

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 9.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 3.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

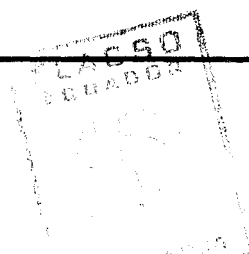
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

RITV
3801

ECUADOR DEBATE

Quito-Ecuador, Diciembre de 1992



EDITORIAL

COYUNTURA

Los 100 días de Durán-Dahik 9 - 21

DIEGO CORNEJO

Crisis de Legitimidad y Legitimidad de la Crisis: Un Proyecto Social Ausente 23 - 45

JEANNETE SANCHEZ

TEMA CENTRAL

Impacto del Proceso de Ajuste Económico sobre la Reproducción Social del Ecuador en los años ochenta 49 - 62

SONIA RODAS Y JURGEN SCHULDT

Medidas del 3 de Septiembre / ¿Un Paquetazo Más? 63 - 71

GALO ABRIL OJEDA

El Ajuste Económico del Nuevo Gobierno 73 - 104

MARCO FLORES

Sobre el Nuevo Reajuste Económico: La Lógica Coherencia de una Irracionalidad 105 - 138

ALBERTO ACOSTA

Ajuste y Políticas Sociales en América Latina 139 - 167

ADOLFO FIGUEROA

Japón Cuestiona el Enfoque del Banco Mundial sobre Ajuste Estructural 169 - 179

FONDO DE COOPERACION ECONOMICA DE ULTRAMAR

LIBROS

ANALISIS

Tenemos Crisis para Rato 187 - 223

HUMBERTO CAMPODONICO

Tecnología y Etica 225 - 234

JUAN CARLOS RIBADENEIRA

DEBATE AGRARIO

El Desarrollo Rural en Tiempos de Cólera 237 - 244

CARLOS BENITO

Los efectos del Ajuste en la Pequeña Producción Rural (El Caso de Costa Rica) 245 - 252

WILLIAM REUBEN, JOSE CAZANGA, SERGIO ROBEN

CRITICA BIBLIOGRAFICA

El "Sentido Común" de Blasco Peñaherrera 253 - 258

JOSE SANCHEZ-PARGA

BIBLIOTECA



debate agrario



EL DESARROLLO RURAL EN TIEMPOS DE COLERA ^(*)

Carlos A. Benito ²

¿Cómo reducir la pobreza rural cuando el ajuste estructural elimina la intervención estatal en los mercados?

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES COMO FUENTE DE CRECIMIENTO

La magnitud y naturaleza de los cambios tecnológicos posteriores a

la Segunda Guerra mundial han impulsado la globalización de las economías nacionales. Estas tendencias tecnológicas y económicas están requiriendo cambios en las instituciones y políticas económicas de

^(*) Ponencia presentada al Seminario "Sistemas Institucionales para el Desarrollo Rural" con ocasión de los 50 años del IICA. Quito.

¹ El título de este trabajo intenta señalar el cambio en las condiciones bajo las cuales deberán implementarse las políticas de desarrollo rural. Por eso es que se parafrasea la obra de García Marquez, El amor en los Tiempos de Cólera.

² El Dr. Carlos A. Benito es profesor titular de economía en la Sonoma State University de California y economista principal en el Berkeley Research Institute.

la mayoría de los países ³. Los países de América Latina y el Caribe (ALYC) primero, y los países socialistas después se han visto impulsados a ajustar sus economías para articularse con estas nuevas realidades. Estos ajustes incluyen entre otros la apertura de las economías a un comercio y movimiento de capitales más libres, la privatización de las empresas estatales, la desregulación del comercio interior, y la estabilización de las economías mediante el ajuste fiscal.

Esta agenda económica para las economías de la región se está dando al mismo tiempo que se vigorizan los procesos de democratización política en los países. La profundización de las democracias políticas y el crecimiento económico basado en el mercado y la apertura, sin embargo, solo podrán ser viables dentro de nuevos marcos constitucionales basados en la igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales.

La historia y el análisis institucional señalan que la efectividad económica de los acuerdos constitutivos, y la estabilidad de éstos en el tiempo, dependen críticamente del sentido de justicia social incorporados en los mismos. Cuando algunos grupos sociales perciben que el acuerdo es injusto para ellos, los mismos comienzan a desertar o promueven una continua renegociación de las reglas de juego, dependiendo de la fuerza de sus poderes políticos. Además de las consecuencias sociales y políticas de la inestabilidad de las reglas del juego, existen consecuencias económicas: estancamiento y fluctuaciones económicas frecuentes y profundas.

Un corolario importante de la proposición anterior es que la justicia social, y en particular la percepción que se tenga de la misma, es una condición para la estabilidad de los acuerdos constitutivos. **La justicia distributiva, entendida como**

³ Es posible explicar el ajuste estructural y los programas de estabilización en ALYC como una forma de implementar un modelo de desarrollo económico más eficiente que el concebido bajo el paradigma estructuralista y de intervención gubernamental, que dominó desde la segunda guerra mundial. Sin embargo, los factores objetivos que están determinando el ajuste en ALYC, India, Vietnam y los ex-países socialistas es la realidad de la globalización de las economías a través de los mercados. El tipo de tecnologías generadas o impulsadas desde los años 50 (desde el microprocesador hasta la decodificación del DNE) crearon oportunidades que solo los mercados y la globalización fueron capaces de adoptar al nivel de productos y procesos.

Nuevamente la historia demostró la capacidad impulsiva del cambio tecnológico que exige adaptación de las instituciones y las actividades. Resistir el cambio es elegir la marginalización.

igualdad en las oportunidades económicas y políticas, no es un objetivo en competencia (trade-offs) con el crecimiento económico y la sostenibilidad de los recursos, sino que es la condición necesaria para un crecimiento sostenible y para la estabilidad democrática. Este corolario representa un cambio substancial con respecto a los paradigmas sobre desarrollo económico que informaron la experiencia de la mayoría de los países de ALYC hasta el principio de los años 80.

En el paradigma anterior, a la distribución más justa del ingreso se la consideraba como **un objetivo** en competencia con el crecimiento y la sostenibilidad de los recursos naturales. Ahora es necesario considerar a la igualdad de oportunidades como **un medio o condición** para lograr el crecimiento económico y mantener la democracia política. De esta manera, las nuevas realidades técnico-económicas están impulsando a los países, a establecer acuerdos constitutivos que impulsen un **crecimiento económico de base social amplia**.

Reducción de Pobreza Rural bajo condiciones de Globalización

La posibilidad de un crecimiento de base social amplia nos presenta con

una serie de desafíos. La tasa de pobreza absoluta en ALYC siempre ha sido y continúa siendo alta. ¿Cómo reducir la pobreza al mismo tiempo que se reduce el déficit fiscal y en particular los gastos de inversión pública? En el caso más específico de la pobreza rural, ¿Cómo reducirla cuando el ajuste estructural requiere eliminar las intervenciones gubernamentales en los mercados?

El propósito de este corto ensayo es investigar tales preguntas para el caso del desarrollo rural, entendiendo por tal los cambios institucionales, los desarrollos organizativos, y los programas de inversión destinados a aumentar el poder de generar ingresos entre los pequeños agricultores y los campesinos pobres. Más específicamente, se investigará **el desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de globalización económica a través de los mercados**.

El desarrollo rural requiere cambios institucionales, desarrollo de mercados, inversiones en recursos humanos e infraestructura productiva, y programas para que los pequeños agricultores se beneficien de la expansión de la agro-industria y el comercio exterior.

Entre los cambios institucionales se cuentan: la seguridad en la tenencia y titulación en propiedad privada de las tierras de los pequeños agricultores y campesinos; el desarrollo de mecanismos no conflictivos de acceso a la tierra, desde los bancos de tierra hasta sistemas de arrendamientos eficientes y justos; y la igualdad de oportunidades entre los hombres y mujeres respecto al acceso a la tierra y otros recursos. La **posibilidad de acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia y arrendamiento** son los que permiten el uso más eficiente de las mismas, incluyendo la decisión de invertir en su conservación y en otras mejoras.

El desarrollo rural para los pequeños agricultores y campesinos, además del acceso y seguridad de la tierra, depende del acceso al mercado de capitales, más específicamente de los mercados del crédito de inversión y operación en la agricultura y la agroindustria rural. La experiencia del crédito subsidiado a través de la banca oficial que se dio en muchos países de ALYC durante las décadas pasadas no fue efectivo desde el punto de vista del desarrollo agrícola y además ya no puede ser sostenido por las nuevas realidades. Lo necesario para el desarrollo agrícola de las economías rurales es un crédito

oportuno y no un crédito subsidiado. El desarrollo de instituciones financieras para la agricultura de pequeños agricultores sin embargo no existe o es muy imperfecta en la mayoría de los países. Esto se debe en gran medida a que el crédito subsidiado ofrecido por la banca oficial eliminó los incentivos para el desarrollo de una banca privada o no gubernamental. **El desarrollo de instituciones financieras apropiadas y no gubernamentales** es entonces un pre-requisito para un desarrollo rural de base.

Finalmente, la dinámica del nuevo estilo de crecimiento económico basado en la apertura, la iniciativa empresarial privada, los mercados competitivos, y tasas reales de cambio más altas, se espera que favorecerá a la agro-industria de exportación y de sustitución de importaciones. Si estas condiciones son apoyadas con programas de generación y transferencia de tecnologías apropiadas es de esperarse que los beneficiarios inmediatos de las nuevas políticas serán los agricultores comerciales y los empresarios de la cadena agro-alimentaria. Entonces, uno de los nuevos retos para las políticas de desarrollo rural será la implementación de **programas para incorporar a los pequeños agricul-**

tores en las nuevas oportunidades de la agro-industria comercial.

El desarrollo rural, por supuesto que continuará dependiendo de inversiones en riego y caminos rurales que beneficien a los pequeños agricultores y campesinos. También continuará dependiendo de inversiones que conserven sus suelos y programas que transfieran conocimiento tecnológico y gerencial. La capacidad de los gobiernos de gastar en este tipo de inversiones, sin embargo, se encuentra muy limitada en la mayoría de los países a consecuencia de sus ajustes fiscales y las condiciones del crédito de ajuste.

Frente a las necesidades de tales gastos y las restricciones para financiarlos, se vuelve más imperativo **una vía empresaria hacia el desarrollo rural**. Si el estilo de crecimiento del sector agrícola es de base amplia, y asegura que los pequeños

agricultores participarán en la expansión de la agroindustria de exportación o de sustitución de importaciones, es posible inducir una inversión privada para el desarrollo de la infraestructura productiva mencionada en el párrafo anterior.

Encadenando los Pequeños Agricultores con la Agro-Industria

¿Cómo lograr la incorporación de los pequeños agricultores a la agroindustria?

Para esto será necesario **un nuevo tipo de programas de desarrollo rural**.

En varios países de la región los objetivos y medios de los programas de desarrollo rural se conformaban a un paradigma de "contribución de los campesinos al desarrollo agrícola"⁴. Las nuevas realidades requieren otra paradigma: "contribución del de-

⁴ Estos programas de desarrollo rural eran consistentes con el modelo dual de desarrollo económico predicado a partir de los años 50. En este modelo la agricultura tradicional contribuía su excedente de mano de obra y alimentos para el desarrollo de los sectores modernos (ya sea agricultura enclave, manufacturas en las ciudades y burocracia estatal). Este excedente, se pensaba, era posible por el exceso de población en el campo o mediante el aumento de la productividad agrícola de los campesinos. Bajo este paradigma, una función de los programas de desarrollo rural era el aumentar la productividad agrícola y la comercialización de alimentos de los campesinos.

sarrollo agro-industria empresarial al desarrollo rural" ⁵.

El objetivo de estos programas es articular a los pequeños agricultores con empresas comerciales agro-industriales. Estas formas de articulación incluyen desde la contratación agrícola (**contracting farming**) hasta la relación propietaria de los pequeños agricultores con las empresas agro-industriales. Algunas de estas formas de articulación se están desarrollando espontáneamente e incluso tienen una vieja pero limitada trayectoria.

Este es el caso de la contratación agrícola ⁶.

Aunque la contratación agrícola asegura un mercado para los pequeños agricultores y campesinos, en el largo plazo no asegura un aumento significativo en el ingreso neto. El reto entonces es desarrollar formas organizativas que permitan a los pequeños agricultores y algunos grupos de campesinos participar en los beneficios de la actividad agro-industrial y el comercio de exportación. Esto solo se puede lograr transformando a los pequeños agricultores en accionistas (**stock-holders**) de tales empresas.

La articulación propietaria de los pequeños agricultores requiere entonces un desarrollo de organiza-

⁵ Los esfuerzos para hacer participar a los pequeños agricultores y campesinos en la agro-industria e incluso la exportación son de vieja data. Sin embargo los medios usados para lograr tal objetivo no fueron efectivas en muchos casos. En general se trabajó con los conceptos de organización colectiva de empresas o desarrollo de capacidad empresarial y gerencial entre campesinos. Las agencias internacionales o nacionales de desarrollo económico, por ejemplo USAID, promovieron el desarrollo de Federaciones de Cooperativas de Producción o Servicios. Otras agencias promovieron la organización de empresas asociativas de reforma agraria. El apoyo a estos sistemas organizativos se basaba en dos principios: una preferencia ideológica por este tipo de organización de la producción sin considerar las realidades de los incentivos; y el supuesto de las economías de escala en la producción.

Concomitante con este apoyo a las formas colectivas y paternalistas, se realizaron muchos esfuerzos en convertir a los campesinos en pequeños empresarios. Este enfoque se basó en gran parte en dos motivos: por un lado, un fundamentalismo agrario que idealizaban la vida campesina y por otro lado una propuesta de seguridad alimentaria basada en la autosuficiencia productiva (food first).

⁶ La dinámica de la contratación agrícola y lechera en realidad surge de la demanda de las grandes empresas agro-industriales. Este es un fenómeno bastante universal de los agro-negocios. Las grandes empresas optan por la contratación como un medio para reducir los costos de transacciones con la misma lógica que en otras épocas optaban por la integración vertical. Las nuevas realidades de pequeños agricultores más educados y entrenados, la mayor protección gubernamental a los trabajadores agrícolas, y las limitaciones en los mercados de tierra, pueden transformar a la contratación agrícola en un proceso menos costoso que la propia administración agrícola.

ciones alternativas a las bolsas y mercados de valores (**security and bond markets**) por un lado, y el desarrollo de agro-negocios con responsabilidad social por otro lado. Este tipo de organizaciones intentan reconocer las diferencias socio-económicas entre la agricultura campesina y la comercial.

El siguiente ejemplo ilustra un prototipo posible de tales organizaciones: Los campesinos y pequeños agricultores de una región se organizan en una variedad de asociaciones empresarias y cooperativas dependiendo de sus productos y características sociales. Estas organizaciones son posibles por la existencia de cierto liderazgo dentro de los propios campesinos. Estas organizaciones campesinas, representadas por sus líderes naturales, son las accionistas de una empresa agro-industrial organizada como sociedad anónima. Tal empresa es dirigida por gerentes contratados por sus capacidades técnicas y empresarias, quienes conducen los negocios con el principal objetivo de maximizar los beneficios.

La empresa contrata con los campesinos, a través de sus organizaciones, la producción agrícola, provee crédito para operación, y suministra asistencia técnica. La empresa tiene una política de distribución de dividendos que requiere una reserva previa para invertir en infraestructuras productivas o sociales para beneficio de las comunidades rurales accionistas.

Tal modelo organizativo responde a la siguiente lógica y experiencia. En general no resulta realista que los pequeños agricultores y campesinos se conviertan en accionistas de empresas que operan dentro de una cultura comercial. Sin embargo ellos pueden ser propietarios indirectamente a través de sus organizaciones, representadas por líderes capaces de funcionar en dos ambientes socio-económico, el campesino y el comercial. El componente más importante para este tipo de proyecto es el encadenamiento entre las organizaciones campesinas y las empresas comerciales⁷.

⁷ El Departamento Agrícola del Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado estudios para el diseño de este tipo de proyectos. Los mismos requieren la participación de organizadores sociales y de empresarios privados con un interés social.

El desarrollo rural bajo condiciones de globalización y apertura es una condición para la estabilidad de los acuerdos constitutivos y así, prerequisite para el crecimiento económico y la democracia política. Esta afirmación reconoce explícitamente que la vía empresarial y del mercado puede expresarse bajo varias formas. Una de ellas es la vía de base social amplia. La viabilidad de esta vía no puede depender de las fuerzas del

mercado exclusivamente, sino de decisiones de tipo políticas. De la capacidad de reconocer que las oportunidades de ALYC dentro del nuevo orden económico internacional requieren ajustes, y que para tales ajustes sean viables y estables tienen que fundarse un principio de igualdad de oportunidades.

¿Tendremos la habilidad y coraje de ensayar la mejor vía disponible?

