

IICA



ESTUDIO SOBRE POLITICAS DIFERENCIADAS

PARA EL DESARROLLO RURAL

EL CASO ECUATORIANO

PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO RURAL



ESTUDIO SOBRE POLÍTICAS DIFERENCIALES PARA EL DESARROLLO RURAL:
EL CASO ECUATORIANO

Trabajo elaborado para UCA
por Manuel Chiriboga V.



11CA
E14 Ch 541
~~BK-7873~~

00003732

ESTUDIO SOBRE POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL: EL CASO ECUATORIANO

Trabajo elaborado para IICA
por Manuel Chiriboga V.

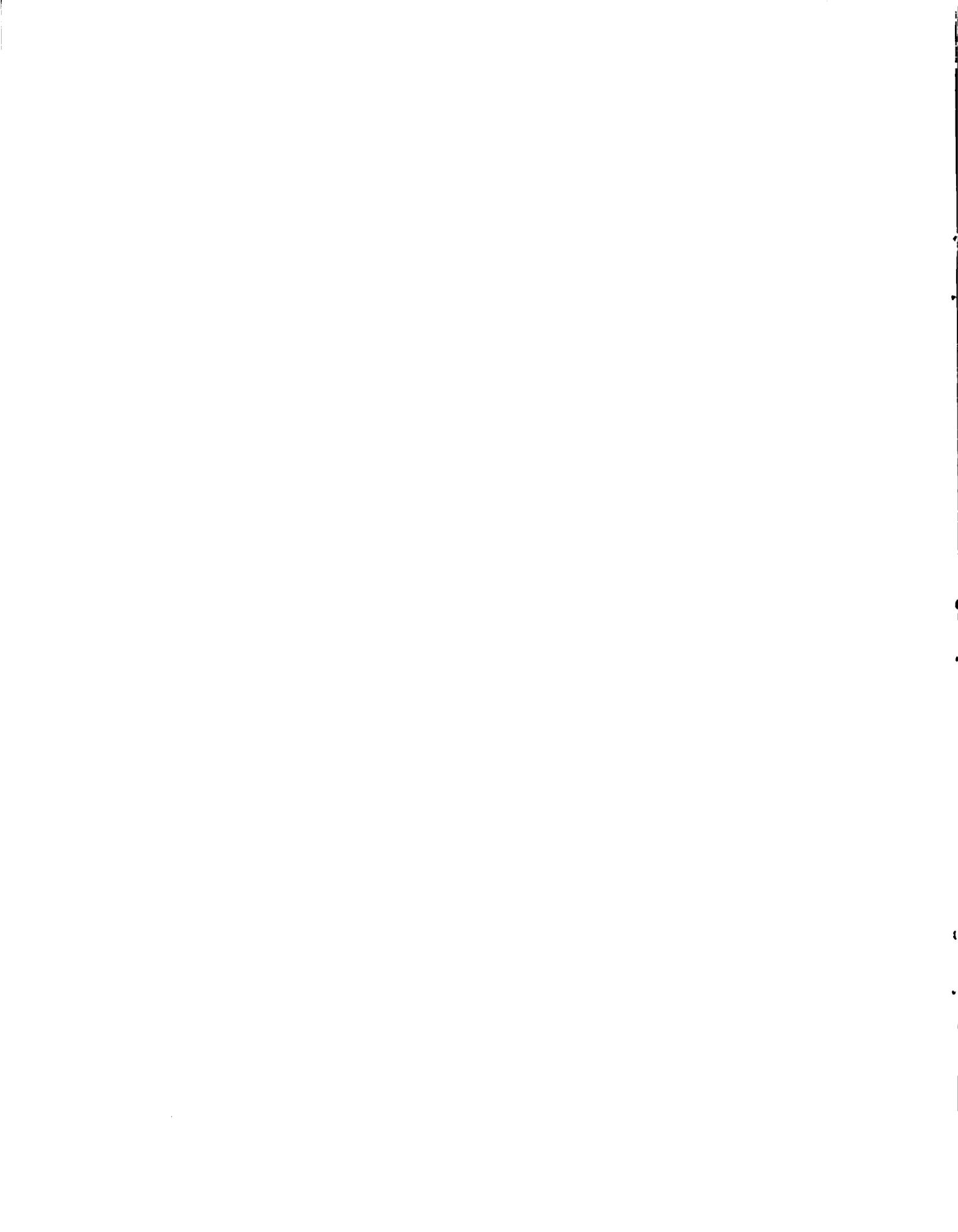
I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es el de precisar condiciones mínimas necesarias para políticas diferenciadas dirigidas al sector de economía campesina y que tengan como finalidad su dinamización como productoras de alimentos básicos y de productos agropecuarios en general, generen posibilidades de empleo productivo para la población rural y bases sólidas para la democracia en el campo. Esta propuesta la desarrollamos a partir de una evaluación de la experiencia reciente del Ecuador en cuanto a programas de desarrollo rural dirigidos a campesinos, minifundistas y/o asalariados agrícolas temporales. Dicha evaluación se realiza mediante el análisis de los proyectos de desarrollo rural en relación a las características de la economía campesina a la que se dirigen; a las políticas de desarrollo rural, incluyendo el marco institucional; a las políticas sectoriales y a las macroeconómicas.¹

La formulación de políticas diferenciadas hace relación a la necesidad de enfrenar los problemas de dinamización del sector rural, potenciando los diversos sectores que lo componen; es decir reconociendo la heterogeneidad que lo caracteriza. En efecto, los procesos de modernización de la década de los setenta consolidaron al interior del sector rural dos grandes polos: uno compuesto por el sector empresarial y otro por el sector de economía campesina. Ellos se diferencian no solamente en relación a los recursos a los que acceden sino también al tipo de relaciones sociales, a la racionalidad socio-económica que los caracteriza y a las relaciones que establecen con el resto de la sociedad.

Ninguno de estos dos polos es homogéneo en sí mismo. En efecto al interior de cada uno de estos tipos de unidades puede reconocerse una diversidad de situaciones, fruto tanto de características internas como de sus relaciones con la sociedad y economías mayores. Así en el sector empresarial es posible distinguir al menos unidades de gran escala vinculadas al capital transnacional, empresas de capitales nacionales, medianas empresas capitalistas y una serie de situaciones intermedias. Por su lado al interior del sector de economía campesina es posible distinguir al menos entre unidades capitalizadas, campesinos de subsistencia, campesinos semi proletarizados, campesinos sin tierra, población rural no empleada en actividades agropecuarias, etc. Ninguna de estas categorías son compartimentos estancos, por el contrario, dependiendo de los contextos externos se dan importantes procesos de movilidad entre ellos y aun en ciertos casos

¹ Cfr términos de Referencia, San José, Octubre de 1988.



entre los polos principales.

La importancia de tener en cuenta estas diferencias proviene fundamentalmente del hecho que los requerimientos de reactivación del sector agropecuario deben reconocer esa heterogenidad. Ese reconocimiento parte de la idea central que particularmente entre los sectores campesinos los requerimientos en términos de dinamización son diversos de aquellos que requiere el sector empresarial. Aun más los diversos tipos de unidades campesinas requieren medidas específicas. Alejandro Schetman por ejemplo destaca que cada tipo campesino básico requiere acciones específicas dependiendo de sus potencialidades de desarrollo. El distingue así: Unidades campesinas sin posibilidades de autosustentación y que por lo tanto requieren de respuestas no agrícolas; unidades con capacidad de autosustentación en el largo plazo y que requieren acciones por el lado de mejoramiento de los recursos: tierra, preservación ecológica, riego, etc.; unidades autosustentables en el corto plazo que requieren básicamente respuestas en el campo de los insumos y del financiamiento; y, unidades mercantiles estables que requieren acceso más regular a los servicios públicos. 2

Adicionalmente una política diferenciada para ser efectiva requiere de una coherencia entre las políticas macro-económicas y sectoriales y las de desarrollo rural. Ello parece ser de gran importancia, en la medida de la gravitación de las primeras en relación con los campesinos. Aun más el hecho de que el enfrentamiento de la crisis económica pone en primer lugar la necesidad de políticas globales que afecten las relaciones intersectoriales vuelve más sensible esta necesaria coherencia. Además de estos elementos originados en la coyuntura, la experiencia ecuatoriana señala que esa coherencia es necesaria para alcanzar tales objetivos.

El análisis de los proyectos de Desarrollo Rural Integral, DRI, pueden constituir un importante elemento para sugerir una política diferenciada. Ello por que están dirigidos a los campesinos, implican una relación con políticas sectoriales agropecuarias y finalmente por que no son ajenos a los impactos de las decisiones macroeconómicas. Así, un proyecto de desarrollo rural puede ser evaluado en términos de su impacto, en relación con: su coherencia con los tipos campesinos que atiende; con las políticas de desarrollo rural, con las sectoriales y con las macroeconómicas. Si encontramos que algunos problemas de los proyectos pueden vincularse con la falta de adecuación con dichas variables estamos en posición de postular algunos elementos de política diferenciada.

Para realizar este trabajo hemos analizado dos proyectos de desarrollo rural integral, uno situado en la costa ecuatoriana: el DRI Puerto Ila Chone; el otro localizado en la sierra: el Salcedo. Su selección se debió a una combinación de criterios:

2 A. Schejtman, Campesinado y Seguridad Alimentaria, en Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol 10. No. 3, Bogotá, 1987



información disponible y en lo posible evaluaciones; trabajos analíticos existentes sobre los campesinos de la zona; nivel de maduración del proyecto; y, representatividad de las zonas en relación a los tipos campesinos en el Ecuador. 3

Para cada uno de los proyectos se hizo el siguiente recorrido analítico: se revisó los documentos proyectos iniciales, las evaluaciones existentes y los informes de avance; y, se los confrontó con estudios sobre campesinado de la zona. Cuando fué necesario se llenó los vacíos con entrevistas con informantes claves. Adicionalmente se analizaron por separado las políticas macro-económicas, las sectoriales: donde nos concentramos en crédito y generación y transferencia de tecnología y las de desarrollo rural. Respecto a esta última se puso énfasis tanto en los planteamientos conceptuales y metodológicos como en aspectos institucionales y operativos. Hecho lo anterior planteamos una serie de preguntas analíticas a los proyectos escogidos para desprender ciertas recomendaciones.

El trabajo consta de seis partes además de esta introducción, que es la primera. En la segunda hacemos una brevisima síntesis sobre el peso de la economía campesina en el país, basandonos en información secundaria. En una tercera parte analizamos la evolución de la política macroeconómica y sectorial en los últimos años y evaluamos su impacto sobre la economía campesina y los productos agropecuarios que ella genera. En una cuarta parte presentamos la política de desarrollo rural y en la quinta evaluamos dos proyectos de desarrollo rural integral seleccionados. En la cuarta parte analizamos la política de desarrollo rural en sus aspectos conceptuales, metodológicos, institucionales y financieros. El análisis de los proyectos DRI: Salcedo y Puerto Ila Chone incluye: una breve descripción del área del proyecto, poniendo énfasis en la caracterización de los campesinos y de sus tipos, de los sistemas de producción, de las estructuras de poder en que están insertos, etc.; una caracterización del proyecto: diagnóstico, proyecto y lo realizado; un análisis de los recursos asignados, tanto económicos como humanos; una presentación de la organización institucional y de la metodología de trabajo. La evaluación de los proyectos se realiza en relación con: las Políticas de desarrollo rural: estabilidad, coherencia, etc.; con las macroeconómicas y las sectoriales; y, con los campesinos y sus diversos tipos. Sobre esa base y en una sexta y última parte hacemos algunas recomendaciones para una política diferenciada.

II UBICACION Y CARACTERISTICAS DE LOS CAMPESINOS

Ecuador es un país pequeño con una extensión de 270670 km² y una población para 1989 de 10500000 hab. La población sin

3 Dado el tiempo y los recursos disponibles fué necesario limitarse a dos proyectos. Sin embargo ellos dos eran los que mejor se adecuaban a los criterios seleccionados.

embargo crece a tasas altas: 2,8% anual y tiende cada vez más vivir en las áreas urbanas. El año de 1989 el 55,4% vivía ya en ciudades y la población urbana crecía al 4,0% anual, mientras que la rural lo hacía al 1,4%. A pesar de ello una proporción importante de la población vive en las áreas rurales: 45,2%. El Ecuador se divide en cuatro grandes regiones geográficas, en dos de las cuales se concentra la población: Costa: 49,6% y la Sierra: 45,9%. En la región amazónica vive el 3,7 % y en la insular el 0,1%.⁴ La costa es en general una región más urbanizada que la sierra, en ella vive el 56,1% de la población urbana del país mientras que en la sierra, lo hace el 42,1%.⁵

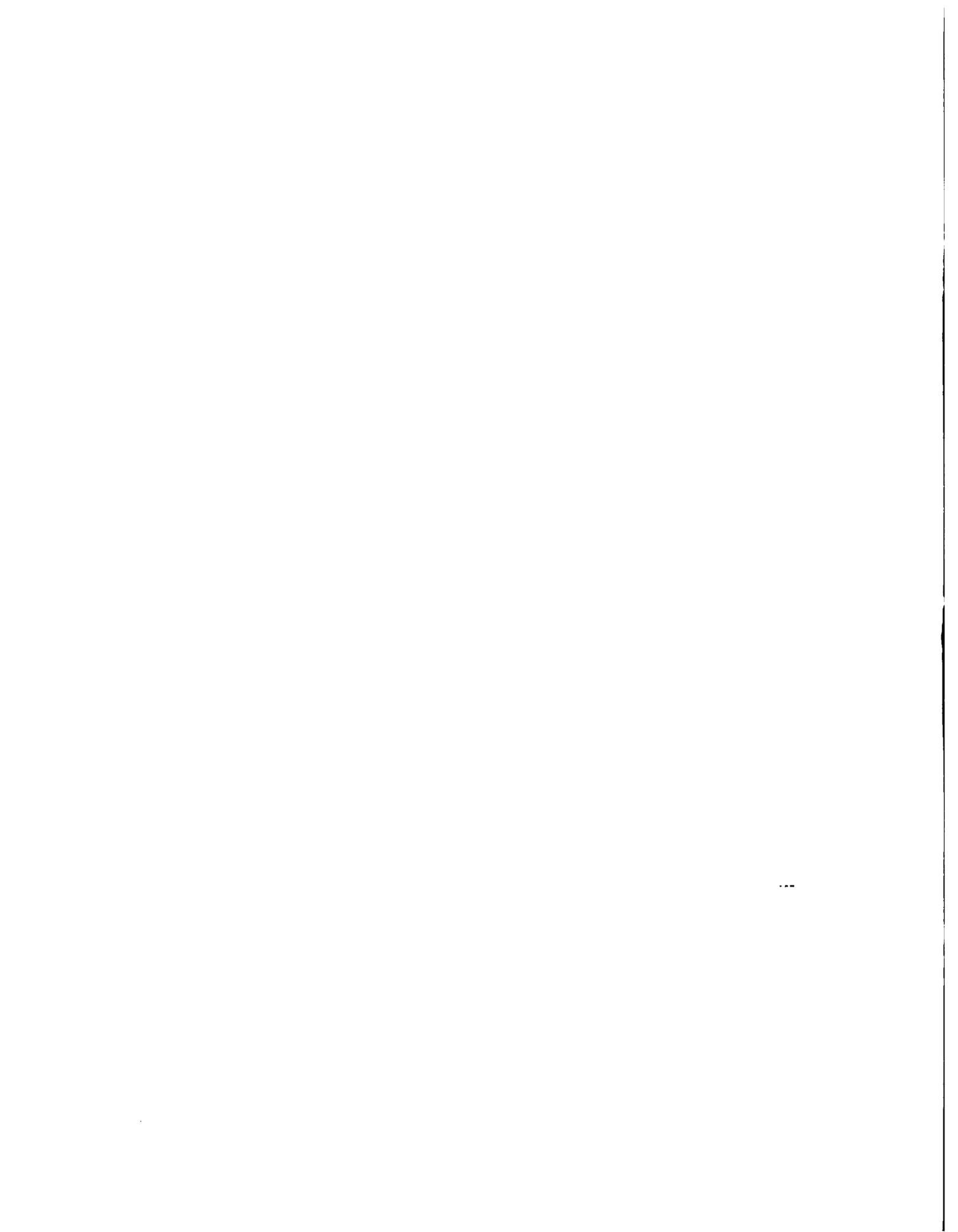
El Producto Interno Bruto por habitante era de 1326 dolares el año de 1987 uno de los más bajos de América Latina. Las diferencias intersectoriales eran sin embargo importantes. El valor agregado por empleado era en el sector agropecuario de 1490 dolares mientras que era de 6820 en la industria, de 4631 en los servicios y global era de 3844. Esas diferencias expresan la mayor proporción de la PEA empleada en el sector agropecuario: el 34,6% se emplea en el mientras que el 10,6% lo hace en la industria, el 8,2% en la construcción, minas y electricidad y el resto en comercio y servicios; así como en mayor crecimiento de la producción de origen urbano.

La participación del sector agropecuario en el PIB se ha venido reduciendo desde los años sesenta. En 1970 representaba el 25%, en 1982 el 14,4%, incrementándose ligeramente en 1986: 15,3%. En ese sentido no solamente que la población es crecientemente urbana, sino también la economía. El menor peso del sector agropecuario refleja también su menor dinamismo. En efecto el sector agricultura, ganadería, caza y pesca creció entre 1965 y 1986 a una tasa promedio del 3,2%, apenas sobre el crecimiento poblacional, mientras que el sector manufacturero lo hizo al 7,1% y otros sectores al 5,1%. La economía en su conjunto lo hizo al 5,6%.

El comportamiento del sector agropecuario es más crítico todavía si descartamos pesca y silvicultura. Entre 1965 y 1986 el subsector banano, cacao y café, es decir los productos agrícolas tradicionales de exportación, creció al 0,7%, el sector otros cultivos agrícolas, que incluye la producción para el mercado interno lo hizo al 1,9% y el subsector producción animal al 4,2%. Existe pues una menor producción per capita de alimentos en el momento actual que a inicios de la década de los setenta. Ello se ha reflejado en un aumento de las importaciones de alimentos. Los coeficientes de dependencia alimentaria alcanzaron entre 1979 y 1981: 88% en trigo, 74% en lenteja, 72% en avena, 61% en cebada y

⁴ La población restante vive en zonas no delimitadas entre las diversas provincias del país.

⁵ Datos extraídos de ILDIS, Estadísticas del Ecuador, Quito, 1989 sobre la base de datos de INEC, Proyecciones de la Población Ecuatoriana por provincias, cantones, áreas y grupos de edad, 1982-1995.



54% en soya.

Ese reducido ritmo de crecimiento agropecuario esconde sin embargo diferencias importantes entre productos: en el largo plazo hay una reducción sustancial en la producción de cereales tradicionales: maíz suave, trigo, cebada; en leguminosas andinas: frejol, haba, arveja y lenteja, en tubérculos: papa, yuca y camote y en hortalizas: ajo, cebolla, col. Por el contrario otros cultivos han aumentado su importancia: arroz, maíz duro, entre los cereales, las oleaginosas como la soya y la palma africana, el cacao, el café y el plátano. En el primer caso la caída se debe a una reducción sustancial de la superficie sembrada, mientras que entre los segundos el aumento refleja tanto aumentos de superficie como de rendimientos.

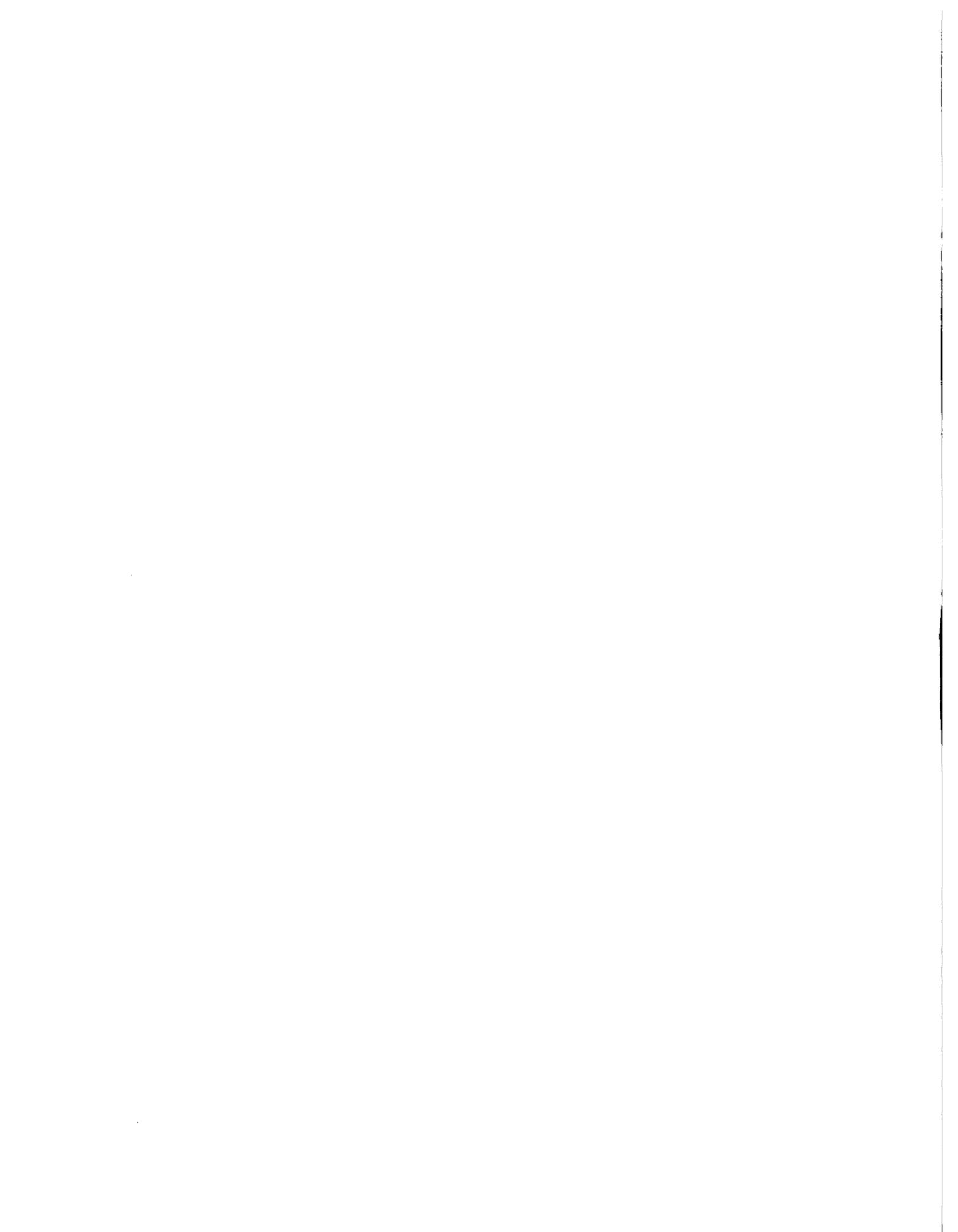
CUADRO No. 1 ECUADOR: FUENTES DEL CRECIMIENTO AGRICOLA, 1965-1986

CULTIVO	TASA CRECIMIENTO		
	ANUAL	AREA	RENDIMIENTO
Arroz	3,4	1,7	1,7
Maiz duro	4,9	1,4	3,5 -
Maiz suave	-3,9	-6,7	3,0 -
Trigo	-6,2	-6,7	0,0
cebada	-7,5	-9,9	2,7 -
frejol	-2,3	-3,5	1,2
arveja	-7,2	-7,1	-0,2
haba	-9,2	-9,6	0,6
lenteja	-7,3	-9,7	2,7 -
papa	-1,3	-2,5	1,2
yuca	-21,7	-2,1	-0,1
palma	20,6	19,7	7,5 -
soya	40,0	34,8	3,8 -
banano	-2,4	-7,3	5,3 -
cacao	2,5	0,7	1,8
café	2,0	3,5	-1,5
cebolla	-5,3	-5,7	-2,7

FUENTE: MAG, Estimación de la Superficie Cosechada, Producción y Rendimientos, varios años, Elaboración, M. Whitaker y J. Alzamora, Fuentes de Crecimiento de la Producción Agrícola, mimeo, USAID, Quito, 1988

Lo que caracteriza a los productos que han caído en producción es que provienen en su mayor parte de las unidades campesinas. Como se puede constatar en el cuadro No. 7 del capítulo III una proporción importante de la producción de esos cultivos proviene de la pequeña propiedad, tanto menor a 5 has. como entre 5 y 20 has. Los cultivos que por el contrario han crecido en producción provienen en su mayor parte de las unidades empresariales. Ello sugiere que los principales problemas del sector agropecuario están entre el sector de economía campesina.

Los campesinos constituyen el segmento más importante del



sector agropecuario ecuatoriano. El año de 1974 representaban el 88,4% de todas las familias rurales del país y alrededor del 45% de las familias ecuatorianas. Eran el sector social más importante tomado individualmente. Si bien no hay datos actualizados por ausencia de un censo reciente, su número en relación a las familias rurales ha crecido. En efecto el año de 1982 había más trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que lo existente ocho años antes. Si bien es difícil calcular su número actual es posible calcularlos en algo más de 600000 familias, es decir alrededor del 42% de la población nacional. Siguen constituyendo el grupo social más importante del país.

Su importancia demográfica es mayor en la sierra y en la región amazónica que en la costa ecuatoriana. Como se puede observar en el cuadro No.4 del capítulo siguiente la mayor concentración de campesinos se encuentra en la sierra en general y en la sierra centro sur en particular. También son importantes en la costa central y en la Amazonía. En la sierra y en la región amazónica una parte significativa del campesinado es indígena. En efecto allí se localizan los aproximadamente 140000 indígenas del país: 200000 en la amazonía y el resto en la región andina.

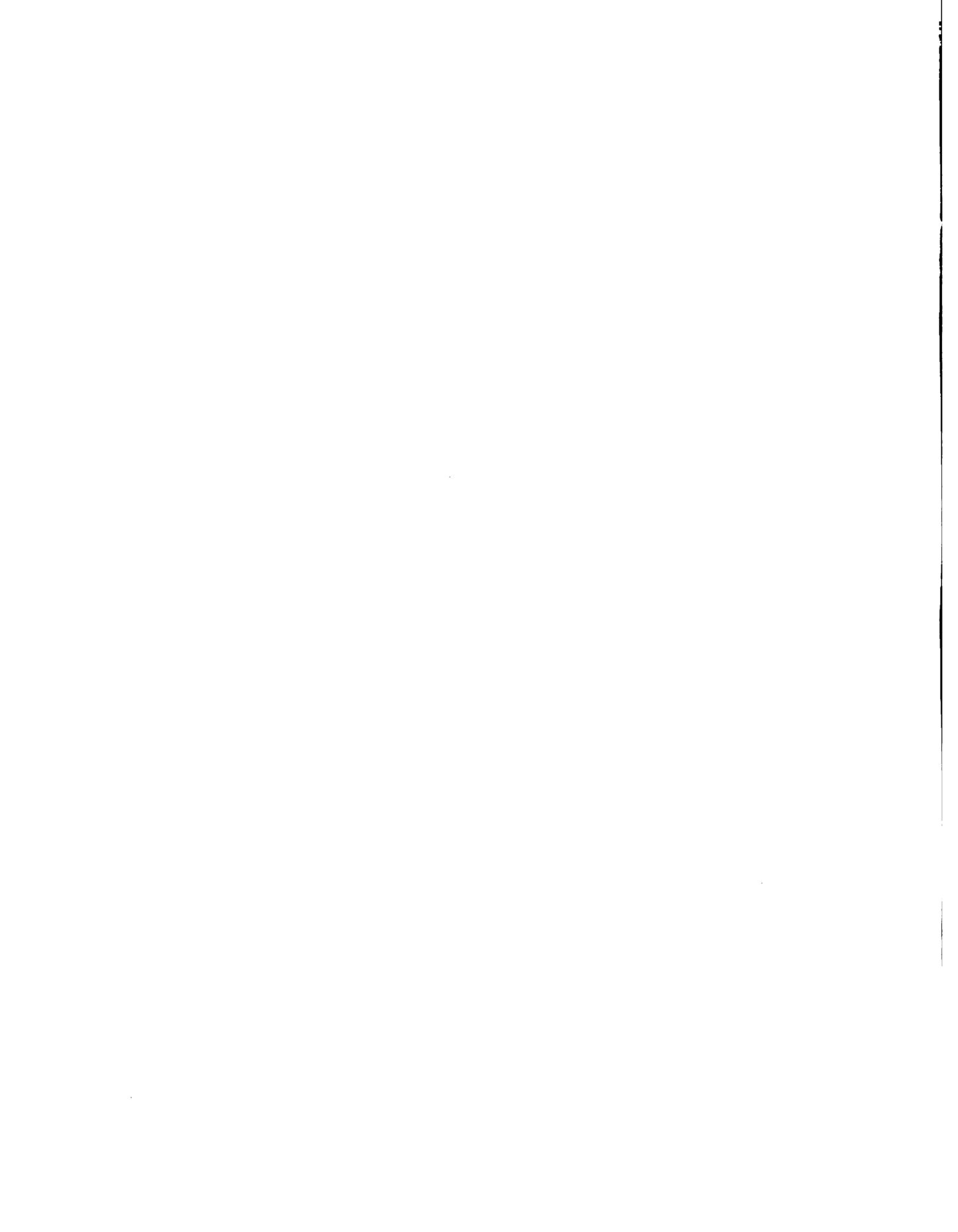
A pesar de su importancia numérica acceden en el momento actual a aproximadamente el 30% de la superficie agropecuaria. Los suelos a los que acceden son en general los más pobres, tienen poco acceso al riego y en general a infraestructura productiva. Los mejores suelos están normalmente en manos del sector empresarial: en el caso de la sierra las zonas bajas del callejón interandino y en la costa en los suelos más profundos.

Las características y cantidad de recursos a los que acceden obliga a muchos de los campesinos a migrar de manera temporal tanto a las ciudades como a las regiones agropecuarias capitalistas. Una parte significativa de los ingresos de los campesinos más pobres proviene de los salarios. 6

Una característica fundamental de los campesinos es su organización, particularmente entre la población indígena. El año de 1983 se habían reconocido 1850 comunas con una población calculada en 700000 personas. De ellas el 79% se localizaba en la sierra, el 18% en la costa y el 3% en la región amazónica. Esta forma de organización tradicional representa una forma de representación hacia el exterior, un marco para la gestión de recursos comunes cuando existen y un mecanismo de sanción para la cooperación y colaboración entre familias rurales. Es también un mecanismo que ratifica un sentido de identidad y pertenencia a un grupo social y cultural diverso.

Adicionalmente existen unas 2250 cooperativas y unas 111 asociaciones de trabajadores agrícolas. Una parte importante de las mismas se encuentra en la costa ecuatoriana. A diferencia de la comuna su origen está más vinculado a los programas de desarrollo promovidos por el Estado. Su finalidad estuvo asociada a

6 Remito a los anexos 1 y 2 del capítulo III respecto a la composición y evolución de los ingresos rurales.



la formación de un espíritu comunitario empresarial entre los campesinos que accedían a recursos por vía de Reforma Agraria. Sin embargo y salvo contadas excepciones han tenido grandes dificultades para funcionar con tales criterios. En parte porque nunca recibieron una adecuada atención por parte del Estado.

III LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES Y EL CAMPESINADO

Esta sección tiene como objetivo establecer un marco global para el análisis de las experiencias ecuatorianas de desarrollo rural. Particularmente nos interesa describir los principales ejes de las políticas macroeconómicas y sectoriales instrumentadas por el Estado y sus posibles efectos sobre la agricultura ecuatoriana, particularmente entre los campesinos.

Estas políticas han jugado un papel importante en la evolución del sector agropecuario. Las políticas de ajuste macroeconómico fueron expedidas en 1982 con la finalidad de modificar las relaciones intersectoriales y favorecer la capacidad de exportación del país como efecto de la crisis económica. Adicionalmente se consideraba que mejorarían la situación del sector agropecuario. En efecto hasta entonces dichas políticas habían favorecido al sector industrial y de una u otra manera afectaron la competitividad del sector agropecuario. Ello se expresó en su menor ritmo de crecimiento.

Las políticas sectoriales agropecuarias jugaron igualmente un papel importante. Desde 1972 el Estado viene por un lado canalizando parte de los recursos públicos al sector en forma de crédito, paquetes tecnológicos, infraestructura productiva, servicios de comercialización, etc. Buena parte de la modernización del sector solo puede entenderse por el papel compensador que tuvieron las políticas de fomento a la producción en relación a las políticas macroeconómicas. Por otro lado el Estado jugó un papel importante en la distribución de los recursos productivos, principalmente la tierra por medio de las políticas de Reforma Agraria y Colonización. Ellas buscaban modificar una estructura agraria considerada injusta. Desde 1984 las acciones redistributivas se han debilitado considerablemente.

Las políticas macroeconómicas y las sectoriales que vienen ejecutándose desde 1982 y con mayor fuerza desde 1984 no parecen haber favorecido la situación de los campesinos, en la medida que no tuvieron en cuenta la heterogeneidad existente en el sector agropecuario. Ellas han favorecido fundamentalmente al sector empresarial de la agricultura y se ha traducido en un crecimiento del sector agropecuario que se basa en los cultivos y actividad pecuaria relacionada con dicho tipo de unidades. Ello sugiere que una dinamización del sector agropecuario que tenga en cuenta a los campesinos debe comprender entre otros una combinación de políticas macroeconómicas, sectoriales, redistributivas y de desarrollo rural.

Esta parte está dividida en tres acápites. En el primero revisamos las principales medidas macroeconómicas tomadas desde 1982. En una segunda parte analizamos tanto las políticas sector-

riales: redistributivas como de fomento; y, sus efectos en conformar una estructura agraria heterogénea, que se expresa en términos regionales. En una tercera parte analizamos los efectos de esas políticas sobre el campesinado. Ello permitirá desde ya señalar que las políticas y programas de desarrollo rural actuaron en un marco desfavorable para los campesinos.

LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y EL SECTOR AGROPECUARIO

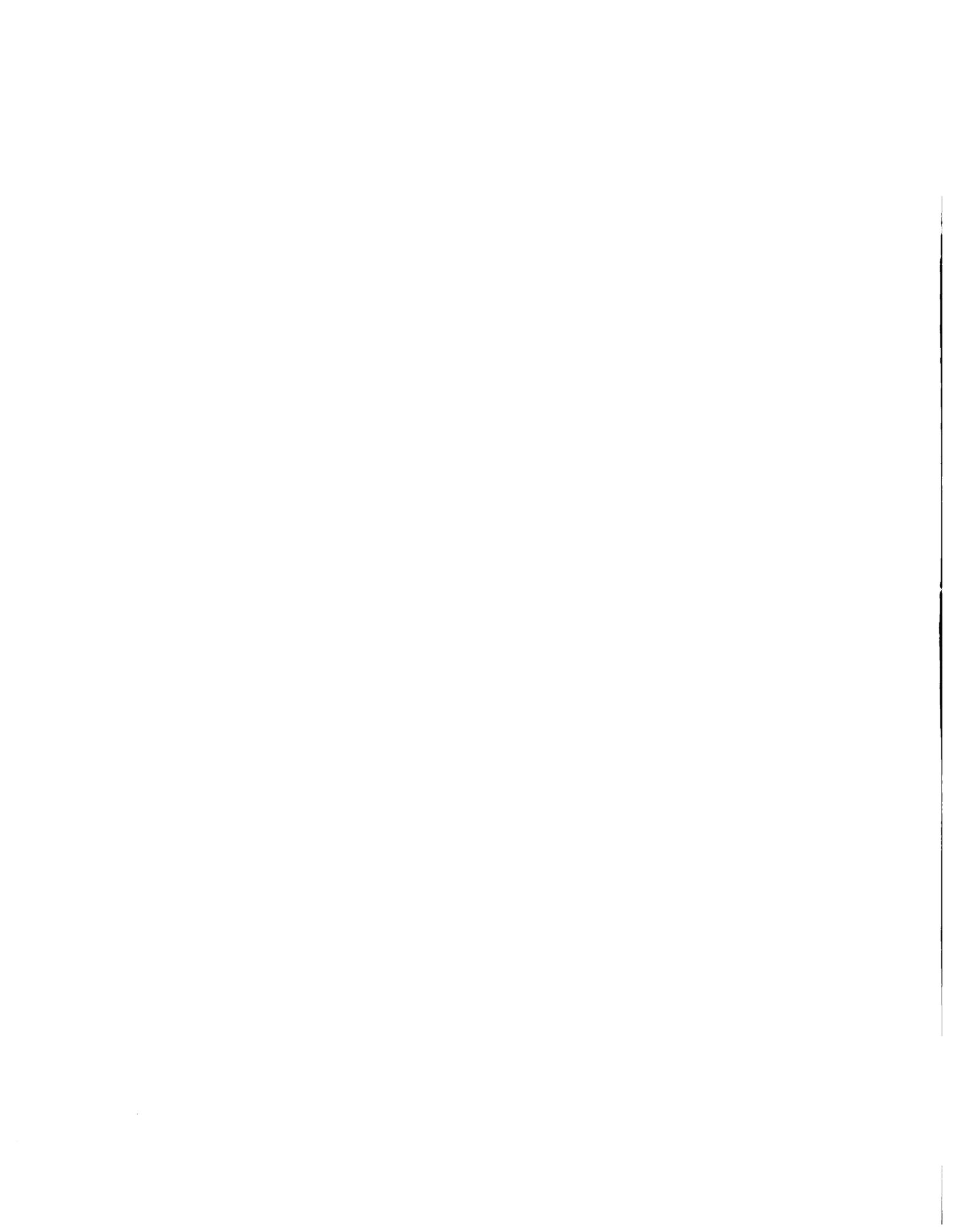
Hasta 1982 la economía ecuatoriana se expandió a un ritmo considerable, en buena parte debido al efecto del petróleo y a un mejoramiento sustancial de los términos de intercambio para sus principales exportaciones. La economía ecuatoriana creció a un ritmo promedio anual del 8% entre 1970 y 1982. Ese crecimiento se basó fundamentalmente en la actividad petrolera, en la manufactura y en los servicios. Una política de tasas de cambio que castigaba las exportaciones y favorecía a las importaciones y dispositivos de protección al sector industrial fueron las características centrales de la política económica. 7

Si bien fué perceptible una caída en el ritmo de expansión de los precios del petróleo desde mediados de los setenta, el endeudamiento externo fué ampliamente utilizado, tanto para financiar la balanza de pagos como el déficit del sector público y mantener de esa manera el ritmo de crecimiento de la economía. En consecuencia la deuda externa creció entre 1970 y 1982 de US\$ 229 millones a 4568 millones.

Uno de los efectos manifiestos de la política económica instrumentada en los setenta tuvo que ver con el sector agropecuario. Al establecerse una tasa de cambio subvaluada se castigó las exportaciones agropecuarias, al tiempo que se favorecieron las importaciones de alimentos y materias primas del sector agropecuario, afectándose de esa manera la producción local. Al mismo tiempo ello permitió que el Estado fije los precios de varios de los productos agropecuarios, particularmente aquellos vinculados con la canasta básica. Ello conjuntamente con otras políticas determinaron una caída de los términos de intercambio en desmedro del sector agropecuario. 8

7 Las cifras básicas de esta parte han sido extraídas de BIRF, Ecuador, Country Economic Memorandum, Agosto 1988 Report No. 7321-EC.

8 De acuerdo al informe citado del BIRF los términos de intercambio del valor agregado de sector agropecuario respecto al manufacturero cayó de un índice 100 en 1975 a 87 en 1982. Así mismo la relación de precios de exportación en relación a los domésticos cayó de 104 en 1970 a 74 en 1982. cuadros 3.2 3.3 pgs. 39 y 41. ob. cit.



Ello determinó, entre otros factores un lento crecimiento del sector agropecuario. Como puede apreciarse en el cuadro 3.1 el sector (no incluye pesca y silvicultura) creció a una tasa del 2,38% entre 1970 y 1982, frente al 3.5% entre 1965 y 1971. La población creció durante ese mismo período al 2,8%. La tasa de crecimiento del sector agropecuario esconde fuertes diferencias, pues mientras la ganadería crecía al 4,61% y los productos tradicionales de exportación lo hacían al 2,19%, otros cultivos que se refiere a la producción para el mercado interno lo hizo a apenas el 0,97%.

CUADRO No. 1 ECUADOR TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO
1970-1987

SECTORES	1970-1982	1982-1987
Banano, cacao y café	2,19	0,30
otros cultivos	0,97	5,37
ganadería	4,61	3,51
agropecuario	2,38	3,14
agricultura, ganadería y pesca	3,31	4,36

FUENTE: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales

La caída de los precios del petróleo en 1982, el aumento de las obligaciones de la deuda externa por efecto del incremento de las tasas de interés en el mercado mundial de capitales y en general el deterioro de los términos internacionales de intercambio llevaron a una situación crítica en 1982. Desde entonces los diversos gobiernos ecuatorianos vienen aplicando una serie de medidas de ajuste económico, en buena parte tomadas en relación con el FMI y el Banco Mundial. Estas tienen que ver con la devaluación de la moneda, la reducción del gasto fiscal, la baja de los salarios reales, la reducción de la intervención estatal en la economía y en general la liberalización de la economía.

El objetivo de la estrategia fue claramente el aumento de las exportaciones y el pago de la deuda externa.⁹ Sin embargo cabe destacar ciertas diferencias en las modalidades que asumió

⁹ Germánico Salgado señala que las medidas decretadas hasta comienzos de 1983 no estuvieron sujetas a condiciones externas; que aquellas decretadas entre 1983 y Agosto de 1984 lo fueron bajo fuerte influencia del FMI; y que aquellas tomadas a partir de Agosto de 1984 fueron tomadas bajo una perspectiva neoliberal. en Ecuador: Crisis y Políticas de Ajuste. Su efecto sobre la Agricultura, en Revista de la CEPAL No. 33, Diciembre de 1987, Santiago, pg.141.



el ajuste económico. Entre 1982 y 1984 el gobierno demócrata cristiano de Oswaldo Hurtado aplicó las medidas de ajuste económico, al tiempo que mantuvo cierto control estatal sobre las principales variables económicas. Con el gobierno conservador de Febres Cordero el Estado paulatinamente dejó al mercado la fijación de los principales precios de la economía: tasa de cambio, tasa de interés, de la mayor parte de productos. Con el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja el Estado restableció la fijación estatal de esos precios.

De acuerdo a los datos del BIRF la depreciación del sucre fué del 17% en 1982, del 32% en 1983, del 30% en 1984, 9% en 1985, 44% en 1986, 28% en 1987 y más del 150% en 1988. Hasta 1986 ello se realizó por medio de devaluaciones del signo monetario nacional en relación al dolar. En Agosto de 1986 se estableció la flotación del tipo de cambio y por lo tanto el mercado estableció la paridad. En 1988 se volvió al sistema de fijación oficial y al sistema de devaluaciones periódicas.

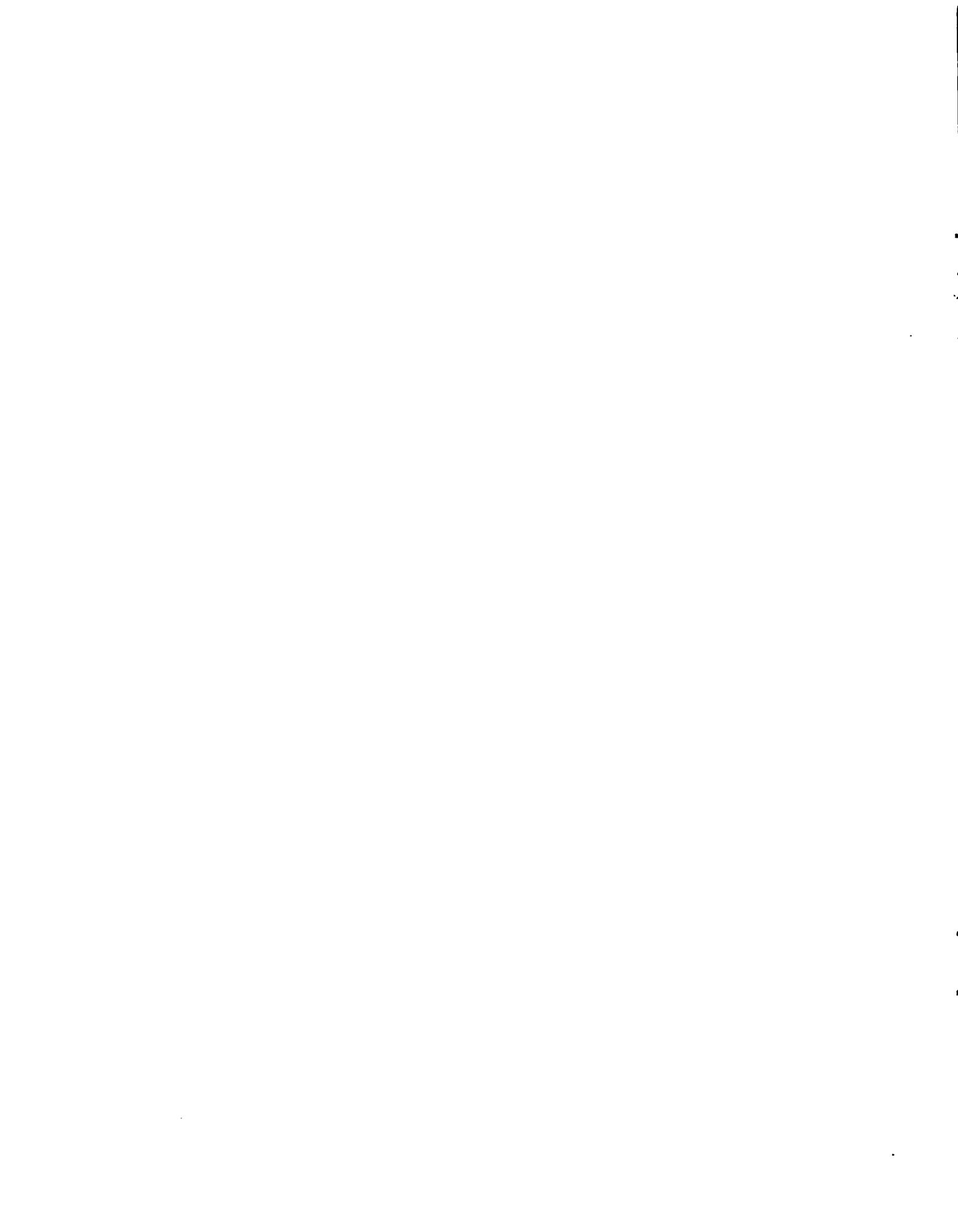
Paralelamente a las medidas señaladas en el campo cambiario se aplicó un programa de reducción del gasto fiscal. De acuerdo al Banco Mundial los gastos corrientes cayeron entre 1982 y 1986 en un 2.7% y los gastos de capital (inversión) en un 2.8%. Así mismo y para equilibrar los diversos presupuestos se incrementó continuamente el precio de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos.

Las remuneraciones reales de la población han sido igualmente sujetas a una reducción sustancial. El año de 1987 el salario real de los trabajadores urbanos era un 36% más bajo que el de 1980. En los últimos dos años esa reducción fué aun más importante: en Agosto de 1988 el salario real se colocaba en un índice 82,1 respecto a 1986.

Otras medidas adoptadas afectaron el costo interno del dinero. Para Agosto de 1986 se dejó flotar las tasas de interés, con lo que adquirieron un valor positivo en relación a la inflación. Desde Agosto de 1988 las tasas en el mercado siguen estableciéndose libremente, pero se determinó una diferencia tope de 19 puntos entre las tasas activas y pasivas. Igualmente fueron decretadas en diversos momentos restricciones y prohibiciones de importación con la finalidad de mejorar la balanza de pagos y la reserva monetaria.¹⁰

El sector agropecuario fué sujeto adicionalmente a medidas específicas, instrumentadas desde 1984. En su diseño tuvieron importancia misiones enviadas por el Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos. Se trata de dos misiones del BIRF, una en 1983 y otra en el año de 1985 que llegó con ocasión del Programa de Ajuste del Sector Agropecuario, PASA, que dió lugar a un préstamo por 100 millones de dólares; y, una misión enviada en

¹⁰ Durante el gobierno conservador de Febres Cordero se levantaron las prohibiciones de importación, las que fueron reintroducidas en Agosto de 1988.



1984 por el gobierno norteamericano, la comisión Wheeler, de nombre de quién la presidió, pero realmente compuesta por personas vinculadas al agrobusiness, al medio académico conservador de los Estados Unidos y por funcionarios del gobierno norteamericano.¹¹

La misión del Birf de 1983 recomendó entre otros establecer una tasa de cambio real, incluir la consideración de los precios de frontera para la fijación interna de los precios agropecuarios; restringir el papel de la ENAC y de Enprovit, las empresas comercializadoras estatales; la reducción paulatina de los subsidios en el crédito agropecuario; la concentración de las inversiones en la producción agropecuaria, abandonando aquellas en desarrollo rural integral y en riego y drenaje.

La Comisión Wheeler por su parte recomendó la unificación de las tasas de cambio para el sector agropecuario con las del mercado libre de cambios, la reducción y la posterior eliminación de los precios oficiales; la reducción del papel de las comercializadoras estatales y la transferencia de sus servicios de almacenamiento al sector privado; el incremento de las tasas de interés sectoriales hasta volverlas positivas; y, la apertura del sector agropecuario a capitales externos mediante el establecimiento de atractivos suficientes.

Por su lado el PASA que contemplaba un crédito sectorial de 100 millones de dolares por parte del BIRF, estaba dirigido explícitamente a conseguir una mayor liberalización de la agricultura ecuatoriana, mediante la "corrección de las distorsiones económicas y reducir los bias en contra de la agricultura mediante los términos de intercambio; y, promover la inversión y en general aumentar la participación del sector privado en el sector." ¹² El préstamo estaba dirigido a financiar el costo del ajuste económico del sector agropecuario.

El primer desembolso fue otorgado inmediatamente por las medidas de liberalización adoptadas por el gobierno. Sin embargo, se establecieron un cierto número de condiciones para el desembolso de la segunda cuota. Se "sugirió" al gobierno ecuatoriano la eliminación de cuotas y otras restricciones a la importación de productos agropecuarios, suspender la fijación de precios oficiales para el trigo; la eliminación de compras de arroz y de maíz

¹¹ Ver a este respecto los documentos del BIRF, Ecuador: an agenda for recovery and Sustained Growth, Washington, 1983; BIRF-Report and Recommendation of the President for an agricultural Sector Program, Washington, 1985; y, Comisión Wheeler, US Presidential Agricultural Mission to Ecuador, Washington, 1984. Ver igualmente mi trabajo: Política Agraria: La Búsqueda del Imperio del Mercado, en M. Arboleda et al, Los Placeres del Poder, en Edit. El Conejo, Quito, 1986

¹² Loan Agreement between Republic of Ecuador and the International Bank for Reconstruction and Development, January 15, 1986. Traducción propia.



duro por parte de ENAC; privatizar las empresas públicas ineficientes; mantener tasas de interés reales, etc. De hecho el Banco reconocía que el gobierno ecuatoriano había realizado importantes avances en relación a los objetivos propuestos, salvo en el caso de la liberalización de importaciones y en el precio del trigo.

De una u otra manera este tipo de recomendaciones fueron seguidas durante los últimos años. En cuanto a la fijación de precios de los productos agropecuarios se redujo considerablemente el número sujeto a controles. A inicios de 1986 apenas cinco productos continuaban sujetos a algún tipo de control: arroz, azúcar, harina de trigo, leche y aceites vegetales. Las instalaciones de almacenamiento de ENAC fueron transferidas al sector privado y no se capitalizó la institución, reduciéndose de esa manera la capacidad de compra de ENAC.

En el campo del crédito aproximadamente el 60% pasó al mercado libre. Adicionalmente las líneas de crédito originadas en préstamos externos y canalizadas por la Banca de Fomento fueron entregadas a tasas de interés positivas. Finalmente se mantuvo en el valor nominal las líneas de crédito del Banco Central para la agricultura, con lo que se las redujo en términos reales. En conjunto estas medidas tendieron a volver positivas las tasas de interés. Sin embargo una parte del crédito siguió manteniendo niveles importantes de subsidio, particularmente en rubros como arroz y maíz duro.

Es importante señalar igualmente que durante el período gubernamental de Febres Cordero se redujeron paulatinamente las acciones en desarrollo rural, riego, etc. mientras que se fortalecía la acción en el campo de la generación y transferencia de tecnología. En ese sentido el programa de desarrollo rural fue asignado al Ministerio de Bienestar Social, al tiempo que los recursos institucionales del Ministerio de Agricultura fueron volcados a un Proyecto de Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario, el que recibió un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Así mismo se promovieron instituciones privadas de investigación como la Fundación Ecuatoriana de Investigaciones Agropecuarias, con objetivos similares a los del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, INIAP, pero donde los gremios empresariales disponen de mayor control. El objetivo era avanzar en la perspectiva de la privatización.¹³

¹³ Ver a este respecto Borgatti J. y Quinn A. Implementing the 1984 Recommendations of the U.S. Presidential Agricultural Mission to Ecuador y BIRF, Release of the Second Tranche of the Agricultural Sector Loan to Ecuador, July, 10, 1987. En este último informe se señala que los principales incumplimientos respecto a las recomendaciones se hallan en el campo de las importaciones de trigo, pues en las otras de una u otra manera se ha cumplido. El primer documento más bien señala que los incumplimientos se deben a problemas políticos, como la pérdida electoral de Agosto de 1986, que le quitó liderazgo político al gobierno conservador para profundizar la privatización.

Los efectos de estas políticas sobre el sector agropecuario han sido profundas y de diversa sentido. Por un lado como puede observarse en el cuadro No. 1 el sector agropecuario comenzó a crecer por encima de las tasas del período previo. Sin embargo ese crecimiento fué más importante en el sector de otros cultivos y en el de ganadería, que en el de cultivos de exportación. Estos últimos fueron afectados por precios bajos en el mercado mundial el año de 1987, particularmente en el caso del café.

El sector agropecuario creció a más del 3% entre 1982 y 1987 e incluyendo los subsectores de pesca y silvicultura lo hizo a la tasa del 4,36%. De hecho pasó a constituirse en uno de los sectores más dinámicos de la economía ecuatoriana. Esta última creció durante este período a una tasa del 2,1%, y el sector manufacturero lo hizo a -7,1%. En este sentido agregado las medidas parecen haber beneficiado al sector agropecuario, al mejorar los términos de intercambio sectoriales; aun más ese beneficio fué mayor en el sector de agricultura para el mercado interno.

A pesar del aparente éxito de las políticas instrumentadas en cuanto a reactivar el sector agropecuario, ellas no se han distribuido equitativamente. Por un lado un amplio sector de economía campesina que se sustenta en la venta de fuerza de trabajo ha sido afectado negativamente. Por otro, el acceso a las políticas sectoriales favorece a los sectores empresariales y excluye a los campesinos, en un contexto estructural de distribución inequitativa de los recursos productivos. La ausencia de una política clara de desarrollo rural contribuye a la exclusión campesina.

LA EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1974-1987

Las políticas de ajuste estructural enfrentaron un sector agropecuario altamente heterogeneo, tanto en lo que hace al tipo de unidades productivas existentes en el sector, como entre los diversos subsectores productivos. Aun más estas diferencias no solamente que se expresan a nivel global, sino que tienen una expresión regional. Una evaluación de los cambios ocurridos en las estructuras agrarias regionales pueden dar cuenta, al menos en parte de esa diversidad regional. Esos cambios fueron un resultado de las diversas características que asumió el proceso redistributivo de la tierra desde 1964 en que se expidió la primera Ley de Reforma Agraria, así como de las políticas y procesos de colonización. Así mismo ello se expresó en la evolución diferenciada que tuvieron los subsectores productivos.

Los Cambios en la Distribución de la Propiedad Agrícola en Ecuador

El año de 1989 se cumplen 25 años de expedición de la primera ley de Reforma Agraria y 15 de la segunda. Dichos cuerpos

legales establecen como causales de afectación entre otros el abandono de la tierra; el que se le mantuviera sin ser cultivada; el ausentismo del dueño; el que fuese trabajada bajo la responsabilidad de alguien distinto al dueño; el que fuese laborada por medio de relaciones laborales basadas en cualquier forma de renta: trabajo, productos o dinero; el que perteneciera a personas jurídicas que no tuvieran como finalidad la actividad agropecuaria; y, el estar sujetas a gran presión demográfica. Si bien otras causales de afectación fueron incluidas, como el tamaño máximo (incluida en la de 1964 y ausente en la de 1974); los rendimientos agrícolas y el nivel de tecnificación (1974); y, aun consideraciones ecológicas, estas nunca serían verdaderamente aplicadas.

Paralelamente se expidieron otros cuerpos legales que sancionaban los procesos de colonización: ley de Tierras Baldías (1964) y la ley de Colonización de la Región Amazónica (1977). Estos normaban los procedimientos relativos a la adjudicación de tierras consideradas "vacías" y por lo tanto pertenecientes al patrimonio estatal, las extensiones sujetas a adjudicación, las obligaciones de los colonos en cuanto a la explotación, etc. El espíritu de dichas leyes era la de crear una válvula de escape para el fuerte asedio campesino en las zonas densamente pobladas de la sierra y en menor medida de la costa. El tipo de unidad colona que fué privilegiada fué la familiar, con una adjudicación promedio de 50 has. Si bien se consideraba una colonización empresarial esta fue inicialmente de menor importancia.¹⁴

Las políticas redistributivas no solamente que influenciaron directamente la estructura de distribución de la tierra, también lo hicieron de manera indirecta. Muchas grandes propiedades fueron subdivididas entre herederos, partes de ellas fueron vendidas tanto a comerciantes como a campesinos. El objetivo fué casi siempre sortear una intervención directa del Estado.

Para el año de 1974 en que se realizó el último Censo agropecuario la distribución de la tierra había conocido algunas modificaciones respecto al censo anterior de 1954. Los cambios operados pueden resumirse en los siguientes: a) Disminución de la propiedad controlada por las más grandes unidades (sobre las 500 has.) que redujeron su propiedad del 45,1% de la superficie agropecuaria nacional al 26,8%; b) crecimiento de la propiedad en manos de las unidades de 100 a 500 has. aun cuando su tamaño promedio se redujo; c) crecimiento en número y superficie de las unidades medianas, tanto entre 20 y 100 has. como entre 5 y 20 has.; d) aumento considerable en el número de unidades de menos de 5 has. en proporción mayor al aumento de superficie, por lo que su tamaño medio se redujo de 1,7 has. a 1,5 has.; y, e) aumento de la superficie agropecuaria en aproximadamente dos

14 Una buena síntesis de estos cuerpos legales puede encontrarse en O. Barsky, La Reforma Agraria Ecuatoriana, Corp. Editora Nacional, Quito, 1984. Así mismo consultar CIESE, Boletín Agrario Acción, Quito, 1980-1984, varios números.

millones de hectareas.

Deben destacarse tres elementos de la estructura agraria de 1974: la constitución de un número considerable de campesinos sin o con muy poca tierra y que deben por lo tanto proletarizarse parcial o totalmente; la formación de un núcleo significativo de medianos propietarios tanto de tipo empresarial como de tipo campesino; y finalmente el surgimiento de un sector empresarial que tendía a monopolizar las mejores tierras. Adicionalmente un aspecto relevante de la nueva estructura agraria era la mercantilización de los productores: al menos el 80% de la producción agropecuaria se dirigía al mercado. Si bien el minifundismo era mayor en la sierra que en la costa y la presencia de la gran propiedad se había reducido considerablemente en algunas provincias de la sierra sur, no existían otras diferencias regionales significativas.

CUADRO No. 2

ECUADOR: NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS
1954-1974

Estratos	Número de LPAS				Superficie			
	1954		1974		1954		1974	
	No.	%	No.	%	Has.	%	Has.	%
< 1	92387	26,8	145550	26,0	46000	0,8	63263	0,8
1 < 5	159299	46,3	201297	38,7	386200	6,4	475405	6,0
5 < 10	36250	10,5	54935	10,6	271500	4,5	377756	4,6
10 < 20	21400	6,2	41425	8,0	294300	4,9	557535	7,0
20 < 50	19415	5,7	42537	8,2	541500	9,9	1311974	16,5
50 < 100	8327	2,4	22276	4,3	547200	9,1	1352697	17,0
100 < 500	5787	1,7	9657	1,9	1156300	19,3	1676486	21,1
500 < +	1369	0,4	1434	0,3	2706700	45,1	2134287	26,7

FUENTE: INEC, Censos Agropecuarios, 1954 y 1974

No existe un censo agropecuario reciente que permita dimensionar los cambios desde entonces. Las estimaciones realizadas por el Sistema Estadístico Agropecuario Nacional, SEAN no parecen confiables en cuanto a la distribución de la tierra por estratos. Su objetivo es más bien cuantificar la producción agropecuaria.¹⁵

¹⁵ Existen todavía dudas sobre la misma veracidad de las cifras de producción. En cuanto a la distribución de la tierra el SEAN realizaba la siguiente estimación el año de 1987:

ESTADOS	LPAS	%	Superficie	%
< 1	193798	25,3	56852	0,4
1 < 5	228482	29,8	546308	3,7
5 < 10	103355	13,6	709004	4,9
10 < 20	87251	11,4	1713122	8,0
20 < 50	85965	11,8	2613701	17,9
50 < 100	36913	4,8	2379703	16,3

Con la finalidad de paliar estas dificultades de cuantificación procedí a establecer los cambios que ocurrieron a nivel cantonal en función de las adjudicaciones en Reforma Agraria y Colonización. La unidad de análisis adoptada fué el cantón, la circunscripción político administrativa más pequeña para la que existe información estadística fiable.¹⁶

Un análisis sobre la base de estas estimaciones permite destacar algunas de las tendencias de cambio en la estructura agraria ecuatoriana. Sintéticamente se pueden subrayar las siguientes: a) crecimiento de la frontera agrícola en al menos cuatro millones de hectareas; actualmente oscilaría entre 12 y 14 millones de hectareas, es decir entre el 45 y el 55% de la superficie planimetrada ¹⁷; b) disminución de la propiedad controlada por las LPAS de más de 100 has. las que actualmente controlarían a nivel nacional el 32,7% de la superficie; incremento en el número de propiedades y en la superficie de los predios de hasta 20 has. Actualmente controlarían el 30,9% de la superficie. Aumento igualmente en la importancia de las unidades medianas.

Los cambios más significativos no parecen encontrarse sin embargo en términos nacionales, sino más bien en la formación de estructuras agrarias regionales. Como veremos, en el momento actual pueden distinguirse al menos seis tipos de estructuras agrarias, con predominancia de tipos de unidades y dinámicas distintas. Estas modalidades de transformación tienen que ver tanto con la profundidad y el carácter de la Reforma Agraria y de la Colonización, como de las políticas de fomento agropecuarias desarrolladas por el Estado. La intervención sobre la propiedad de la tierra y sobre la producción actuaron produciendo estas diversas vías de desarrollo del capitalismo en la agricultura.

Las Políticas Agrícolas del Estado

Las políticas sectoriales implementadas por el Estado,

100 < 500	26152	3,4	5159055	35,3
500 < +	1639	0,2	1968590	13,5
Total	76355	100,0	15146335	100,0

FUENTE: SEAN, 1987, Quito.

Sin embargo los datos me parecen erróneos. El número de LPAS de menos de 20 has. y la superficie a la que acceden casi no hubiera conocido variaciones desde 1974. La intervención del IERAC y el número de adjudicaciones, así como la observación de muchas zonas indican lo contrario.

¹⁶ Remito a mi trabajo La Reforma Agraria Ecuatoriana y los Cambios en la Propiedad Rural Agrícola, 1974-1985, publicado en CEDIG-CRSTOM-CEPEIGE, Transformaciones Agrarias en el Ecuador, Quito, 1988 para una explicitación de la metodología empleada. ✓

¹⁷ Esta cifra tiene que ver con la superficie bajo propiedad y no con aquella dedicada a actividades agropecuarias.

particularmente desde 1972, jugaron un papel importante en las transformaciones de la agricultura ecuatoriana. La canalización de una parte importante de la renta petrolera hacia el sector agropecuario, mediante el crédito subsidiado, la liberalización de las políticas de importación de tecnología, el fortalecimiento del sistema de investigación tecnológica, la construcción de una importante infraestructura productiva: riego y drenaje, instalaciones de almacenamiento, sistemas de caminos rurales, etc. compensaron parcialmente los efectos negativos de las políticas macroeconómicas. Sin embargo dichas políticas favorecieron ciertos productos, ciertos productores y ciertas regiones agropecuarias.

La política de crédito es un buen ejemplo del papel jugado por la política sectorial del Estado. Desde 1972 se canalizaron importantes recursos crediticios hacia la actividad agropecuaria, principalmente por medio del Banco Nacional de Fomento. Estos fueron entregados a tasas de interés inferiores a las tasas anuales de inflación, tanto si se considera el Índice de precios al consumidor, el de precios al productor, como las tasas individuales por productos. Si bien las estimaciones varían el subsidio implícito superó los 36 mil millones de sucres entre 1975 y 1986.

18

El crédito y los subsidios favorecieron a un número limitado de productos, generalmente vinculados a un número reducido de nuevos cultivos de consumo masivo, a aquellos vinculados a la agroindustria o a la exportación, generalmente originados en medianas y grandes unidades empresariales y generalmente localizados en regiones donde predominó una vía empresarial de desarrollo del capitalismo en la agricultura.

Del crédito destinado al sector agrícola por parte del Banco Nacional de Fomento, el 39,2% se destinó en promedio al arroz durante los años 1975-1986, el 12,1% al maíz duro dirigido a la industria de balanceados, el 9,7% al algodón, el 7,0% al café, el 4,3% a la papa y el 3,1% a la soya. Estos seis cultivos absorbieron más del 75% del crédito, de los cuales apenas uno se cultiva en la sierra. En lo que tiene que ver con el crédito pecuario el 88,2% se destinó a la ganadería bovina y un 8,05% a la avicultura, ambas actividades empresariales. En lo que hace a los subsidios entregados por vía del crédito, tanto por el Banco de Fomento como por el Central el 85,8% fué canalizado a los siguientes productos: arroz, maíz duro, soya, café, cacao, banano y a la ganadería. Estos son cultivos generados en una importante proporción por el sector empresarial de la agricultura asentada

18 Pablo L. Paredes, Análisis de las Políticas de Tasas de Interés en el Sector Agrícola, mecano, 1987. Ver igualmente Rob Vos, El Modelo de Desarrollo y el Sector Agrícola en Ecuador, 1965-1982, Trimestre Económico, Vol LII, Num. 208, Mexico, 1985.

fundamentalmente en la costa.¹⁹

El destino empresarial del crédito no parece haber cambiado en los últimos años. De acuerdo al censo agropecuario de 1974 apenas el 12,1% lo fué a unidades de menos de una hectarea y el 5,6% a aquellas entre una y cinco hectareas, a pesar de que ellas representaban el 64,7% de los predios. Ello no parece haber variado en los últimos años. De acuerdo a estadísticas recientes del Banco de Fomento el crédito destinado a arroz se destinó en una proporción significativa a las unidades de más de 20 has. Un estudio reciente llevado adelante por R. Espinel en que se encuestó a más de 1500 productores se encontró que la principal explicación a las diferencias de rentabilidad entre productores de diverso tamaño y de perfil tecnológico similar fué que los más pequeños no accedían a crédito estatal.²⁰ Respecto al destino regional del crédito aproximadamente el 70% se destinó a la costa durante todo el período bajo análisis.

La investigación agropecuaria que llevó adelante el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias tuvo destinos similares al del crédito. En efecto las principales estaciones experimentales como las de Santa Catalina, Pichilingue, Boliche y Portoviejo se encuentran localizadas en las regiones empresariales de la sierra, la primera y de la costa, las tres restantes. En comparación con aquellas localizadas en regiones donde predominan las pequeñas propiedades, se encuentran mejor provistas de instalaciones, laboratorios y personal calificado.

La metodología utilizada por INIAP privilegia un tipo de investigación que favorece el cultivo empresarial. Un estudio reciente realizado por ISNAR e IICA sintetizaba la metodología en los siguientes términos: "a) el cultivo es la unidad de investigación que recibe apoyo de las disciplinas; b) el mejoramiento genético de ese cultivo es el campo prioritario de investigación; c) además del mejoramiento genético se elabora una fórmula de producción complementaria... donde intervienen una serie de insumos de trabajo y de capital; d) los insumos de capital de la fórmula de producción son en general de alto costo; e) se asume que la productividad inducida al cultivo pagará por esos costos...; y, f) se asume que la fórmula de producción será asumida por la mayor parte de agricultores clientes."²¹

Obviamente ese tipo de investigación puede ser aprovechada por el sector empresarial o máxime por pequeños productores

¹⁹ Pablo L. Paredes, ob cit pg. 7 Respecto al origen empresarial ver el cuadro No. 7.

²⁰ R. Espinel, Análisis Crítico entorno a la Modernización de la Agricultura Ecuatoriana, mecano, FUDE-CONUEP-Financiera Guayaquil, Guayaquil, 1988. ✓

²¹ ISNAR-IICA, Reforzamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias del Ecuador, Quito, 1989, pg 1, anexo IX.

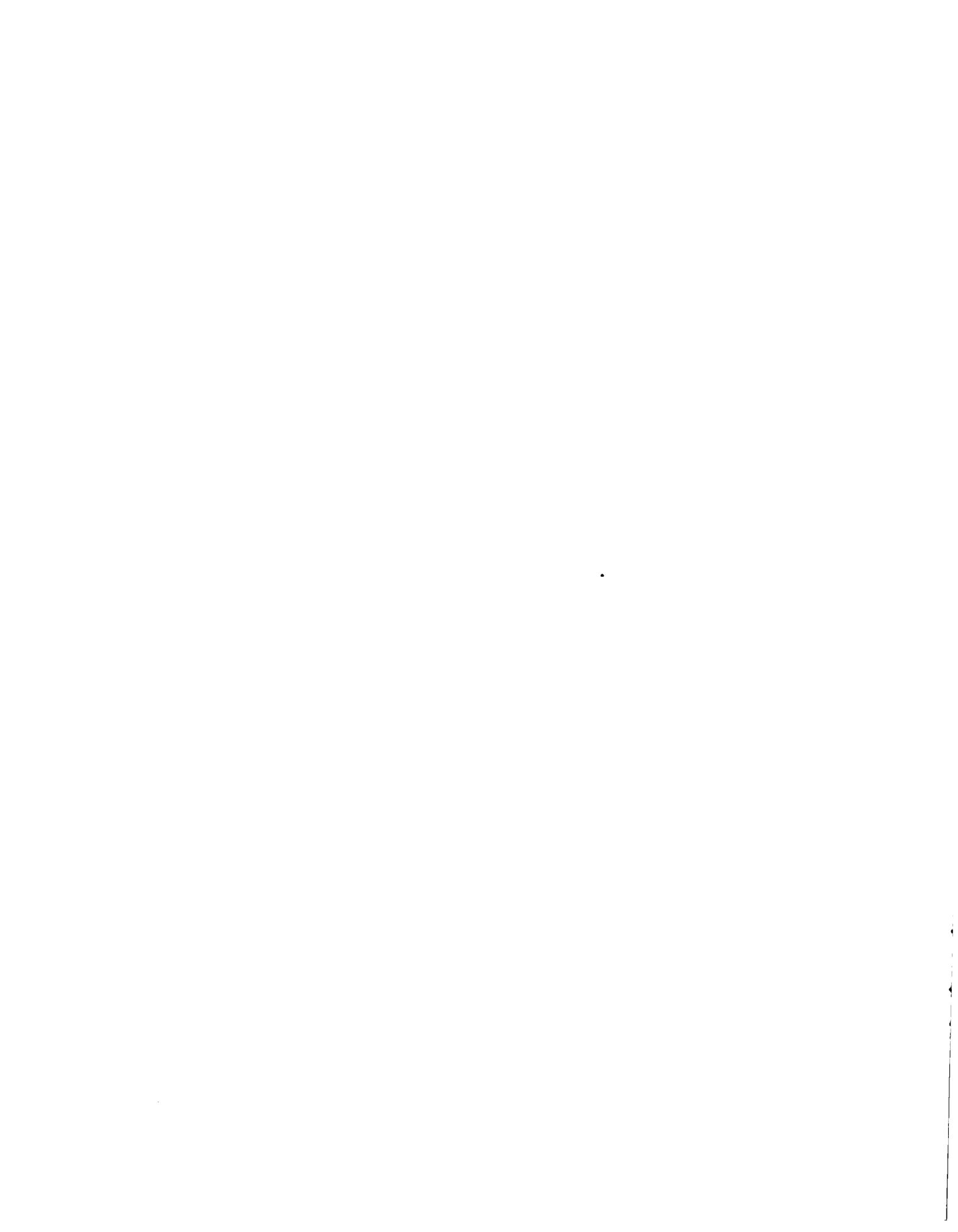


altamente especializados y mercantilizados. De hecho los principales resultados que puede exhibir el INIAP se encuentran en el campo de variedades nuevas, la mayor parte vinculadas a fórmulas de producción que implican insumos modernos en cantidad importante. La difusión de los resultados obtenidos por INIAP se ha hecho en alta proporción justamente al tipo de productores que pueden adoptar sus recomendaciones.

El sistema de transferencia de tecnología en manos del Ministerio de Agricultura y Ganadería ha tenido una forma de organización similar a la descrita para el INIAP. Se organizó en torno a programas nacionales por cultivos. Cada uno de ellos se encarga de organizar sistemas de difusión tecnológica para los agricultores. El peso de los programas ha sido sin embargo diverso. Mientras programas como los del banano, del café, del cacao, de oleaginosas han tenido real descentralización regional, en algunos casos recursos propios y personal bien calificado, ello no fué así para cultivos como cereales de la sierra, papa, hortalizas, etc.

Un razonamiento similar puede hacerse en cuanto a otras líneas de acción sectorial. La infraestructura de riego fué desarrollada por medio de grandes inversiones que requerían altos niveles de rentabilidad, difícilmente obtenible para los pequeños productores. Como señala Rob Vos: "Estas condiciones en la existencia y la distribución de la infraestructura rural, conjuntamente con la distribución existente en la tierra forman los factores estructurales de predominio de tecnologías tradicionales minifundistas, condiciones de subempleo y bajos ingresos campesinos."²² Ello por que los campesinos no solamente que acceden a la tierra en forma limitada sino por que los recursos necesarios para la modernización y el mejoramiento productivo y de los ingresos les son inaccesibles. Lo que he querido señalar adicionalmente es que esa distribución tiene un carácter regional.

²² Rob Vos, ob cit pg. 1121



MODALIDADES REGIONALES DE DESARROLLO CAPITALISTA EN LA AGRICULTURA ECUATORIANA

El efecto combinado de los cambios en la estructura de distribución de la tierra, y de las políticas de fomento de la producción agropecuaria llevadas adelante por el Estado durante las décadas de los sesenta y setenta fué la formación de estructuras agrarias regionales. Estas expresan a nuestro juicio modalidades diversas de desarrollo capitalista, en el sentido señalado por S. Pachano. En efecto es posible encontrar regiones en que ese desarrollo se da centralmente sin la formación de una burguesía agraria y un proletariado y otras en que tal proceso ocurre.¹⁶

En la sierra norte las ricas zonas de valle son controladas por empresas capitalistas, normalmente dedicadas a la ganadería de leche y más recientemente a cultivos de exportación, mientras las estribaciones laterales de la cordillera ha sido copada paulatinamente por comunidades campesinas indígenas, que producen cultivos de consumo directo para la población cuando disponen de recursos o migran a los mercados laborales de Quito cuando no lo tienen.¹⁷ En ciertas zonas como la provincia noroeste de El Carchi se ha formado grupos de campesinos capitalizados, enteramente dedicados a la producción para el mercado de bienes que tienen apoyos estatales en cuanto a crédito o tecnología.¹⁸

La sierra centro sur se caracteriza más bien por una importante expansión de recursos en manos de los campesinos. Sea por medio de acciones de Reforma Agraria, sea por un intenso mercado de tierras, que ha permitido a campesinos indígenas migrantes adquirir tierras, lo mismo que a sectores de comerciantes y transportistas pueblerinos. La suerte de estos nuevos tipos de actores agrarios ha sido diversa. En algunos casos pueden observarse procesos de capitalización como entre los fruticultores tungurahueses, los horticultores de Chambo en Chimborazo y aun entre ciertos cafetaleros lojanos. En otros casos el acceso a recursos limitados o de mala calidad ha preservado una situación de semiproletarización y aun ha impulsado procesos de descampesi-

¹⁶ S. Pachano, Transformación de la Estructura Agraria: Personajes, actores y Escenarios, en Chiriboga et al Ecuador Agrario, Edit. El Conejo, Quito, 1984

¹⁷ Para un análisis del sector empresarial consultar: O. Barsky y G. Cosse, Tecnología y Cambio Social, FLACSO, Quito, 1982 y Manuel Chiriboga y Jaime Borja, El Empresariado Lechero en el Ecuador, CEPAL, mimeo, Quito, 1989. Un análisis de las comunidades puede encontrarse en M. Chiriboga et al Estrategias de Supervivencia en la Comunidad Andina, CAAP, Quito, 1984.

¹⁸ Un análisis de este tipo de situaciones puede encontrarse en O. Barsky, Acumulación Campesina en Ecuador, FLACSO, Quito, 1984.

nización.19

CUADRO No. 3 ECUADOR: ESTRUCTURAS AGRARIAS REGIONALES

REGION	% DE TIERRA EN CADA CATEGORIA		
	Mas de 100 has.	entre 20 y 100 has.	menos de 20 has.
Sierra Norte	47,9	21,7	30,4
Sierra Censur	29,3	31,0	39,7
Costa Censur	49,1	28,6	22,3
Costa Cenorte	27,1	33,0	39,9
Nbroccidente	30,3	39,7	30,0
Amazonía	23,8	37,2	39,1
TOTAL	32,7	36,4	30,9

Fuente: INEC, Censo Agropecuario, 1974 y IERAC, Estadísticas 1975-1985. Elaboración propia sobre la base de un análisis de los efectos redistributivos de las acciones de Reforma Agraria y Colonización entre 1975 y 1984 sobre las estructuras agrarias regionales según el Censo de 1974. No incluye efectos generados por el mercado de tierras.

En la costa centro sur que comprende todo el margen sur occidental del Río Guayas predomina claramente una vía empresarial. Las grandes empresas dedicadas a la producción exportable, banano, cacao y más recientemente a la producción de mariscos dominan el paisaje. La actividad agropecuaria se basa enteramente en relaciones salariales, cuyas características sin embargo han cambiado. Paulatinamente predominan los trabajadores eventuales, muchos de ellos migrantes temporales serranos, mientras que los permanentes son desplazados. Las relaciones laborales están en general mediadas por contratistas. Si bien los campesinos son pocos en la zona algunos han logrado capitalizarse, particularmente como resultado de los mejores precios de los productos de exportación.20

19 Respecto a los procesos de disolución de la hacienda centro serrana puede consultarse los trabajos de R. Ferrín, De la forma Huasipungo de Trabajo a la economía comunera: Un caso de transformación de las Relaciones Sociales de Producción, en IIE-PUDE, Estructuras Agrarias y Reproducción Campesina, Quito, 1982 y en el de Paola Silva, Gamonalismo y Lucha Campesina, Edit. Abya Yala, Quito, 1986. Respecto a los campesinos y sus diversas situaciones pueden consultarse entre otros, S. Pachano, Capitalización de Campesinos: Organización y Estrategias, en FLACSO-DEPLAES, Ecuador: Cambios en el Agro Serrano, Quito, 1977; CESA-ALOP, Situación Actual del Campesinado, Quito, 1984.

20 Para un estudio de estas zonas se puede consultar el trabajo de C. Larrea, P. Silva y M. Espinosa, El Banano en el Ecuador, FLACSO-CEN, Quito, 1987.



La costa centro norte fué escenario de grandes transformaciones en las décadas pasadas. Desde inicios de los sesenta se constituyó un importante movimiento campesino entre los precaristas de las haciendas arroceras. Para fines de la década lograron la expedición de una legislación especial para la redistribución de la tierra dedicada a la producción arrocerera y trabajada bajo relaciones precarias. Ello dió lugar a la acción mas importante de Reforma Agraria en el país. Cientos de haciendas y miles de hectareas pasaron a manos campesinas en pocos años. Por la importancia del arroz el Estado impulsó grandes programas de apoyo a la producción arrocerera, tanto por la vía de crédito, como por medio de programas de comercialización y asistencia técnica. El objetivo era claramente el de impulsar desde el Estado la formación de un sector de campesinos capitalizados que sustentaran la producción de arroz.

Al cabo de algunos años la zona se ha transformado por efecto de los procesos de diferenciación social y la intensa mercantilización de los campesinos.²¹ Muchas de las cooperativas inicialmente formadas han desaparecido, los campesinos han vendido o arrendado sus tierras y han migrado hacia Guayaquil. Han sido sustituidos por nuevos grupos empresariales, muchos de ellos de origen urbano.²² En otras zonas las cooperativas siguen en posesión de la tierra, funcionan con criterio empresarial y se encuentran totalmente vinculados con una lógica mercantil. En fin, en otras zonas las cooperativas campesinas y diversos grupos de campesinos pobres siguen presionando por la tierra. El paisaje en conjunto se caracteriza actualmente por una convivencia inestable y conflictiva entre un nuevo sector empresarial y las cooperativas campesinas formadas en el periodo de la Reforma Agraria.

El noroccidente del país entre la zona de Quevedo Santo Domingo de los Colorados y la frontera colombiana es también una zona en transformación. Sujeta a importantes procesos de colonización desde fines de los cincuenta, hoy en día tienden a predominar tantos grandes empresas, algunas de ellas vinculadas al capital transnacional, así como medianos empresarios de origen urbano. Los colonos de origen campesino que predominaron en los años iniciales han sido desplazados o se encuentran actualmente en los confines del proceso colonizador. En su lugar se han multiplicado las empresas dedicadas a la producción de cultivos

21 Michael Redclift en su trabajo El papel de las Cooperativas Agrícolas en la transformación del Campesinado en la Cuenca del Guayas, Revista Ciencias Sociales No. 10-11, Quito, 1979; así como J. Uggén, Peasant Mobilisation in Ecuador: A Case Study in Guayas Province, PHD thesis, U. of Florida, 1975 han estudiado en profundidad los cambios en las zonas arroceras.

22 Este proceso ha sido en general poco estudiado por las ciencias sociales. Sin embargo algunos estudios sobre mercados de tierra parecen confirmarlo.

demandados por la agroindustria e integradas de una u otra manera con ellas. A igual que en la costa centro sur la fuerza de trabajo está constituida por un proletariado temporal de origen campesino serrano.²³

La región amazónica por fin es una zona caracterizada por procesos de colonización más recientes y todavía no acabados, particularmente en las zonas más alejadas de la cordillera. Si bien se han formado algunas haciendas y empresas, particularmente en las provincias del norte como Napo y Sucumbíos, lo fundamental de la región se encuentra en manos de las poblaciones indígenas y de colonos. Las dificultades de la comercialización limitan por otro lado el surgimiento de unidades fuertemente vinculadas con el mercado. La actividad ganadera parece constituir el principal mecanismo de ocupación de la frontera agrícola, en una situación de baja capitalización y escaso acceso a los servicios públicos.²⁴

Estas modalidades diversas de desarrollo del capitalismo a nivel regional aparecen con más claridad si observamos la evolución de las categorías ocupacionales. En regiones como la sierra-centro sur, la costa central y la región amazónica caracterizadas por cambios más importantes es la estructura de propiedad, un mayor peso de la pequeña propiedad y mayor pobreza tienden a predominar categorías ocupacionales más campesinas como los cuenta propias y los trabajadores familiares no remunerados. Por el contrario allí donde predomina una vía más junker de desarrollo capitalista son las categorías "modernas" de asalariados y dueños y propietarios que tienen mayor importancia. Esto puede observarse si analizamos la relación entre categorías ocupacionales "modernas" respecto a las "tradicionales". En todo caso es indudable el mayor peso de la economía campesina en la sierra ecuatoriana, aun en sus zonas más modernizadas.

Las diferencias regionales respecto a las categorías ocupacionales destacan las diversas vías de desarrollo capitalista. En la costa ecuatoriana particularmente en la región centro sur y en el noroccidente, así como en la sierra norte empresarial ese desarrollo implica el surgimiento de unidades capitalista, que se basan en relaciones salariales. Los asalariados son tanto trabajadores sin relación con medios de producción, como campesinos que provienen de las regiones con una vía más campesina y que

²³ Sobre esta zona consultar el trabajo de H. Ibarra, Organización de los Asalariados Agrícolas y Pequeños Propietarios en Zonas de Colonización, IEE-FEPP, Políticas Estatales y Organizaciones Populares, Quito, 1985, así como el de E. Farroux, Cambios en los Sistemas de Producción en la Costa Ecuatoriana, en Ciencias Sociales, Quito, Vol IV, 1982

²⁴ Recientemente ha aparecido una amplia literatura sobre esta zona. En particular se puede mencionar a N. Whitten, Amazonía, Edit. Abya Yala, Quito, 1984 y E. Salazar, Pioneros de la Selva, Edit. Abya Yala, Quito, 1986.

migran temporalmente.²⁵ Por el contrario en regiones como la sierra centro sur ese desarrollo adopta una vía campesina y por lo tanto predominan categorías ocupacionales vinculadas a esa forma de producción.

CUADRO No.4 CATEGORIAS OCUPACIONALES PREDOMINANTES, PRINCIPALES REGIONES

REGION	AGRICULTURA a	RURAL b
SIERRA EMPRESARIAL	0,62	0,89
SIERRA CAMPESINA	0,16	0,24
COSTA CENTRAL	0,63	0,64
COSTA EMPRESARIAL	1,39	1,20
NOROCCIDENTE	0,61	0,69
AMAZONIA	0,48	0,55

a) Índice construido dividiendo el número de asalariados y propietarios para los cuenta propias y TFNR que trabajan en la agricultura. b) Igual que el anterior pero para la FEA rural.
FUENTE: INEC, CENSO DE POBLACION, 1982

Sin embargo esta información no refleja la dinámica laboral de la población rural, particularmente la de la economía campesina. El año de 1975 en que se realizó una encuesta sobre ingresos rurales se encontró no solamente una estructura regresiva en cuanto a la distribución de los ingresos, sino una estructura diversificada de obtención. En efecto mientras los ingresos de las unidades de más de 500 has. en la sierra eran de cerca de US\$4995 dolares las de aquellas de menos de una ha. era de 125. En la costa las diferencias eran menores 2653 dolares de 1974 respecto a 211.

La importancia de los ingresos monetarios resalta la fuerte mercantilización de las unidades campesinas y el peso que los ingresos no agropecuarios tienen en las unidades de menos de 5 has. Aproximadamente el 84% de los ingresos se generan por vía del mercado en las unidades menores de 5 has. en la sierra y una proporción similar en la costa. Las transacciones con el mercado son de diverso tipo; así las unidades de menos de 2 has. lo realizan en los mercados laborales, vendiendo su fuerza de trabajo. Aun en ellos sin embargo los ingresos de origen agropecuario no son despreciables. Para las unidades mayores los ingresos agropecuarios son los más importantes.

Los ingresos no agrícolas parecen ser más importantes en la sierra que en la costa. Aun más los salarios no agrícolas tiene mayor importancia en la sierra que en la costa. (anexo No.1) En efecto los cambios en las empresas agropecuarias serranas: su modernización y la ganaderización han impactado en una reducción de la demanda laboral agrícola. En la costa por el contrario la

²⁵ Cfr. H. Ibarra ob. cit.



modernización no estuvo asociada a tal reducción.

Sea cual fuese la vía de desarrollo capitalista de la agricultura, hoy en día han desaparecido relaciones sociales basadas en la renta. La agricultura ecuatoriana se encuentra enteramente subordinada a la dinámica capitalista. En el caso de las unidades empresariales su comportamiento está determinado por la lógica de la ganancia y la renta capitalista. En el caso de las unidades campesinas su racionalidad si bien persigue fundamentalmente asegurar la reproducción de la unidad familiar, sus decisiones incluyen una racionalidad mercantil. Como ha señalado recientemente Ramón Espinel, " los productores pequeños, medianos y grandes toman sus decisiones de producción en base del cálculo que proviene de comparar los precios relativos del producto que cosechan y de los insumos que utilizan." 26

LAS POLITICAS DE AJUSTE Y EL SECTOR AGROPECUARIO

Como señalamos en un inicio el sector agropecuario reaccionó positivamente a las medidas de ajuste económico. Ha crecido a tasas más importantes que el resto de la economía y ligeramente por encima del crecimiento demográfico. Aun más ese crecimiento fué importante en los diversos subsectores agropecuarios. Como puede observarse en el cuadro No. 5 las tasas de crecimiento promedias fueron altas en relación a los años pasados, particularmente desde 1984, una vez que se superó el problema provocado por el fenómeno del Niño de 1983. El sector creció a una tasa del 4,65% promedio anual entre 1984 y 1987, el crecimiento fué particularmente importante en el sector otras producciones agrícolas y en pesca.

Un análisis más detenido de las cifras relacionadas al subsector otras producciones agrícolas obligan a una mayor cautela respecto a los resultados. Ese crecimiento se concentró en la región costera del país e involucró muy poco a la región serrana. Como puede observarse en el cuadro No. 6 y solamente para el periodo 1980-1986 la agricultura de la sierra apenas creció luego de las medidas económicas de ajuste y más bien descendió en términos per capita. Ese comportamiento se dá tanto entre los productos que compiten con bienes importados como los que no lo hacen.

26 R. Espinel, Análisis Crítico en torno a la modernización de la Agricultura Ecuatoriana, mecano, PUDE-CONIEP-Financiera Guayaquil, Guayaquil, 1988

CUADRO No. 5 CRECIMIENTO AGROPEDUARI0 1980-1987, precios de 1975

periodos	banano cacao café	otras produc. agricol	producción animal	silvicultura	pesca	total
1980-1983	-5,80	-3,31	1,83	1,92	3,28	-0,95
1984-1987	3,76	7,51	1,85	1,62	9,62	4,65
1980-1987	-0,34	2,87	1,84	1,75	6,90	2,25

FUENTE: ILDIS, ESTADISTICAS DEL ECUADOR, Quito, 1989

CUADRO No.6 TASAS DE CRECIMIENTO DEL OUTPUT AGROPEDUARI0, a
precios de 1975

periodos	exportaciones tradicionales	cultivos Sierra	cultivos Costa	producción animal	total
1965-71	3,4	2,2	6,2	5,0	5,3
1972-79	0,1	-11,6	5,7	4,5	0,4
1980-83	-11,2	9,1	-11,5	2,5	-3,1
1984-86	9,2	0,2	10,5	10,0	8,6
1965-1986	1,3	-2,2	6,3	4,6	2,9

FUENTE Y ELABORACION: Grant Scobie and Verónica Jardine, Macroeconomic Policy and Agriculture in Ecuador: An Overview, Sigma One Corporation, Quito, 1988

Contrasta esa situación con el comportamiento de los cultivos de la costa que crecieron entre 1984 y 1986 a una tasa del 10,5 y con los cultivos de exportación tradicional, igualmente asentados en la misma región, que lo hicieron a un 9,2%. La agricultura serrana actúa en forma inversa a la costera: creció a tasas altas entre 1980 y 1983 mientras que la agricultura costera durante esos mismos años tuvo tasas negativas de crecimiento. Si bien es previsible que el fenómeno del Niño influyó en ello, pues afectó en mayor medida a la costa, ello no explica el comportamiento en el período posterior: 1984-1986. Durante esos años la agricultura fue beneficiada por términos de intercambio favorables.

La agricultura serrana parece estar influenciada por otros variables que explican su comportamiento. A nuestro juicio ello tiene que ver con elementos como los siguientes: las diferencias en cuanto a tipo de productor para cada tipo de cultivo; la localización regional de esos productores; el comportamiento de la política sectorial, particularmente la de crédito y la de precios; y, el tipo de mercado al que se encuentran vinculados esos productos.

En cuanto al tipo de productores la mayor parte de aquellos originados en la sierra lo son por pequeños productores. De

acuerdo al Censo Agropecuario de 1974, con la excepción de trigo, un alto porcentaje de la producción de los cultivos serranos provenía de unidades de menos de 20 has. Aun más una parte importante de ella lo hacía de unidades de menos de 5 has. Ello guarda relación con la especialización ganadera de las grandes unidades en la región interandina. Por el contrario los principales cultivos costeros se originaban en unidades mayores que se pueden identificar con el sector empresarial. Como puede observarse en el cuadro No.7 las diferencias regionales son significativas. Si a lo anterior vinculamos los costos de inversión por hectárea es posible pensar que las unidades campesinas se han mantenido globalmente fuera de la producción de rubros como maíz duro, arroz, soya o palma africana, que constituyen la principal actividad agrícola de la costa..

CUADRO No.7 PARTICIPACION EN LA PRODUCCION DE ACUERDO A ESTRATOS DE TAMAÑO, en porcentajes

REGION	PRODUCTO	0-5 HAS.	5-20 HAS.	20 Y + HAS.
SIERRA	CEBOLLA	58,7	33,1	8,3
	AJO	55,1	34,4	10,5
	MAIZ SUAVE	52,5	24,2	23,2
	FREJOL	46,2	25,5	28,3
	HABA	43,8	33,5	22,7
	CEBADA	39,7	28,1	32,2
	PAPA	33,8	26,6	39,6
COSTA	TRIGO	26,7	22,6	50,7
	ARROZ VERANO	29,1	17,7	53,2
	YUCA	20,7	24,8	54,5
	ARROZ INVIER	20,0	18,7	61,3
	MAIZ DURO	18,0	22,0	60,0
	ALGODON	16,8	20,2	63,0
	CAFE	16,6	31,8	51,6
	CACAO	6,4	21,0	72,6
	BANANO	4,4	11,4	84,2
	CANA AZUCAR	0,8	1,4	97,8
	SOYA	0,4	0,9	98,7
	PALMA AFRICAN	0,1	0,2	99,7

FUENTE: INEC, CENSO AGROPECUARIO, 1974

La débil reacción de la agricultura serrana a las políticas macroeconómicas expresa entonces las dificultades de la economía campesina de reaccionar a los estímulos de precios. Ello no indica que ellos no sean beneficiados, sino que son insuficientes para provocar tal reacción. En efecto una proyección reciente sobre los efectos de las políticas macroeconómicas sobre los ingresos de los campesinos señalan que ellos fueron positivos en la medida que mejoraron sus ingresos como productores. (anexo No.2) Obviamente ese impacto fue más beneficioso mientras más crecía el tamaño del predio. Sin embargo, ello estuvo muy lejos

de compensar las pérdidas que los campesinos sufrieron por el lado de los ingresos no agropecuarios.²⁶ Aun más entre 1982 y 1986 los ingresos campesinos bajaron, volviendo a una situación comparable a la de antes del auge petrolero. Ello a su vez puede haber influido en su comportamiento productivo, al eliminarse el papel complementario que juegan los ingresos agropecuarios y salariales, tanto para el consumo como para la reconducción del proceso productivo.²⁷

Adicionalmente se mantuvo la exclusión en el acceso de los campesinos al crédito subsidiado entregado por el BNF así como a otros servicios públicos y en general se debilitaron durante el período los programas de desarrollo rural y de Reforma Agraria. La economía campesina, particularmente la serrana no tuvo acceso al apoyo financiero, a la tecnología, a las obras de infraestructura, que la reactivación de la economía campesina hubiese requerido. La ausencia de una política redistributiva en relación a la tierra excluyó de cualquier beneficio a los campesinos sin o con poca tierra. Aun más la caída de los salarios reales de la población afectó la demanda existente para los productos campesinos.

El caso del sector empresarial es distinto. Ellos siguieron beneficiándose de buena parte de las políticas de apoyo gubernamentales, especialmente el crédito, a tasas subsidiadas de interés, pero también en la comercialización.²⁸ Ello fué particularmente importante para los productores de arroz y maíz duro y para los ganaderos. Entre 1984 y 1986 los precios de arroz, soya y maíz duro se mantuvieron a nivel de sustentación y por encima de los precios de frontera.²⁹ En consecuencia los productores empresariales reaccionaron incrementando la producción. La combinación de precios atractivos y subsidios en un contexto de políticas macroeconómicas favorables fomentaron la producción. Cuando dichos estímulos se situaron a menor nivel, en 1987-1988 la producción se redujo considerablemente. A lo anterior se debe vincular la integración de la agricultura costera con el sector agroindustrial y con el mercado externo.

No se conoce el efecto de las políticas instrumentadas sobre

²⁶ Proyecciones realizadas por la Misión Especial de Programación del FIDA, Informe No. 0098 EC. Mayo de 1988

²⁷ Diversos estudios confirman esa complementariedad. Entre otros se puede consultar mi trabajo: Campesino Andino y Estrategias de Empleo, en Chiriboga et al, Estrategias de Supervivencia en la Comunidad Andina, CAAP, Quito, 1984

²⁸ Pablo L. Paredes, Análisis de la Política de Tasas de Interés en el Sector Agrícola, mimeo, Quito, 1987

²⁹ MAG-LAP, Efectos de las políticas de Precios del Maíz y de la Soya sobre el precio y el consumo de productos avícolas en el Ecuador, Documento No. 2, 1988.



el campesinado costeño. Si bien es posible que se haya beneficiado de las políticas macroeconómicas y sectoriales como la de precios, los subsidios entregados por el Estado a través del crédito y la comercialización parecen castigarles. El estudio de Espinel ya mencionado confirma ese efecto diferenciador que tienen las políticas de crédito sobre el nivel de rentabilidad.³⁰

Las políticas estatales instrumentadas en el periodo de crisis tuvieron pues un efecto diferenciado sobre los productores agropecuarios. Los sectores empresariales fueron claramente beneficiados no solamente por la política macroeconómica sino por la política sectorial, mientras que por el contrario los campesinos lo fueron de manera marginal. Aun más los campesinos más pobres salieron francamente perjudicados, pues los reducidos beneficios percibidos como productores fueron enteramente eliminados por la caída de los ingresos salariales. Adicionalmente el efecto diferenciado de las políticas tiene una expresión regional. La sierra centro sur, la región amazónica y parcialmente la costa central son deprimidas por tal situación, mientras que la costa, principalmente centro sur y noroccidental son fuertemente dinamizadas.

Lo anterior parece sugerir que una política de reactivación del sector agropecuario requiere no solamente de un mejoramiento de los términos de intercambio para el sector rural, sino adicionalmente de políticas sectoriales diferenciadas para los campesinos. La ausencia de una política coherente a ese nivel beneficia exclusivamente a los sectores empresariales. La experiencia ecuatoriana en cuanto a las políticas de ajuste ha sido negativa para los campesinos. Su participación como abastecedores de alimentos se ha deteriorado, mientras que ese papel ha sido asumido de manera creciente por el sector empresarial.

30 Cfr. Ramón Espinel, ob cit

ANEXO No. 1 COMPOSICIÓN DEL INGRESO NETO SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS
FINCAS (en porcentajes)

	0-1	1-2	2-5	5-10	10-20
Ingreso Neto Agropec.	19,5	44,8	63,1	70,9	80,90
Venta de Artesanías	3,5	2,0	0,6	1,1	0,09
Activid. Comerciales y Transferencias	23,1	8,0	9,9	15,4	8,57
Salarios:					
Agrícolas	20,2	22,9	14,3	6,1	3,71
No Agrícolas	33,6	22,2	12,0	6,4	6,72

COSTA

Ingreso Neto Agropec.	32,7	55,2	67,6	75,7	87,14
Venta de Artesanías	4,4	0,5	0,5	0,2	0,14
Activ. Comerc y Transferencias	10,3	8,0	7,1	8,6	3,34
Salarios					
agrícolas	35,2	27,3	17,8	8,4	5,56
No Agrícolas	17,4	9,0	6,9	7,0	3,82

FUENTE: MAG-ORSTOM, Diagnóstico Socioeconómico del Medio Rural
Ecuatoriano: Ingresos, Quito, 1978

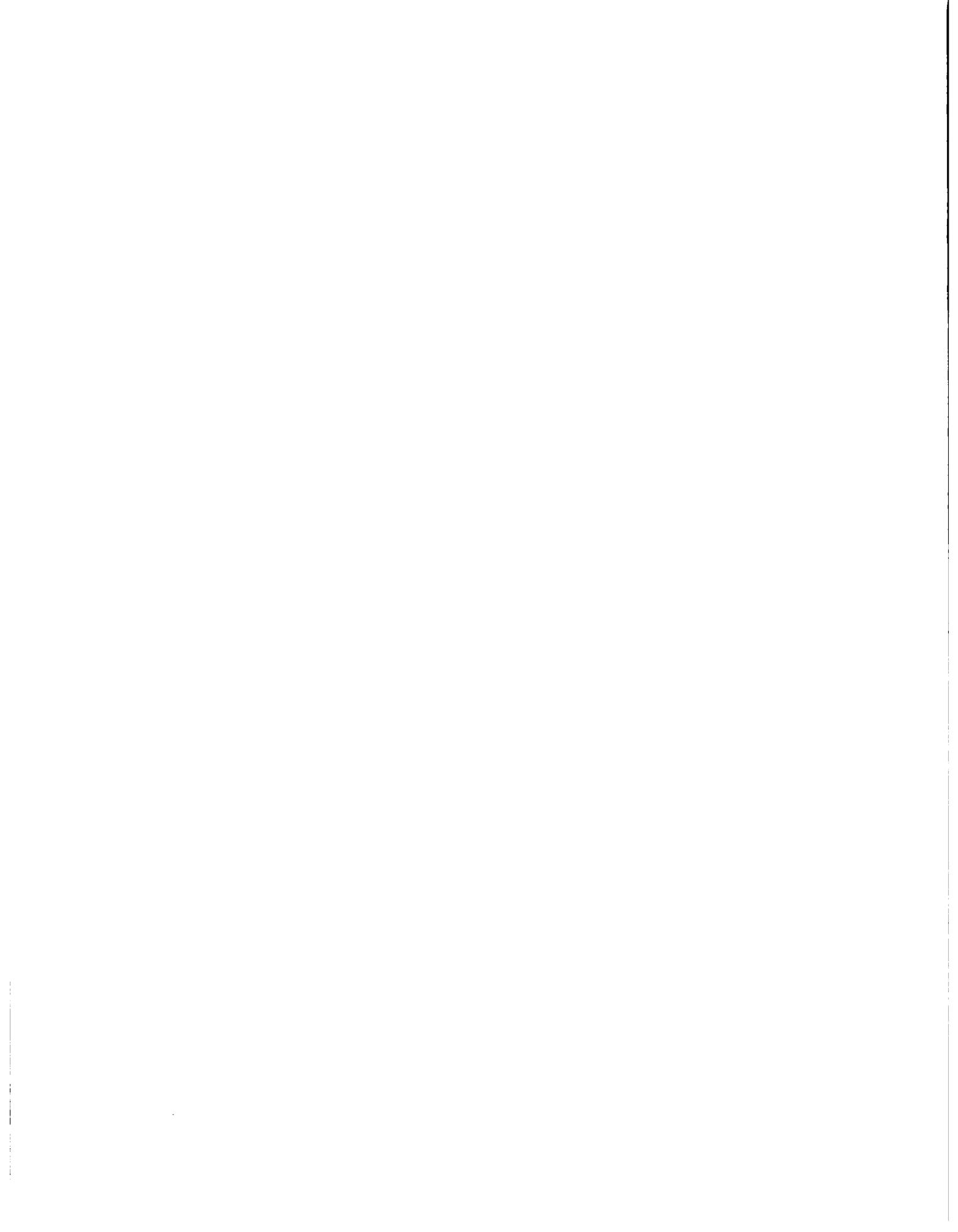


ANEXO No. 2

ECUADOR: CAMBIOS EN EL INGRESO FAMILIAR, 1974-1982 Y 1982-1985

		0-1	1-2	2-5	5-10	10-20
SIERRA						
Ingreso agrícola	74-82	-5,97	-11,84	-16,93	-21,19	-25,09
	82-85	2,02	4,03	5,81	7,37	8,87
Ingreso no agric.	74-82	52,68	31,33	17,74	9,59	8,68
	82-85	-33,93	-20,94	-12,01	-6,37	-5,57
Ingreso Total	74-82	46,70	19,50	0,81	-11,60	-16,41
	82-85	-31,91	-16,91	-6,20	1,00	3,30
Nivel de Ingresos	74	125	97	130	193	249
	82	183	116	131	171	208
	85	125	96	123	172	215
COSTA						
Ingreso agrícola	74-82	-8,81	-15,06	-18,57	-25,17	-23,81
	82-85	3,09	5,18	6,50	8,22	8,38
Ingreso no agric.	74-82	26,36	15,29	11,11	10,11	5,38
	82-85	-18,91	-11,61	-8,24	-6,85	-3,72
Ingreso Total	74-82	17,56	0,24	-7,46	-13,06	-18,43
	82-85	-15,83	-6,43	-1,74	1,37	4,66
Nivel de Ingresos	74	211	146	183	215	295
	82	248	146	169	187	241
	85	209	137	166	189	252

FUENTE: ELABORADO POR FIDA SOBRE LA BASE DE MAG-ORSTOM, Diagnóstico Socioeconómico del Medio Rural: Ingresos y proyectado hasta 1985 teniendo en cuenta evolución del tipo de cambio. FIDA, Informe de la Misión Especial de Programación a la República del Ecuador, Vol 1, 1988, pg.101-107



IV LA EXPERIENCIA ECUATORIANA EN DESARROLLO RURAL

Este capítulo se divide en tres partes: en el primero analizamos los principales antecedentes de la política de Desarrollo Rural en el Ecuador, con anterioridad al período 1979-1989; en una segunda parte analizamos la evolución de la política de Desarrollo Rural ejecutada en el país desde el retorno al orden constitucional en 1979. Para ello distinguimos dos períodos: el que va hasta 1984 y el que se abre con el gobierno conservador de Febres Cordero y que dura hasta 1988. Si bien desde entonces se abre un tercer período, no existen todavía resultados que nos permita evaluar su gestión.

La intención de este capítulo es la de destacar ciertas características centrales de las políticas nacionales dirigidas hacia los campesinos. Particularmente nos interesa relevar las concepciones centrales respecto al sujeto social al que estaba dirigida la política, el sistema institucional que se diseñó para su instrumentación y los principales ejes metodológicos que se diseñó para la ejecución de la política.

LOS ANTECEDENTES NACIONALES

Si bien es posible retrazar importantes antecedentes para los programas de desarrollo rural en los años cincuenta es recién hacia fines de la década de los setenta que un programa de desarrollo rural adquiere características nacionales. Con anterioridad y al menos hasta mediados de la década de los sesenta lo que predomina son los programas de desarrollo de la comunidad y de extensión agropecuaria entendida en términos convencionales. Desde mediados de la década de los 60 la política hacia los campesinos estuvo dominada más bien por la Reforma Agraria y la colonización, cuyas características fueron vistas.

Programas como el Servicio de Extensión Agrícola del Ecuador, SNEA y Misión Andina del Ecuador, MAE, datan de la década de los cincuenta fueron concebidos básicamente como programas de transferencia hacia agricultores medianos y grandes el primero y pobres, particularmente de la sierra el segundo. La Misión Andina fue establecida inicialmente como un programa de las Naciones Unidas, bajo la inspiración de los proyectos de desarrollo de la comunidad, en boga en esos años y con cobertura en todos los países andinos. Estuvo dirigida a impulsar pequeñas acciones de desarrollo en las comunidades campesinas indígenas de la sierra ecuatoriana. Su objetivo ante todo era el de modificar los comportamientos "tradicionales" de los campesinos andinos, tanto mediante programas educativos y capacitadores como por medio de la introducción de servicios básicos. Incorporó la idea de trabajo con la comunidad.

Extensión fue un programa dirigido más bien a agricultores grandes. Tuvo una importante inspiración en las acciones del

Servicio Cooperativo Interamericano de origen norte americano. Esa perspectiva fué reforzada cuando en 1959 se establece el INIAP, con la finalidad de adaptar tecnología desarrollada por los centros internacionales a las condiciones locales. El problema del desarrollo en ese momento era la disponibilidad de tecnología. INIAP estuvo pensado como el mecanismo de generación de tecnología que el SNEA debía difundir. En ese objetivo la educación y la capacitación jugaban un papel preponderante.

A inicios de la década de los setenta los dos programas se fundieron para crear la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta tuvo a su cargo los programas de apoyo a grupos campesinos, la legalización de organizaciones campesinas y el desarrollo de metodologías para el trabajo con ese tipo de productores. Durante los años setenta la actividad de la dirección se centró en el apoyo a los programas de Reforma Agraria que constituía la principal actividad dirigida a la población rural de bajos ingresos. Un elemento nuevo que apareció en la Dirección en relación con experiencias pasadas fué la necesidad de trabajar en base de Areas. El establecimiento a mediados de la década de los setenta de las ASA, agencias de servicios agropecuarios y de los PIDA, proyectos integrales de desarrollo agrícola, fueron los mecanismos de concreción de esta nueva idea. Al mismo tiempo manejaban ya una idea de integralidad respecto a los diversos servicios agropecuarios.

Un momento importante en la gestación de los programas de desarrollo rural fué la creación del Fondo de Desarrollo Rural Marginal, FODERUMA, en el Banco Central del Ecuador. Este programa fué pensado como un mecanismo de transferencia de fondos hacia campesinos pobres organizados. De hecho podían participar en el solamente campesinos con ingresos inferiores a un monto definido y que pertenecieran a organizaciones campesinas. El programa incluye hasta la actualidad entrega tanto de crédito a tasas más bajas que las de la Banca de Fomento y recursos no reembolsables.

Estos esfuerzos iniciales en el campo del desarrollo rural eran sin embargo marginales a las políticas agropecuarias nacionales, más dirigidas al fomento de la agricultura empresarial. Además constituían iniciativas aisladas en cada institución.³¹ Revelaban adicionalmente concepciones distintas sobre el papel del campesinado, en las metodologías distintas de elaboración de proyectos, etc. Solamente con el retorno al sistema constitucional se avanzaría en la elaboración de una política nacional de desarrollo rural. Ello fué el resultado de algunos factores: la vinculación entre lucha por la instauración del sistema constitucional con demandas redistributivas, las presiones campesinas por

³¹ De hecho otras instituciones como los organismos regionales de desarrollo comenzaron a elaborar proyectos de desarrollo rural integral. Organismos como el BID y el BIRF y aun la OEA entrenaron técnicos nacionales en el diseño de proyectos. Los proyectos Tungurahua y Quimiag Penipe resultaron de esos esfuerzos iniciales.



mayor acceso a servicios, la disponibilidad internacional de recursos financieros y técnicos, etc.

LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL ENTRE 1979 Y 1988 Y LOS CAMPESINOS

a) el período 1980-1984

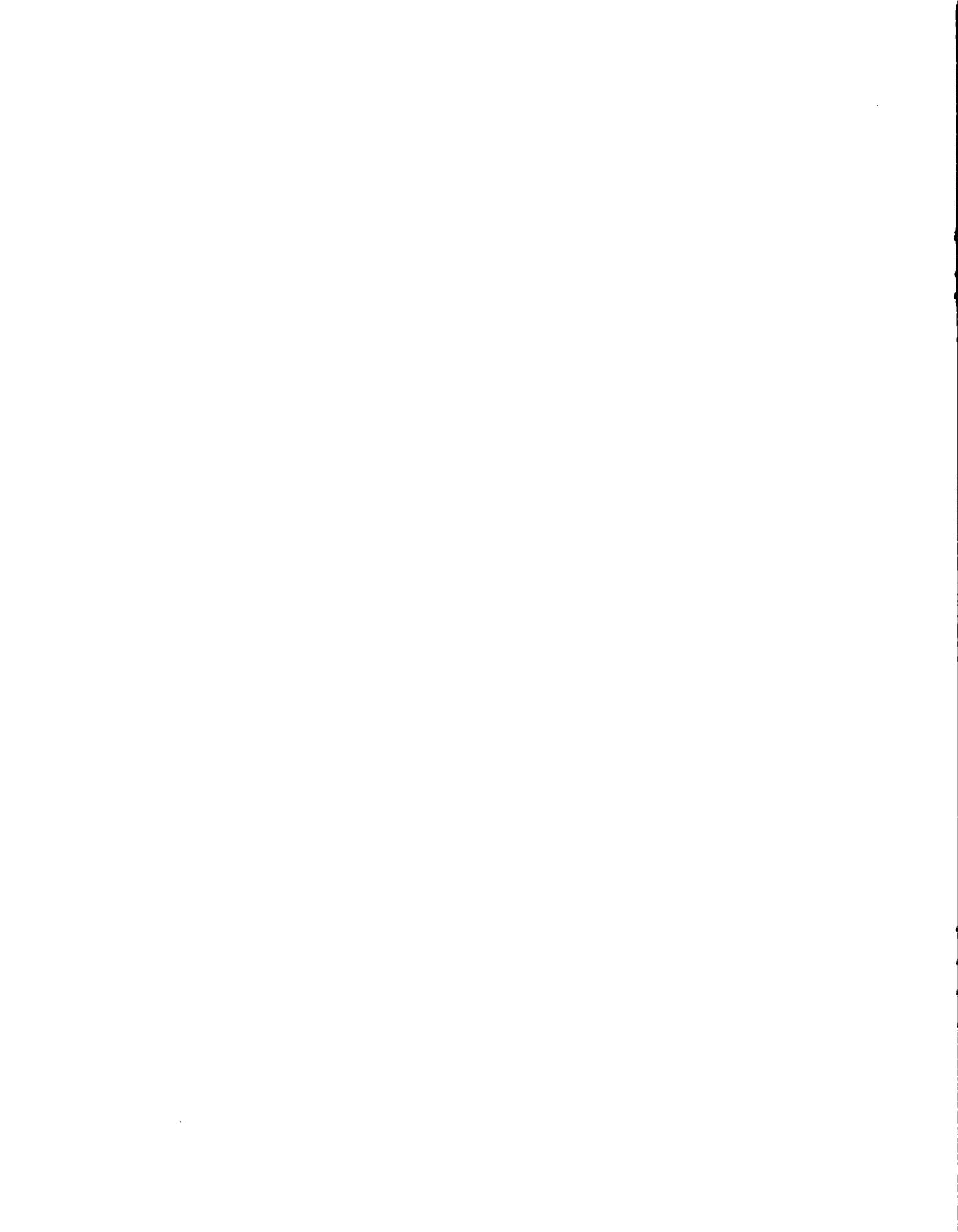
El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1984, PND, es el primero en establecer una política de desarrollo rural para el país. Esta es definida como acción prioritaria de la Estrategia General de Desarrollo. Si bien la política está dirigida al conjunto del sector rural con la finalidad de expandir la base primaria de la economía, "las grandes masas campesinas" constituyen su finalidad principal. Entre sus objetivos se plantea: aumento de la producción y productividad y de los ingresos rurales, la redistribución de los recursos productivos, el aumento del empleo, un desarrollo regional más equilibrado y una relación más equilibrada entre los diversos sectores de la economía. 32

Tales objetivos serían conseguidos según el plan por medio de una serie de programas: Desarrollo Rural Integral, Reforma Agraria, Colonización, Fomento Agrícola, Fomento pecuario, Desarrollo Forestal, Comercialización y Recursos Hidráulicos, Riego y Drenaje. Esos programas requieren de una acción mancomunada entre el estado y el sector privado y deben caracterizarse por una metodología que combine: integralidad, una base geográfica y espacial definida, el hombre y la mujer rural deben constituir la finalidad del desarrollo, deben basarse en la organización y participación de la población rural, fundamentarse en la educación y capacitación, dirigirse a los marginados rurales de manera prioritaria y modificar el comportamiento concentrador de la economía rural.

Estos programas implican de acuerdo al PND 1980-1984 una inversión global de 20 mil millones de sucres, aproximadamente el 14% de la inversión global considerada para el sector público. De ellos 3090 millones de sucres corresponden al programa de desarrollo rural integral.

El desarrollo rural integral, DRI, es la política dirigida explícitamente a los minifundistas, a los asalariados agrícolas, a los campesinos sin tierra y a la población rural marginal dedicada a actividades no agrícolas. Su ejecución se realizará en áreas geográficas donde predominen los grupos prioritarios. Para ello deberán establecerse criterios e índices de pobreza. La característica central de los proyectos deberá ser la participación de la población en las diversas fases del proyecto. Finalmente el PND 80-84 establece que serán ejecutados con el concurso pluriagencial de al menos las instituciones de: reforma agraria, colonización, investigación, asistencia técnica, capacitación, crédito, comercialización de insumos y productos, infraestructura

32 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 1980-1984, Segunda Parte, Tomo II

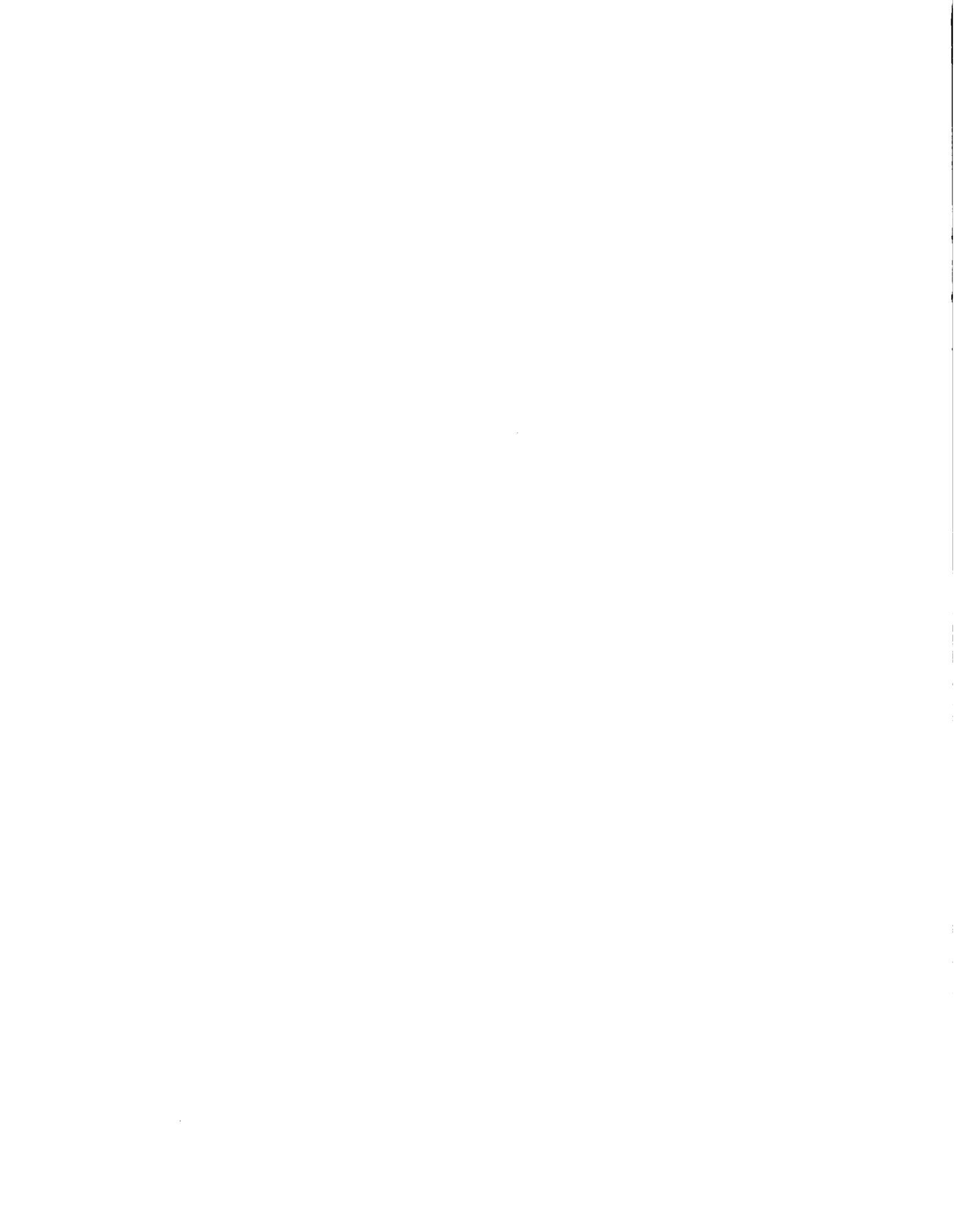


En resumen la concepción que predomina en el PND 80-84 es la de atender a categorías socio-ocupacionales asociadas a pobreza rural, donde un elemento central en su definición es el de potencial sujeto político que debe mobilizarse. En general parece asociarse los campesinos a población no organizada, poco consciente de sus problemas y de los nacionales. El ataque a la pobreza de dichos sectores deberá hacerse mediante la ejecución de proyectos pluri-agenciales en áreas específicas. A pesar de reconocer la existencia de diversas categorías socio profesionales ello no implica sin embargo establecer estrategias diferenciadas para enfrentar los problemas de pobreza rural. El DRI se constituye en una respuesta global para la población rural pobre.

Los proyectos DRI deberán poner énfasis en asegurar una oferta de servicios de todo tipo a los campesinos. En función de ello se requiere una acción coordinada de las instituciones públicas. Simultáneamente para que la acción pública sea eficaz es imprescindible fortalecer la organización campesina. Debe promoverse lo asociativo para fomentar la organización y la participación de la población. Para ello el DRI se constituye en la instancia organizadora de la propuesta estatal hacia los campesinos. En el sentido anterior la finalidad básica del DRI parece ser la de ampliar la base política de la democracia ecuatoriana, constituyendo a los campesinos en ciudadanos

El 29 de Octubre de 1989 se establece el sistema institucional encargado de la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Rural Integral. En efecto mediante Decreto Ejecutivo No. 637 se establece el subsistema administrativo para el Desarrollo Rural. En el decreto se justifica tal conformación, en las experiencias pasadas poco eficaces, en la medida de su falta de globalidad, su verticalidad, la dispersión de recursos y esfuerzos. El Estado debe abandonar ese tipo de concepciones, según el decreto y propiciar un desarrollo participativo, atacando las causas básicas de la pobreza rural. El DRI se define como un conjunto de acciones destinadas a beneficiar a grupos rurales marginales a través de un proceso de coordinación interinstitucional y de organización campesina.

El subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural Integral es el encargado de formular, aprobar, ejecutar, realizar el seguimiento y evaluar la política, programa y proyectos. Está conformado por una instancia política: el presidente de la República quién determinará la política y las directrices generales; una instancia de programación, a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo, encargado de la planificación y el seguimiento y la evaluación; una instancia de coordinación a cargo de una Secretaría de Desarrollo Rural Integral, SEDRI, adscrita a la presidencia de la República y encargada de programar, organizar y coordinar la formulación y controlar la ejecución; una instancia de ejecución a cargo de Unidades Ejecutoras, UEP, conformadas por funcionarios de los organismos públicos participantes y cuyo directo depende técnica y administrativamente de la SEDRI; y una instancia de financiamiento a cargo de un Fondo Nacional de Desarrollo Rural Integral, FONADRI.



recursos naturales renovables y servicios y equipamientos sociales básicos.

Un elemento central del programa de desarrollo rural es la participación campesina. El Estado debe promover esa organización, mediante la capacitación, la educación, la ejecución de obras que respondan a demandas concretas, la eliminación de normas que dificulten su reconocimiento. Particular énfasis deberá darse al fortalecimiento de organizaciones de segundo grado. Las organizaciones deberán constituirse en las interlocutoras de los proyectos ejecutados por el Estado. Ello deberá entre otros ejecutarse mediante el fomento de actividades productivas asociativas en la producción y la comercialización. Ello a juicio del FND 80-84 conseguirá ampliar la participación de la población rural en todos los campos: económico, político, social y cultural.

Como metas el FND 80-84 pretende la ejecución de 17 proyectos de Desarrollo Rural Integral, de los cuales define a siete como en ejecución, cuatro en formulación y seis por iniciar estudios. Estos proyectos se distribuyen principalmente en la sierra centro sur: 6, costa central: 4, noroccidente: 3, Amazonia: 2 y sierra norte: 2. El área de impacto representa 1,2 millones de has. y la población a atenderse 465.000 habitantes.

CUADRO No. 8 PROYECTOS DRI CONTEMPLADOS EN FND 1980-1984

NOMBRE	UBICACION	SUPERFICIE	POBLACION	INVERSION
ZAMORA	AMAZONIA	100000	18000	550,9
TUNGURAHUA	SIER CENTRO	14000	63000	429,2
QUININDE	NOROCCIDENTE	52000	20000	260,9
PUERTO ILA	NOROCCIDENTE	180000	20000	335,6
TTP	SIER NORTE	2400	8000	-
VALDIVIA	COSTA CENTRO	1000	4700	8,8
CANAR	SIER CENTRO	5000	23000	96,1
STA. ISABEL	SIER CENTRO	40000	21000	253,2
QUIMIAG	SIER CENTRO	3245	13000	25,2
SALCEDO	SIER NORTE	10000	24000	42,0
GUAMOTE	SIER CENTRO	65000	20000	57,2
PICHINCHA	NOROCCIDENTE	288000	40000	450,7
NOROCCIDENTE				
CUENCA BAJA	COSTA CENTRO	100000	42000	141,3
REF AGRAR				
GLAYAS	COSTA CENTRO	26000	8500	22,4
JUPIJAPA	COSTA CENTRO	40000	53000	109,8
SUR LOJA	SIERRA CENTRO	110000	60000	109,5
UPANO	AMAZONIA	125000	27000	247,6
TOTAL		1161645	465200	3094,4

FUENTE: CONADE, FND del Gobierno democrático 1980-1984, Quito

De hecho la responsabilidad del programa era asignada a la SEDRI, una instancia técnico política, constituida al más alto nivel político y cuyo responsable tenía rango de subsecretario de la Presidencia de la República. Dicha instancia era la responsable de: identificar áreas, proponer proyectos específicos, proponer alternativas de financiamiento, elaborar normas y metodologías para el desarrollo rural, constituir las Unidades Ejecutoras solicitando funcionarios de otros organismos públicos, presentar solicitudes de financiamiento, etc.³³

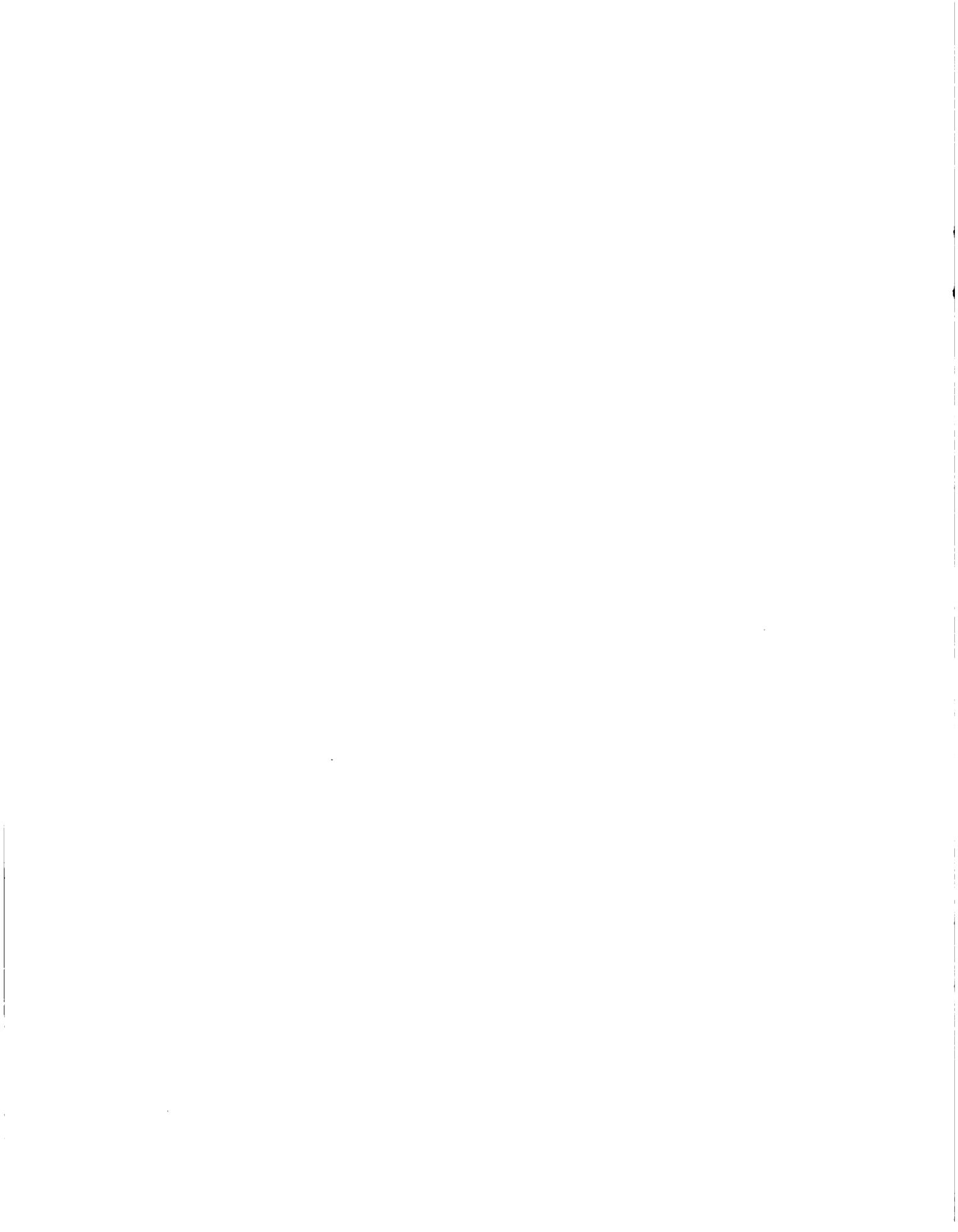
El nuevo sistema a cargo de la SEDRI se volvería el responsable de los 17 proyectos DRI, definidos en el FND. A este objeto y una vez designado el Secretario, conformado el equipo técnico responsable, reglamentadas sus funciones, etc. la acción de la nueva institución se volcó a la conformación de las UEP, a la celebración de convenios interinstitucionales, a la agilización de solicitudes de financiamiento, al inicio de nuevos estudios, etc. Un elemento central de su acción fue la elaboración de manuales normativos y metodológicos para las acciones de Desarrollo Rural. ↓

En un documento metodológico elaborado el año de 1982 se establecen criterios que resumen bien sus planteamientos centrales. Define su concepto fundamental como dinámico participativo orientado al fortalecimiento de las condiciones de producción, de organización social y el mejoramiento de la calidad de vida.³⁴ El tipo de intervención estatégica está orientada a la estructura de distribución de la tierra y a los mecanismos que hacen posible la transferencia de valor generado por los campesinos hacia otros sectores sociales. Su metodología está dirigida a impulsar la autogestión y no la transferencia masiva de recursos y la participación campesina. Respecto a este último señala la idea de promover la democracia participativa mediante el estímulo de la organización popular. La educación y capacitación deben buscar que los campesinos se constituyan en interlocutores y en eficaces defensores de sus propios intereses. La idea del campesino como sujeto político es nuevamente reiterada.

En el mismo documento Criterios y Metodología del año de 1982 se hacen algunas precisiones en torno a la noción de campesinos. En efecto define las áreas prioritarias a aquellas donde existan población rural pobre y marginada, desde el punto de vista de la ocupación, la propiedad de los recursos, el nivel de vida, la venta de fuerza de trabajo. El criterio de pobreza rural es central en la definición, lo que se vincula a ciertas condiciones estructurales y ocupacionales. El segundo criterio que maneja es el de sujeto subordinado en términos económicos y

³³ Decreto ejecutivo No.637 del 29-10-1980 publicado en el Registro Oficial No. 305.

³⁴ SEDRI-PRSIDENCIA DE LA REPUBLICA, Criterios y Metodologías Generales para la Formulación, Ejecución y Evaluación de los Proyectos de Desarrollo Rural Integral, Quito, 1982.



socio-políticos. El tercer criterio está relacionado con cierta predisposición a participar en las acciones a desarrollar.

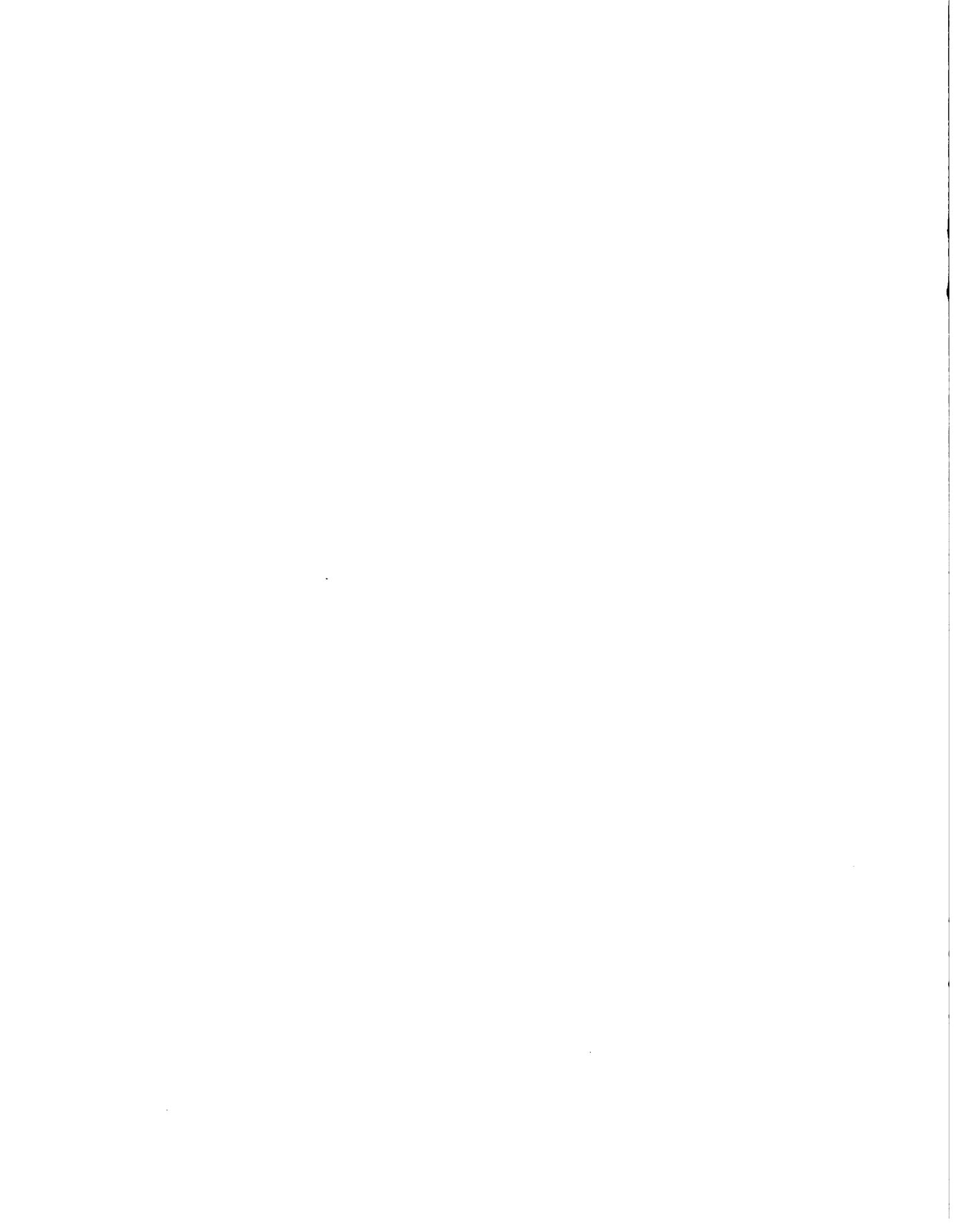
Al definir con mayor exactitud los sujetos sociales del DRI se señala que es la pequeña economía campesina, la que se define como aquella unidad que transfiere valor hacia el resto de la economía mediante el sistema de precios y la venta de fuerza de trabajo. Está asociada la idea de términos de intercambio desfavorables. Su racionalidad está dada por una lógica de subsistencia por la cual minimizan el riesgo, dirigen su actividad a la satisfacción de las necesidades de la familia y se basan para ello en el trabajo de la misma familia.

En el mismo documento se señala que una de las características de los campesinos es la diferenciación y la heterogeneidad, lo cual depende de factores internos: recursos, técnicas de producción, educación, etc. y externos: presión demográfica, tenencia de la tierra, acceso a los servicios, etc. Ello lleva a plantear la existencia de cuatro tipos básicos de campesinos: excedentarios: mayor vinculación al mercado, acumulación, contratan fuerza de trabajo, etc; parcelarios: reproducción de la economía campesina y satisfacción de necesidades básicas, reciprocidad laboral, etc.; deficitarios o semi jornaleros: minifundistas obligados a vender su fuerza de trabajo; y campesinos sin tierra identificados con el proletariado rural. Los sujetos del DRI se definen como las tres últimas categorías.

El manual constituye un avance respecto a las formulaciones del PND 80-84 al llegar a una definición más precisa de la economía campesina y definir ciertos tipos básicos que incluyen nociones originadas en las ciencias sociales. Sin embargo adolece de algunos problemas: es una visión cosificada de los campesinos, en que se excluye un análisis de la sociedad más amplia en que está inserta, tanto a nivel nacional como regional y micro regional, de la relación con las políticas macroeconómicas, etc. Se define al campesinado ante todo como una unidad familiar aislada sin relación con otras o insertas en economías comunales. En ese sentido la noción básica que se maneja es el de un sujeto social no organizado. La relación campesinos sociedades mayor se realiza sin mediaciones, por lo que sigue identificándose desarrollo rural con desarrollo agrario.

Pero, talves más problemático que lo anterior es la gran dificultad para operativizar los conceptos elaborados. Cuando se trata de definir criterios de selección de áreas se vuelve a parametros convencionales como el nivel de ingreso. Los beneficiarios serán aquellos que alcancen tal proporción de ingreso per capita, etc. Así mismo no se vincula los tipos campesinos con acciones a desarrollar, con sistemas agropecuarios, etc. Ello en parte proviene del caracter cosificado de la noción de campesino que se maneja, así como de las dificultades de operativización.

La SEDRI avanzó igualmente en el campo institucional donde con seguridad realizó sus mayores logros. En efecto tanto la conformación de unidades ejecutoras con participación pluriagencial, los convenios interinstitucionales como el establecimiento del FONADRI lograron dinamizar el sistema administrativo para el



desarrollo rural. Al depender de la Presidencia de la República la SEDRI estuvo en capacidad de efectivizar una cooperación interinstitucional relativamente ágil, conseguir funcionarios públicos en número adecuado de todos los organismos públicos, sin crecer desmesuradamente en términos burocráticos, coadyuvó a la formación de departamentos especializados en el resto de organismos públicos, etc. La existencia de un fondo financiero especial a su vez daba agilidad a la asignación de fondos, al autonomizarlo de los lentos procesos burocráticos del sistema presupuestario normal.

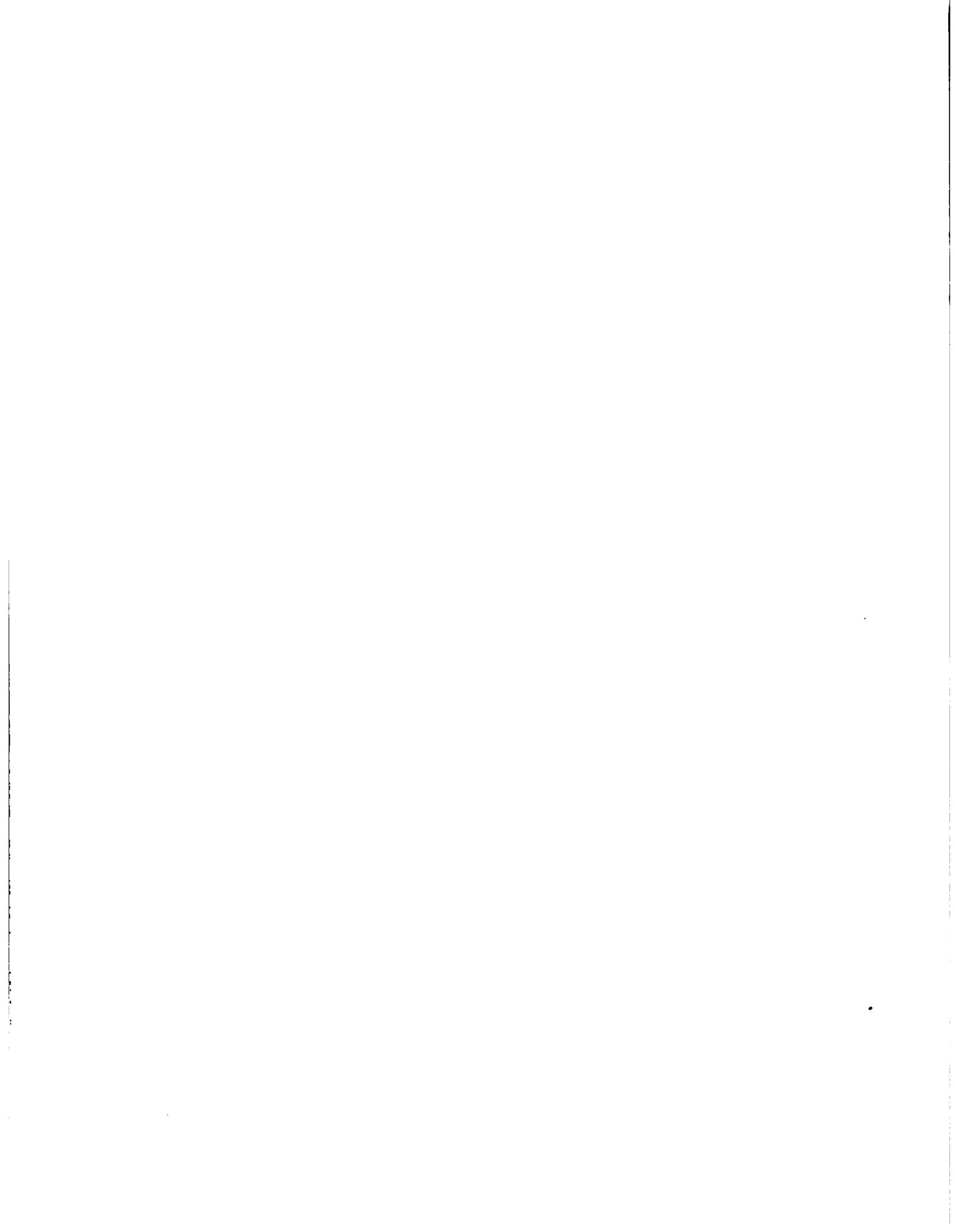
Para fines del año de 1982 la SEDRI declaraba tener en ejecución 9 proyectos, de los cuales siete contaban con financiamiento externo y estaban a cargo de la SEDRI y dos adicionales se financiaban con el mismo tipo de recursos pero dependían de otros organismos: el Noroccidente de Pichincha a cargo del Consejo Provincial y el Zamora a cargo de FREDESUR, un organismo de Desarrollo Regional. Adicionalmente siete estaban en fase de formulación, pero con acciones inmediatas y uno se encontraba suspendido. Adicionalmente cada uno de los proyectos mencionados contaba con UEP conformadas, las que se componían de varios técnicos originados en varias instituciones y tenían jefes de proyecto dirigiéndoles. Como se puede observar en el cuadro No.1 la participación pluriagencial era importante.

CUADRO No. 9 CONFORMACION DE PROYECTOS DRI, 1982

PROYECTO	POBLACION	Nb. TECNICOS	Nb. INSTITUC.	FINANC.
TUNGURAHUA	62700	50	2	BIRF 60%
QUIMIAG	12410	21	6	AID 55%
SALCEDO	25000	21	7	AID 60%
QUININDE	28000	15	6	BIRF 35%
PUERTO ILA	50000	15	9	BIRF 35%
SUR LOJA	96537	7	3	FIDA BID
GUAMOTE	20114	12	5	CAF
JIPIJAPA	85568	7	7	
CANAR	60500	17	3	
TTP	38800	11	2	
VALDIVIA	8000	6	2	
SANTA ISABEL	24380	17	5	

FUENTE: SEDRI, INFORME ANUAL, 1982

Al mismo tiempo aumentó el ritmo de gasto en los proyectos. El año de 1982 se gastó el 39% de la asignación presupuestada, el año de 1983 ello subió al 69,4%, para bajar el año de 1984, marcado por elecciones y cambio de gobierno al 37,4%. En suces constantes el nivel de gasto se incrementó a un índice 146,5 en 1983 y a 168,9 en 1984. El nivel de gasto como expresión de avance de los proyectos era particularmente alto en los proyectos que funcionaban con financiamiento externo, como el Quinindé, el Puerto Ila, el Tungurahua, etc.



CUADRO No. 10 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROYECTOS DRI

ANO	RELACION GASTO/ ASIGNACION	INDICE EN SUORES DE 1975 ASIGNACION	GASTO
1982	39,0	100,0	100,0
1983	69,4	86,7	146,5
1984	37,4	176,1	168,9
1985	50,4	210,4	272,1
1986	32,9	415,6	350,5
1987	39,7	474,0	482,5

FUENTE: MES, INFORME, SUBSECRETARIA MES, 1988

b) El Desarrollo Rural 1984-1988

Como fué señalado anteriormente el desarrollo rural recibió menor atención en el período gubernamental 84-88. El gobierno conservador de entonces estaba más interezado en el fomento de la producción empresarial que de los campesinos. Ello se expresó tanto en el papel dado al desarrollo rural en el Plan de Desarrollo 1984-1988 como en los cambios institucionales que se producirán, particularmente el traspaso de la SEDRI al Ministerio de Bienestar y su reorganización como subsecretaría de Desarrollo Rural Integral.

El Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988 plantea como una de las finalidades del DRI la formación de un nuevo empresario agrícola, caracterizado por su mayor dinamismo. El logro de tal objetivo se logrará mediante los proyectos de Desarrollo Rural. Cada proyecto debe responder sin embargo a las condiciones particulares definidas como la ecología, la economía, la cultura, etc. En cada área, señala el PND 84-88, debe buscarse mejorar las condiciones de trabajo, la participación y el bienestar de las poblaciones campesinas para acrecentar la producción agropecuaria e impedir la migración a las ciudades.

El Desarrollo Rural debe enfrentar los problemas económicos y sociales que afectan a la población campesina. Esta población se caracteriza por razgos de pobreza y de marginalidad, la falta de servicios básicos, la carencia de infraestructura, mecanismos inadecuados de comercialización, la desorganización de los pequeños productores, etc. Esa situación se encuentra agravada, según el PND 84-88, por el gigantismo de las obras contempladas en el DRI, particularmente en relación con las obras de infraestructura y por la falta de eficiencia estatal. Las características de dicho funcionamiento son entre otros. siempre de acuerdo al PND: el burocratismo, la falta de oportunidad en la entrega de fondos, el incumplimiento de convenios, etc. lo que dificulta la solución

de los problemas campesinos.³⁵

El PND 84-88 no elabora mucho sobre el tipo de sujeto social que se debe atender. La idea básica es la de pobres y marginados, potencialmente migrantes a las ciudades donde trasladarían su pobreza. Esa pobreza se manifiesta por el reducido acceso a servicios sociales básicos y se agrava por la reducida eficiencia del sector público. La imagen de campesinos productores está casi ausente como lo está una comprensión de la racionalidad productiva y reproductiva de los campesinos, su inserción en la sociedad mayor, etc. La metodología se reduce a algunas fórmulas poco elaboradas como que la investigación debe centrarse en el desarrollo de cultivos, que la asistencia técnica deberá realizarse por medio de ensayos y parcelas demostrativas, la democratización del crédito, etc.

La SEDRI continuó como dependencia de la República hasta el año de 1986. Ello le permitió mantener algunas de sus características centrales particularmente por la permanencia del personal original. Aún más la SEDRI recuperó su nivel de gasto el año de 1985. Sin embargo, el 13 de Enero de 1986 mediante decreto ejecutivo se traslada la SEDRI al Ministerio de Bienestar Social, "elevandola a la categoría de Subsecretaría." Mediante este decreto se asigna la mayor parte de funciones anteriormente distribuidas en varias instancias a la nueva subsecretaría. Entre los cambios introducidos se entrega la capacidad al MBS de ejecutar proyectos, realizar labores técnicas, coordinar la programación del DRI, etc.³⁶

El cambio de dependencia técnico política afectará fuertemente la capacidad coordinadora que tenía la SEDRI. Ello se reflejará entre otro en el retiro de funcionarios de otras instituciones de las UEP, el debilitamiento de la coordinación inter-institucional, la falta de continuidad de los jefes de las unidades ejecutoras que pasarán a ser contratados directamente por el MBS, como tendrían que hacerlo con el resto de personal. A mediados de 1988 la mayor parte de proyectos contaban con no más de dos técnicos del MAG, la participación del INIAP y del IERAC se había reducido considerablemente; aun más lo fundamental de la acción se concentraba en la ejecución de las obras de infraestructura. El cambio se reflejó también en el debilitamiento de los procesos de participación de los campesinos.

El año de 1988 una misión del FIDA relevó algunos problemas en el funcionamiento de la SEDRI. Entre otros destacaba el señalamiento de los préstamos para el DRI como préstamos problemas por parte de las agencias financieras, la insuficiencia de recursos nacionales de contraparte, el poco interés de varias instituciones por colaborar con las UEP de la SEDRI, las dificultades de

³⁵ CONADE, Programa Nacional de Desarrollo 1985-1989, Anexo No. II pg.38-39

³⁶ Decreto No. 1461 del 13-1-1989 publicado en el Registro Oficial No. 353.

la coordinación interinstitucional la que sin embargo consumía un tiempo considerable, la complejización de los trámites administrativos y financieros al interior del MEG, etc. Ello reflejaba para el FIDA entre otros una falta de definición clara del DRI en el desarrollo económico y del mismo papel de la economía campesina. Estos últimos provienen del modelo de desarrollo que se expresa en el PND 85-89.

Ello se expresó entre otros en una sensible disminución en la capacidad de gasto de los proyectos DRI, lo que a su vez complicó su situación en relación con las agencias de financiamiento. El nivel de gasto se redujo a los niveles más bajos, solo comparables con el de transición política del año de 1984. Para cuando la terminación del período gubernamental de Febres Cordero la mayor parte de proyectos se encontraban paralizados, el personal asignado a ellos se había reducido considerablemente, había entrado en crisis la relación con los campesinos, etc.

V LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

El objetivo de esta sección es la de presentar dos proyectos de desarrollo rural integral y discutir sus resultados desde el punto de vista de los requerimientos de una política diferenciada. Se seleccionaron para ese objeto el proyecto Salcedo, localizado en la sierra ecuatoriana y el proyecto Puerto Ila Chone localizado en la región noroccidental. Su elección tuvo que ver tanto con el nivel de representatividad respecto a otros proyectos, tanto desde el punto de vista regional como de tipo de campesinos. Al mismo tiempo constituyen casos de proyectos relativamente exitosos por lo que los problemas que podamos encontrar en uno y otro son proyectables, en forma más crítica hacia los otros. Finalmente fué importante la consideración relativa a la información disponible para cada uno de los proyectos, en forma de documentos, evaluaciones, informes de avance, así como la disponibilidad de informantes calificados.³⁷

La presentación de cada uno de los proyectos comprende una breve discusión sobre el tipo de campesinos de la zona y de la microrregión en que se insertan. A continuación hacemos una presentación del proyecto: por un lado el diagnóstico que realiza del área y por otro lado la presentación del proyecto mismo. A continuación realizamos una presentación de los resultados obtenidos en lo que hace a la ejecución y terminamos con una evaluación de los resultados.

EL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL SALCEDO

LOS CAMPESINOS DE SALCEDO

³⁷ El trabajo realizado para el proyecto Puerto Ila Chone contó con la valiosa colaboración de Pablo Salazar, mientras que el trabajo realizado sobre el proyecto Salcedo hubiese sido imposible sin el concurso del Lic. René Uña.



Salcedo es un cantón perteneciente a la provincia de Cotopaxi. El cantón marca el corte entre la región norte serrana y la central campesina. Se extiende de Este a Oeste por lo que tiene suelos tanto en la Cordillera Occidental como Central y una pequeña parte del valle interandino. Desde el punto de vista ecológico se pueden distinguir tres zonas características, que se diferencian tanto desde el punto de vista fisiológico, como productivo y de estructura agraria. La zona central, de suelos arenosos y reducidas precipitaciones se caracteriza por un agudo proceso de minifundización y la predominancia del maíz suave, en algunos casos combinado con frejol. La zona Occidental de características agronómicas intermedias, más húmeda que la anterior pero sin que el agua haya dejado de constituir un limitante se caracteriza por la presencia simultánea de haciendas tradicionales y campesinos en proceso de asedio. Finalmente la zona Oriental la más rica en todas desde el punto de vista de suelos y agua se caracteriza simultáneamente por haciendas en proceso de modernización y campesinos capitalizados.³⁸

De acuerdo al Censo Agropecuario de 1974 habían en el cantón 5030 unidades productivas las mismas que encuadraban una superficie de 33799 hectáreas. De estas 4317 tenían una superficie de menos de 5 has, representando el 85,7% de las UPAG; sin embargo apenas accedían bajo propiedad o posesión a 5613 has. el 16,2% del total. En el otro extremo 30 propiedades con más de 100 has. a pesar de constituir el 0,74% de las UPAG acceden al 64,5% de la superficie. Si bien la situación ha variado algo desde entonces por la afectación de algunos predios, la concentración se mantiene sobre todo en el área central. La población del cantón excedía los cuarenta mil habitantes de los cuales una parte sustancial: 88,3% vivía en las áreas rurales. La tasa de crecimiento de la población era del 1,83%.

La situación del cantón respecto de indicadores de nivel de vida señalan niveles críticos de pobreza. La tasa de mortalidad infantil era de 134,4 por 1000, la de mortalidad general era de 24,5 por 1000, 79,2% de las viviendas no tenían acceso a red pública de agua, 83,2% no tenían acceso a fluido eléctrico, el 38,7% de la población era analfabeta, etc.

La economía campesina de la zona presenta diversas características siguiendo en parte los cortes ecológicos. En la zona baja la economía campesina mantiene una relación continua con

³⁸ Existe una amplia bibliografía sobre la zona. Se puede consultar entre otros: M. Chiriboga, Campesinado Andino y Estrategias de Empleo, M. Chiriboga et al, Estrategias de Supervivencia en la comunidad andina, CAAP, Quito, 1984; William Waters y F. Buttel, Diferenciación sin Descampesinización: acceso a la tierra y persistencia del campesinado andino ecuatoriano. en Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol 10, No. 3, Bogotá, 1987, A. Villanueva, Organización Campesina Andina y Proceso de Diferenciación: El Cabildo Mayor de Cusubamba, Tesis FLACSO, Quito, 1983



mercados laborales, principalmente urbanos, donde fluyen en forma continua y permanente la mayor parte de hombres de la comunidad. De todos los migrantes de la zona el 74,5% proviene de la región central y de ellos el 92,5% son hombres. La tierra se reparte de manera bastante homogénea en la zona y las únicas diferencias observadas siguen el ciclo biológico de la familia.

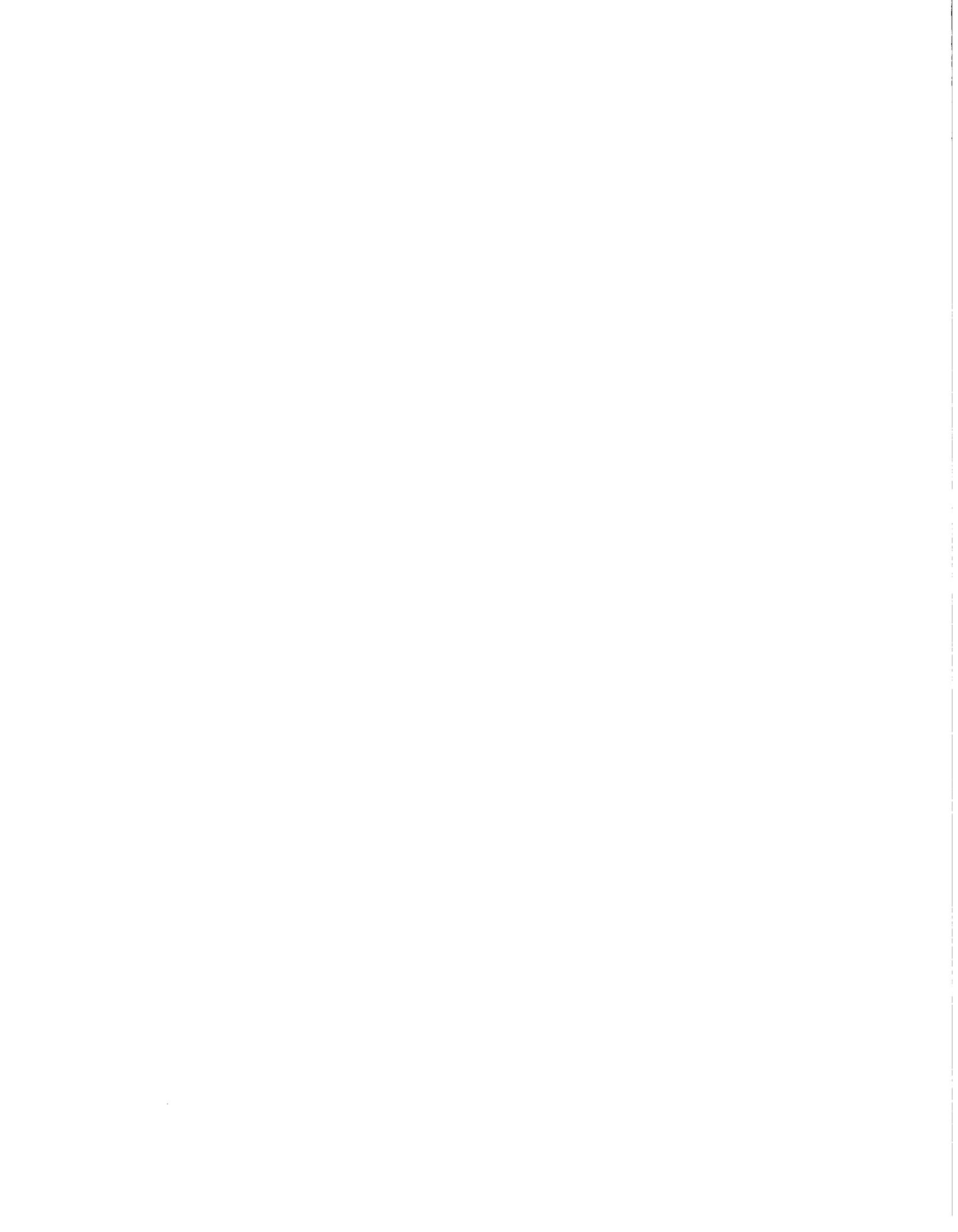
El promedio de tierra por familia alcanza 0,82 has. No existen haciendas cuyas tierras presionar. La única esperanza para una salida productiva está en la terminación del canal de riego Latacunga, Salcedo, Ambato que puede permitir la producción frutícola. Mientras tanto las tierras se utilizan mayormente para el maíz y para la alfalfa. El primero es un cultivo de auto consumo y el segundo se vende parcialmente y el resto se utiliza para mantener animales caseros. Las reducidas actividades productivas están en manos de las mujeres de la comunidad. El consumo familiar se origina en buena parte en bienes adquiridos en el mercado para lo que se utiliza el dinero de la migración.

La región oriental presenta diferencias importantes con la anterior. La disponibilidad de tierra por familia campesina alcanza 4,02 has. La disponibilidad de tierra sigue también el ciclo familiar pero a un nivel más alto. Se puede percibir sin embargo ya un estrato cuya disponibilidad de tierra anuncia un proceso de acumulación y de diferenciación social. En parte es el resultado de transferencias de tierras recientes entre haciendas y campesinos. Apenas el 9% de los migrantes provienen de esta zona muchos en relación con procesos de movilidad social ascendente.

La actividad agropecuaria es central entre los campesinos de esta zona: cultivan papa, ajo, cebada y trigo y muchos disponen de pequeños hatos ganaderos. La integración al mercado es fuerte: entre el 75% y el 50% de las familias venden más del 50% de lo que producen. Adicionalmente recurren de manera regular a contratar peones, muchos de ellos parientes jóvenes y pobres. Alrededor del 50% de la mano de obra tiene esas características. Así mismo el concurso de tecnologías modernas" es regular y alto en un buen número de familias. El 100% utiliza fertilizantes, funguicidas y una alta proporción herbicidas y productos veterinarios y muchos son productores especializados.³⁹

La zona occidental tiene características intermedias, aun cuando su particularidad está más bien en la mayor "tradicionalidad" del campesinado, la mayor parte indígena. En promedio disponen de 1,94 has. por familia. A igual que en el resto del cantón las principales diferencias se establecen según la edad de las familias. El asedio sobre la tierra de las haciendas vecinas es importante, sin que se presenten conflictos abiertos. Los campesinos organizados en comunidades, como en todo el cantón, combinan la actividad agropecuaria, parcialmente destinada al mercado

³⁹ W. Waters y F. Buttel ob cit Sin embargo un buen número de los campesinos de la zona sigue combinando tecnologías modernas y tradicionales.



con la migración temporal. Esta última no presenta las dimensiones de la zona central vecina. Apenas un 16% de la migración cantonal se origina en ella.

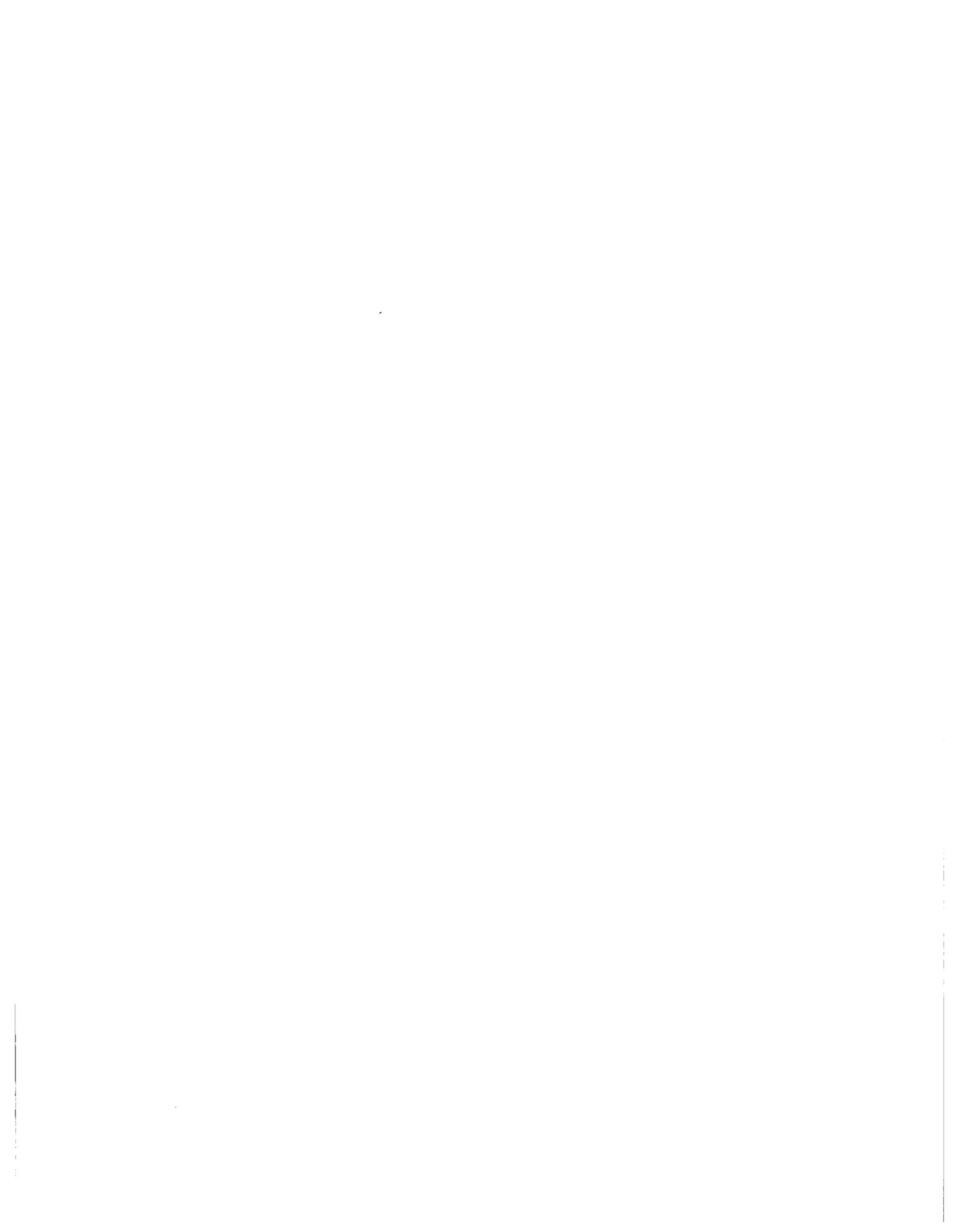
La actividad productiva de los campesinos de la zona se caracteriza por menores rendimientos y se centra más en la cebada y en la papa. Las técnicas de cultivo refieren más a una combinación de tecnologías tradicionales con modernas. un alto porcentaje combina los cultivos asociados, la rotación, el uso del abono orgánico con la utilización de fertilizantes químicos, el uso del tractor y el de fungicidas. La mercantilización de la producción es alta pero menor a la que se observa en la región oriental.

Una característica fundamental de la economía campesina en el cantón Salcedo es su pertenencia a comunidades campesinas. Estas actúan fundamentalmente en la gestión de los recursos de la comunidad, en la representación de los campesinos respecto a la sociedad mayor, en asegurar el funcionamiento de los arreglos e instituciones comunales, como la reciprocidad en el trabajo, etc. No constituyen propiamente dicha una unidad de producción, pero las unidades campesinas que la componen requieren en parte de su funcionamiento para asegurar su reproducción individual. En la microregión de Salcedo existen alrededor de 55 comunidades que agrupan prácticamente a toda la población rural. De estas aproximadamente 45 se encuentran legalmente reconocidas por el Estado.

La ciudad de Salcedo es el centro urbano con el que se relacionan la mayor parte de comunidades de la zona. Allí se celebran semanalmente dos mercados agrícolas y uno pecuario, hacia donde fluye la producción campesina y donde se abastecen de bienes industrializados. Los comerciantes de la zona juegan un papel importante en la reproducción campesina adquiriendo la producción, adelantándoles dinero y en muchos casos bienes de consumo. Salcedo al mismo tiempo se vincula con los mercados de Ambato desde se distribuyen productos de su área de influencia a todo el país. El mercado laboral se dirige principalmente a Quito, donde se emplean en la construcción y en menor medida a las vecinas ciudades de Ambato y Latacunga. Casi el 70 % de la migración tiene ese destino.

ORIGENES DEL PROYECTO DRI SALCEDO

El proyecto DRI Salcedo surge vinculado a las acciones del MAG a través de sus PIDAS. Estas desarrollan una serie de acciones en el área que darán lugar a su definición como proyecto DRI por el PND 80-84. Un grupo de funcionarios de esa institución con apoyo del IICA, a través del Fondo Simón Bolívar y de la AID formularán el Proyecto entre Mayo y Octubre de 1981. Fué puesto a consideración de la AID para su financiamiento. Un convenio de préstamo se firmó el 30 de Septiembre de 1980 entre la agencia financiera y el gobierno ecuatoriano. El convenio de préstamo contemplaba una entrega de US 6 millones de dolares y una donación no reembolsable de US 2000000. Los incrementos podían llegar a 9000000 para financiar los proyectos Salcedo y Quimiag Penipe y estudios para otros. Aproximadamente 3200000 se asignaban al



Salcedo, lo mismo que una contraparte nacional de US 3700000 que el gobierno del Ecuador se comprometía a financiar.

El préstamo contemplaba el financiamiento de facilidades de riego: mejoramiento de los sistemas existentes; crédito para las pequeñas fincas; cooperación técnica en la forma de asesores y vehículos; apoyo a la comercialización: árboles frutales, insumos y pies de cria; legalización de la tierra y centros de capacitación campesina. Como condición previa a los desembolsos se estipuló la firma de convenios para asegurar la participación de las diversas agencias gubernamentales y el establecimiento legal de la SEDRI.

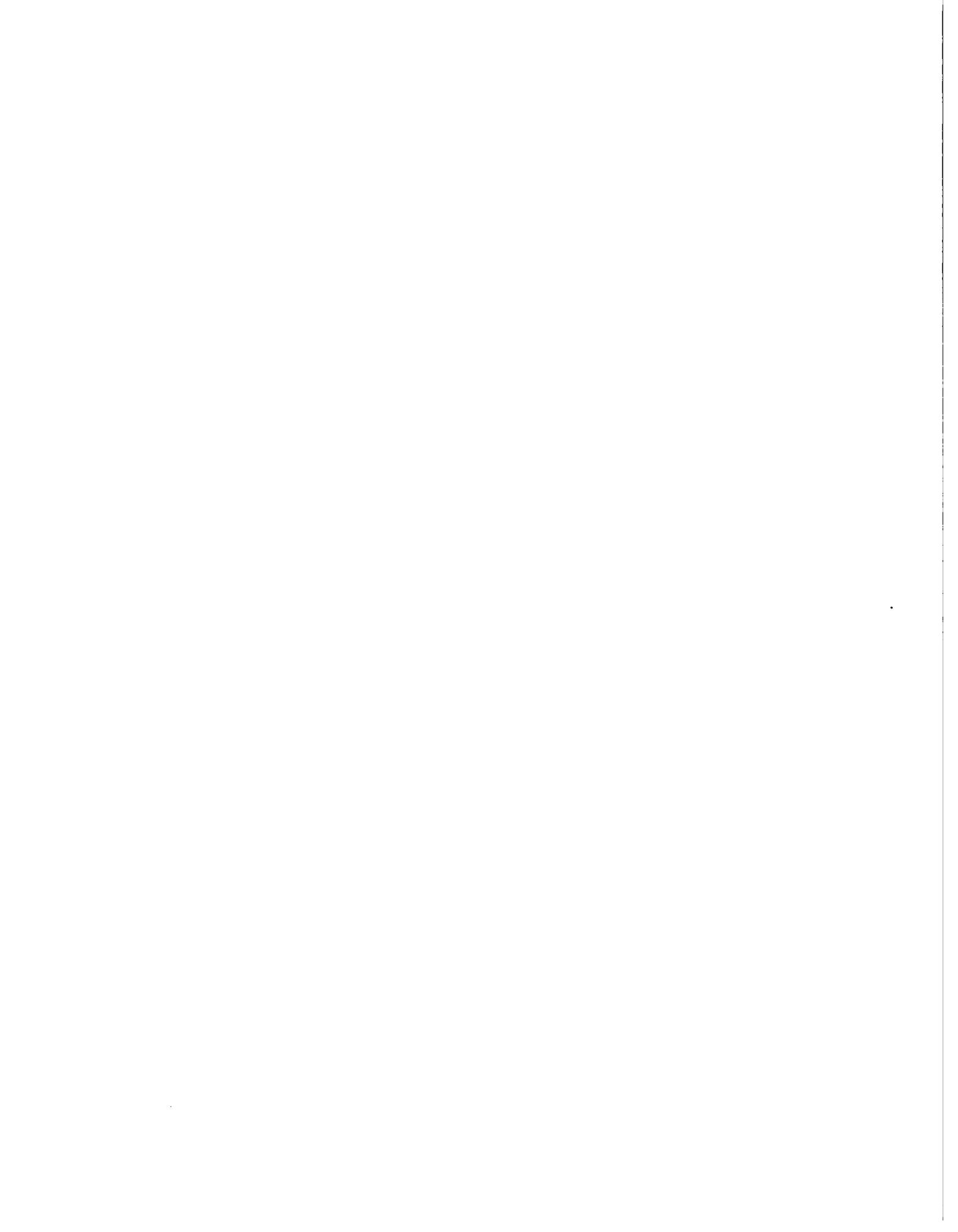
El Diagnóstico de la Zona y del Campesinado

La caracterización de los beneficiarios del proyecto que hace el diagnóstico es el de agricultores pobres, caracterizados por su fuerte minifundismo, su inserción en un sistema latifundio minifundio, las restricciones en cuanto a la calidad de los recursos que manejan, etc. A ello se añade la visión de agricultores excluidos de los servicios agropecuarios estatales, principalmente crédito. Se afirma que solo el 4% de los agricultores de la zona recibieron crédito. Adicionalmente los agricultores pobres de la zona no disponen de riego. Otra característica subrayada por el diagnóstico es el de producir alimentos básicos. Esta situación como agricultores pobres sin acceso a los servicios agropecuarios los lleva a producir poco, no utilizar adecuadamente los recursos productivos y humanos, etc. El desempleo y subempleo es otra característica. Finalmente el nivel de pobreza se expresa también en los problemas de acceso a los servicios sociales. Sus ingresos familiares son bajos, su vivienda es deficiente, el analfabetismo es alto, las condiciones de salud son deficientes, etc. La situación de los campesinos se define ante todo por carencias. Esta situación se asocia con quienes disponen en el área de hasta 10 has.8

CUADRO No. 11 DISTRIBUCION DE LA TIERRA Y LOS INGRESOS EN SALCEDO

TAMANO	TAMANO PROMEDIO	% TIERRA	% DE FAMILIAS	INGRESO PROM
0-1	0,59 ha.	6	51,0	814
1-5	2,30	17	40,0	3428
5-10	6,20	9	7,0	5979
10-20	13,00	1	1,0	21972
20-50	32,00	2	0,4	8428
50-100	70,00	3	0,2	38294
+ de 100	918,00	62	0,4	92666

8 Cfr. SEDRI-IICA, Diagnóstico y Proyecto de Desarrollo Rural Integral Salcedo, 2 Volúmenes, Quito, 1981.



FUENTE: SEDRI, PROYECTO SALCEDO e INEC, CENSO AGROPECUARIO, 1974

El criterio utilizado en el proyecto para diferenciar a las unidades campesinas proviene de una combinación de variables tales como: superficie, ingresos y capacidad de empleo. Ello se traduce en modelos de finca diversos. En efecto los agricultores hasta la extensión de 10 has. se caracterizan por: ingresos inferiores al mínimo vital; excedentes ocupacionales que no pueden utilizarse en la finca; y, producción fundamentalmente agrícola. Las diferencias entre fincas están dadas fundamentalmente por el tamaño de las mismas e implican ingresos, situación de empleo y estructuras productivas diversas.

CUADRO No. 12 MODELOS DE FINCA EN EL PROYECTO SALCEDO

MODELO	TAMAÑO	ALTURA	RIEGO	FRUTICULTURA
1	1,5	26-2800	SI	NO
2	7,0	28-3000	SI	NO
3	7,0	30-3500	NO	NO
4	1,5	26-2800	SI	SI
5	1,5	26-2800	NO	SI

FUENTE: AID, AN ECONOMIC ANALYSIS OF INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT: THE SALCEDO, ECUADOR PROJECT, 1980

En cuanto a los sistemas de producción agropecuarios existentes en la zona el proyecto los define como la presencia de componentes agrícolas y pecuarios que integran la unidad de producción, las relaciones técnicas y económicas y sus interrelaciones con el medio ambiente. Los sistemas de cultivo son subsistemas del anterior y hacen relación a los flujos entre cultivos. Otro componente de los sistemas son las técnicas de producción que están constituidas por las prácticas productivas que el agricultor aplica a su parcela. Estos sistemas de producción se encuentran asociados a "regiones" físicas distintas, que condicionan esos sistemas. Para la zona el proyecto distingue tres: la Oriental, la Occidental y la Central, cada una con características ecológicas: suelos, clima, precipitaciones, etc. específicas.

De esa manera la zona oriental se caracteriza por la predominancia de un sistema de producción dominado por la papa; la región Occidental por uno dominado por la cebada en rotación con haba, maíz, pastos y en menor proporción papa; y, la región central dominada por el maíz solo o asociado con frejol, alfalfa y frutales. La presencia de actividad pecuaria está en relación directa al tamaño de la UPA por lo que mientras más grandes las fincas más unidades bovinas. Establecidos los principales sistemas de producción se priorizó los cultivos. Usando cuatro criterios se ordenó los cultivos por importancia. Las variables utilizadas fueron: superficie ocupada, número de agricultores involucrados, ingreso neto por ha. y utilización de mano de obra. Ello ordenó los cultivos de la siguiente manera: papa, maíz, cebada,

haba, maizxfrejol, arverja y trigo. En cuanto a animales se diferenci6 entre mayores y menores.

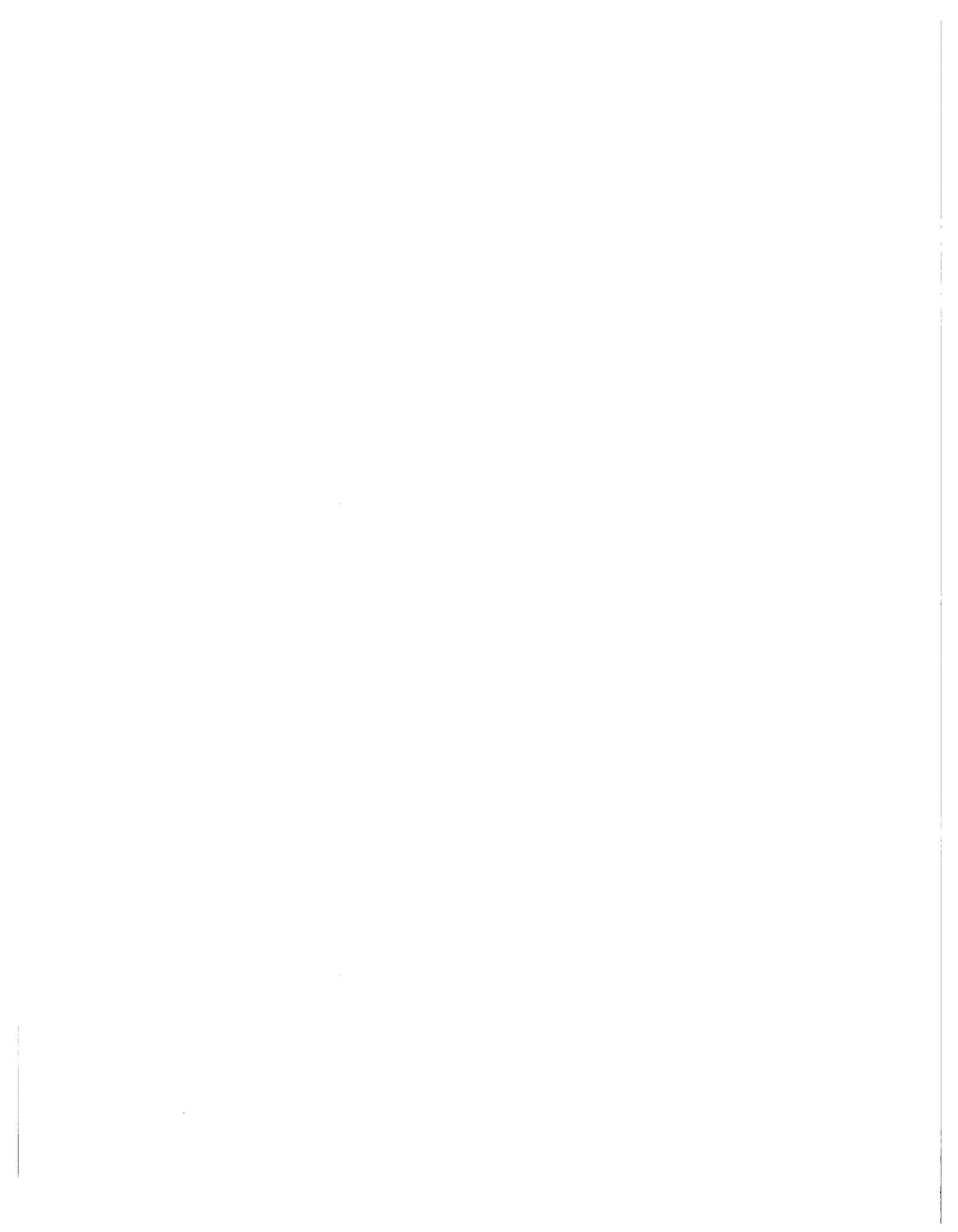
En cuanto al an6lisis de los mercados a los que se vincula el productor se presentan tres: el de productos, el laboral y el de cr6dito. Respecto al primero se clasifican los mercados de acuerdo al producto, sin analizar el tipo de flujos que los caracterizan. Los mercados laborales se presentan por medio de un c6lculo de las horas hombre disponible, deducidas las ocupaciones agropecuarias. No se analizan los destinos de la venta de fuerza de trabajo, las ramas productivas con las que se involucran ni las condiciones del mercado laboral. En lo que hace al mercado de cr6dito se establece las limitaciones de los campesinos en cuanto al acceso al mercado formal, centrandose el diagn6stico en los mercados no formales: usura, al partir, los almacenes de insumos, etc. No se establecen sin embargo las relaciones entre los diversos mercados y entre estos y las estructuras productivas.

Las estructuras de poder a las cuales est6n vinculados los campesinos derivan de las caracteristicas de los campesinos de acuerdo al diagn6stico. Por un lado los campesinos se encuentran insertos en una estructura latifundio minifundio, en la cual la c6pula del poder est6 en manos de los hacendados. Por otro lado la inaccesibilidad de los campesinos a los sistemas de comercializaci6n, al cr6dito estatal los convierte en un sector social subordinado a los comerciantes usureros. Los campesinos tienen poco poder para enfrentarse dada la debilidad de sus organizaciones tradicionales. Estas, de acuerdo al diagn6stico del proyecto, se encuentran al servicio de los hacendados y los comerciantes locales.

De esa manera el diagn6stico se basa en una visi6n sobre la economi6 campesina que parte de una noci6n de minifundista, entendido como alguien carente de tierras. La carencia de tierra impide a los campesinos acceder a otros servicios agropecuarios, dificultan la innovaci6n tecnol6gica y obligan a un uso intensivo del suelo. Ello se traduce en una alta subocupaci6n de la familia campesina que por lo tanto traslada ese excedente a los mercados laborales. Las principales diferencias entre campesinos est6 dado por el tama1o de los predios. El estudio m6s fino se lo hace a nivel de sistemas de producci6n, que incorpora variables agron6micas, ecol6gicas y socio econ6micas. Sin embargo al operativizarlos se reduce la problem6tica al de los cultivos y animales que lo componen.

El Documento Proyecto

El proyecto propiamente dicho incorpora una serie de acciones que se derivan en su mayor parte del diagn6stico realizado. Sin embargo el problema central identificado: la distribuci6n de la tierra no es incorporado al proyecto. La acci6n fundiaria se reduce a la legalizaci6n de la tierra y no se propone medidas redistribucionistas. La visi6n de sistema de producci6n incorporado en el diagn6stico no tiene un equivalente en cuanto a las recomendaciones tecnol6gicas. Estas como se ver6 se reducen a la



introducción de variedades y fertilizantes. Tampoco las recomendaciones tienen en cuenta las diferencias de localización entre productores o de tamaño de finca; son en general homogéneas para todos los agricultores.

El proyecto se propone como objetivo general: elevar el nivel de vida de la población del grupo objetivo, lo que conlleva la disminución de los índices de pobreza. Ello se conseguirá: a) promoviendo la organización y fortalecimiento de las comunidades campesinas y su participación; b) mejorando los servicios del Estado relacionados con la producción: investigación, asistencia técnica, crédito, etc.; c) aumentando la producción y la productividad, d) generando más empleo, e) preservando el equilibrio ecológico, f) mejorando la infraestructura social.⁸

Los beneficiarios del proyecto son los medianos y pequeños productores campesinos que disponen entre 0 y 20 has. e ingresos per capita inferiores a US 150,00 dólares. Sin embargo la atención preferente se dará a los agricultores con hasta 10 has. La unidad de acción del proyecto será la comuna, pero de manera flexible. A continuación el proyecto lista los componentes que incorpora: en total 15 distribuidos en cuatro campos: producción, servicios sociales, infraestructura y administración y evaluación.

En lo que hace a la acción en el campo productivo se destaca el desarrollo de alternativas productivas que permitan aumentar los rendimientos y la productividad. El eje central de la investigación agropecuaria y la asistencia técnica es el mejoramiento de los sistemas productivos para alcanzar una agricultura intensiva de mayor rentabilidad. Los cambios podrán conseguirse mediante el acceso al crédito, que permita adquirir los medios de producción vinculados a los paquetes tecnológicos que difunda el proyecto, capitalizen al agricultor y mejoren sus ingresos.⁹

En el campo de la comercialización se propone mejorar la infraestructura necesaria para el acopio; así como un mejor conocimiento de los canales de comercialización. Igualmente se pretende mejorar la conservación de los recursos renovables y realizar programas de forestación. Un punto sustancial para la actividad productiva es la legalización de títulos de propiedad de la tierra que faciliten el acceso de los campesinos a la tierra. El aumento de los rendimientos se conseguirá con la ejecución de proyectos de irrigación.

En el campo social se consideran como componentes básicos del proyecto el mejoramiento de los servicios de atención en salud, la generación de empleo mediante la capacitación y el desarrollo de la pequeña industria. Igualmente se busca mejorar la vivienda rural, la extensión de los servicios de electrificación, la construcción de servicios de agua y de letrización, etc. En el campo de la infraestructura el proyecto pretende

⁸ Cfr. Proyecto Salcedo, Vol II.

⁹ SEDRI, Proyecto Salcedo, Vol 2, pg. 15

construir caminos vecinales, así como casas comunales. El conjunto de acciones identificadas se basan en un ambicioso programa de capacitación y organización campesina. Ello permitirá institucionalizar el proyecto mediante el funcionamiento de interlocutores claros para la acción estatal.

Para la ejecución del proyecto se prevee la organización de una unidad ejecutora compuesta por un jefe a cargo de dos unidades operativas: una de producción y otra de desarrollo social e infraestructura y una unidad administrativa. El proyecto contará con dos organismos asesores: uno campesino y otro técnico. En total se prevee la participación de 26 funcionarios, de los cuales 14 serán técnicos o profesionales agropecuarios. El personal destinado a la atención de los programas sociales se limita a un médico y a tres promotores sociales. Ello parece ratificar la concepción de desarrollo rural como proyecto dirigido a agricultores de bajos ingresos.

El costo del proyecto asciende a 8.8 millones de dolares, 219.2 millones de sucres en 1981. El financiamiento externo es de 105 millones de sucres, 4.8 millones de dolares, tres millones provenientes del convenio de préstamo con la AID (préstamo AID 518-t-038) y 1.2 millones correspondientes a otros convenios en negociación con la misma AID. En el cuadro No. 13 detallamos la distribución del préstamo.

CUADRO No. 13 RECURSOS FINANCIEROS DEL PROYECTO SALCEDO

COMPONENTE	TOTAL	AID	CONTRAPARTE
PRODUCCIÓN	US 3086734	39,9%	60,1%
Investigación	US 175598	30,2	69,8
Asist. tecnic.	60000	70,0	30,0
Crédito	2180800	33,1	66,9
Comercialización	212000	43,4	56,6
Conservación y Forestación	458336	70,0	30,0
SERVICIOS			
SOCIALES	1332242	32,60	67,4
INFRAESTRUCTURA	3802720	66,70	33,3
ADMINISTRACION			
EVALUACION	545680	-	100,0
TOTAL PROYECTO	8767371	4195507	4128136

Aspectos Institucionales vinculados con la Ejecución

La unidad ejecutora prevista se conformó de acuerdo a los lineamientos del documento proyecto. Adicionalmente se firmaron convenios de participación institucional con 12 instituciones, con lo que se cubría la mayor parte de componentes. La idea básica era la de montar un esquema concertado de prestación de servicios institucionales a los campesinos del área. Adicionalmente con la conformación de la UEP se alcanzó cierto nivel de

descentralización al menos en el plano provincial. Así mismo se estableció una junta provincial asesora del proyecto que al menos entre 1982 y 1983 permitió romper algunos obstáculos para la coordinación. La coordinación no logró sin embargo involucrar establemente al INERHI, encargado del riego y responsable de un aspecto vital del proyecto ni al BNF, encargado del crédito. Dos aspectos fundamentales del proyecto funcionaron de manera paralela.

Un aspecto relevante del proyecto fué el establecimiento de un comité campesino asesor. Este permitió en términos formales asegurar cierto nivel de participación campesina en el proyecto. Adicionalmente la práctica de elaborar el Programa Operativo Anual, POA, con los campesinos y de introducir niveles permanentes de discusión con los campesinos, coadyuvó a una gestión en relación con los campesinos. Sin embargo, como veremos ese tipo de participación estuvo en gran medida limitada por la oferta del proyecto.

El proyecto pasó por tres etapas claramente diferenciables. La primera durante los años 1981 y 1982 estuvo centrada en el establecimiento de relaciones con los campesinos. La lentitud en cumplir las condiciones previas a los desembolsos llevó a utilizar una estrategia de respuesta a las demandas campesinas. Ello implicó centrarse en acciones de infraestructura, básicamente casas comunales y pequeñas obras de reparación. Lo particular de dichas obras era el involucramiento de las comunidades. Sin embargo fueron las comunidades más prosperas que más lograron canalizar estos apoyos.

CUADRO No. 14 PROYECTO SALCEDO, EJEDUCION PRESUFUESTARIA

ANO	ASIGNACION CODIFICADA	GASTO TOTAL	%
1982	58691400	15470400	26,4
1983	64494000	53328900	82,7
1984	138175900	52149100	37,7
1985	145842100	53248500	36,5
1986	147836200	75655600	51,2
1987	83452300	43826457	52,5
GLOBAL	638491900	293678957	46,0

Una segunda fase se abre entre 1983 y 1986. Esta es la de mayores realizaciones por parte del proyecto. Se basa en la utilización de los recursos externos que se mobilizan para la ejecución de los diversos componentes. De hecho el año de 1983 se gasta el 82,7 % de lo presupuestado, bajando durante los años posteriores a alrededor del 40%. Una tercera fase se abre en 1986 con la terminación de los recursos externos y el cambio institucional de la SEDRI. Ello implica el retiro de técnicos claves para la ejecución. La dinámica del área comienza a depender menos de las agencias públicas y más de las ONG's y de las organizaciones campesinas de segundo grado.

La ejecución del Proyecto Salcedo

Un análisis de lo realizado por el proyecto permite destacar algunas de sus realizaciones y de sus límites. Particular atención merece darse a las acciones en el campo de la investigación y difusión tecnológica, al crédito, a la comercialización, a la infraestructura de riego y a la participación de los campesinos.

La acción en el campo de la investigación estuvo centrada en la introducción de nuevas variedades y en ensayos de fertilización. Se probaron variedades de maíz, cebada, papa y se introdujo plántulas de frutales de hoja caduca. La acción se realizó básicamente por medio de ensayos en las fincas de los agricultores, los que se concentraron en los cultivos mencionados. Los ensayos de fertilización se aplicaron en cebada y en papa. Es importante resaltar que independientemente del sistema de producción, de la zona ecológica, del tipo de campesino y aun de la finalidad del cultivo el procedimiento de investigación llevado adelante por el programa de investigación en producción era el mismo.

Los resultados alcanzados parecen sugerir que lo alcanzado varió fuertemente en relación a esos factores. Así en general los ensayos en maíz tuvieron poco éxito y durabilidad, lo mismo que los de cebada. Los resultados fueron más importantes en cultivos como la papa, normalmente dirigida al mercado y asociada a los campesinos más ricos de la zona oriental y en los frutales. Curiosamente nunca se realizaron análisis económicos para probar la rentabilidad de las recomendaciones. Aun más muchos de los ensayos arrojaron resultados estadísticamente no superiores a las variedades locales. Ello fué evidente cuando en el año de 1983 se presentaron condiciones climáticas adversas.

Así si bien mucho del procedimiento investigativo involucraba la participación de la comunidad, las acciones implementadas estaban fuertemente sesgadas por la oferta de los investigadores del INIAP. Esta como vimos oportunamente se centra en el genotipo y en paquetes tecnológicos asociados a ellos normalmente caros. La perspectiva de sistema de producción no parece pues pasar de un interesante mecanismo de diagnóstico, pero no operativizable en términos de recomendaciones a los agricultores.

La acción en el campo de la asistencia técnica guarda coherencia con la investigación. Estuvo centrada en la introducción de variedades mejoradas a la zona, las mismas que se consideraba alcanzarían mejores rendimientos que las locales, por medio de la introducción de semilla mejorada mediante parcelas demostrativas, días de campo y giras de observación. En muchos casos se buscó establecer contratos con comunidades para la reproducción de la semilla. Ello buscaba obviar el principal obstáculo encontrado por el proyecto que era la disponibilidad de semillas mejoradas que pudieran permitir mantener la continuidad del cambio tecnológico. En efecto, cuando, como consecuencia de la promoción de una semilla, aumentaba la demanda, el proyecto se encontró en varios momentos de su implementación que no podía cubrir la demanda generada.

Una evaluación intermedia del proyecto indica que la adopción de las recomendaciones rara vez sobrepasaba el 50%. Entre quienes adoptaban las recomendaciones de los técnicos de la UEP se encuentran en general agricultores de mayor tamaño, más capitalizados, con acceso al riego, etc. La asistencia técnica como la investigación en producción, parece introducirse con mayor facilidad entre los grupos más diferenciados y se encuentra limitada por la oferta institucional y se concentra en variedades, fertilización, introducción de paquetes externos, etc. En general respondió poco a otros problemas como la conservación de la fertilidad de los suelos, las plagas y enfermedades, las pérdidas post cosecha, nutrición animal, etc. Para este tipo de problemas, más típicamente campesinos ni los técnicos ni las instituciones parecen tener respuestas.

Un buen ejemplo de las dificultades de la actividad productiva llevada adelante por el proyecto es lo acontecido con el maíz. De las treinta experiencias en maíz, 14 estuvieron dirigidas a investigar variedades, 12 a alternativas tecnológicas que incluían simultáneamente genotipo y fertilización y 3 a investigar fertilización. Apenas 1 experiencia se dirigió a investigar asociaciones. Al constatar los bajos rendimientos y producción del maíz, el principal cultivo de la zona, se probó introducir nuevas variedades.

Una encuesta realizada entre los agricultores que introdujeron y a aquellos que no adoptaron la variedad 101 encontró que en general los que adoptaron tenían acceso a riego, utilizaban mayores equipos, maquinarias e insumos y destinaban una mayor proporción del cultivo al mercado. Entre los que no introdujeron la nueva variedad de maíz se argumentó fundamentalmente razones de aceptación al consumo. En efecto este cultivo se lo dedica en la zona en una alta proporción al autoconsumo y al intercambio entre familias y no al mercado. Aun más los rendimientos obtenidos difícilmente permitirían sustentar a una familia. De hecho el cultivo del maíz viene reduciéndose en la zona.

CUADRO No. 15 ENSAYOS REALIZADOS EN EL PROYECTO SALCEDO

CULTIVO	NUMERO	%
MAIZ X FREJOL	30	27,1
CEBADA	34	30,6
PAPA	15	13,6
CEREALES MENORES	9	8,1
TRIGO	5	4,5
HABA	5	4,5
ALFALFA	4	3,6
AJO	7	6,3
FREJOL ARBUSTIVO	2	1,7
TOTAL	111	100,0

FUENTE: IICA INFORME DE PROGRESO 1981-1986, QUIMIAG FENIFE,

El número de cultivos sujetos a asistencia técnica fué limitado. Cuando en la zona hubo una expansión en el cultivo del ajo los técnicos no pudieron dar respuestas oportunas. Otro limitante importante es que las recomendaciones técnicas no consideraron los rendimientos económicos de las mejoras sugeridas. Esto llevó en muchos casos a que recomendaciones para cultivos no pudieran rentabilizarse por la evolución de los precios de los productos y de los costos de los paquetes recomendados.¹⁰ Tampoco los técnicos consideraron la evolución de los precios relativos en la zona que influyen en las decisiones de los campesinos.

La generación y transferencia tecnológica debía vincularse activamente con la dinamización de crédito institucional que debía otorgar el ENF. Así las recomendaciones podían ser instrumentadas por los campesinos. Sin embargo esa vinculación no se dió. Si bien aumentó la asignación de crédito por parte del ENF, utilizando los fondos AID, estos no se dirigieron a los cultivos que privilegiaron los técnicos. De los 76 millones de sucres entregados por el ENF 70 millones fueron para ajo y apenas 4 para papa. Otros 20 millones fueron para adquisición de ganado mayor, que igualmente concentró poca asistencia técnica.

Un problema especial fué la ninguna participación de técnicos del ENF en el proyecto. Ello en parte explica la disociación anterior. Aun más al proceder el banco con criterios bancarios, divorciados de la dinámica generada por los campesinos y técnicos los resultados de la gestión fué poco exitosa. Los créditos entregados por el ENF provocaron un boom ajero que llevó a una fuerte caída de los precios, a la mora campesina, y al año siguiente: 1986 crédito tuvo que ser suspendido en el área del proyecto. El crédito como la transferencia de tecnología se concentró en las comunidades de la zona oriental que tienen mayor nivel de capitalización. Para el resto de comunidades no se desarrollaron esquemas específicos que respondan a sus características.

En el proyecto no existe propiamente dicho una propuesta relacionada a la comercialización. La acción en este campo fué muy limitada y se redujo a poner en contacto a los campesinos con los comerciantes minoristas. Fué más bien en el campo del abastecimiento de alimentos que el proyecto concentró sus acciones. Ello giró en torno a la organización de una pequeña red de tiendas comunales. Paralelamente a esa experiencia una ONG y una organización campesina de segundo grado iniciaron su propio programa. Al poco tiempo la experiencia generada por la UEP había fracasado, mientras se mantenía la de los campesinos. La dife-

¹⁰ Evaluación Intermedia Parcial de los Proyectos DRI Salcedo y Quimiag Penipe, Vol 1 Salcedo, Quito, 1984. Consultar igualmente Quimiag - Penipe, Salcedo, Jipijapa, Informe de Avance, 1981-1986, SEDRI-IICA-AID.



rencia parece haber radicado en el mayor burocratismo de la primera en un campo que requiere agilidad. Tampoco fué suficiente la capacitación que dirigió el proyecto hacia los responsables del programa.

CUADRO NO. 16 PRECIOS RELATIVOS DE ALGUNOS CULTIVOS CAMPESINOS
1975-1986 a

AÑO	ARROZ	CEREALES SIERRA	PAPA	CEBOLLA-AJO	CACAO	SOYA
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	75,4	94,3	84,4	127,4	83,5	131,4
1977	54,8	52,0	63,6	70,6	78,7	159,1
1978	50,6	28,5	66,0	64,7	163,6	229,8
1979	66,2	25,2	49,6	60,0	162,2	250,5
1980	80,5	33,3	62,0	79,5	165,1	275,5
1981	99,1	42,4	87,3	160,4	83,7	242,3
1982	70,5	35,4	71,9	145,9	90,7	199,6
1983	55,4	37,3	85,9	179,5	68,4	91,1
1984	105,5	60,0	56,3	181,7	83,6	349,5
1985	109,1	34,9	81,4	151,5	204,0	399,7
1986	168,1	66,8	72,9	133,3	145,3	646,7

a) índice de precios al productor en relación a índice de precios de una canasta de consumo rural.

FUENTE: MAG: Precios al Productor, INEC, Precios al Consumidor de la ciudad de Quito.

Una acción particularmente importante desarrollada en el área del proyecto tuvo que ver con la forestación. Entre 1981 y 1986 se sembraron unas 579200 plantas bajo la forma de plantaciones forestales. Otras 31700 plantas fueron sembradas bajo la modalidad de conservación de suelos. En total se sembraron unas 436 hectareas. Ello significa algo más del 27% de la meta prevista. El principal limitante parece haber constituido la falta de plántulas disponibles para los proyectos dirigidos a los campesinos.

El riego fué otro componente que funcionó sin mayor relación con el resto del proyecto. Como queda señalado los técnicos del INERHI nunca se integraron a la UEP. La institución de riego habilitó una zona de 400 has. sin embargo ella no fué atendida por los extensionistas de la UEP. Al mismo tiempo los campesinos de la zona baja se aprestaban a utilizar el canal de riego Latacunga Salcedo Ambato. Sin embargo el proyecto no pudo montar un sistema de capacitación en el campo de riego, salvo una que otra experiencia sofisticada, fuera del alcance de los campesinos. En este campo el INERHI no parece contar con una experiencia que resulta vital. A pesar de las limitaciones del programa se puso bajo riego una zona de 424 has. y se revistió y mejoró el funcio-



namiento de 15 acequias. Estas actividades abrieron mejores posibilidades de cultivo para los campesinos beneficiados.

La presencia del agua, la existencia de posibilidades de crédito y posibilidades de cultivos que conocen mejores términos de intercambio repercutieron en la zona al producir cambios importantes en los patrones de cultivo. Ello entre otros repercutió en la ampliación de cultivos más intensivos y rentables como el ajo, los frutales, la papa, la arveja, el haba y los pastos. Sin embargo debe destacarse que el proyecto estuvo ausente de manera directa en estos cambios. Ello parece haber sido más bien un efecto indirecto que un resultado de una acción planificada. Los campesinos percibieron cambios en el sistema de precios relativos y realizaron innovaciones en los cultivos, aprovechando la infraestructura ejecutada y las posibilidades de acceso al crédito. El proceso parece haber provocado una mayor mercantilización de la economía campesina.

Talvez mas que en el campo productivo el proyecto parece haber impactado en el campo político organizacional. La práctica de concertación constante con las organizaciones, el funcionamiento regular de mecanismos formales de discusión con los campesinos, las reuniones constantes han generado un campo de relación nueva entre el Estado y los campesinos. Ese espacio no parece ser solamente de cooptación de los campesinos. En muchos casos las organizaciones llevaron adelante actividades al margen del proyecto. Aun ciertas actividades exitosas solo pueden vincularse con cierta autonomía de las organizaciones campesinas.

Un resultado particularmente importante indirectamente asociada con la ejecución del proyecto fué la formación de organizaciones de segundo grado como El Cabildo Mayor de Osubamba y el fortalecimiento de la Casa campesina. Ellas se constituyeron en interlocutoras para el Estado, pero rebsaron ampliamente ese papel. De hecho paulatinamente estuvieron en capacidad de presentar proyectos para financiamiento por parte de ONG's y aun de llevarlos adelante con eficiencia. La experiencia de comercialización es tan solo un ejemplo de ello.

El cambio operado en las relaciones entre el Estado y los campesinos fué el resultado de un conjunto de actos de capacitación que permitieron suavizar la relación, tradicionalmente caracterizada por la desconfianza. Entre 1981 y 1986 se realizaron 164 eventos de capacitación, los que involucraron a casi 7300 campesinos, una proporción considerable de la población adulta del área. Los eventos fueron de muy diverso tipo: eventos tecnológicos, giras de observación, reuniones de evaluación, etc. Entre los eventos los de mayor importancia fueron indudablemente los de evaluación y programación anual, pues introdujeron las demandas de los campesinos en el marco del proyecto, rompiendo en algo su caracter vertical.

El Estado procede con los campesinos con un discurso y una propuesta homogénea. Las propuestas son comunes para todos. Sin embargo la realidad de la zona parece llevar a que ciertas acciones se realicen en ciertas comunidades y con ciertos campesinos. Los campesinos de la zona oriental se beneficiaron más globalmen-

te que lo que recibieron los de la zona central y occidental. En todo caso el proyecto maneja respuestas a las demandas de los campesinos capitalizados y tiene pocas respuestas para los otros. Ello parece sugerir que la ausencia de una propuesta diferenciada puede aumentar los procesos de diferenciación. Si bien, ello puede ser insalvable en términos globales una propuesta de desarrollo rural diferenciada puede permitir un proceso más masivo de dinamización de la economía campesina.

La atención a los campesinos que basan sus estrategias en mercados laborales tanto locales como regionales requiere de respuestas complejas: que implican tanto una reactivación de la parte productiva, normalmente en manos de la mujer campesina como políticas dirigidas a mejorar las posibilidades laborales remunerativas. Si bien proyectos como el Salcedo intentaron ciertos esfuerzos en el campo productivo en manos de las mujeres, y cayeras familiares o comunales, construcción de bloques, etc. estas en general aumentaron la carga laboral de las mujeres, de hecho ya considerable. Al poco tiempo muchas de esas actividades fueron abandonadas por las campesinas en función de la atención que debía darse a las tareas regulares.

EL PROYECTO PUERTO ILA CHONE

LOS CAMPESINOS DEL PROYECTO

El proyecto Puerto Ila Chone se encuentra localizado en las estribaciones occidentales de la cordillera andina. Abarca prácticamente toda la extensión del Cantón El Carmen, perteneciente a la provincia costera de Manabí.¹¹ La extensión del cantón es de unas 170000 has. de las cuales unas 10 a 12 mil serán inundadas por la presa Daule Peripa.

La zona fué colonizada entre los años 1950 y 1965 por familias originadas en las zonas secas de la misma provincia de Manabí, de la de Esmeraldas y de las provincias de Azuay y Loja de la sierra ecuatoriana.¹² La colonización fué un resultado lógico de la expansión de la infraestructura de carreteras durante el auge bananero de los cincuenta y del desarrollo del triángulo de colonización localizado entre Santo Domingo de los Colorados,

¹¹ Los límites del cantón El Carmen no se encuentran enteramente delimitados por lo que ciertas zonas son reivindicadas como pertenecientes a las vecinas provincias de Pichincha, Los Ríos, y Guayas.

¹² La mayor parte de la información utilizada en esta parte se basa en el documento del Banco Mundial: INFORME DE EVALUACION DEL PERSONAL, ECUADOR, Evaluación del Proyecto Puerto Ila Chone, 13 DE Abril de 1981. Este a su vez se basa en el documento elaborado por el Consorcio de Consultoras: ASTEC-PIDELTA, contratado por FONAFRE en base de financiamiento otorgado por el cuarto plan vial (Préstamo 1231-C).

Quevedo y Quinindé. Ello coincidió con un momento de crisis del sistema de hacienda tradicional que generó un importante proceso migratorio.

El IERAC originalmente parceló y otorgó títulos provisionales a los colonos, sobre la base de fincas de 40 a 50 hectáreas. Por medio de ello se buscaba establecer explotaciones familiares viables desde el punto de vista económico. Sin embargo con el transcurso del tiempo la propiedad ha sido sujeta a un importante mercado de tierras que ha modificado la disposición original. Buena parte de esas transacciones se hicieron al margen de las disposiciones legales y de registro ante el IERAC.

La población de la zona crece a tasas demográficas altas. Para el año de 1980 disponía de una población de 65000 personas y la población crecía a una tasa del 8,3% promedio anual. La mayor parte de la población es rural: el 85% vive fuera de la cabecera cantonal. De las 9000 familias rurales se calcula que alrededor de 4800 disponen de tierra y el resto se reparte entre jornaleros rurales y familiares allegados a los dueños de las fincas.

El año de 1984 existían en la zona alrededor de 4800 unidades agropecuarias. Para ese año el 23% de las LPAS tenían menos de 10 has. y un 20% adicional entre 10 y 20 has. Ellas accedían al 5% y al 14% de la superficie agropecuaria respectivamente. No obstante el proceso de subdivisión la zona se caracterizaba por la importancia de las unidades de tamaño medio, entre 20 y 100 has. Aproximadamente el 56% de la tierra estaba en sus manos y constituían el 54% de las LPAS. La presencia de la gran propiedad era reducida, especialmente si la comparamos con otras regiones del país: el 33% de la superficie estaba en unidades de más de 100 has. y ellas constituían el 4% de las fincas. Entre estas grandes unidades sobresalían un sector empresarial dedicado a la producción de palma africana.

La zona se caracteriza por la importancia de los cultivos perenes de exportación y la ganadería de carne. El 37% de la superficie cantonal estaba dedicada el año de 1981 a cultivos, el 43,3% a pastizales y un 19,3% se mantenía como bosque. Entre los cultivos predominaba el cacao (33%), café (25%), el banano (12%) y la palma africana (10%). En las propiedades menores predomina el cultivo del café, el cacao y el plátano; mientras que en las mayores tiende a encontrarse mayor superficie dedicada a los pastizales. La palma africana es un cultivo casi exclusivo de las más grandes propiedades.

Al momento del inicio del Proyecto la región se caracterizaba por la presencia de una estructura económica y social compleja en que coexistían diversos actores sociales con lógicas contradictorias. 13 La presencia campesina era importante y tiene su

13 Si bien no ha sido posible identificar estudios específicos desde las ciencias sociales sobre la zona, nos hemos basado en la información disponible, así como en estudios sobre zonas vecinas. Entre otros cabe mencionar: O. Barsky et al Políticas Agrarias, Colonización y Desarrollo Rural en Ecuador, CEPLAES-

origen en el proceso de colonización. Se caracterizaba por un acceso relativamente importante a tierras de buena calidad, las que encuentran dificultad en explotar por restricciones de fuerza de trabajo y de capital. En la esfera de la producción agropecuaria era importante la presencia de formas de producción capitalistas. Estas eran al menos de dos tipos: la empresa dedicada a la palma africana de cultivo intensivo y fuertemente integradas a procesos de transformación agroindustrial y un sector de medianos empresarios extensivos en buena parte dedicados a la actividad pecuaria. Estos sectores son los que demandan mano de obra asalariada.

CUADRO No. 17 ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE LA TIERRA PROYECTO FUERTO ILA CHONE

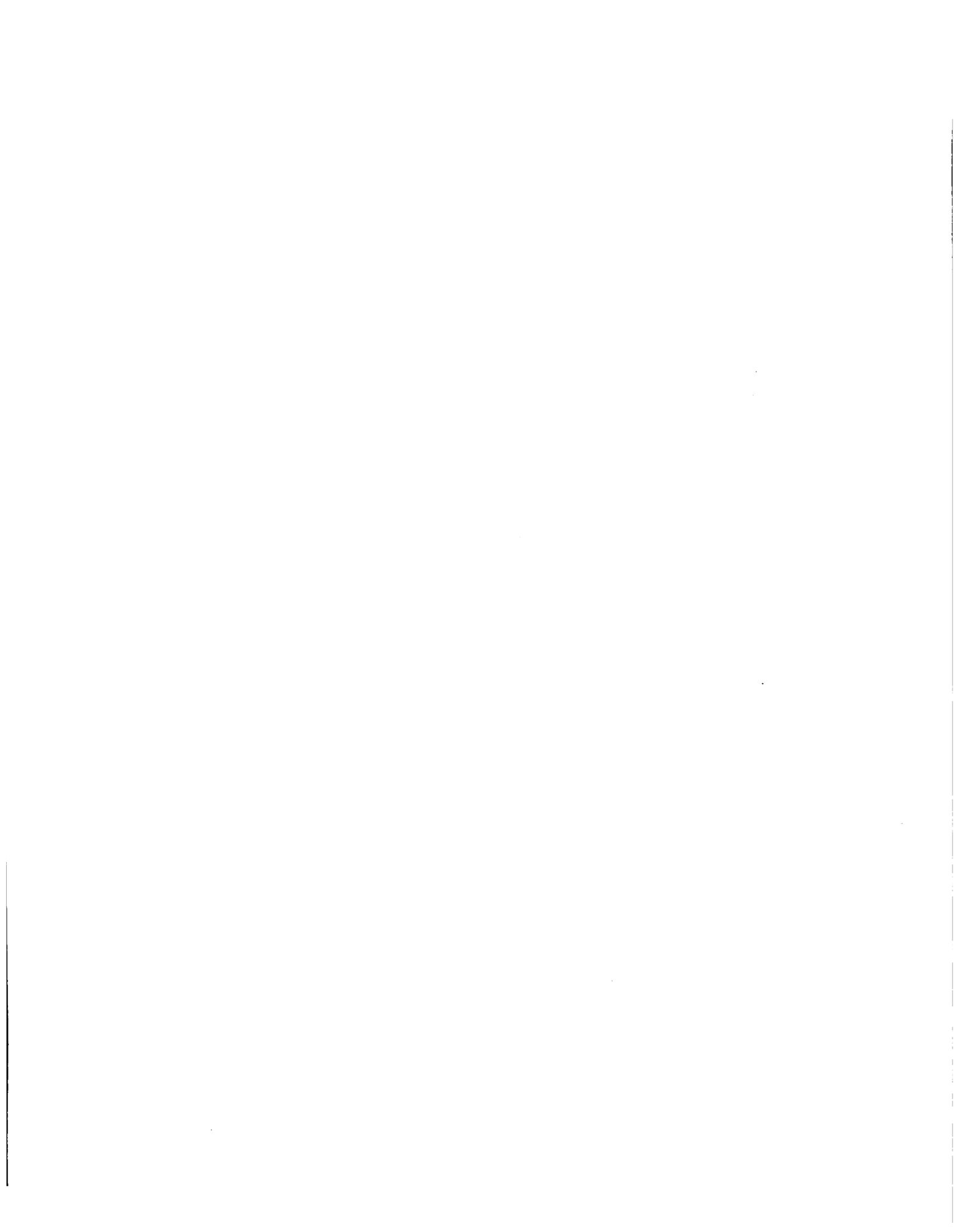
ESTRATOS	EXPLORACIONES		SUPERFICIE		TAMANO MEDIO HAS.
	Nb.	%	HAS..	%	
0-10	1087	23	5707	3	5
10-20	929	20	12831	8	14
20-50	1978	41	62480	36	32
50-100	606	13	33300	20	55
100-500	176	4	32616	19	185
500 Y +	24	-	24718	14	1030
TOTAL	4800	100	171650	100	

FUENTE: ENCUESTA CONSULTORA

Los asalariados agrícolas constituyen otro sector importante en la región. Se trata de parientes y allegados a los dueños de las fincas, colonos recientes que tratan de ahorrar para asegurar su implantación y de migrantes temporales originados en otras regiones del país. Son quienes laboran en el sector empresarial de la agricultura de la zona. La oferta laboral se expande en ciertos momentos por la inclusión de campesinos jornaleros.

Un elemento central de la región son los comerciantes e intermediarios de productos agropecuarios y de insumos productivos. Se asientan principalmente en la ciudad de El Carmen. Ellos actúan como representantes del capital comercial y agroindustrial y constituyen un elemento central para el proceso de mercantilización de la zona. Aseguran entre otros el transporte de la producción desde los recintos hasta El Carmen y desde este hacia otros centros de comercialización y consumo. Adicionalmente a su papel comercial actúan como prestamistas y usureros, adelantando dinero a los campesinos. Ello y sus otras actividades comerciales les ha permitido introducirse en la actividad productiva por medio del mercado de tierras.

CEA, Quito, 1982 sobre la zona de Quinindé, así como el trabajo inédito de P. Brower sobre la misma zona: Diferenciación Campesina en Quinindé, FLACSO, Quito, 1982.



Los campesinos de la zona han pasado por un complejo proceso de transformación desde el momento de su llegada a la zona, en función de la evolución de su estructura familiar, de las condiciones de los mercados con los que se vinculan, de la calidad y cantidad de tierra que disponen. En general el asentamiento se inicia con un difícil proceso de implantación en la zona donde deben adecuarse a un medio desconocido. Durante ese período combinan actividades agrícolas de subsistencia en los primeros desmontes con la siembra de cacao, café y plátano. La larga maduración de los cultivos perennes les obliga a jornalear en la zona para financiar la implantación. Una vez superada esta fase el campesino se estabiliza sobre la base de la venta de las cosechas de sus productos. Adicionalmente implanta un pequeño hato porcino al que alimenta con los cultivos de la finca. El cacao, el café y los cerdos constituyen su principal mecanismo de relación con el mercado.¹⁴

La coyuntura particularmente favorable el año de 1977 y 1978 en lo que a precios de cacao y café se refiere permitió a un cierto número de campesinos en la zona capitalizarse. Ello ocurrió principalmente cuando la familia campesina se encontraba en fase de expansión demográfica, por lo que podía movilizar el trabajo familiar. Esa coyuntura favorable permite a algunos colonos realizar cambios tecnológicos que les permite expandir su ritmo de desbrose y de incremento de la superficie cultivada. La adquisición de motosierras, la contratación eventual de mano de obra asegura la transición de este tipo de campesinos hacia una pequeña propiedad capitalizada.

Ello no fué el caso para todos los campesinos: quienes no disponían de suficiente tierra o disponían de unidades familiares recién conformadas en el momento del aumento de los precios no lograron en muchos casos aprovechar la situación favorable y realizar el cambio hacia un proceso de diferenciación. Ellos, al momento de inicio del proyecto constituían la capa de campesinos medios: entre 10 y 20 has. e incluso aquellos pobres, con fincas de menos de 10 has. Estos en muchos casos se convirtieron en jornaleros temporales en las fincas mayores.

Los procesos campesinos de la zona estuvieron siempre condicionados por la situación de los precios de los productos que vendían. Cuando bajaron los precios, sin cambios en la paridad cambiaria del sucre muchos de los procesos de capitalización fueron interrumpidos. Sin embargo los campesinos habían realizado las inversiones necesarias y contaban por lo tanto con huertos formados en plena producción. El cambio en la coyuntura de precios afectó gravemente a los campesinos que no lograron realizar la transición, los que tuvieron que aumentar el ritmo de proletarización. El saldo del proceso de capitalización fué el surgimiento de una capa de campesinos mucho más mercantilizados, aún en sus pautas de consumo.

¹⁴ Esta parte se basa enteramente en el estudio ya citado de O. Barsky et al pgs. 128-140.

La situación de crisis dinamizó el mercado de tierras. En él no solamente que participaban los campesinos sino de manera creciente también las empresas capitalistas. Los campesinos medios y pobres prefirieron vender sus parcelas ya desmontadas a los campesinos capitalizados y aún a las empresas y utilizaron parte de los recursos para reiniciar los procesos de reasentamiento en otras zonas.

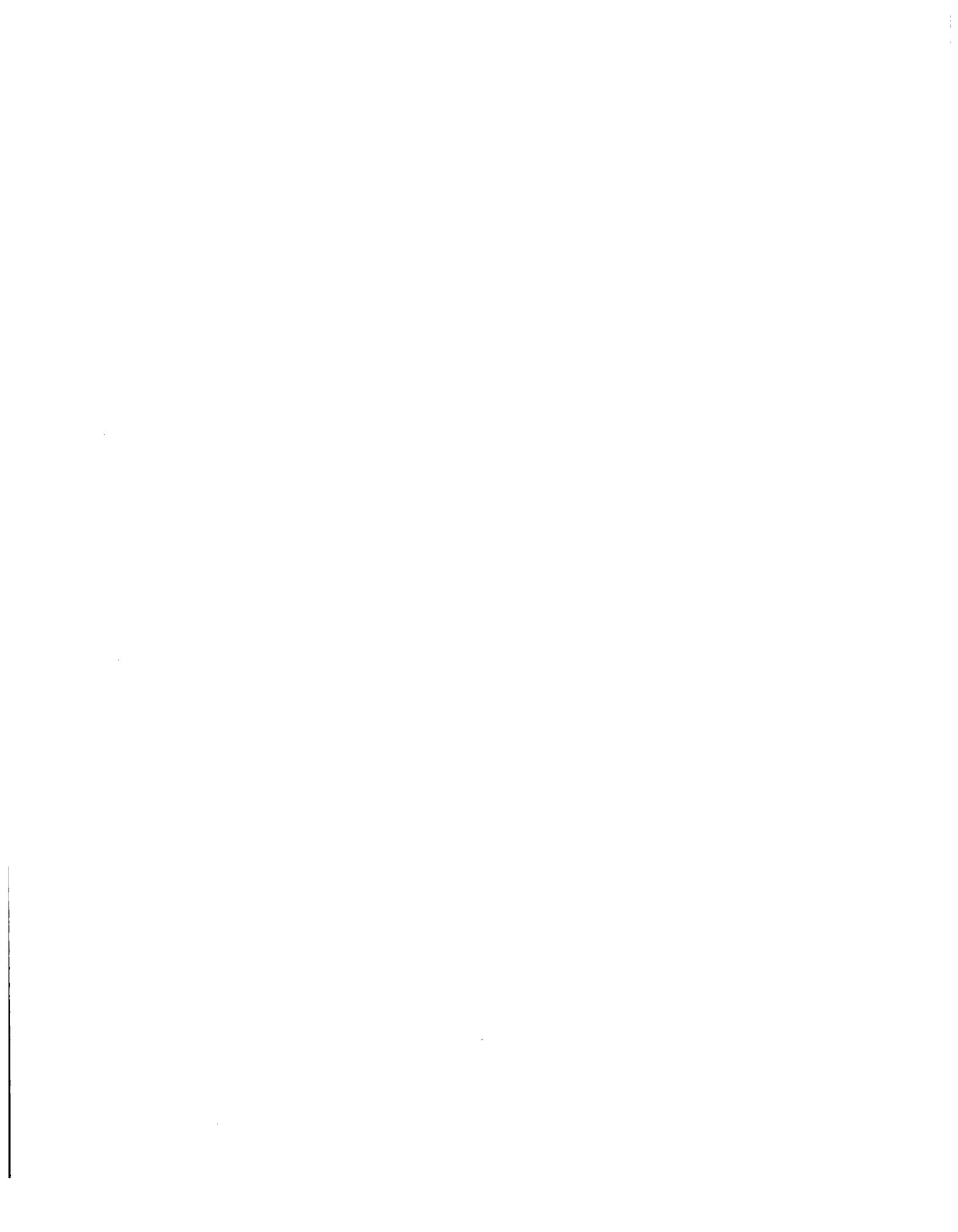
EL PROYECTO DRI FUERTO ILA CHONE

El proyecto fué identificado por una misión sectorial del Banco Mundial el año de 1975 como complementario a la construcción de la carretera Puerto Ila Chone. El objetivo fué diseñar un proyecto de desarrollo agrícola para una amplia zona de colonización. El mismo BIFF financió los estudios del proyecto con cargo al cuarto Proyecto Vial (préstamo 1231-EC). Estos fueron encargados a una consultora privada. Cuando pocos años después se redujo el trazado de la carretera al trayecto Puerto Ila Doblones se redefinió el área como aquella servida por la carretera, estableciendo arbitrariamente sus contornos como una superficie de setenta kilómetros de largo por veinte de ancho y dividida por la carretera. Con ello adicionalmente se dejó de lado una zona montañosa vecina y se incorporó terrenos llanos y ligeramente ondulados al norte y al sur del área original.

El proyecto fué elaborado enteramente por la consultora privada sin participación campesina. Se privilegió modelos de producción teóricos y respecto a ello se definió el tipo de intervención pública a realizarse. Una vez diseñado el proyecto este fué puesto a consideración del Banco Mundial el que evaluó técnica y financieramente el proyecto. El proyecto se diseñó en el marco del Ministerio de Agricultura como un proyecto básicamente de desarrollo agrícola. Ese marco de referencia fué modificado parcialmente al incluirse el Proyecto como de Desarrollo Rural Integral en el Plan Nacional de Desarrollo.

La SEDRI realizó los últimos trámites burocráticos dándole un carácter DRI. Finalmente el financiamiento del proyecto fué aprobado por el Banco el año de 1981 por un monto de US 20 millones de dolares (préstamo 1991-EC).¹⁵ La duración del proyecto se planificó para cinco años comprendidos entre Diciembre de 1982 y Junio de 1988. El préstamo fué concedido a 17 años plazo con un periodo de gracia de 4. El préstamo financiaba entre otros caminos de acceso en la zona, crédito agropecuario, servicios de extensión, etc. por un monto de 19 millones en divisas y un millón en costos locales. El gobierno ecuatoriano contribuía con el 57% de los costos y el 6% restante aportaban los beneficiarios del proyecto.

¹⁵ El año de 1985 el préstamo se redujo a 16,9 millones de dolares básicamente por la incapacidad de gasto del proyecto.



CUADRO No. 18 RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROYECTO (US \$)

RUBROS	LOCALES	EXTRANJEROS	TOTAL	DIVISAS	% DEL COSTO
Extensión	3934	1354	5286	21	14,6
Crédito	9144	3917	13061	30	35,9
Legalización					
tenecia	899	175	1074	16	2,9
Caminos	6270	4870	11140	44	30,7
Aten Médica	1309	355	1664	21	4,6
Saneamiento	671	565	1256	47	3,5
Escuelas	1296	864	2160	40	6,0
UEP	610	57	667	9	1,8
Costo Base	24130	12179	36309	34	100,0
Imprevistos	2918	1429	4346	33	12,0
Aumento					
Precios	11042	5392	16434	33	45,3
Costo Total	38089	19000	57089	33	157,2

FUENTE: BIRF, Evaluación del Proyecto Puerto Ila Chone, Washington, 1980

EL DIAGNOSTICO DE LA ZONA Y DEL CAMPESINADO

El diagnóstico que el proyecto hace de la zona tiene relación con los objetivos de desarrollo agrícola que persigue. El énfasis es puesto en los bajos rendimientos que obtienen los pequeños y medianos productores en lo que hace a los cultivos de exportación, el carácter de subsistencia de los cultivos anuales y de la ganadería. Los bajos rendimientos son una consecuencia del poco uso que se hace de tecnología moderna, como los fertilizantes. Adicionalmente los productores de la zona mantienen sistemas "deficientes de cosecha, elaboración y comercialización, (lo que) reduce aun más la productividad y la calidad sobre todo del café y del cacao."

A la situación productiva deficiente descrita por el diagnóstico del proyecto se vincula según el mismo una situación social grave, que se manifiesta entre otros en el desempleo y subempleo de la población, particularmente de la sin tierra, los bajos ingresos de la mayor parte de agricultores (estos oscilan entre US\$ 243 para los campesinos con hasta 10 has. y 1514 entre aquellos que disponen entre 20 y 50 has.), las precarias condiciones de salud, educación y estandar general de vida de la población. Enfermedades como la parasitosis, las gastrointestinales, el tétano y las infecciones respiratorias son endémicas de la zona, a lo que se añade una situación crítica desde el punto de vista nutricional.

El cuadro anterior es explicado por el diagnóstico del proyecto en términos de reducidos servicios estatales en todos los campos. Ello perpetúa la situación de atraso y de pobreza e impide que una zona rica en términos de recursos naturales sea explotada eficientemente. En el campo de la producción las deficien-

cias resultan de la debilidad de los servicios agropecuarios: el servicio de extensión existente no funciona, en la medida de un personal reducido y sin equipos y fondos; la estación de cria porcina enfrenta problemas por falta de financiamiento, el crédito agropecuario es atendido simultáneamente por tres agencias del BNF, pero todas manejan reducidos recursos; la tierra no se encuentra titulada por la inexistencia de un servicio local del IERAC que facilite la tramitación de transacciones, etc.

Un campo problemático específico del área es el de los caminos secundarios. La falta de ellos determina que es lo que se puede producir en la zona: ganadería y cultivos perennes no perecibles, altos costos de comercialización, etc. En el campo de los servicios sociales la zona igualmente se encuentra desatendida: apenas tres puestos de salud funcionan, pero todos carecen de servicios. Lo mismo acontece con la infraestructura escolar, de saneamiento ambiental, etc.¹⁶

La presentación de los pequeños productores de la zona es la de pequeños agricultores con una reducida vinculación con el mercado. La tónica es la de explicar las características de atrazo de los pequeños productores y de la misma zona en términos de falta o insuficiencia de servicios estatales. La caracterización de los productores de la zona es homogénea en términos de algunos parámetros agronómicos y socio económicos.

No existe una presentación de los diversos tipos de economía campesina en la zona y peor aun de los procesos que ocurren en ella. La única diferenciación que se presenta está relacionada al monto de los activos de la finca. Así, un pequeño productor es quien dispone de activos hasta por US 30000 y medianos a quienes tienen más que ello. El criterio de diferenciación es pues simple y generoso, pues pone bajo un misma denominación a quienes tienen hasta 10 has. con los que tienen entre 20 y 50, a pesar de que existen profundas diferencias entre ellos.

Al interior del grupo de pequeños productores la diferenciación se reduce a la extensión de la parcela. Así el proyecto distingue cuatro modelos de finca: hasta 10 has. entre 11 y 20 has. entre 21 y 50 has. y el cuarto que corresponde a los medianos propietarios definidos como aquellos que tienen entre 51 y 100 has. Se presupone adicionalmente que los campesinos manejan sistemas de producción con niveles tecnológicos relativamente homogéneos. Aun más la constitución del área como microregión no corresponde a ningún criterio objetivo y se reduce a una cierta extensión física en torno a una carretera.

La influencia de los criterios básicos del Banco Mundial en

¹⁶ No conocemos el diagnóstico completo realizado por la consultora privada ni tampoco el proyecto propiamente dicho. Estos no existen en los archivos de la SEDRI ni seguramente en el sector público. La única copia disponible se encuentra en las oficinas de la consultora y es inaccesible. Solamente conocemos el trabajo por medio del resumen preparado por la misión de evaluación del BIFF, citado en la nota No. 2.



esos momentos es transparente: la precaria actividad productiva de los pequeños productores se debe a una falta de estímulos adecuados a los pequeños productores, particularmente un marco institucional débil y precario. Por lo tanto la dinamización de la producción campesina requiere dotarles de servicios productivos y sociales adecuados. La inspiración neoclásica en este tipo de planteamientos ha sido ya destacada, así como su ineficiencia explicativa.

EL DOCUMENTO PROYECTO

El proyecto de Desarrollo Rural Integral se propuso como objetivo: "elevar el ingreso y los niveles de vida de unas diez mil familias rurales, mediante el aumento de la producción y la productividad agropecuaria y el suministro de apoyos a la producción y de infraestructura social básica y servicios." Para alcanzar dicho objetivo el proyecto incluirá entre otros: a) ejecución de un programa de extensión agropecuaria; b) el suministro de crédito agropecuario a corto plazo para apoyar la producción y de largo plazo para financiar inversiones agropecuarias intra fincas, vivienda y saneamiento ambiental; c) la legalización de la tenencia de la tierra en 3400 UPAS; la construcción y mejoramiento de 215 km de caminos y el mantenimiento vial mediante la adquisición de equipo caminero; e) un programa de atención médica primaria mediante la construcción de instalaciones médicas y un subprograma nutricional; y, f) la rehabilitación y construcción de aulas escolares. Para ello se constituirá una UEP que tendrá a cargo la ejecución del proyecto.

Los beneficiarios preferenciales del proyecto serán los pequeños productores, quienes se definen como aquellos agricultores de la zona cuyos activos, incluidos tierras y excluidas casas sean menores de 750000 sucres, unos US\$ 30000 al cambio de la época. Ello comprende básicamente a quienes en la zona disponen hasta de 50 has. los que constituyen alrededor del 84% de los propietarios. Sin embargo los otros productores no están enteramente excluidos pues pueden beneficiarse con el 40% del crédito, aun cuando este no financiará sino hasta el 30% de la inversión, frente al 80% en el caso de los pequeños agricultores.

En el campo del apoyo a la producción se busca más concretamente la rehabilitación de las plantaciones de cacao y café y la tecnificación de las prácticas de producción y de procesamiento; el mejoramiento de los pastizales y del ganado porcino; y, la promoción de prácticas conservacionistas. Ello permitiría elevar los rendimientos, aumentar la carga animal por hectárea, mejorar la eficiencia de la crianza porcina y evitar las pérdidas post cosecha. Para el mejoramiento de las prácticas agrícolas se propone divulgar las técnicas desarrolladas por el INIAP, especialmente en el campo de la fumigación, la fertilización y el cambio hacia variedades mejoradas. En el campo pecuario se pondrá énfasis en el mejoramiento genético, en las construcciones como cercas y establos y el mejoramiento de la alimentación animal. En relación al ganado porcino el proyecto plantea sistemas de crian-

za semi intensivos, el mejoramiento de la alimentación y los cuidados sanitarios. En cuanto a la forestación se pretende reforestar 1200 has.

Para la consecución de tales metas el proyecto plantea el adiestramiento y la organización de los agricultores. A ese efecto el proyecto postula eventos de capacitación a los agricultores en los que deberá ponerse énfasis en asuntos tales como desarrollo de la comunidad, administración de fincas, etc. La organización campesina deberá fundamentarse en las organizaciones semi oficiales (sic) ya existentes y promover en ellas una función más activa en cuanto a la toma de decisiones y en la comercialización. La organización y participación campesina era considerada fundamentalmente funcional a las necesidades de ejecución del proyecto.

Para asegurar la adopción de las recomendaciones tecnológicas el proyecto se propone realizar los trabajos de titulación de tierra, lo que permitirá a los agricultores solicitar crédito y financiar de esa manera las recomendaciones sugeridas. Igualmente el proyecto sugiere mejorar el sistema de caminos para asegurar la evacuación de la producción, diversificar los cultivos, etc.

En cuanto a las metas más concretas algunos de los resultados que se pretendían alcanzar son los siguientes. Respecto a crédito se planteaba llegar con el a 2700 agricultores con propiedades inferiores a 100 has y llegar a una inversión de 11 millones de dolares en ese campo. En cuanto a la asistencia técnica se pretende llegar a 4600 fincas y doblar la superficie dedicada a cultivos anuales y reducir la superficie dedicada a pastizales. En cuanto a los rendimientos el proyecto plantea triplicar los de café y cacao y pasar de 5.5 a 13.7 tm/ha en el banano. La carga animal se pretende que pase de 0,75 unidades por ha. a 1,05. En cuanto a titulación de tierras se pretendía legalizar 2100 propiedades y otorgar 1290 nuevos títulos. En cuanto a caminos la meta señala el mejoramiento de 27 km. la construcción de 48 km y el mantenimiento de 340 km.

ASPECTOS INSTITUCIONALES VINCULADOS CON LA EJEDUCION

El proyecto planteaba una conformación de la UEP de acuerdo al marco definido por el decreto que constituyó la SEDRI, es decir con participación de técnicos de diversas instituciones. Dichos técnicos provendrían de las instituciones responsables del componente y pasarían a depender técnica y administrativamente del proyecto. El componente debería conformarse con personal asignado por el MAG y por el INIAP. Adicionalmente deberían participar técnicos provenientes del IERAC, del Ministerio de Bienestar Social y de los Ministerios de Salud y de Educación. Otros componentes como el crédito, vías, saneamiento ambiental debían realizar las instituciones responsables de acuerdo a convenios interinstitucionales y sujetandose al plan operativo anual.

Una característica particular de la UEP del Proyecto Puerto Ila Chone fué la de manejar un fondo rotativo relativamente importante: US\$500000 mediante una cuenta especial del FONADRI.



Dichos fondos a disposición del director de la UEP serían empleados de acuerdo a las necesidades del proyecto y aun ser transferido a las instituciones participantes, de acuerdo al Plan Operativo. Por medio de este fondo se pretendía dotar al Jefe de la UEP de cierta autonomía presupuestaria.

Como se señaló anteriormente este proyecto se formuló de acuerdo a una metodología propia de uno de desarrollo agrícola y no de desarrollo rural integral. No fué sino en la última parte de la negociación del proyecto que el nuevo esquema institucional intervino. Ello implicó que los procedimientos institucionales y administrativos del proyecto se adecuaran al esquema SEDRI, a pesar de que los contenidos del proyecto no lo hicieran. Ello implicó todo un esfuerzo de la SEDRI por modificar el proyecto en los términos previstos por el gobierno democrático.

La unidad ejecutora del proyecto se conformó con personal proveniente del MAG, del IERAC, del INIAP, Salud Pública, Educación, Bienestar Social, etc. Estos pasaron a depender de la UEP y de la SEDRI en los términos previstos. Al interior de la UEP se conformaron dos departamentos: uno productivo y otro de infraestructura y componentes sociales, contando el proyecto adicionalmente con un capacitador que dependía del director del proyecto y del personal administrativo necesario. Adicionalmente la SEDRI celebró convenios con todas las instituciones participantes, de acuerdo a los cuales el control financiero ejercido por la SEDRI permitía transferir los recursos a las instituciones participantes, de acuerdo al avance de las acciones contempladas.¹⁷ Entre los convenios algunos fueron celebrados con instituciones locales para fortalecer la coordinación local.

Con la formación de la UEP y el inicio de funcionamiento del proyecto se promovió reuniones con los campesinos. Ello desembocó en la realización del primer encuentro campesino. el que posteriormente daría lugar a la creación del Comité Campesino Ampliado. Este se constituyó en el mecanismo de participación, por medio del cual se fueron introduciendo algunas variaciones en el contenido del proyecto.

Se pueden distinguir en la vida del proyecto al menos cuatro fases: la del diseño del mismo que fundamentalmente corresponde a las perspectivas del BIRF, quién diseña un proyecto de desarrollo agrícola. Esta etapa dura hasta 1981 en que se firma el convenio de préstamo. Una segunda etapa de modificación de ciertas características del proyecto para que responda al marco institucional y metodológico de la SEDRI; etapa que comprende el período 1981-

17 En el caso de las obras viales el convenio del MOP especificaba que el MOP haría respetar las características técnicas, pero se obligaba a preparar conjuntamente con la SEDRI y por lo tanto con la UEP el plan y presupuesto anual, de acuerdo a las prioridades establecidas por la UEP y los campesinos. Los desembolsos se harían contra la presentación de planillas de avance de obras. Este mecanismo permite controlar que los recursos se utilicen en el proyecto.

1983; la etapa de expansión del proyecto y de despegue de la ejecución de los principales componentes, que comprende los años 1983 a 1985. Finalmente una etapa entre 1986 y 1988 en que las acciones del proyecto conocen una seria interrupción. En el momento actual se asiste a una quinta etapa de reinicio en función de la culminación del proyecto.

CUADRO No. 19 PROYECTO PUERTO ILA CHONE: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

AÑO	ASIGNACIÓN	GASTO TOTAL	% EJECUTADO
1982	83305000	18153500	21,8
1983	73685000	35138300	47,7
1984	275161400	116718100	42,4
1985	513575700	228898300	44,6
1986	1008774400	108858100	10,8
1987	2060220350	1011262005	49,1
GLOBAL	4014721850	1519028305	37,8

FUENTE: MBS, Proyectos con préstamo Externo, Ejecución Presupuestaria, Agosto 1988

LA EJECUCION DEL PROYECTO

La ejecución del proyecto DRI Puerto Ila Chone involucró la necesidad de introducir cambios respecto a lo originalmente previsto. Los objetivos productivos del proyecto fueron paulatinamente variando desde la actividad agrícola inicialmente prevista hacia un énfasis en la actividad ganadera. Incluso las perspectivas de mejoramiento de la producción de cacao y café inicialmente consideradas se concentraron en la producción del plátano, mucho de lo cual se realizó por fuera de las iniciativas del proyecto. Lo que parece indudable es que el proyecto generó un importante proceso de diferenciación social entre los campesinos que pudieron aprovechar la oferta de servicios generada por el proyecto.

En estos procesos jugó un papel central el crédito dirigido a los beneficiarios del proyecto. Este se constituyó en el mecanismo de transformación de la zona y de impulso a los procesos de capitalización de los campesinos. Hasta el año de 1985 el proyecto había asignado 256 préstamos por un valor de 136 millones de sucres (tipo de cambio 55 sucres) Para el año de 1987 el crédito total asignado por el proyecto había subido a 587 millones (tipo de cambio 120) por medio de 725 operaciones. En total se había gastado 3791524 millones de dolares, el 38% de lo previsto. Desde entonces el programa se suspendió por falta de recursos de contraparte.

Del total del crédito desembolsado el 91,12% se destinó a ganadería y apenas el 7,38% a cultivos. El 1,5% restante fué

destinado a vivienda. Del crédito destinado a la actividad pecuaria lo fundamental fué a la adquisición de vacas (76,5%), a la adquisición de toros (6,7%) y a la adquisición de equipos de ganadería o a la construcción de cercas y otras instalaciones (6,4%). Apenas el 0,4% fué dirigido a la actividad porcina. En lo que hace a cultivos el crédito se destinó a plátano (3%), a cacao (1,8%) y a café (1,3%). El destino del crédito privilegió aquellas actividades agropecuarias distintas a las programadas y en general a aquellas que gozaban de mejores precios relativos o para los cuales la zona tenía ciertas ventajas, como el caso del plátano para exportación.

El promedio por préstamo fué de US\$ 6800 por finca. Ello benefició a un número limitado de pequeños propietarios: el 21% del total inicialmente programado. Sin embargo los "beneficiarios" iniciales del crédito recibieron una cantidad real superior, al mantenerse los montos máximos del crédito en sucres, sin relación con el proceso inflacionario. El crédito ganadero permitió duplicar el hato mediante la compra de 9557 vacas y 531 toros.

La dinamización del crédito y su destino no fué ajeno enteramente a las actividades de generación y transferencia de tecnología. Los paquetes elaborados por el INIAP y en menor medida el MAG se concentraron en pastos y en plátano. En pastos la actividad central fué la introducción y mejoramiento del pasto saboya que tuvo gran aceptación en el área. Así mismo fueron importantes las recomendaciones en el campo del manejo de los hatos ganaderos. Por el contrario las recomendaciones en café y cacao fueron más modestos: Se limitaron a procedimientos de poda y limpieza. Solo recientemente se han hecho otras recomendaciones más importantes, especialmente la técnica conocida por recepa, que permite enfrentar el problema de la broca. La presencia de enfermedades y coyunturas no alentadoras en cuanto a precios impidieron la realización de los programas de renovación de las plantaciones.

Una encuesta realizada a un número pequeño de agricultores de la zona permitió relevar la importancia del crédito y del programa de generación y transferencia de tecnología. Los campesinos que recibieron crédito realizaron inversiones importantes en las fincas privilegiando la actividad ganadera. Ellos pudieron comprar ganado, establecer cercas, construir establos, etc. En cuanto a la producción de plátano para la exportación las recomendaciones tecnológicas jugaron un papel igualmente importante. Las recomendaciones realizadas en relación a otros cultivos como el café y el cacao probaron ser por el contrario de resultado limitado. Así mientras los rendimientos obtenidos en cacao y café se mantuvieron estancados los de plátano de exportación se incrementaron en un 30%. En esta dinámica jugó un papel importante los mejores precios pagados por el plátano con destino a la exportación.

Las características del programa crediticio y productivo parece haber repercutido en un importante proceso de diferenciación campesina. Los agricultores —o más bien ganaderos— que obtu-

vieron los créditos iniciales y que adquirieron ganado, mejoraron y extendieron sus pastizales y construyeron o mejoraron sus instalaciones pecuarias. Al cabo de poco tiempo se han convertido en "una clase empresarial" que comenzó a adquirir nuevas tierras y fincas. Una evaluación del proyecto constató en Mayo de 1988 (G. Beltrán) que algunos de los pequeños productores de la zona que disponían entre 20 y 50 has. y que habían obtenido préstamos del proyecto compraron tierras adicionales para expandir su actividad ganadera y que esa presión sobre el mercado de tierras subsistía el momento de su encuesta. Aun más al momento de realizarse la evaluación (primer trimestre de 1988) se mantenía una fuerte presión por la reapertura del programa de crédito interrumpido por los problemas de los recursos de contraparte.¹⁸

Este proceso de diferenciación cuyas tendencias podían observarse antes del inicio del proyecto recibió un impulso adicional del IERAC. Este organismo se negó a titular fincas con extensiones inferiores a las 8 has. Ello dejó a los más pequeños agricultores al margen de los programas crediticios y facilitó la expansión de los campesinos en procesos de capitalización. La legalización tituló 2587 predios en el área, entre los propietarios de mayor tamaño.

El programa de caminos vecinales que tenía alta prioridad al iniciarse el proyecto fue uno de los componentes más difíciles en arrancar. Ello tuvo que ver con problemas de coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, MOP. Para el año de 1985 apenas el MOP había construido 9 km de los 126 previstos. Ello obligó a transferir la responsabilidad del componente vial al propio MBS el año de 1986. Ello si bien agilizó las adjudicaciones y en algunas obras aceleró el ritmo de ejecución, dió lugar a problemas técnicos y administrativos, por falta de experiencia de la institución en el campo. El año de 1988 se denunciaba el abandono de ciertas obras y peor aun sobre precios. La utilización del préstamo señalaba un atraso considerable en los desembolsos.

Otros problemas en este proyecto fueron comunes a lo observado en el Salcedo: disminución de los recursos de contraparte que en el caso analizado afectó gravemente el central programa crediticio; el retiro de personal proveniente de otras instituciones de la LEP cuando el cambio administrativo de la SEDRI, que en este caso afectó el componente productivo, el que debió ser

¹⁸ La información de esta parte se basa entre otros en los siguientes documentos: Beltrán, Gregorio, Informe sobre Impacto agro socio económico de los Proyectos Puerto Ila y Quinindé, Quito, 1988. IICA, Apreciaciones sobre el Esquema Institucional para el DRI, Proyecto Puerto Ila Chone, 1988. IICA, Proyecto Puerto Ila Chone, Situación Actual y Perspectivas, Quito, 1988; IICA, Informe de Opinión sobre la Ejecución en el PDRI Puerto Ila Chone, Abril 1988. SEDRI, Proyecto Puerto Ila Chone Boletín Informativo, Quito, 1985 y M. Chiriboga, Las Experiencias Ecuatorianas en Administración de Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural Integral, PROCADES, 1985

reemplazado por personal contratado sin mayor experiencia técnica; el cambio del énfasis en el proyecto a uno centrado en la construcción de infraestructura; la importancia que tuvo el programa de capacitación y de apoyo a la organización campesina en términos de generar un sujeto social más activo, etc.

Sin embargo lo que me parece central en este proyecto es como la ausencia de una política diferenciada en una zona más mercantilizada y más inmersa en una lógica empresarial desencadena un importante proceso de diferenciación campesina y el surgimiento de una capa de burguesía agraria de origen campesino. Si bien este puede constituir una tendencia normal en una zona como esta cabría preguntarse si es la única vía posible. Una política diferenciada puede permitir incrementar la dimensión del proceso de diferenciación en cuanto al número y tipo de campesinos involucrados.

La otra reflexión crucial en el caso del Puerto Ila es como la política macroeconómica puede potenciar los efectos de las políticas de desarrollo rural y sectoriales, generando procesos de dinamización de la actividad productiva. Ello fué posible en la medida de las características de la zona, las posibilidades de incrementar rápidamente la superficie ganadera o fortalecer la producción de bienes exportables, dado el tipo de recursos naturales de la cual está dotada la zona. Ello fué posible también debido al tipo de unidades campesinas fuertemente mercantilizadas, con acceso a recursos productivos importantes y donde ya se observaban ciertas tendencias de diferenciación que acompañó el proceso de asentamiento colono en la zona.

Finalmente es imprescindible destacar la importancia que la disponibilidad de ciertas recomendaciones tecnológicas puede tener en un proceso como el señalado. La difusión de prácticas tecnológicas como la introducción del pasto saboya, del manejo de los hatos, etc. pueden permitir a los campesinos en poco tiempo extender considerablemente su proceso productivo, disminuyendo restricciones laborales que pueden conocer.

La experiencia del Puerto Ila Chone demuestra que una combinación de factores internos a la unidad campesina y externos a ella puede generar un proceso de dinamización de sectores de pequeños productores. Este proceso en las condiciones que se dió favoreció a cierta capa de ellos: aquellos pequeños productores que disponían ya de tierra y de mano de obra familiar debido al momento en el ciclo demográfico por el que transitaban y que lograron beneficiarse de los recursos crediticios para inversión que ofertaba el proyecto y que introdujeron los cambios tecnológicos que divulgaba el proyecto. Se quedaron al margen quienes no disponían de esos recursos naturales o laborales; ellos seguramente fueron absorbidos por los campesinos capitalizados.

Al cabo de siete años de ejecución del proyecto la microregión ha cambiado sustancialmente. El paisaje propio de zonas de colonización dominado por plantaciones de café y cacao ha sido reemplazado por uno en que el pastizal, la ganadería de doble propósito y el plátano de exportación constituyen los elementos dominantes. Así mismo hoy en día la característica de la zona es

la presencia de pequeños productores capitalizados, fuertemente vinculados al mercado y más tecnificados. Ello trajo consigo la presencia de nuevas fracciones de capital, antes ausentes. Los exportadores de plátano juegan un papel activo en la zona, así como los negociantes de ganado. El capital comercial tradicional ha perdido fuerza.

VI RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA DIFERENCIADA EN EL CASO ECUATORIANO

El análisis de la experiencia ecuatoriana en cuanto a políticas dirigidas a los campesinos plantea una serie de elementos para la elaboración de una política diferenciada. Estas tienen que ver con los sujetos de tal política y el tipo de acciones a desarrollar respecto a ellos; sobre el papel que le caben a las políticas macroeconómicas en la definición de las condiciones de dinamización de la economía campesina; sobre los contenidos y características de las políticas sectoriales; respecto a la necesidad de políticas de desarrollo rural; y, sobre el impacto que tiene el sistema institucional y su funcionamiento. Adicionalmente la experiencia ecuatoriana sugiere algunas recomendaciones en cuanto a repensar las relaciones entre el Estado y las organizaciones campesinas, particularmente en un período de crisis como la actual. Intento presentar algunas de las recomendaciones de manera sintética.

Antes de iniciar una enumeración de algunas de los elementos a tener en cuenta es imprescindible subrayar algunos aspectos metodológicos en cuanto a la construcción de políticas dirigidas a los campesinos. Ellos tienen que ver con las formas que se diagnostica al campesinado, sus diversos tipos y los problemas que enfrentan. Igualmente se debe discutir las formas de concebir la microregión, que constituye el espacio donde los campesinos interactúan entre ellos, con otros actores sociales y por medio de ellos con el resto de la sociedad. Un problema complejo es justamente este último, el de la relación micro región economía y sociedad nacional. Finalmente está la relación entre los niveles: el espacio nacional, el espacio regional, el espacio sectorial y el espacio regional y microregional y las formas de intervención en cada uno de estos niveles. La articulación entre estos diversos niveles de intervención parece ser un aspecto crítico de cualquier política de desarrollo rural.

Un problema básico de las políticas dirigidas a los campesinos es la caracterización que las políticas hacen de ellos. En la experiencia ecuatoriana la caracterización ha oscilado entre la de pobres rurales identificados con ciertas categorías socio-profesionales hasta la de pequeños productores empresariales ineficientes por efecto de un marco de incentivos inadecuados. Este tipo de caracterización como hemos visto influye enormemente en el tipo de políticas que se dirigen a los campesinos. En el primer caso se trata de políticas para solucionar problemas de pobreza en el segundo de activación de la producción por medio de mecanismos convencionales.

El tipo de caracterización que se hace de los campesinos difiere entre la que se hace a nivel de las políticas globales: los sistemas de planificación o las de elaboración de políticas de la que se hace a nivel del proyecto. Las primeras llegan a un nivel de conceptualización mayor en la que se absorbe muchas veces nociones originadas en las ciencias sociales. Sin embargo acusan una enorme dificultad de operativizar esos conceptos en relación con el tipo de acción a desplegar. Ello muchas veces pone en evidencia los problemas de las mismas ciencias sociales y el carácter relativamente estático de sus apreciaciones.

A nivel del proyecto el tipo de caracterización está siempre influenciada por la técnica de elaboración de proyectos DRI. Se construye sobre la base de modelos de finca, descripción de los cultivos y sus técnicas, análisis de la rentabilidad económica de las fincas y discusión de estrategias productivas alternativas sobre la base de proyecciones en que se introducen sugerencias tecnológicas, acceso al crédito, etc. En el plano operativo la caracterización que hace el proyecto depende en gran medida de la oferta de servicios que hace y el tipo de profesionales que la componen. En general ello se reduce a la caracterización como agricultores que manejan cultivos con ciertas deficiencias.

Un problema generalizado tiene que ver con la individualización de los campesinos. Estos siempre son vistos como unidades individuales no vinculadas con otras e insertas en una microregión determinada en la que se vinculan con otros tipos de productores, con comerciantes, prestamistas, agroindustriales, etc. En el caso del crédito el campesino es visto como alguien que no tiene acceso a él. Esto dificulta la operativización de los programas. En el ejemplo mencionado no se compara la oferta de crédito del proyecto con las que ofrecen los prestamistas particulares, las funciones del crédito, etc. La microregión entendida como área de actuación del proyecto es vista como una circunscripción administrativa, como un espacio físico y no como una zona de reproducción de grupos sociales, de despliegue de estructuras de poder determinadas.

El otro problema metodológico que caracteriza a los programas y proyectos de desarrollo rural es la homogenización de los campesinos como sujeto social. En general los campesinos son vistos como agricultores con dotación diversa de factores y particularmente de tierra. La misma utilización de los modelos de finca sugiere tal imagen: agricultores que manejan ciertos cultivos, en función de la dotación de tierra (en ciertos casos a ello se agrega localización en cierto piso ecológico). Este tipo de caracterización obviamente lleva a privilegiar la actividad agropecuaria en la acción de los proyectos. Ello como hemos visto cierra el ámbito de acción de los proyectos a tal actividad y por lo tanto a un tipo de campesino: el que tiene una estrategia productiva. La oferta se cierra sobre los campesinos con tierra que sacan el grueso de sus ingresos de la actividad productiva. Ello acelera normalmente los procesos de diferenciación campesinas. Aun más entre los campesinos con tierra el tratamiento que se hace es igualmente homogéneo.

Los proyectos demuestran una gran dificultad de trabajar con los campesinos con poca o sin tierra. A pesar de que muchas veces los proyectos y programas reconocen problemas de desempleo o subempleo se considera que ello será enfrentado con las acciones productivas del proyecto que implicarán un aumento de la demanda laboral. Si este puede ser el caso en proyectos como Puerto Ila cuyo caracter de zona de colonización implica una limitada oferta laboral, ello no es el caso en otras zonas donde la densidad laboral por finca es muy alta.

Un problema vinculado a los anteriores tiene que ver con una caracterización homogénea de las microregiones. Todas son tratadas como espacios físicos similares con campesinos pobres. Como intentamos demostrar en este trabajo ello no es el caso: las microregiones varían en función del tipo de campesinos allí localizados, de los otros sujetos sociales involucrados, de la densidad de las relaciones sociales al interior de las microregiones, etc. Esto implica en general una gran dificultad de los proyectos de tratar con los representantes del poder local. Vinculado a lo anterior está el problema de la relación entre los campesinos y la economía nacional y las políticas que se toman a ese nivel. Normalmente se oscila entre dos extremos: los campesinos no son afectados directamente por esas políticas o por el contrario ese impacto es directo y decisivo.

La relación entre los campesinos y la economía y políticas nacionales parece darse por medio de los espacios regionales y microregionales.¹⁹ Ello depende entre otros del nivel de mercantilización de los campesinos, sus estrategias de reproducción y de sus procesos productivos, del tipo y caracter de los intermediarios que enfrentan, del nivel de integración con la economía nacional, etc. Ello implica tener en cuenta las características de la microregión en donde se interviene. Una región como la del proyecto Puerto Ila es influenciada mucho más directamente por las políticas macroeconómicas que una como Salcedo.

Enfrentar ese tipo de problemas pasa no solamente por una mejor destreza de los técnicos involucrados sino adicionalmente por un proceso real de descentralización y desconcentración de los proyectos. Ello puede permitir a los técnicos locales responder adecuadamente a los problemas que se plantea a nivel local o microregional, a los campesinos presionar sobre los proyectos y conseguir decisiones rápidas y oportunas. Los niveles nacionales deben tener a su cargo las actividades que vinculan el programa nacional con el resto de políticas, asegurar el flujo de recursos financieros, realizar actividades de evaluación y seguimiento y las de capacitación y asegurar el adecuado apoyo político a este tipo de proyectos.

¹⁹ Cfr Efrain Gonzales de Olarte, Campesinado e Inflación, IEP, Lima, 1987. Este autor demuestra las diferencias que existen entre las tasas de inflación entre las áreas rurales, la región en que ellas se encuentran insetas y lo que acontece con las grandes ciudades.

Estos diversos problemas metodológicos y las mismas recomendaciones no pueden realizarse por fuera del contexto preciso por el que pasa el Ecuador. Este está definido por la crisis en la forma de integración de nuestro país a la economía internacional. ✓ Ello establece una serie de limitaciones a cualquier política de desarrollo rural diferenciada, en el sentido que buena parte de las intervenciones estatales a nivel global constituyen respuestas a dicha crisis. Las políticas de ajuste estructural buscan modificar los patrones de integración al mercado mundial, estableciendo un nuevo tipo de relación entre el mercado externo e interno, en que el primero dirige el proceso de acumulación. Esas políticas abren posibilidades de una relación más equilibrada entre la economía rural y la urbana, al modificar los términos de intercambio entre uno y otro, pero al mismo tiempo reducen la dinámica del mercado interno. 20

Dichas políticas globales vienen dadas y es previsible que continúen constituyendo el marco de desenvolvimiento económico de nuestros países en el futuro cercano. Es pues en ese marco también que se debe pensar cualquier propuesta de política diferenciada. En ese contexto cualquier política dirigida a los campesinos debe pensarse en una perspectiva reactivadora del mercado y de la economía. Cabe en ese sentido recordar la importancia de los campesinos en términos de su aporte a la producción dirigida al mercado interno como al externo, así como el mercado que ellos mismo constituyen.

La reactivación originada en la política macroeconómica parece ser importante para la agricultura al afectar las relaciones intersectoriales y mejorar por lo tanto los precios relativos de la agricultura, pero no deja de ser insuficiente, sino se acompaña de otras medidas. Por un lado la crisis trae aparejada una caída en la inversión y en la tecnología utilizada por los productores, al reducir la inversión pública por las políticas restrictivas en cuanto a las finanzas públicas. Ello limita los alcances de la reactivación al afectar los rendimientos y la productividad del sector. A ellos se debe añadir la caída de la demanda al caer los salarios reales. Por otro lado la reactivación del segmento campesino de la agricultura no depende solamente de los precios relativos, sino también de la dotación de factores de la agricultura campesina, de la disponibilidad tecnológica y de los sistemas de comercialización. Ello tiene que ver con lo que normalmente se conoce con políticas de desarrollo rural. La experiencia de la agricultura serrana en el marco de las recientes políticas de ajuste estructural parecen sugerirlo: la producción originada en las unidades campesinas se estancó.

La política sectorial tal cual se ha aplicado en los últimos años tampoco por sí sola puede jugar un papel relevante en la reactivación de la agricultura y particularmente de su segmento campesino. Tradicionalmente se dirige a favorecer el segmento

empresarial agropecuario en el cual concentra sus subsidios. Parece difícil que los campesinos logren modificar esa tendencia, más aun en un momento en que las presiones inflacionarias requieren respuestas rápidas en cuanto al abastecimiento urbano. Es cierto sin embargo que la agricultura campesina puede ser beneficiada por los programas de desarrollo rural, asegurando que parte de los subsidios lleguen al campesinado. Por ello parece necesario que las políticas de reactivación manejen simultáneamente programas para el sector empresarial y para los campesinos. Una política diferenciada no se limita solamente a los asuntos financieros y de inversión. Requiere adicionalmente involucrarse con el problema del tipo de tecnología, los procedimientos de transferencia, de asignación de crédito, de programas de comercialización, etc. Ello no implica sin embargo limitarse a programas de tecnología apropiada o de tecnología campesina, en general respuestas de baja eficiencia. Las respuestas deben buscar aumentos en la productividad de la economía campesina, pero desde los sistemas productivos de los campesinos. La otra necesidad de una política dual tiene que ver con el apoyo que los otros programas sectoriales puedan brindar.

Lo anterior no implica necesariamente que una política dirigida hacia los campesinos significa mayores proporciones de subsidio que la agricultura empresarial. Ello atenta contra la eficiencia de los mismos campesinos como productores. Los subsidios pueden ser necesarios en ciertos momentos para asegurar ciertos cambios productivos o de abastecimiento alimenticio, ciertos fines sociales importantes. Pero nuevamente y dentro de márgenes adecuados los programas de subsidio deben manejarse separadamente en función del tipo de productores, para asegurar que ellos se distribuyan entre los empresarios y los campesinos y no sean concentrados por los primeros.

Los programas y políticas de desarrollo rural dirigidos a los campesinos no deben menospreciar los problemas de precios relativos y en general de rendimientos económicos de sus propuestas. Ello requiere un constante seguimiento de las señales del mercado en una zona para asegurar que las respuestas sean convenientes y signifiquen mejoras para los campesinos. Economías campesinas fuertemente mercantilizadas como las ecuatorianas se manejan en relación a esos precios y los técnicos deben tener en cuenta aquello. Aun más en la medida que el ingreso de los campesinos se constituye sobre diversas fuentes el análisis de la rentabilidad de las recomendaciones sugeridas por el sistema de generación y transferencia tecnológica debe hacerse en relación a otras fuentes de ingreso: salariales, artesanales, transacciones comerciales, etc.

Tradicionalmente una buena parte de la acción de los proyectos de desarrollo rural se ha hecho sobre la base de los cultivos campesinos tradicionales y sobre ellos se ha intentado intervenir con recomendaciones tecnológicas. Ello está unido a cierta visión sobre los campesinos a los que se les asigna actitudes conservadoras en relación al cambio de cultivos. Sin embargo la experiencia ecuatoriana sugiere que los campesinos no hacen cambios en

los procedimientos de cultivo en la medida que ello no reportaría ingresos adicionales. Sin embargo cuando los campesinos encuentran cultivos rentables, están dispuestos a introducir cambios drásticos y muchas veces de alto riesgo. La introducción del cultivo del ajo en Salcedo o del plátano en Puerto Ila da indicios de esas prácticas. Es el caso en otras zonas de cultivos como las hortalizas, algunas leguminosas, etc.

✓ La discusión anterior tiene que ver con un problema central: el papel de los campesinos en la economía. Tradicionalmente han jugado el papel de abastecedores de alimentos baratos para las ciudades. Ello se lo ha hecho aprovechando su especialización tradicional en esos cultivos. El precio de ello han sido bajos ingresos para la población campesina y una caída en la superficie dedicada a ellos. Sin embargo cada vez más ese papel ha sido asumido por el sector empresarial o al menos sectores de pequeños propietarios altamente mercantilizados, que han introducido cambios tecnológicos sustanciales, se han integrado fuertemente con empresas agroindustriales o con los distribuidores modernos de insumos y de alimentos en las ciudades, obteniendo altos rendimientos y productividad. ✓

La posibilidad para los campesinos de competir con las empresas en el campo de los alimentos básicos es pues reducido, salvo al precio de una caída en el nivel de vida. Los campesinos crecientemente se involucran con cultivos con precios relativos atractivos, con elasticidad al ingreso positivas, intensivos en cuanto al uso de la mano de obra y donde los paquetes tecnológicos son simples y accesibles. Es el caso de cultivos como las hortalizas y las frutas. En muchos de estos casos han logrado procesos interesantes de sustitución de importaciones y es posible pensar aun en la exportación. El cultivo del ajo, la cebolla, las frutas de clima templado como la manzana o el durazno son ejemplos de estas experiencias en la sierra; el caso del plátano y de las mismas hortalizas pueden ser ejemplos en la costa. La participación en cultivos básicos generalmente se limita a algunos pocos cultivos en donde la dotación de factores de los campesinos y su carácter fuertemente mercantilizado así lo permiten.

Una política diferenciada no se reduce sin embargo a la distinción básica entre el sector empresarial y el campesino. Los programas y proyectos de desarrollo rural deben tener en cuenta que los mismos campesinos constituyen un sector altamente heterogéneo que requiere respuestas diversas en función de sus características. Como se señaló anteriormente es posible distinguir al menos cuatro tipos de campesinos: a) capitalizados con una fuerte especialización hacia el mercado, amplia utilización de paquetes tecnológicos modernos, capacidad de ahorro y uso regular de fuerza de trabajo asalariada; b) campesinos de subsistencia que saca el grueso de sus ingresos de la actividad agrícola, pero donde esta no genera excedentes ni ahorro, en que la utilización de insumos modernos es limitado y donde la producción se distribuye entre el autoconsumo y el mercado; c) las unidades campesinas semi proletarizadas que obtienen una parte importante de los ingresos de la venta de fuerza de trabajo o en actividades rura-

les no agropecuarias: artesanía, comercio, etc. y en que la actividad agropecuaria cumple un papel complementario, normalmente a cargo de las mujeres; y, d) campesinos sin o con muy poca tierra en que el ingreso campesino es básicamente no agropecuario, se dedican fundamentalmente a vender su fuerza de trabajo y de las actividades rurales no agrícolas.

Como lo ha sugerido muy bien A. Schejtman el tipo de intervención para cada uno de estos tipos de población rural, que normalmente homogenizamos como campesinos es diverso ²¹. Aun más la reactivación de la economía campesina en cada uno de estos sectores requiere diversos niveles de complejidad, distintos campos de intervención y tiempo distintos. Mientras que el impulso de la economía campesina capitalizada requiere medidas básicamente en el campo de los precios, el acceso al crédito, tecnologías más sofisticadas, con resultados en plazos cortos, el tipo de intervención entre los campesinos de subsistencia requiere una actividad permanente en campos como la tecnología, los recursos productivos, el crédito, etc. y con resultados más mediatos. En el caso de los campesinos de subsistencia de no afectarse la dotación y calidad de los recursos que manejan, mediante programas como Reforma Agraria, riego, conservación de recursos naturales las posibilidades de dinamización agropecuaria son limitadas. Los resultados de estos programas no son inmediatos y por ello es imprescindible acciones paralelas en el campo del empleo, y programas de empleo mínimo para la construcción de las obras de riego. Finalmente entre la última categoría mencionada buena parte de las acciones deben hacerse en el campo no agrícola: artesanía y pequeña industria, sistemas de comercialización, etc.

Una buena aproximación a una intervención diferenciada es la microregional. Normalmente cada microregión conoce una serie de características comunes en cuanto a tipo de campesino, otros tipos de productores, tipo de estructura agraria, funciones y características de comerciantes, prestamistas, etc. y en general el carácter de la estructura de poder a nivel local, organismos e instituciones presentes en la zona, nivel de integración con el mercado, etc. Adicionalmente puede constituirse en el ámbito de la descentralización necesaria para una mayor eficacia de las acciones en el campo del desarrollo rural. Aun más en la medida que es a ese nivel que se han formado organizaciones campesinas de segundo grado es posible pensar que puede constituirse en el ámbito de la participación campesina.

Un primer esfuerzo para establecer una tipología básica a nivel microregional, tomando como base al cantón, la unidad política administrativa más representativa en relación a las características señaladas, se realizó utilizando más de veinte indicadores, entre los que se puede mencionar: nivel de minifundización, tipo de categorías ocupacionales dominantes (asalariadas o cuenta

²¹ A. Schejtman, Campesinado y Seguridad Alimentaria, en Revista de Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol 10 nO. 2, Bogotá 1987

propias), índice de concentración de la tierra, proporción de población campesina, ruralidad de la población, crédito agropecuario utilizado por el cantón respecto al total, proporción de población rural empleada en actividades artesanales y manufactureras, nivel de organización de la población rural, tasa de desnutrición de la población, tasa de mortalidad infantil y nivel educativo de la población rural.²²

En función de estos indicadores y utilizando la técnica del análisis factorial llego a encontrarse en el país nueve tipos de cantones. Estos tipos pueden caracterizarse como los siguientes: a) cantones minifundistas en que la población genera sus ingresos en actividades no agrícolas; b) cantones minifundistas, básicamente migrantes temporales permanentes; c) cantones propiamente campesinos en que la población obtiene sus ingresos en el trabajo de sus parcelas; d) cantones urbanizados con pequeña población rural y esta fuertemente vinculada a la actividad urbana, sea como proveedora de alimentos o como fuerza de trabajo; e) cantones caracterizados por una fuerte competencia por los recursos entre haciendas y campesinos y donde las posibilidades de expansión de los campesinos está limitado por la presencia de la hacienda; f) cantones típicamente capitalistas con reducida presencia campesina y más bien importancia de asalariados agrícolas; g) cantones en zonas de colonización en expansión con frontera agrícola no cerrada; h) cantones en zonas de colonización ya consolidada y con expansión empresarial; y, i) cantones de colonización campesina ya consolidada.

Una tipología de este tipo sugiere ya elementos básicos para una política diferenciada. Mientras los tipos de cantón a, b y f requieren acciones generalmente no agropecuarias; c e i requieren una intervención de ese tipo fundamentalmente; e implica una intervención más bien en el campo de la redistribución de los ingresos; g y h seguramente requieren de políticas de consolidación de los procesos de colonización; en fin d implica acciones tanto en el campo urbano, laboral y agrícola.

Lo que me parece central para una política diferenciada sobre la base de los cantones es que implica niveles importantes de descentralización, desconcentración y de regionalización. Es decir un tipo de política donde las acciones a desarrollarse implican decisiones a nivel local, donde actividades como la transferencia de tecnología, el crédito, los programas de empleo se decidan a nivel local. Ello implica que las municipalidades deben jugar un papel central en el campo del desarrollo rural.

Ello debe estar acompañado por políticas que fortalezcan la participación campesina por medio de sus organizaciones. Aun más muchas de las acciones pueden ser responsabilidad de las mismas organizaciones. La experiencia ecuatoriana sugiere que allí donde

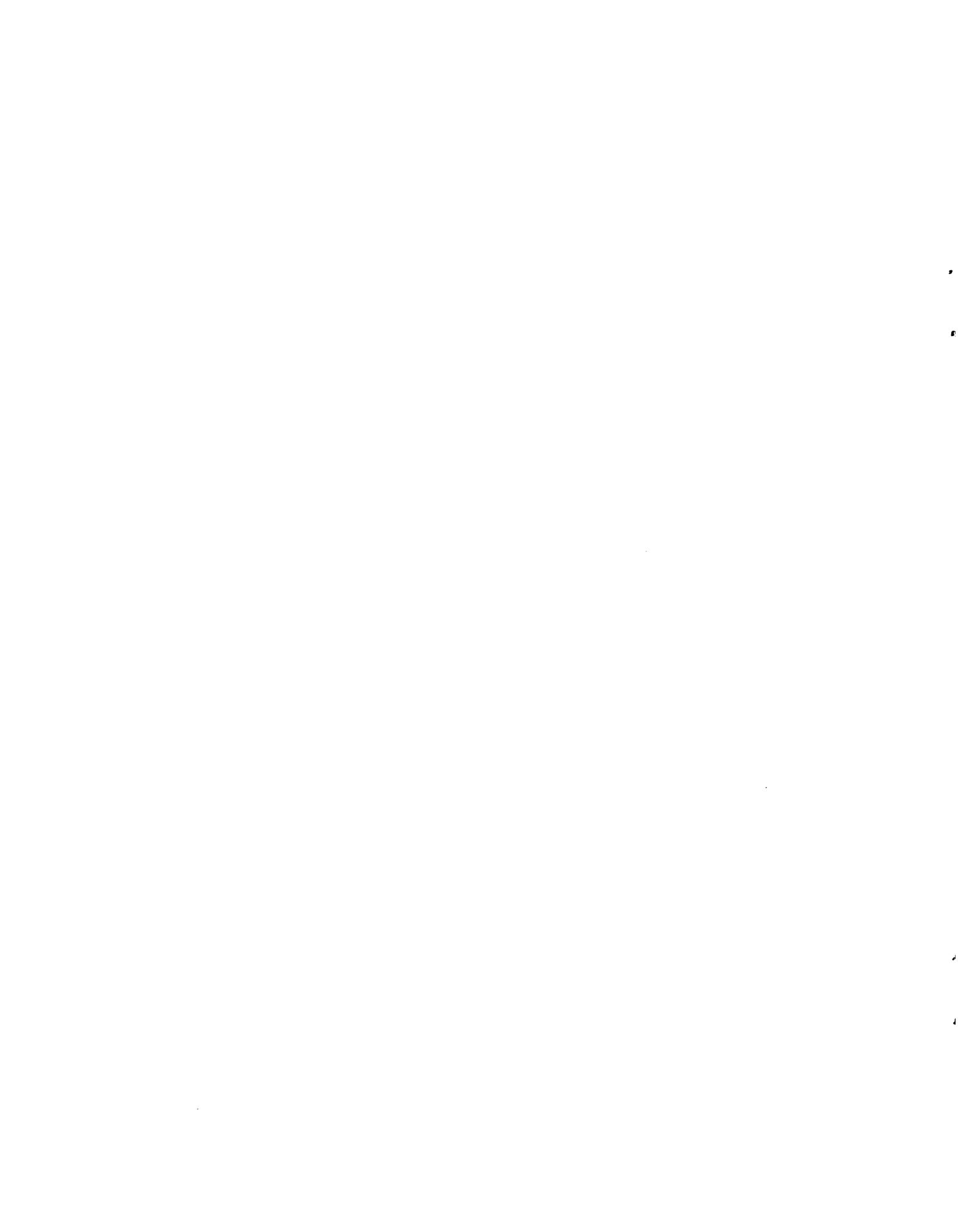
²² M. Chiriboga, R. Landín y Jaime Borja, ^Tipología Cantonal para el Desarrollo Rural, mecano, Quito, 1989. Allí se puede consultar con más detenimiento el procedimiento y los resultados del análisis y sus implicaciones para el Desarrollo Rural.



la participación de los campesinos fué más autónoma de los proyectos, la realización fué mayor y tuvo más continuidad que donde las acciones dependieron enteramente del proyecto. Ello por otro lado contribuirá a enfrentar un problema actual: los gastos corrientes en los proyectos. En efecto cada vez es mayor el costo burocrático y mayor la dificultad de movilizar a la burocracia. Una mayor responsabilidad de las organizaciones campesinas en la ejecución de los proyectos resolvería en parte ese problema. Ello requiere fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones campesinas.

En resumen entre los elementos centrales para una política diferenciada se debe subrayar los siguientes:

- a) La necesidad de un programa nacional específico para la población campesina con el suficiente apoyo político, manejo de sus propios recursos y flexibilidad para adecuar sus procedimientos a las condiciones microregionales particulares.
- b) Un sistema institucional que acompañe al programa nacional y que refuerze las acciones que el toma. Solo ello puede garantizar la suficiente integralidad de los programas. Ello implica la existencia de segmentos administrativos vinculados al programa nacional en cada una de las instituciones participantes: riego, crédito, investigación, etc.
- c) Una acción sobre la base de microregiones adecuadamente diferenciadas desde el punto de vista del tipo de campesinos, otros sujetos sociales, la estructura de poder, etc. Ello debe estar acompañado por una adecuada descentralización y desconcentración de recursos y funciones.
- d) Una política que tome en cuenta los tipos de campesinos a los que dirige sus acciones y adecúe el tipo de intervención a esas características. Ello requiere fortalecer en los niveles de planificación y programación la capacidad de caracterización de los campesinos y su dinámica, pero también a nivel operativo.
- e) En lo que hace a los campesinos con estrategias productivas debe tenerse una apreciación adecuada de sus estrategias productivas, del nivel de tecnificación, de la evolución de los precios relativos de los productos que cultiva e integrar el cálculo de la rentabilidad económica a las recomendaciones técnicas.
- f) Debe repensarse el papel de los campesinos respecto a la economía nacional especialmente como abastecedores de alimentos baratos y explorar otro tipo de dedicaciones productivas. Ello implica pensar actividades relativamente intensas en el uso de mano de obra, con posibilidades de mejoramiento tecnológico que impliquen aumentos en la productividad y capacidad competitiva en los mercados.
- g) Para los campesinos de subsistencia y aquellos vinculados a



los mercados laborales la acción en el campo de los recursos productivos parece central. El acceso a la tierra, programas de riego programas de conservación, etc. pueden convertirse en los principales mecanismos de activación de su base productiva agropecuaria.

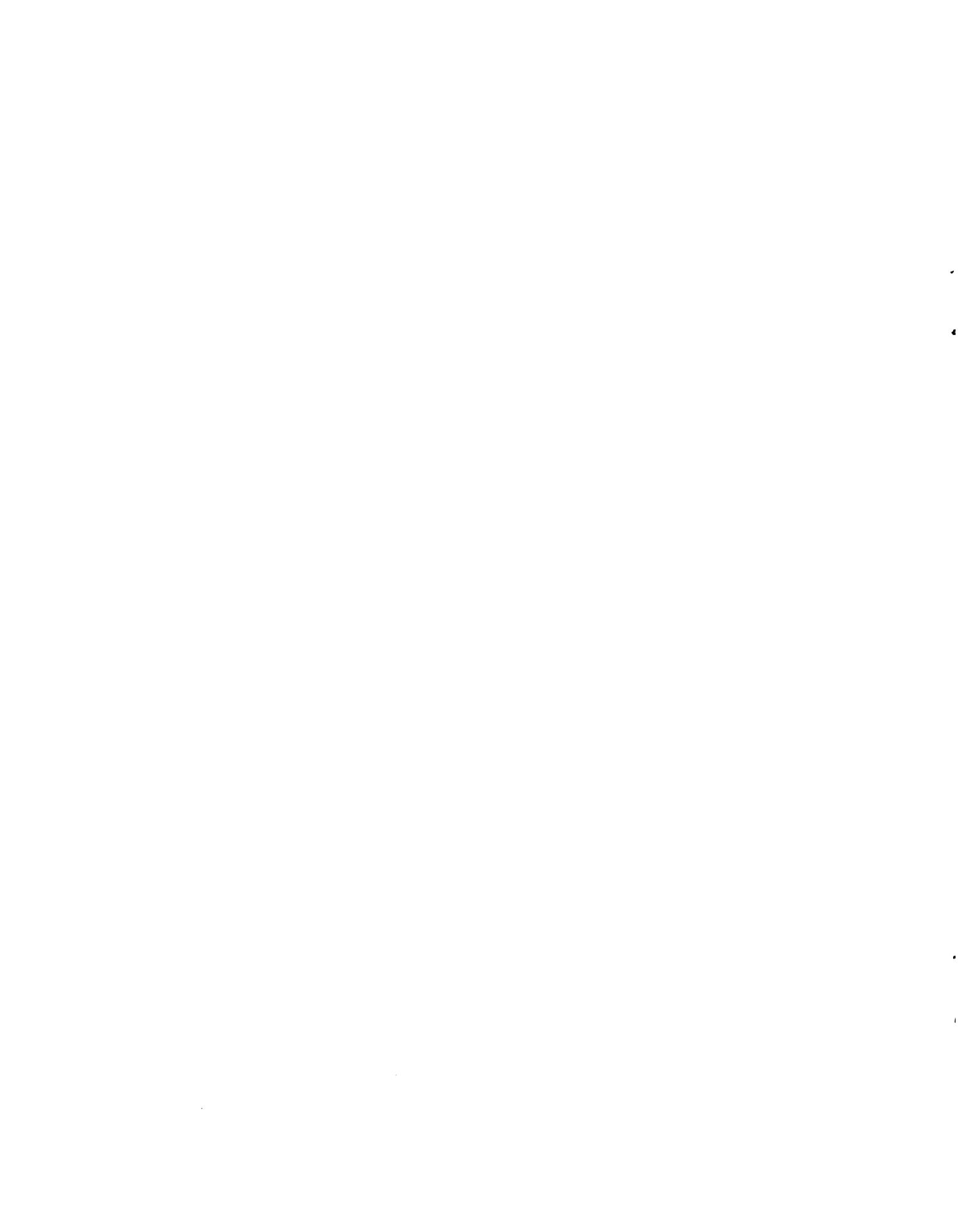
h) Para los campesinos sin o con poca tierra los proyectos deben privilegiar acciones en el campo no agropecuario fundamentalmente dirigidos a mejorar las oportunidades de empleo local. Ellos deben tender a generar posibilidades de empleo permanente, mediante la transferencia de activos productivos: pequeñas industrias locales, centros de acopio y comercialización, servicios para el sector agropecuario.

i) Debe fortalecerse la participación de los campesinos en los proyectos, buscando que parte de las acciones las hagan los mismos campesinos por medio de sus organizaciones. Ello tiende a mejorar la capacidad de gestión y negociación de las organizaciones respecto al poder local y contribuye a reducir los costos de los proyectos. Las ONG's pueden constituir buenos mecanismos para alcanzar tal objetivo.

j) Es imprescindible reforzar en los proyectos los sistemas de evaluación y seguimiento, como necesario mecanismo de retroalimentación. Ello permite introducir los correctivos para garantizar la continuidad de una política diferenciada.

k) Un elemento importante para los proyectos dirigidos a los campesinos es el del personal: este debe estar bien capacitado, tener cierto compromiso con los campesinos y permanecer un tiempo suficiente para conocer el área, ganarse la confianza de los campesinos, etc. La excesiva rotación del personal o cambios bruscos afectan gravemente la continuidad de las acciones.

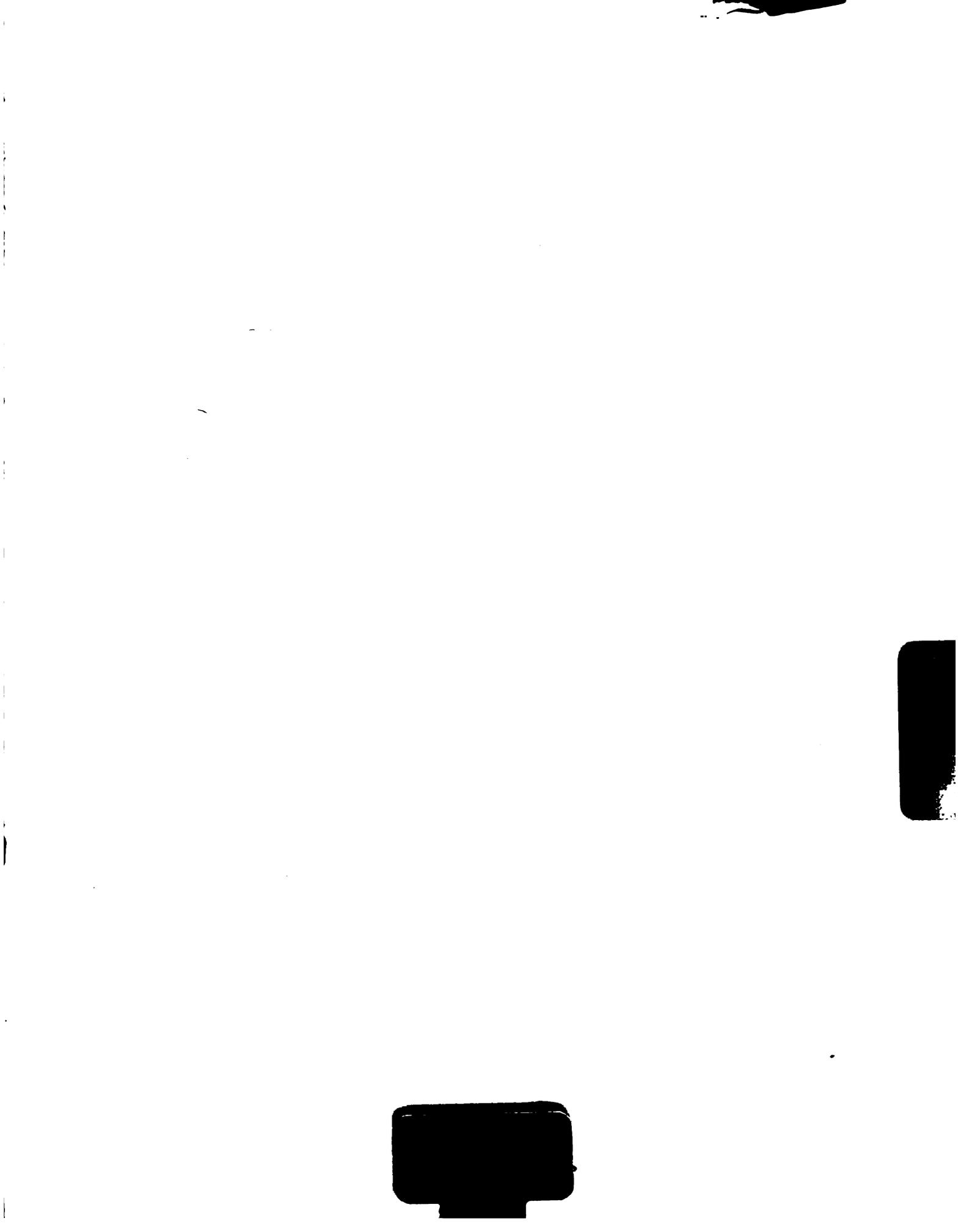
l) Los proyectos en el caso ecuatoriano fueron en general sobredimensionados en cuanto a la magnitud de las acciones a desarrollar, el número de componentes involucrados, los volúmenes financieros, etc. Proyectos más realistas en cuanto a sus dimensiones pueden tener efectos tan significativos y reducir la carga administrativa. Aun más fortalecer un programa nacional de desarrollo rural, que maneje criterios flexibles en cuanto a acciones a desarrollar parece oportuno en cuanto a un mejor uso de los recursos.



INDICE

	Página
I. INTRODUCCION	1
II. UBICACION Y CARACTERISTICAS DE LOS CAMPESINOS	3
III. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES Y EL CAMPESINADO	6
Las Políticas de Ajuste y el Sector Agropecuario	8
La Evolución del Sector Agropecuario 1974-87	13
- Los Cambios en la Distribución de la Propiedad Agrícola en Ecuador	13
Las Políticas Agrícolas del Estado	16
Modalidades Regionales de Desarrollo Capitalista en la Agricultura Ecuatoriana	19
El Comportamiento del Sector Agropecuario	24
IV. LA EXPERIENCIA ECUATORIANA EN DESARROLLO RURAL	31
Los Antecedentes Nacionales	32
La Política de Desarrollo Rural entre 1979 y 1988 y los Campesinos	33
a) El Período 1980 - 1984	33
b) El Desarrollo Rural 1984 - 1988	40

	Página
V. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL	42
El Proyecto DRI Salcedo	42
- Los Campesinos de Salcedo	42
- Origenes del Proyecto DRI Salcedo	45
- El Diagnóstico de la Zona y del Campesinado	46
- El Documento Proyecto	48
- Aspectos Institucionales Vinculados con la Ejecución	50
- La Ejecución del Proyecto Salcedo	51
El Proyecto Fuerte Ila-Chone	57
- Los Campesinos del Proyecto	57
- El Proyecto DRI Fuerte Ila-Chone	61
- El Diagnóstico de la Zona y del Campesino	62
- El Documento Proyecto	64
- Aspectos Institucionales Vinculados con la Ejecución	65
- La Ejecución del Proyecto	67
VI. REDOMENDACIONES PARA UNA POLITICA DEFERENCIADA EN EL CASO ECUADOR	71
INDICE	81



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG - FACSIMIL 506294741 IICA COSTA RICA