y otros cereales básicos (Calkins 1997: 6 y *passim*).

difícil la compra-venta de tierras agrícolas (Yager 1988: 102).

Además de la infraestructura vial y de irrigación dotadas por el colonialismo japonés (1895-1945), tres factores principales - políticos e institucionales - facilitaron la rapidez de esta reforma agraria que también rindió incrementos sostenidos en la producción y la productividad. El primer factor se refería a la debilidad política de los terratenientes taiwaneses que habían perdido contacto con el gobierno continental chino durante los 50 años de dominación japonesa; tampoco tenían influencia dentro del KMT, un partido sin vínculos históricos con la isla de Taiwán.

El segundo factor tenía que ver con los intereses geo-políticos de los Estados Unidos. Dedicado a parar la expansión del comunismo en la región asiática, Washington no ahorró recursos en sus esfuerzos para facilitar la consolidación del poder por parte del KMT. En 1948, los gobiernos estadounidense y chino habían creado una Comisión Conjunta para La Reconstrucción Rural (JCRR) para la administración de la asistencia norteamericana. Con la derrota del Kuomintang en 1949, la JCRR le siguió a Taiwán, encargada de la administración de la asistencia financiera norteamericana para el desarrollo del agro: del total de U.S.\$ 1.47 billones otorgados a Taiwán entre 1951 y 1965 -6 por ciento del producto interno bruto y 30 por ciento de la inversión de este período- casi el 60% se dedicó al sector agrario (Calkins 1992: 7). Al mismo tiempo, Taiwán disfrutó de un acceso sin restricciones al mercado estadounidense (Islam y Chowdhury 1997: 171).

La JCRR tenía los objetivos globales de incrementar la producción agrícola, mejorar las condiciones de vida en

las zonas rurales, y reforzar tanto a las agencias del gobierno taiwanés como a las capacidades de auto-ayuda de la población rural. En sus programas concretos, además de enfatizar la redistribución de la tierra, la investigación agrícola, los servicios de extensión, y el mejoramiento de los sistemas de educación primaria, secundaria, y técnica, la Comisión consideró el fortalecimiento de las organizaciones de granjeros de suma importancia (Yager 1988: 65). Con tres directores taiwaneses y dos norteamericanos (reducidos a dos y uno, respectivamente, en 1964), la JCRR disfrutó de un estatus semi-autónomo, promoviendo "el desarrollo rural integral mucho antes de que existiera el concepto": las responsabilidades de planificación e implementación se juntaron en esta agencia que funcionó de una manera descentralizada para responder a las condiciones específicas de cada localidad (Mao 1992: 71).

El tercer factor facilitador consistió en la herencia institucional, junto con la acumulación de capital humano, de la época colonial japonesa (Grabowski 1994, *passim*; Fei, Ranis, y Kuo 1979: 21-26). De hecho, los japoneses se habían dedicado a promover el desarrollo agrícola de la isla. A fines del siglo diecinueve, una creciente dependencia en las importaciones de arroz se convirtió en una cuestión de seguridad nacional en El Japón (Kikuchi y Hayami 1978: 849), y el gobierno del país respondió con la promoción de la producción arrocería en sus colonias -Taiwán y Korea (Chowdbury e Islam 1993: 67).

Las políticas japonesas de fomento a la producción de arroz, y también de azúcar, incluyeron: las ya mencionadas inversiones en la infraestructura vial y de riego; el establecimiento de centros



de investigación agrícola y la expansión de la educación primaria para asegurar la divulgación de sus resultados - en 1942, el 66% de niños en edad escolar estaban matriculados (Calkins 1992: 7); y la organización de cooperativas de productores para la provisión de crédito, insumos, almacenamiento, y comercialización.

Las Asociaciones de Granjeros surgieron de las iniciativas de los agricultores taiwaneses pero el gobierno colonial japonés, para asegurar la implementación de sus políticas, tomó control de ellas y promovió su expansión. Se convirtió en obligatoria la membresía en las Asociaciones, dedicadas principalmente a proveer servicios de extensión y financiadas por una combinación de cuotas de los socios y subsidios del gobierno colonial (Yager 1988: 126). El cuadro institucional en el agro se completó con las Asociaciones de Regantes, responsables del mantenimiento de la infraestructura de irrigación, la colección de las cuotas de los usuarios, y la provisión del agua (Lam 1996).

Las cooperativas y asociaciones crecieron hasta llegar a formar una red institucional superada en tamaño solo por el gobierno colonial: en los años veinte y treinta, emplearon más de 40,000 personas, incluyendo 13,000 agentes de extensión -uno por cada 32 familias agricultores (Lasson 1989: 9-10). Estas instituciones sufrieron un debilitamiento a consecuencia de la destrucción infligida durante la Segunda Guerra Mundial y por la repatriación de expertos agrícolas japoneses en 1945. Sin embargo, queda una experiencia institucional y una acumulación de capital humano sumamente importantes que se podían revitalizar, lo que efectivamente hicieron la JCRR y el gobierno

taiwanés en el curso de la reforma agraria que empezó en 1949.

Para resumir, en los comienzos del proceso de la redistribución de la propiedad y poder en el campo taiwanés, se destacan: la voluntad política -en una situación de crisis- para enfrentar los problemas fundamentales de desigualdad y pobreza; una herencia infraestructural e institucional que facilitó la conducción de las reformas y los subsiguientes incrementos en la producción; y, la cooperación internacional coherente y sostenida por parte de los Estados Unidos.

#### **LAS ASOCIACIONES DE GRANJEROS Y OTRAS INSTITUCIONES RURALES**

Los nuevos estatutos y estructuras de las Asociaciones de Granjeros, introducidos e implementados junto con la reforma agraria y bajo la supervisión de la Comisión Conjunta para la Reconstrucción Rural (JCRR), duraron sin cambios importantes hasta 1974, cuando las economías agrarias y rurales ya estaban fundamentalmente transformadas. Ya en 1970, 69% de las familias granjeras fueron agricultores a tiempo parcial (Lasson 1989: 37) y, en 1980, solo el 10% de ellos derivó más del 50 por ciento de sus ingresos de actividades agrarias (Moore 1988: 122).

Según uno de los asesores de la JCRR, se puede atribuir al funcionamiento de las Asociaciones más de la mitad del gran mejoramiento de la productividad de la agricultura taiwanesa (Yager 1988: 158). El mandato legal de éstas era extremadamente amplio, incorporando 26 campos de actividad "para promover los intereses de los agricultores, aumentar sus conocimientos y habilidades, mejorar sus condi-

ciones de vida, incrementar la producción agrícola, y fomentar la economía rural", según las necesidades y demandas de sus socios en los distintos cantones, municipios, y aldeas del país que, hasta ahora, se denomina una "provincia" de la China (Artículo 2 de la legislación pertinente de agosto 1952, en Cheng 1961: 275).

Entre las más notables responsabilidades específicas asignadas a las Asociaciones, se incluyeron: el manejo de programas de extensión; comercialización, almacenamiento, procesamiento, y manufactura de productos agrícolas; abastecimiento de insumos y necesidades diarias a sus miembros; provisión de servicios de crédito y seguro agrario; animación de esfuerzos de protección de los bosques y de proyectos de reforestación; asesoría a las mujeres y jóvenes; mediación y arbitraje de disputas rurales; provisión de socorro en las zonas rurales; conducción de encuestas rurales y compilación de estadísticas sobre la agricultura; iniciación de proyectos de salud y saneamiento rural (Artículo 6, en Cheng 1961: 276-277).

Las Asociaciones también fueron encargadas de la administración del Programa (estatal) Trueque Arroz-Fertilizantes: los granjeros tuvieron que "vender" su arroz (por debajo de su precio de mercado) y "comprar" sus fertilizantes (por encima de su precio de mercado) a través de este Programa que le permitió al gobierno regular los pre-

cios del cereal básico en la dieta de la población y, con la exportación del arroz, capturar un excedente importante para la inversión en otros sectores de la economía (Ka y Seldon 1986: 1306)<sup>4</sup>, incluso la agro-industria rural. Sin embargo, el Estado compensó los impactos negativos de este Programa para los ingresos de los agricultores con precios negociados de incentivo para otros productos, y las Asociaciones disfrutaron del derecho de crear monopolios locales de comercialización para estos productos en las localidades donde cooperativas de comercialización no habían sido organizadas (Artículo 7, en Cheng 1961: 277).

Descritas con frecuencia como cooperativas multi-propósito, de hecho, las Asociaciones tenían muchas de las atribuciones de gobiernos locales y jugaron un rol clave en la implementación de la reforma agraria (por ejemplo, Stavis 1974: 40).

Fueron las Asociaciones Municipales de Granjeros (AMGs) que formaron el eje del sistema de asociaciones que fue verticalmente organizada. Cada AMG fue conformada por un promedio de 17 Pequeñas Unidades Agrícolas (PUAs) -la organización de base con aproximadamente 250 miembros en cada aldea (Lasson 1989: 27)- y funcionó en una relación directa con los productores en su capacidad de ser responsable para la provisión del crédito, servicios de extensión, abastecimiento, comer-

---

4. Las exportaciones agrícolas, procesadas y no-procesadas, llegaron al 92% de las exportaciones taiwaneses en 1953 para caer paulatinamente a 9% en 1979 (Kuo, Ranis, and Fei 1981: 24) y a 4.1 en 1993 (Director-General of Budget, Accounting and Statistics 1994: 248); a su turno, el arroz llegó a 20.4% de las exportaciones agrícolas totales in 1952; 26.4 en 1955; 3.6 en 1960; 15.9 en 1965, fecha después de que su proporción cayó rápidamente (Yager 1988: 249). Mientras tanto, los productos con precios negociados de incentivo incrementaron su proporción en las exportaciones.

cialización, y seguro para ganado. La distancia media entre una granja y el local de la Asociación Municipal era solo 3.2 kilómetros, y la mayoría de los agricultores podían llegar a las instalaciones de sus respectivas AMGs, caminando, en menos de dos horas (Manig 1979: 236).

Para asegurar el control de las Asociaciones por parte de los pequeños productores mismos, a las PUAs podían pertenecer, como "socios" plenos, sólo una persona por cada familia granjera que recibía más de la mitad de sus ingresos de la actividad agraria. Familias que derivaban menos de la mitad de sus ingresos de la agricultura podían ser "miembros asociados", sin derecho a voto o a ser elegidos como representantes de la Asociación. Además de funcionar como el enlace diario con las AMGs, las PUAs organizaron Grupos de Estudio Agrario, uno de los mecanismos más importantes para la difusión de información y nuevos conocimientos. (Mao 1992: 76).

Las Asociaciones Cantonales de Granjeros jugaron un rol poco significativo en la provisión de servicios y, por eso, no son considerados como un componente importante del sistema (Lasson 1989: 58). Finalmente, en la cima, la Asociación Provincial de Gran-

jeros tenía la responsabilidad de supervisar y revisar la contabilidad de todos los otros niveles, de coordinar servicios y ciertas empresas, y de prestar capacitación para los granjeros y los representantes de las Asociaciones (Mao 1992: 75).

Aunque el sistema de Asociaciones fue verticalmente organizado y las relaciones horizontales entre Asociaciones locales fueron legalmente proscritas, a cada nivel, funcionaban asambleas representativas: de este modo, cada PUA elegía un promedio de ocho representantes a la Asamblea de la Asociación Municipal; cada AMG elegía representantes a la Asamblea Cantonal y esta última elegía representantes a la Asamblea Provincial.<sup>5</sup> Los representantes fueron elegidos para un período de tres años, con derecho a ser reelegidos en dos ocasiones más, para un período máximo de 9 años consecutivos (Artículo 25, en Cheng 1961: 284). Por ser posiciones voluntarias, se les compensaba a los representantes solo para los costos de su asistencia en las reuniones. Además, para guardar contra conflictos de intereses, se les prohibió ocupar posiciones renumeradas tanto en las Asociaciones de Granjeros como en otras organizaciones que pudieran tener conflictos de interés con las

---

5. Cada PUA tenía el derecho de elegir, a la Asamblea Municipal, 2 representantes para los primeros 30 socios de la PUA y un representante para cada 30 socios adicionales; con un promedio de 250 socios por PUA, el promedio de representantes sumaba a 8 por cada una (Lasson 1989: 27).

Con un promedio de 17 PUAs por cada AMG, las Asambleas Municipales tenían un promedio de 135 miembros. A su turno, cada AMG elegía, a la Asamblea Cantonal, 4 representantes para los primeros 2,000 socios y un representante para cada 1,000 socios adicionales. Finalmente, las Asambleas Cantonales elegían, a la Asamblea Provincial, 4 representantes para los primeros 30,000 socios y un representante para cada 15,000 socios adicionales (Artículo 21 de la legislación pertinente).

primeras (Artículo 24, en Cheng 1961: 284). Entre los poderes más significativos de los representantes era la elección, a cada nivel del sistema, de los miembros de los consejos de directores (responsables para la formulación de políticas), de los consejos de supervisores (responsables de la verificación de cuentas) (Mao 1992: 75), y de los gerentes responsables para el funcionamiento y el toma de decisiones diarias (Bosco 1992: 159).

Aunque se les prohibió, tanto a los representantes como a los empleados de las Asociaciones, la posibilidad de participar en campañas políticas (Artículo 30, en Cheng 1961: 286), las amplias responsabilidades de estas Asociaciones de pequeños productores les convirtieron no solo en centros de poder local -como ya señalamos- sino también en nexos de clientelismo (King 1990: 116-132; Lasson 1989: 58; Bosco 1992: 159). Sin embargo, aparentemente, la corrupción implícita en este tipo de relaciones fue controlada por las autoridades centrales y la lucha faccional misma a nivel local; por eso, no se entorpeció mayormente el funcionamiento de las Asociaciones.<sup>6</sup>

Con referencia a sus fuentes de financiamiento, las Asociaciones de Granjeros podían recurrir a la venta de

acciones a sus socios, a cuotas anuales, y a contratos con el gobierno para la provisión de servicios (Artículo 38, en Cheng 1961: 288). Sin embargo, el interés sobre préstamos avanzados por las Asociaciones Municipales a los socios y a los miembros asociados se convirtió en la fuente más importante de ingresos (hasta el 96% del total). El capital inicial para los programas de crédito provino de préstamos, con una tasa anual fija de interés de 10 por ciento, avanzados a las Asociaciones por la Comisión Conjunta (JCRR). El objetivo, que se logró, era de convertir esta inyección inicial de capital en una capacidad para el futuro auto-financiamiento de las Asociaciones (Yager 1988: 76).

Los componentes y la composición proporcional de gastos fueron también fijados por la ley: el 50% de los ingresos de las Asociaciones tuvieron que dirigirse a los servicios de extensión; el 20% fue reservado para los sueldos de los empleados y los costos corrientes de los locales; el 10% era ahorrado para "inversiones comunitarias"; y el 20% restante tuvo que ser reinvertido -en la ampliación de los programas de crédito, por ejemplo (Artículo 41, en Cheng 1961: 290).

---

6. Hay que clarificar que, aún dentro del contexto de La Ley Marcial, por la necesidad de presentarse como democrático, el partido KMT permitió la elección de autoridades en las aldeas, municipios, y cantones, aunque no al nivel provincial (es decir, nacional). Asimismo, aunque la organización de partidos políticos de oposición fue prohibida, se constituyeron "facciones" locales competitivas (Bosco 1992).

Vale mencionar también que, al mismo tiempo que las Asociaciones se desempeñaron de una manera autónoma a nivel local, el gobierno taiwanés las utilizó como instrumentos de control político (Manig 1979: 234). Por esta razón, las Asociaciones no podían establecer relaciones horizontales entre ellas. Además, las redes de seguridad estatal penetraron a las Asociaciones que también fueron utilizadas como mecanismos para la divulgación de la propaganda política (Moore 1988: 137).

Dentro del cuadro socio-organizativo del sector agrario, una de las instituciones claves fueron las Asociaciones de Regantes (ARs), también heredadas de la época colonial japonesa y reorganizadas en el curso de la reforma agraria para convertirlas en más representativas y eficaces. Las 17 ARs de Taiwán (una para cada cuenca) y la Asociación Conjunta de ellas, fueron responsabilizadas con la construcción y mantenimiento de los sistemas de irrigación en sus respectivos territorios; con el manejo de los recursos hidráulicos; y con la colección de las cuotas de los socios usuarios (Artículo 7 de la legislación pertinente, en Cheng 1961: 294-295).

De una manera similar a las Asociaciones de Granjeros, los miembros de las ARs elegían representantes de las áreas que correspondían a cada Pequeño Grupo -el nivel de base- a un Congreso de Delegados de los Socios de las Asociaciones de Regantes. Además de elegir el Director de las ARs, los representantes "supervisaron los informes financieros, aprobaron los planes operacionales, determinaron la tasa de las cuotas, y revisaron propuestas hechas por los miembros" (Mao 1992: 77). Cualquier persona residente en la área de un Pequeño Grupo podía ser socio de la respectiva AR, pero dos tercios de los representantes elegidos tuvieron que ser agricultores.<sup>7</sup> Se les animó, en particular, a los granjeros jóvenes a presentarse para elección como delegados y, a las ARs en general, se les consideró como mecanismos impor-

tantes para el fomento de capacidades de liderazgo entre los granjeros jóvenes (Yager 1988: 137).

El financiamiento básico para el funcionamiento diario de las ARs se derivó inicialmente de las cuotas de los usuarios, que variaron según la productividad de la tierra y fueron pagados en especie (arroz). Sin embargo, a través de los años, los subsidios públicos se convirtieron en más y más importantes, a consecuencia de los costos crecientes (sueldos, materiales, etc.) de la mantención del sistema, asociados con la industrialización y desarrollo económico general de la isla (Mao 1992: 79); así, desde 1973, los subsidios han representado entre 85 y 95 por ciento de los costos de la mantención y mejoramiento de la infraestructura de riego (Yager 1988: 137; ver también Lam 1996: 1047).

La provisión del agua era encargado a los empleados de cada AR quienes, de acuerdo a los reglamentos y como consecuencia de la relativa debilidad tecnológica de la infraestructura de irrigación, tenían que trabajar en comunicación constante y eficaz con los usuarios (Wade 1995: 2045) organizados en los Pequeños Grupos, cada uno a cargo de una extensión de 50-150 hectáreas. Estos Grupos, con líderes elegidos, estaban divididos en "equipos" que también elegían a sus líderes (Mao 1992: 78).

Junto con los reglamentos formales, existieron otros sistemas de control informales por parte de los socios de las Asociaciones de Granjeros y de

---

7. De acuerdo a la legislación (Artículo 9), áreas con menos de 10,000 hectáreas pueden elegir 50 delegados; áreas entre 10,000 y 50,000 hectáreas tienen derecho a 100 delegados; y áreas de más de 50,000 hectáreas eligen un máximo de 150 delegados.

Regantes. Para ofrecer dos ejemplos: primero, para expresar su disconformidad con el comportamiento de los técnicos responsables de la colección de las cuotas, los socios de las ARs simplemente podían dejar de pagar estas cuotas; segundo, el reclutamiento local de los empleados de las AMGs y ARs, y su residencia permanente en sus localidades de origen, se prestaron tanto para la formación de confianza y comunicación eficaz entre ellos y los granjeros como para la mantención de una capacidad de control por parte de los últimos a través de la presión social o del ostracismo (Lam 1996: 1047; Lason 1989: 42).<sup>8</sup>

Finalmente, tenemos que mencionar tanto el sistema complejo de cooperativas de comercialización y de agencias públicas como la envergadura del sistema de instituciones de investigación agraria. Entre las primeras, se encontraron: La Cooperativa Provincial de Comercialización de Fruta (con 86,600 miembros a fines de los ochenta) que tenía un sistema de auto-gobierno parecido al de las Asociaciones de Granjeros (Mao 1992: 79-81);<sup>9</sup> la Corpora-

ción Taiwanés de Azúcar y el Fondo Taiwanés de Estabilización Azucarera, agencias públicas que contrataron con los productores para comprar cantidades fijas a precios negociados;<sup>10</sup> la Oficina del Monopolio de Vino y Tabaco y el Fondo para el Desarrollo de la Industria Lechera, agencias gubernamentales de fomento, regulación, y provisión de subsidios (Davison 1993: 264-285).

Con referencia a la investigación agraria y agro-industrial en Taiwán, existieron cuatro categorías de instituciones: "(1) institutos provinciales de investigación agraria, (2) Institutos de investigación industrial, (3) Universidades Agrarias, y (4) organizaciones autónomas de investigación... que formaron una red con una presencia en todas partes de la isla" (Mao 1992: 81). La primera categoría incluyó seis institutos del Departamento de Agricultura y Bosques del gobierno taiwanés, que trabajaron sobre agricultura (con 210 técnicos a fines de los ochenta), silvicultura, ganadería (con 185 técnicos), salud animal, pesquería (con 100 técnicos), y química agrícola y sustancias

---

8. Las AMGs, por ejemplo, trataron de asegurar que todas las aldeas del municipio fueran representadas entre sus empleados y técnicos (Stavis 1974: 95).

9. Por debajo de la oficina central de la Cooperativa Provincial de Comercialización de Fruta, funcionan ocho sucursales locales "responsables o para la colección, clasificación de calidad, empaque, y embarque de la fruta para la exportación, o transporte a los terminales para el consumo doméstico... Además, la Cooperativa de Comercialización de Fruta maneja una fábrica moderna de producción de cajas de cartón utilizadas exclusivamente para la comercialización de la fruta. La Cooperativa también maneja centros de abastecimiento directo... La fruta que se vende en estos centros viene directamente de los granjeros miembros de la Cooperativa y se vende directamente a los consumidores... De esta manera, los granjeros evitan la explotación por parte de comerciantes, reducen sus costos, e incrementan sus ingresos" (Mao 1992: 80-81).

10. El azúcar representó 61.0 por ciento de las exportaciones agrícolas en 1952; 54.6 en 1955; 61.5 en 1960; 22.6 en 1965; 14.6 en 1970; 29.1 en 1975; y 12.1 en 1980 (Yager 1988: 249).

tóxicas, todos con sus respectivas estaciones de campo; la segunda se refiere a institutos mantenidos por la Corporación (estatal) Taiwanés de Azúcar, el Monopolio (estatal) de Tabaco y Vino, la Cooperativa de Comercialización de Fruta, y la Asociación de la Industria Alimenticia de Taiwán; en la tercera, se ubican dos universidades y dos colegios técnicos; y en la cuarta, se encuentran tres instituciones especializadas (Mao 1992: 81-85).

En suma, las Asociaciones de Granjeros se destacaron por: sus amplios poderes y responsabilidades en la provisión de servicios; sus poderes monopólicos en los mercados que más importaban a los socios; sus estructuras participativas (aunque verticalmente organizadas) que aseguraron la rendición de cuentas a los socios, un proceso facilitado por el reclutamiento local de los técnicos y empleados; y su gran autonomía a nivel local para responder a las condiciones específicas de cada aldea. Además, funcionaron en el contexto de otras instituciones representativas (como las Asociaciones de Regantes) y de apoyo (como las instituciones de investigación agraria).

#### **LA EVOLUCION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ASOCIACIONES CON REFERENCIA A LAS POLITICAS MACROECONOMICAS**

Junto con la reforma agraria, las Asociaciones de Granjeros se convirtieron rápidamente en las instituciones centrales de la economía agraria de Taiwán. Representaron el vehículo principal de la implementación de políticas de fomento agropecuario por parte del partido Kuomintang (KMT) y de la Comisión Conjunta (JCRR). Sin embargo,

la JCRR nunca se involucró directamente en la ejecución de las políticas agropecuarias; actuó a través de las instituciones locales más cercanas a los agricultores -las Asociaciones de Granjeros y de Regantes (ARs)-.

Aunque el gobierno central de Taiwán era profundamente autoritario, y las Asociaciones no podían jugar un rol político activo a nivel provincial (es decir, nacional), como ya hemos sugerido, ellas sí disfrutaron de un alto nivel de autonomía en todo lo que se refería a cuestiones agrarias y rurales. Esta autonomía permitió una actuación innovadora por parte de las Asociaciones para adaptar las políticas provinciales a las condiciones y preocupaciones locales. Por otra parte, internamente, las Asociaciones funcionaron de una manera democrática, con representaciones elegidas (viz, arriba). De hecho, varios analistas han sostenido que las Asociaciones de Granjeros y de Regantes representaron foros importantes de preparación de los agricultores taiwaneses en el funcionamiento democrático y aportaron, de una manera significativa, al fortalecimiento de la sociedad civil taiwanesa y al proceso paulatino de su apertura política (King 1990: 116-117).

El número de socios en las Asociaciones creció rápidamente en el curso de la reforma agraria. Aunque existen evidencias de coerción oficial para hacerse socio (Moore 1988: 138) -y obviamente jugó un rol clave el hecho de la posición monopólica de las Asociaciones en la venta de insumos, en la comercialización de la mayor parte del producto agrícola, etc - el alcance y la calidad de los servicios ofrecidos contribuyeron de una manera decisiva a su crecimiento rápido y a su éxito. En

efecto, la capacidad de atraer "miembros asociados" era clave para el crecimiento de las operaciones de crédito de las Asociaciones: para la década de los ochenta, los asociados llegaron a conformar hasta el 80% de la membresía total en muchos municipios (Yager 1988: 142). Las atracciones principales incluyeron: términos más favorables que los ofrecidos por los bancos para obtener crédito; tiendas cooperativas con precios altamente competitivos; y becas no solo para los hijos de los socios sino también para los hijos de los miembros asociados (Yager 1988: 146).

Efectivamente, las Asociaciones de Granjeros se convirtieron en la fuente principal de crédito en las zonas rurales, y las ganancias derivadas de los préstamos en la fuente principal de sus ingresos. En 1977, las Asociaciones avanzaron el 80% de todos los préstamos en el sector agrario de Taiwán, y el interés sobre estos préstamos generó el 96% de sus rentas (Yager 1988: 135 y 146). A consecuencia, especialmente en las zonas más prósperas de la provincia, la capacidad de financiar los servicios de extensión se hizo más y más fácil con la expansión de las operaciones de crédito. En 1965, 320 de los 344 Asociaciones Municipales de Granjeros existentes en ese entonces (el 93 por ciento de ellas) funcionaron con superávits (Yager 1988: 133). Sin embargo, la existencia de superávits no garantizó siempre la posibilidad de prestar servicios comprensivos de extensión, y la falta de recursos se mantuvo como un

problema en las zonas rurales más pobres de Taiwán (Lasson 1989: 63; Yager 1988: 136).

Además de proveer crédito a los agricultores, las Asociaciones funcionaron como el destino de sus inversiones, en forma de depósitos en las cuentas de las Asociaciones. El gobierno taiwanés promovió un programa de movilización de ahorros voluntarios que resultó en el incremento rápido de estos depósitos, de U.S.\$ 6 millones en 1954 a U.S.\$ 124 en 1970. A veces, los depósitos llegaron a exceder el monto de los préstamos y se invirtieron en otros sectores de la economía. Aunque algunos investigadores han sostenido que los pequeños agricultores no pueden generar ahorros significantes, en Taiwán, las familias agrícolas lograron ahorrar, como promedio, entre 19 y 31 por ciento de sus ingresos totales (Adams 1978: 550-551).

Las operaciones de crédito de las Asociaciones tenían su complemento en la asistencia técnica y los servicios de extensión. Al llegar a la oficina de su respectiva Asociación Municipal para buscar crédito, se le aconsejó al agricultor de tomar ventaja de los servicios de asistencia técnica ubicados en el mismo edificio (Yager 1988: 135). Los servicios de extensión, por otro lado, se dividieron en tres categorías principales: Clubes 4-H (para los jóvenes),<sup>11</sup> Grupos de Discusión Agraria (casi exclusivamente de hombres), y Grupos para el Mejoramiento del Hogar (para las mujeres) (Yager 1988: 156).

Para el año 1978, existieron 3,230 Clubes 4-H, patrocinados por 272

---

11. Modelados en los clubes 4-Hs, establecidos en los Estados Unidos. Las "Hs" son "cabeza" (head), "corazón" (heart), "manos" (hands), y "salud" (health).



Asociaciones (Yager 1988: 156). Los objetivos de los Clubes no sólo incluyeron la enseñanza de habilidades agrícolas sino la promoción de auto-confianza, disciplina, y capacidad para liderazgo entre los jóvenes rurales.

La mayor parte de la asistencia técnica -centrado en el uso de insumos químicos y biológicos- se transmitió a través de los Grupos de Discusión que las Pequeñas Unidades Agrícolas (PUAs) tuvieron que organizar. Típicamente, un Grupo de Discusión tenía aproximadamente 20 miembros que, en reuniones mensuales o bimensuales con los agentes de extensión, discutieron toda la variedad de cuestiones relevantes -desde la producción del arroz hasta la crianza de gallinas, la utilización de pequeña maquinaria y fertilizantes químicos, etcetera-.

Finalmente, los Grupos para el Mejoramiento del Hogar enfocaron cuestiones relacionadas a la salud y nutrición además de la organización de actividades productivas caseras que pudieran generar ingresos para las mujeres (Yager 1988: 157).

Como ya anotamos, la eficacia de las Asociaciones de Granjeros en la provisión de servicios se explica, en buena parte, por la contratación de empleados en las aldeas y municipios donde tenían que trabajar. Esto se hizo, inicialmente por necesidad: los chinos continentales que llegaron en 1949 con el KMT no podían entender el dialecto de los chinos taiwaneses nativos. A consecuencia, las Asociaciones se convirtieron en una de las pocas instituciones públicas no dominadas por los continentales. La contratación local de los empleados, que normalmente también vivían en las pequeñas granjas y tenían un conocimiento íntimo de las

condiciones rurales de su área, facilitó la comunicación eficaz entre los socios y las Asociaciones (Lasson 1989: 42; Lam 1996: 1047).

Con referencia a la capacidad de las Asociaciones de Granjeros de prestar servicios de comercialización, este resultó de los derechos monopólicos otorgados a ellas por el gobierno taiwanés. Como ya señalamos, los agricultores podían vender su arroz, y muchos otros productos, sólo a través de sus respectivas Asociaciones, un hecho importante para la generación de ganancias que podían ser utilizadas para ampliar los servicios prestados a los socios.

Ahora bien, si el funcionamiento de las Asociaciones explica una buena parte del éxito del desarrollo agrario taiwanés (Yager 1988: 158), cuáles son los otros factores involucrados? O para formular la pregunta desde otro ángulo: cuáles fueron las condiciones generales que permitieron el funcionamiento exitoso de las Asociaciones?

En realidad, el estado taiwanés jugó un rol altamente intervencionista en la promoción de un patrón balanceado y equitativo de desarrollo rural. Construyendo sobre la herencia colonial japonesa, invirtió fuertemente en la ampliación de los sistemas vial, de irrigación, de educación, y de investigación agrícola (Chowdhury e Islam 1993: 57). La inversión pública en la infraestructura rural no sólo ayudó a incrementar la eficiencia de la producción agrícola sino también a generar oportunidades de empleo (y por eso mayores ingresos y capacidades de inversión) entre los granjeros durante un período -los 1950s y 1960s- de excedentes de mano de obra en el campo (Wu 1992: 139). El conjunto de las polí-

ticas de apoyo convirtieron a la agricultura en una actividad casi continua, eliminando su estacionalidad. Finalmente, es necesario reconocer que, en los 1950s, el ejército taiwanés absorbió una proporción significativa de mano de obra - casi 10% de la población o 600,000 hombres (Oshima 1993:116)<sup>12</sup>.

Durante estas dos décadas, la política económica global del Taiwán estaba orientada, en parte, a la extracción del excedente rural para la inversión en otros sectores, especialmente en la industria (Peng 1993: 99-106), a través del Programa Trueque Arroz-Fertilizantes administrado por las Asociaciones de Granjeros (Ka y Seldon 1986: 1306). El estado también contrató a las Asociaciones para implementar sus políticas de desarrollo rural a costos por debajo de los verdaderos: a menudo, las Asociaciones tenían que cubrir la diferencia en estos costos, recurriendo a sus propios recursos (Moore 1988: 128).

Sin embargo, aunque la extracción del excedente a través del Programa Trueque Arroz-Fertilizantes y los contratos con las Asociaciones para la provisión de servicios públicos tuvieron un impacto negativo en los ingresos de los agricultores, como ya señalamos, el Estado también ofreció precios negociados de incentivo para otros productos y promovió oportunidades de empleo no-agrícola. Por otra parte, además de las oportunidades de trabajo en la construcción de obras públicas, la estrategia de industrialización descentralizada (otra herencia de la época colonial) jugó un rol clave en la generación del em-

pleo y en el incremento de los ingresos familiares no-agrícolas de los granjeros (Chowdhury e Islam 1993: 64; Kuo, Rannis, y Fei 1979: 8-17). En otras palabras, la industrialización no favoreció a las zonas urbanas en perjuicio de las zonas rurales. En 1971, 50 por ciento de las plantas industriales estaban ubicadas en las zonas rurales (Gallin 1984: 384); esta proporción de plantas -concentradas en el procesamiento de alimentos, en textiles, y en la manufactura de maquinaria ligera- se incrementó a 64 por ciento en 1976 (Peng 1993: 113). Como indicamos en la introducción de nuestro trabajo, el ingreso promedio familiar de los agricultores llegó a superar el ingreso promedio de familias urbanas en 1964; cuando la proporción cayó a 79.6 por ciento en 1970, el gobierno taiwanés respondió al descontento político de los granjeros con una serie de medidas diseñadas a mantener la equidad en la distribución de ingresos (Moore 1988: 126 y 141).

Estas medidas incluyeron: la reducción de los precios de fertilizantes en 1970 y, otra vez, en 1971; la disolución del a menudo resentido Programa Trueque Arroz-Fertilizantes en 1972; la duplicación del precio de compra del arroz en 1976, seguida por la introducción de subsidios en 1976; incrementos fuertes en las inversiones públicas en la infraestructura, crédito, y comercialización rurales (Huang 1993: 56; Moore 1988: 141). La escasez mundial de la producción de cereales de 1972 y la crisis petrolera de 1973 reforzaron la importancia de la seguridad alimentaria en las políticas estatales, y los subsi-

---

12. Durante los primeros años del gobierno del KMT en Taiwán, el gasto militar llegó hasta 40 a 50% del presupuesto del estado (Park y Johnston 1995: 203).

dios para, juntos con la protección de la agricultura se convirtieron en una fuente de fricción entre Taiwán y los Estados Unidos. Esto ocurrió aunque el peso comparativo de los subsidios taiwaneses en los ochenta -según una medida- llegó a un promedio de 19.2% en contraste con 24.6% en los Estados Unidos, 31 en la Comunidad Europea, y 71 en el Japón (Peng 1993: 105).

Con la industrialización acelerada del Taiwán, paulatinamente, el agro perdió su rol central en la economía: la proporción de empleo generado por la agricultura cayó de 55.6% en 1953 a 36.7 en 1970 y 15.3 en 1987; y la participación del sector en el producto interno bruto cayó de 38.4 por ciento a 18.0 y después a 6.3 entre los mismos años (Mao 1992: 69). La creciente incorporación de tierra, trabajo, y capital en otros sectores de la economía culminó, en 1974, en la reforma de la legislación pertinente a las Asociaciones de Granjeros: entre los cambios más importantes, se extendió la posibilidad de ser socio (y por eso, el privilegio de voto), a familias no-cultivadoras.

Con estos cambios, las Asociaciones se dirigieron, más y más, hacia el fomento de sus empresas y operaciones financieras rurales (Moore 1988: 142; Yager 1988: 136; Lasson 1989: 12), en perjuicio de su trabajo de extensión. Al mismo tiempo, las elecciones internas de las Asociaciones se politizaron en una situación en la cual: "quien gana el apoyo de la Asociación de Granjeros, gana la elección local" (citado por King 1990: 121)

Desde los mediados de los setenta, han surgido debates animados sobre el futuro de la agricultura en Taiwán, con referencia a: la "feminización" de la agricultura sin representación de mu-

jerer en las Asociaciones de Granjeros (Gallin 1984); los niveles de subsidios; el tamaño minúsculo de las unidades de producción; la regulación de los sistemas de comercialización; el costo creciente y la escasez de mano de obra; los impactos ambientales de la utilización intensiva de fertilizantes y pesticidas químicos, etc. (resumidos en Davison 1993: 339-453; Wardenier 1985).

No vamos a entrar en estos debates, no sólo por falta de espacio y tiempo sino también porque las enseñanzas más relevantes del modelo de desarrollo agrario y rural promovido en Taiwán para otros contextos socio-políticos, en donde una proporción grande de la población sigue trabajando en el sector agrario, surgen de la época 1949-1974. Sin embargo, quisiéramos comentar brevemente sobre un argumento que se presenta a menudo en la literatura sobre el éxito económico taiwanés -el rol de los patrones culturales en el desarrollo de la isla-

A menudo, se encuentran referencias al espíritu emprendedor, trabajador, y disciplinado de los chinos para explicar los logros de los taiwaneses, y también de los chinos continentales. Sin negar la importancia de la cultura -y la necesidad de diseñar programas de desarrollo rural con atención a las diferentes pautas culturales de las poblaciones rurales del tercer mundo- las evidencias sostienen que todas las poblaciones rurales pobres responden a incentivos y oportunidades cuando se les presenten en una manera apropiada y honesta, y cuando se les incluyen como participantes verdaderos en el diseño y manejo de los programas. Los 18 pequeños y grandes proyectos "exitosos" resumidos en el tomo Reasons

for Hope se desarrollaron en contextos culturales tan diversos como las de la India y Tailandia en Asia, Haití y Guatemala en América Latina, y Tanzania y Malawi en África. En lo que sigue, vamos a considerar el caso taiwanés a la luz de estas experiencias comparativas.

### **LA IRRELEVANCIA DE LAS ASOCIACIONES PARA OTROS CONTEXTOS SOCIOPOLITICOS?**

Son notables los elementos comunes de organización y funcionamiento compartidos por las Asociaciones de Granjeros de Taiwán y los 18 casos exitosos de desarrollo rural -promovidos por ONGs y agencias públicas- analizados en Reasons for Hope.

Entre estos elementos compartidos, que aseguraron avances importantes en las condiciones de vida en el campo, se encuentran: la participación de la población involucrada en todos los aspectos de un proyecto; la presencia de un liderazgo responsable a, o elegido por los participantes, obligado a rendir cuentas a ellos; el reclutamiento local de extensionistas y otros empleados, junto con el establecimiento de relaciones informales de comunicación entre ellos y los beneficiados de los programas; procedimientos simples y entendibles; mantención de sistemas de capacitación permanente, no sólo para los participantes o beneficiados sino también entre las personas externas que tienen que aprender e internalizar nue-

vas pautas de comportamiento; evaluaciones frecuentes, preferiblemente participativos; tecnologías apropiadas al alcance de los participantes; actividades que no implican grandes riesgos -políticos o económicos- y que rinden por lo menos algunos mejoramientos visibles en el corto plazo. Además, los autores de los ensayos incluidos en el tomo, organizadores o administradores de los mismos casos que analizan, señalan la importancia de la asistencia externa -financiera y/o técnica, nacional e internacional- hasta que se logre la sostenibilidad, un proceso que puede ser más o menos largo.<sup>13</sup>

Todos estos elementos se pueden encontrar presentes, en una u otra forma, en las Asociaciones de Granjeros y de Regantes de Taiwán.

Algunos de los líderes de proyectos incluidos en el tomo también destacan la importancia de empezar con la investigación-acción en combinación con ensayos a pequeña escala (Khan 1997: 26-28) y, para facilitar la cooperación, se refieren a una cierta homogeneidad social entre la población participante. El primero de estos no era necesario en el caso taiwanés por tratarse de una reforma de instituciones que ya tenían una larga trayectoria, y el segundo fue logrado, en buena parte, a través de la reforma agraria que igualó el acceso a la tierra y a otros bienes por parte de la población rural.<sup>14</sup> Sin embargo, la participación de la mujer, otro factor señalado en el tomo, fue muy limitada

---

13. En términos generales, estos elementos también corresponden con los identificados como presentes en otros casos exitosos. Ver, por ejemplo, el análisis de las queseras de Salinas, provincia de Bolívar en el Ecuador, en Bebbington et al. (1992: 29-62).

14. Es necesario mencionar que la pequeña minoría nativa de Taiwán - eso es, la población original- no se benefició tanto como los descendientes de los chinos que empezaron a migrar hacia la isla, en números significantes, en los 1600.

en Taiwán, aunque no totalmente ausente si tomamos en consideración a los Grupos para el Mejoramiento del Hogar (Gallin 1984).

Con referencia al crédito, los directores de los programas exitosos -Muhammud Yunus, el fundador del Banco Grameen entre ellos- sostienen que hay que fijar la tasa de interés con referencia a las tasas prevalentes en los mercados y de promover el ahorro. De hecho, varios otros investigadores de programas de crédito rural también mantienen que el crédito subsidiado, en lugar de fortalecer a una institución, puede convertirse en una fuente importante de debilitamiento de las organizaciones rurales.

Para resumir sus argumentos, sostienen que la provisión de préstamos concesionarios obliga a las organizaciones a racionar el crédito, que, a su turno, no sólo genera riesgos de corrupción sino también erosiona el fondo de capital, a la vez que fomenta la dependencia en la organización externa fuente de los subsidios. Además, el crédito concesionario tiende a parar en las manos de los agricultores más prósperos y, por eso, los programas subsidiados suelen terminar generando resentimientos entre los agricultores más pobres que no tienen acceso al crédito subsidiado y que, por esta razón entre otras, pierden interés en las organizaciones rurales. El crédito concesionario también convierte en muy difícil la posibilidad de ofrecer tasas de interés su-

ficientemente altas para atraer los ahorros que pudieran expandir el fondo de capital disponible para préstamos (Adams 1978: 557-559).

En este respecto, las Asociaciones de Granjeros de Taiwán obedecían los consejos arriba resumidos. El crédito no fue subsidiado ni por el gobierno ni por la JCRR aunque si quedaba levemente por debajo del techo fijado por el Banco Central (Mao 1992: 76). Sin embargo, es esencial reconocer que la combinación de políticas seguidas, e instituciones organizadas y apoyadas, por el gobierno taiwanés -que, conjuntamente, eliminaron los principales riesgos enfrentados por los productores- les permitió a la gran mayoría de los granjeros no sólo pagar sin mayores dificultades los intereses de mercado de los préstamos facilitados por sus Asociaciones sino también facilitó la inversión en las actividades productivas.<sup>15</sup>

En contraste con los proyectos, programas, e instituciones exitosos analizados en *Reasons for Hope*, las Asociaciones de Granjeros taiwaneses formaron solo una parte -aunque una parte importante- de una política global de desarrollo rural y provincial (es decir, nacional). A este contraste se puede explicar con referencia a las diferencias en la intensidad de voluntad política presente.

Primero, por todas las razones ya anotadas, el proceso de desarrollo rural de Taiwán empezó con la voluntad política -por parte del gobierno taiwanés y

---

15. Con referencia a la importancia de eliminar a los principales riesgos, ver Benziger (1996). El ejecuta una comparación entre el caso taiwanés y un programa de diversificación de producción para la exportación promovido por el gobierno de Tailandia. El último negoció con las transnacionales de agro-exportación para asegurar la reducción de riesgos para los pequeños agricultores.

su benefactor estadounidense- de ejecutar una reforma agraria profundamente equitativa y garantizar la seguridad alimentaria de la población. En este respecto, vale anotar que dos de las experiencias más exitosas a gran escala presentadas en *Reasons for Hope* -la organización de cooperativas de comercialización de leche y de aceite comestible en la India- disfrutaron de un fuerte apoyo gubernamental y de recursos masivos donados por organismos internacionales (Kurien 1997: 119).<sup>16</sup>

Segundo, precisamente por la presencia de una fuerte voluntad política, se le dió a la Comisión Conjunta (JCRR) un estatus semi-autónomo que le permitió "adoptar una visión de largo plazo ... porque estaba apartado de las presiones diarias, políticas y burocráticas, de un ministerio típico de agricultura" (Mao 1991: 85). En términos comparativos, las experiencias analizadas en el tomo mencionado resaltan los problemas burocráticos que se pueden evitar solo cuando existe una voluntad política decisiva y/o cuando la agencia ejecutora disfruta de cierta autonomía y capacidad vis-a-vis el gobierno -por ejemplo, un decreto presidencial en el caso de un programa de Manejo Integrado de Plagas en la Indonesia. A través de un programa de reentrenamiento del personal de las agencias públicas involucradas y un trabajo in-

tensivo de extensión, el programa logró una reducción por la mitad de la utilización de pesticidas químicos: ayudó el hecho que 57 variedades de éstas fueron simplemente prohibidas en el decreto mencionado (Oka 1997: 188).<sup>17</sup>

Tercero, se les empoderó a las Asociaciones de Granjeros de Taiwán - a través de una legislación coherente- a auto-gobernarse a nivel local y a desarrollar una multiplicidad de actividades comerciales y de apoyo para los pequeños productores (ver sección 2 arriba). A su vez, este tipo de empoderamiento no hubiera sido posible sin la decisión política de llevar a cabo una reforma agraria que cambió las relaciones de poder político en el campo para asegurar la legitimidad del gobierno frente a la población rural.

En contraste, la gran mayoría de los proyectos y programas presentados en *Reasons for Hope* fueron ejecutados en sociedades donde las viejas estructuras de poder (económicas y burocráticas) se mantuvieron intactos. Esta es una problemática a que los autores, organizadores y administradores de los programas, no se dirigen. Por la mayor parte, rehuyen comentarios sobre los procesos políticos y relaciones de poder nacional e internacional dentro de los cuales tuvieron que desarrollar sus esfuerzos. Sin embargo, los pocos comentarios sobre estos te-

---

16. Para ayudar a establecer la presencia masiva y "confiable" de las cooperativas de leche en los principales mercados urbanos de la India, la Comunidad Europea donó 125,000 toneladas de leche en polvo y 40,000 toneladas de aceite de mantequilla, valorizadas a 42 millones de dólares (Kurien 1997: 114).

17. Oka también anota: "A las compañías productoras de pesticidas se les presentó el reto de adoptar una nueva orientación; en vez de preocuparse simplemente con las ganancias, ahora tuvieron que mostrar una mayor preocupación con el medio ambiente y la salud humana" (1997: 189).

mas que se encuentran el el tomo son sumamente relevantes.

Concluimos con unos breves ejemplos de estos. Algunos de los contribuyentes a *Reasons for Hope* cuestionan explícitamente ciertos aspectos de las dominantes ideologías económicas. El director del ya mencionado programa para fortalecer el poder de mercado de las cooperativas lecheras y de aceite comestible en la India critica las doctrinas económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI): específicamente, la interpretación (estática) de ventajas comparativas por parte del FMI y su consecuente oposición a la utilización de subsidios para ayudar a los productores pobres para obtener acceso a los mercados. El Fondo protestó la utilización de subsidios en la creación de estas instituciones cooperativas exitosas de comercialización (Kurien 1997: 119).

Murray, el organizador de un proyecto de reforestación, que evolucionó naturalmente hacia la agro-silvicultura -a base de donaciones de árboles de semillero a campesinos haitianos- critica al USAID con referencia a la misma cuestión: un nuevo director local del USAID que llegó a Haití en 1991 decidió que, no había que mimar más a los campesinos haitianos con subsidios; tendrían que pagar el costo total de mercado de los árboles. . . Sin embargo, esta oposición a los subsidios aparentemente era limitada a los agricultores haitianos porque no se aplicó a los oficiales del gobierno y a los contratistas extranjeros cuyos sueldos y vehículos son rutinariamente subsidiados por la agencia (Murray 1997: 249).

El resultado de este cambio de política era que la plantación de semille-

ros paró casi totalmente, en contraste con los 20 mil semilleros distribuidos - de los cuales el 60% sobrevivieron en los cuatro primeros años del programa. Mientras tanto, el costo del programa subió de U.S.\$ 70.= a U.S.\$ 750.= por persona beneficiada (Murray 1997: 250).

Otros de los organizadores y administradores de proyectos se refieren a la manera en que trataron de organizar actividades que no parecieran "amenazantes" (por ejemplo, Khan 1997: 30), para evitar reacciones en contra por parte de los poderes locales o nacionales. Y uno de ellos describe la oposición violenta de grupos monopólicos de comerciantes en contra de la comercialización cooperativa de aceite comestible en la India: "nuestros oficiales han sido brutalmente asaltados, nuestras oficinas saqueadas, y nuestras plantas de procesamiento saboteadas y quemadas" (Kurien 1997: 118). Es notable el contraste con Taiwán, donde la acción energética del estado impidió una reacción terrateniente y permitió la creación de confianza - o, en otras palabras, la conquista del miedo - entre los pequeños productores.

Claramente, se necesitan transformaciones profundas en las relaciones de poder -en el mercado y en el estado- para crear una situación como la taiwanesa en que las Asociaciones de Granjeros (e instituciones asociadas) no sólo ejercen el poder local sino también disfrutaban de un poder de monopolio en los mercados que más importan a sus socios. Aunque el patrón político-económico de desarrollo de Taiwán no fuera replicable como tal, como hemos sostenido, el caso ofrece

enseñanzas importantes sobre el diseño institucional y rol de la agricultura y del sector rural en general para cualquier proceso de desarrollo socialmente sostenible.<sup>18</sup>

---

18. Un análisis particularmente agudo de la relevancia de la historia económica de los "tigres" para los debates sobre el desarrollo se encuentra en Bienefeld (1988).

## BIBLIOGRAFIA

Adams, Dale W. (1978), "Mobilizing Household Savings through Rural Financial Markets", **Economic Development and Cultural Change** 26, no. 3.

Bebbington, Anthony, Galo Ramon (coordinador), Hernán Carrasco, Víctor Hugo Torres, Lourdes Peralvo, y Jorge Trujillo (1992), **Actores de Una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad**. Quito: COMUNIDEC.

Bebbington, Anthony y Graham Thiele (1993), **Non-Governmental Organizations and the State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development**. London y New York: Routledge.

Benziger, Vincent (1996), "Small Fields, Big Money: Two Successful Programs in Helping Small Farmers Make the Transition to High Value Added Crops", **World Development** 24, no. 11 (November).

Bienefeld, Manfred (1988), "The significance of the newly industrializing countries for the development debate", **Studies in Political Economy** 25 (Spring).

Bosco, Joseph (1992), "Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics", **Ethnology** 31, no. 2 (April).

Calkins, Peter (1992), "Chinese Rural Development: Historical Parallels and Recent Hypotheses" en Peter Calkins, Wen S. Chern, y Francis C. Tuan (eds.), **Rural Development in Taiwan and Mainland China**. Boulder: Westview.

Cheng, Chen (1961), **Land Reform in Taiwan**. Taiwan: China Publishing Co.

Chowdhury, Anis e Yanatul Islam (1993), **The Newly Industrializing Economies of East Asia**. London y New York: Routledge.

Davison, Gary Marvin (1993), **Agricultural Development and the Fate of Farmers in Taiwan, 1945-1990**. Unpublished PhD dissertation, University of Minnesota.

Director-General of Budget, Accounting, & Statistics (1994), **Statistical Yearbook of the Republic of China 1994**. Taipei: Executive Yuan, Republic of China.

Fei, John C.H., Gustav Ranis, y Shirley W.Y. Kuo (1979), **Growth with Equity: The Taiwan Case**. London: Oxford University Press.

Gallin, Rita S. (1984), "The Entry of Chinese Women into the Rural Labour Force: A Case Study from Taiwan", **Signs** 14, no. 3 (Spring).

Grabowski, Richard (1994), "Peasant Agriculture and the Distribution of Power in Pre-War Asia", **Canadian Journal of Development Studies** 15, no. 2.

Griffin, Keith (1989), **Alternative Strategies for Economic Development**. London: MacMillan, en asociación con la OECD.

Huang, Sophia Wu (1993), "Structural Change in Taiwan's Agricultural Economy", **Economic Development and Cultural Change** (October).

Hulme, David y Paul Mosley (1996), **Finance Against Poverty** (2 tomos). London: Routledge.



Islam, Yanatul y Anis Chowdhury (1997), **Asian-Pacific Economies**. London y New York: Routledge.

Ka, Chih Ming y Mark Seldon (1986), "Original Accumulation, Equity, and Late Industrialization: The cases of socialist China and capitalist Taiwan", **World Development** 14 (October-November).

Khan, Akhteer Hameed, "The Orangi Pilot Project: Uplifting a Periurban Settlement near Karachi, Pakistan" en Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, y Milton J. Esman (eds.) (1997), **Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development**. West Hartford: Kumarian Press.

Kikuchi, Masoa y Yujiro Hayami (1978), "Agricultural Growth Against a Land Resource Constraint: A Comparative History of Japan, Taiwan, Korea, and the Philippines", **Journal of Economic History** 38 (December).

King, Rong-Yung (1990), **How does foreign economic assistance influence the domestic politics of a developing country: the political implications of the Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) in Taiwan**. Unpublished PhD dissertation, University of South Carolina.

Kuo, Shirley, Gustav Ranis, y John C.H. Fei (1981), **The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China, 1952-1979**. Boulder: Westview Press.

Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, y Milton J. Esman (eds.) (1997), **Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development**. West Hartford: Kumarian Press.

Kurien, V. (1977), "The AMUL Dairy Cooperative: Putting the Means of Development into the Hands of Small Producers in India" en Krishna et al., **op.cit.**

Lam, W. F. (1996), "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan" **World Development** 24, no. 6 (June).

Lasson, Askel de (1989), **A Restudy of the Taiwan Farmer's Associations**. Gottingen: Edition Heredit.

Manig, Winfried (1979), "The Spatial Dimension of Rural Development: Factors Determining the Size of Operational Areas of Farmer's Associations in Taiwan", **Asia Quarterly** 3.

Mao, Yu-Kang (1992), "Institutional Organizations in Taiwan's Agricultural Development" en Calkins, **op.cit.**

Moore, Mick (1988), "Economic Growth and the Rise of Civil Society: Agriculture in Taiwan and South Korea" en Gordon White (ed.), **Development States in East Asia**. London: MacMillan.

Murray, Gerald F. (1997), "A Haitian Peasant Tree Chronicle: Adaptive Evolution and Institutional Intrusion", en Krishna et al., **op.cit.**

North, Liisa (1997), "Que Pasó en Taiwan? Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural" en Luciano Martínez (ed.), **El Desarrollo Rural Sostenible**. Quito: FLACSO.

Oshima, Harry T. (1993), **Strategic Processes in Monsoon Asia's Economic Development**. Baltimore y London: Johns Hopkins University Press.

Park, Albert y Bruce Johnston (1995), "Rural Development and Dynamic Externalities in Taiwan's Structural Transformation", **Economic Development and Cultural Change** 44, no. 1 (October).

Peng, Tso-Kwei (1992), "Prices, Income and Farm Policy in Taiwan" en Calkins, **op.cit.**

Oka, Ida Nyoman (1997), "Integrated Crop Pest Management with Farmer Participation in Indonesia" en Krishna et al, **op.cit.**

Stavis, Benedict (1974), **Rural Local Governance and Agricultural Development in Taiwan**. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.

Wade, Robert (1995), "The Ecological Basis of Irrigation Institutions: East and South Asia", **World Development** 23, no. 12 (December).

Wardenier, Rita (1985), **Are part-time and full-time small farms detrimental to Agriculture? Evidence from Taiwan, 1972-1989**. Unpublished PhD Dissertation, Department of Economics, University of British Columbia.

World Bank (1997), **The State in a Changing World**. New York: Oxford University Press.

Yager, Joseph A. (1988), **Transforming Agriculture in Taiwan: The Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction**. Ithaca: Cornell University Press.

# PROCESOS

*revista ecuatoriana de historia*

**El poder del discurso o el discurso del poder:  
el criollismo quiteño en el siglo XVII**

PILAR PONCE LEIVA

**Género, matrimonio y sociedad criolla en Cuenca  
durante la segunda mitad del siglo XVII**

NATALIA LEON

La nobleza de Quito

**a finales del período colonial 1765 - 1810 :**

**bases jurídicas y mentalidad social**

CHRISTIAN BÜSCHGES

**El Caribe colombiano en la República Andina:**

**Identidad y autonomía política en el siglo XIX**

**a finales del período colonial 1765 - 1810 :**

ALFONSO MUNERA

**Hombres piadosos y ciudadanos filantrópicos**

FERNANDO HIDALGO

INDICES DE CONTENIDO: números 1-10

Tablas de contenido, Índices por autores

10

1 SEMESTRE / 1997

## SUSCRIPCIONES

BIANUALES\*

En Ecuador: \$/ 45 000

En América, Europa

y resto del mundo: \$ 50,00 US D

Dirigirse a

CORPORACION EDITORA NACIONAL

Av. ca Z30 y Tamayo, Apartado Postal 17-12-886,

Tl. (593-2) 554358, Fax (593-2) 566340,

Quito - Ecuador

\* Vigentes a partir de Setiembre de 1995. Estos precios incluyen envío por correo aéreo.

