


VÍCTOR BRETÓN, FRANCISCO GARCÍA  
Y ALBERT ROCA (eds.)

# Los límites del desarrollo

Modelos «rotos» y modelos «por construir»  
en América Latina y África



**Icaria**  Institut Català d'Antropologia

VÍCTOR BRETÓN, FRANCISCO GARCÍA  
y ALBERT ROCA (eds.)

# LOS LÍMITES DEL DESARROLLO

MODELOS «ROTOS» Y MODELOS  
«POR CONSTRUIR»  
EN AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA  
FLACSO - Biblioteca

Icaria  INSTITUT CATALÀ D'ANTROPOLOGIA

Este libro ha sido publicado mediante ayuda del Grup Interdisciplinar d'Estudis Iberoamericans (GIERI)

Diseño de la colección: Josep Bagà

Ilustración de la cubierta: Sergi M. Casals

© Víctor Bretón, Francisco García y Albert Roca

© de esta edición:

Icaria editorial, s. a.

Ausiàs Marc, 16, 3r. 2a. / 08010 Barcelona

ISBN 84-7426-430-8

Depósito legal B-35.869-1999

Composició Grafolet, S. L.

Aragón, 127, 4º 1ª - 08015 Barcelona

Impreso por Romanyà/Valls, s. a.

Verdaguer, 1 - Capellades (Barcelona)

Todos los libros de esta colección están impresos sobre papel reciclado

*Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.*

# ÍNDICE

## **FLACSO - Biblioteca**

Presentación: El desarrollo tiene límites,  
*Víctor Bretón, Francisco García y Albert Roca* 9

### MODELOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA SUBSAHARIANA: REFLEXIONES EN TORNO A UN ENFOQUE COMPARATIVO

- I. La construcción social del subdesarrollo y el discurso del desarrollo, *Joan Picas* 25
- II. El África que llega, *Alfred Bosch* 59
- III. Crecimiento sin desarrollo. Análisis de la evolución socioeconómica de América Latina entre 1980 y 1998, *Francisco García* 85
- IV. Relaciones euroafricanas y cooperación, *Antonio Santamaría* 139
- V. Crónica de un fracaso anunciado: coca y desarrollo alternativo en Bolivia, *Andreu Viola* 161

- VI. La corrupción o el «lado cultural» del desarrollo:  
el paradigma equívoco del África negra,  
*Albert Roca* 205

UN OBJETO DE ESTUDIO CLÁSICO:  
EL DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA

- I. Del reparto agrario a la modernización excluyente:  
los límites del desarrollo rural en América Latina,  
*Víctor Bretón* 269
- II. Respuestas endógenas y alternativas de los  
campesinos frente al ajuste: el caso Ecuador,  
*Luciano Martínez* 339

ANEXO: Recopilación bibliográfica sobre el desarrollo  
rural en América Latina (1970-1998),  
*Antoni Larull y Josep Joan Mateu* 373

## II. RESPUESTAS ENDÓGENAS Y ALTERNATIVAS DE LOS CAMPESINOS FRENTE AL AJUSTE: EL CASO ECUADOR

Luciano Martínez Valle\*

### Introducción

En el área andina, la implementación de las políticas de ajuste en las dos últimas décadas, ha afectado de forma desigual a los sectores sociales. Las más recientes evaluaciones e informes de organismos regionales y multilaterales coinciden en señalar que a nivel macroeconómico se ha polarizado aún más la concentración del ingreso y se ha extendido la dimensión de la pobreza.<sup>1</sup> En otras palabras, la economía puede haber crecido bajo la perspectiva de los indicadores tradicionales de medición (PIB), pero se ha deteriorado rápidamente la «calidad de vida» de la mayoría de la población. La situación sería aún más grave para la población rural de algunos países de la subregión, donde la pobreza habría crecido más que en el área urbana, generando una pauperización campesina que afecta a la mayoría de los productores rurales.<sup>2</sup> En el caso de los países andinos

---

\* FLACSO, sede Ecuador.

1. La pobreza sigue constituyendo el «paradigma cuestionador» del modelo neoliberal y muestra las limitaciones de la economía considerada como un fin y no como un medio para mejorar la calidad de vida de los más pobres.

2. Es el caso del Ecuador, con el 47% de los pobres ubicados en el área rural, frente al 25% ubicados en la urbana. Cf.: Banco Mundial, *Poverty Rural*, 1996.

con alto porcentaje de población indígena, la pobreza rural afectaría especialmente a estos grupos dada su vulnerabilidad en el acceso a los recursos y a su inserción cada vez más marginal en el mercado mundial.

Por otro lado, las condiciones estructurales en las que se desenvuelve el sector rural, y específicamente el sector agropecuario, no son de las mejores: ha perdido peso e importancia demográfica, ha disminuido su participación porcentual en el PIB, sigue declinando su contribución en la producción de alimentos para el mercado interno, la modernización empresarial es focalizada y articulada por los intereses del *agrobusiness* con el consecuente alto costo energético, la concentración de tierra y agua en manos de los empresarios tiene visos de incrementarse... Al parecer, el sector rural a fines de siglo adquiere poco a poco un perfil que, si bien no es el mismo del «dualismo» (latifundio-minifundio) de antes de la etapa reformista de los años sesenta, puede definirse como orientado básicamente hacia el mercado mundial (sin el lastre de las relaciones de producción precapitalistas), pero con una estructura agraria basada en la gran propiedad extensiva y un inmenso sector minifundista cada vez menos vinculado a la producción agropecuaria. Kay lo define como una estructura agraria que atraviesa por un proceso de «polarización con heterogeneidad», en donde el capital agroindustrial e internacional fija las principales pautas de su desarrollo (1996, p. 77).

En estas condiciones, ¿tiene alguna viabilidad la economía campesina sea esta indígena o no? Con un proceso de globalización rampante, unas políticas de ajuste que buscan eliminar cualquier política distributiva de tierras, la disminución del rol del Estado y una situación marginal desde el punto de vista económico de la mayoría de los minifundistas, el margen de viabilidad se torna muy estrecho. Éste es el contexto en el que se tiene que examinar necesariamente el futuro de los productores rurales y no a partir únicamente de los rasgos antro-po-ecológicos de las comunidades campesinas e indígenas.

En este trabajo se analizan en primer lugar los principales rasgos del proceso del ajuste que incidirían tanto en las políticas agrarias como en los impactos diferenciados en los actores sociales del mundo

rural. Luego se reflexiona sobre las posibilidades que tendrían los productores más tradicionales para insertarse en el proceso actual de globalización, es decir, la «viabilidad de la economía campesina» y en especial de los productores indígenas. Posteriormente, se analizan con detenimiento las limitaciones del denominado «desarrollo rural» como una política sostenible orientada hacia los campesinos y, finalmente, se reflexiona sobre las potencialidades y limitaciones que tienen los actores privilegiados del desarrollo rural, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONG) y también las organizaciones de segundo grado (OSG) campesinas.

### **Las políticas de ajuste y su implicación para las políticas agrarias en el área andina**

Las políticas de ajuste en el área andina han sido implementadas en forma muy desigual en cuanto al tiempo y a la profundidad de las medidas y, sobre todo, sin considerar para nada la realidad socio-económica del sector rural. Estas políticas iniciadas a principios de la década del ochenta se han concentrado en tres aspectos básicos: «aperturismo, privatización y desregulación», para alcanzar la estabilización y la reactivación económica. Antes que realizar un análisis detallado de las características que asumieron cada uno de estos componentes del ajuste en cada país, lo que se busca es detectar las tendencias más importantes que afectan al sector rural.

Una primera tendencia es cierta: en los países donde se impulsaron bajo gobiernos militares tuvieron mayor profundidad y el impacto del *shock* fue más fuerte que en aquéllos donde se hizo bajo gobiernos democráticos. En el caso ecuatoriano, incluso el proceso se realizó con una fuerte resistencia social, debido no sólo a factores coyunturales, sino también a factores sociales (presencia de nuevos actores organizados en el campo) y también a económicos (inexistencia de hiperinflación) (Martínez y Urriola, 1994). Así pues, en la subregión existen procesos de ajuste más acabados (caso peruano), mientras otros empezaron más tardíamente y no han terminado aún (como el ecuatoriano).



Una segunda tendencia es que los procesos de estabilización y ajuste no constituyen la panacea a los problemas del sector rural. Según la FAO (1994), se trata de procesos muy complejos, cuyos resultados no se pueden ver a corto plazo y, por otro lado, que por sí solos no conducen a un crecimiento y desarrollo sostenible. Efectivamente, se puede llegar a obtener resultados halagadores en términos de la estabilidad macroeconómica, pero esto no significa que haya mejorado automáticamente la producción y productividad agrícola, peor aún que se haya logrado una disminución de la pobreza rural y un mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Así por ejemplo, el índice de desarrollo humano muestra la real diferencia entre los países andinos.<sup>3</sup> Mientras sólo dos países (Venezuela y Colombia) entran entre los países de alto desarrollo, los restantes (Ecuador, Perú y Bolivia) son considerados como de mediano desarrollo, con diferencias importantes entre ellos (PNUD, 1996). Así, no siempre el crecimiento económico es equivalente a un desarrollo que implique el aumento de las capacidades de la gente, la participación en la comunidad, la equidad de género y la sustentabilidad (*Ibidem*, p. 63).

En tercer lugar, las políticas de ajuste se realizaron sin estar acompañadas de políticas sectoriales para el sector agrario. Esta ausencia de políticas para el sector agropecuario afectó sobre todo a los pequeños productores, dedicados a la producción para el mercado interno. En el caso chileno esta fue la realidad en la primera etapa del ajuste (1973-1983), en el caso peruano y boliviano desde mediados de la década de los noventa, en el Ecuador a partir de la década de los noventa. De ahí que las experiencias de los países andinos no sean «otra cosa que la puesta en práctica del programa global de desmontaje de las distorsiones surgidas en el pasado», y no constituyan todavía «políticas

---

3. El índice ha sido calculado en base a tres variables: esperanza de vida, nivel educacional e ingresos, según datos de 1993. De acuerdo a esto, la clasificación según el IDH entre 174 países estudiados es la siguiente: Venezuela 44, Colombia 49, Ecuador 64, Perú 91 y Bolivia 111.

específicas dirigidas al sector» (Cismondi, 1994, p. 3). Posteriormente, cuando se delineó alguna política sectorial, normalmente ésta se subordinó a la política macroeconómica de tal forma que el sector rural no se orientó hacia un desarrollo con equidad y sostenibilidad (*op. cit.*, p. 4).

En cuarto lugar, la política de ajuste sí fue efectiva en la reducción drástica del rol de Estado, especialmente su desmantelamiento institucional y de la pérdida de su presencia en el campo. Esto afectó seriamente a los pequeños y medianos productores mercantiles que, como en el Perú, se quedaron sin apoyos crediticios y sólo pudieron mantenerse aquéllos que gracias a su diversificación productiva o a la vinculación en otras actividades lograron mantener su nivel de ingreso (Escobal, 1994).

En el caso ecuatoriano, el impacto del ajuste analizado desde la visión empresarial ha sido considerado como un avance importante en la consolidación de un nuevo tipo de agricultura sin considerar los costos sociales ni la coherencia con las políticas para el sector. Este impacto es medido en un crecimiento del sector agrícola considerado como «bueno»: 2,9 % entre 1988-1995 y 3,6 % en 1995, debido principalmente al rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas lo que ha generado un excedente comercial (Whitaker, 1996, pp. 5-6).<sup>4</sup> No obstante, hay que decirlo claramente, la política de ajuste se realizó en Ecuador por encima de cualquier consideración de una política agrícola adecuada para la solución de los problemas de la mayoría de los productores minifundistas pobres del campo. Una vez realizado el daño, habría que implementar políticas de compensación para los más pobres. Se reconoce que se ha avanzado bastante en la desregulación de precios, la privatización de las empresas públicas, el desarrollo de un mercado de tierras, pero en cambio, no se reconoce que ha avanzado la pobreza y que hay problemas en el abastecimiento de productos para el mercado interno. Es más, los tres primeros elementos de avance, vistos

---

4. Sin embargo, este autor se olvida de que entre 1982-1988, en plena crisis de la deuda y sin el desmantelamiento total del Estado, el sector agropecuario ecuatoriano creció a tasas de más del 6%.

desde el lado de los campesinos pobres son muy peligrosos para su estabilidad.

Las soluciones propuestas son avanzar aún más en las reformas macroeconómicas: privatizar lo que todavía queda en manos del Estado, liberalizar completamente el comercio exterior, incrementar las exportaciones agrícolas y liberalizar los mercados financieros. En cuanto a las políticas sectoriales, éstas están planteadas desde el punto de vista empresarial: consolidación de una base tecno-científica de apoyo al sector privado, desarrollo de sistemas de crédito y comercialización privados, fortalecimiento de los mercados de tierra y privatización de las aguas. En otras palabras, políticas sectoriales que consoliden rápidamente un sector privado altamente competitivo en base a un manejo «científico con variedades de alto rendimiento e insumos industrializados» (Withaker, *op. cit.*, p.32). Una propuesta nada nueva y que consiste en: revolución verde + mercado. Lo curioso es que esta propuesta se la presenta audazmente como una alternativa para el deterioro del medio ambiente, dado que los pobres, al carecer de la mencionada base científica, sobreexplotarían los recursos (*sic*).

Recientes críticas muestran que además del discurso ideológico que encierran estas propuestas, no se compadecen con las experiencias históricas de otros países (sudeste asiático), donde el desarrollo actual es el resultado de un importante rol cumplido por el Estado en la creación del mercado interno, gracias a profundas reformas agrarias y a una distribución del ingreso más igualitaria (North, 1997). En el caso ecuatoriano, es evidente que la tasa promedio de crecimiento de la agricultura cayó en los años en los cuales se introdujeron las políticas de estabilización, acompañada también de una caída de los ingresos y un aumento en el nivel de pobreza de las áreas rurales. Medidas como la distribución del ingreso para reactivar la demanda de los sectores populares, pueden ser mucho más efectivas para fomentar la producción campesina que los supuestos milagros del mercado, pero para ello, se necesita evidentemente una planificada acción del Estado, es decir políticas dirigidas a beneficiar a este mayoritario sector de campesinos (Lefebber, 1998).

El hecho es que en la mayoría de los países andinos, predomina en el sector agrario una población campesina (de la cual un importante porcentaje es indígena), con pocos recursos en tierra y agua, pero orientada hacia el mercado. Le sigue en importancia numérica un sector de campesinos medios claramente mercantiles con más recursos en tierra y agua, pero discriminados en el acceso a fuentes financieras y a mercados más «transparentes». Estos dos estratos son claramente mayoritarios en todos los países de la región. Lo curioso es que las políticas agrarias no se dirigen preferencialmente a ellos; es más, en algunos casos claramente los ignoran, al poner el énfasis en las políticas macroeconómicas como la receta que de aplicarse en profundidad aliviará automáticamente todos los males del subdesarrollo.

### **El impacto diferenciado entre los actores del mundo rural**

No existen evaluaciones completas del impacto de las políticas de ajuste sobre el conjunto heterogéneo de productores rurales ni a nivel de país ni a nivel de la subregión andina. No obstante, disponemos de estudios y análisis sobre algunas áreas que nos permiten detectar tendencias centrales que seguramente son replicables en otras áreas similares.

Un primer impacto claramente observable en la región es el relacionado con el incremento de la pobreza rural, sobre el telón de fondo de una estructura agraria cada vez más concentrada. En efecto, la relación entre pobreza y acceso a recursos es actualmente aceptada incluso en los informes del BM. La pobreza se ha incrementado en la región no porque no se hayan aplicado a fondo las recetas neoliberales sino porque éstas han impedido el acceso a recursos para una población rural que no tienen otras alternativas de trabajo, salvo la migración. Los datos más recientes sobre el Ecuador, indican justamente que los minifundios continuaron creciendo mientras la cantidad promedio de tierras disponibles disminuyó; en el otro extremo, si bien las propiedades mayores de 500 hectáreas desaparecieron, en cambio crecieron aquéllas entre 100 y más, que concentraban más del 40% de la tierra disponible. El mismo BM es explícito en advertir que la concentración de tierras no ha

disminuido mucho desde 1954, pues el índice de Gini se mantiene en 0,84.<sup>5</sup>

Un segundo impacto es que la aplicación de nuevas leyes agrarias con un claro sesgo anticampesino y anti-reforma agraria ha empezado a desestabilizar en forma creciente a las comunidades indígenas. Como lo hemos señalado, las comunidades indígenas son los sujetos sociales más pobres dentro del conjunto de productores rurales. Ahora bien, es justamente este sector el que de una forma frontal ha sido el blanco de los ataques de los «neo-reformistas», al bloquear cualquier posibilidad de redistribución y acceso a la tierra vía reforma agraria y al desestabilizar la tenencia de la tierra bajo modalidades comunales. La palabra «reforma agraria» ha sido satanizada y en el mejor de los casos reemplazada por el término «mercado de tierras», nuevo paradigma de las luchas agrarias en la región. Basta mirar las recomendaciones de los ideólogos de las reformas en algunos países cuando hablan de la implementación de *mercados de tierras más eficientes*: «la expropiaciones se han reducido, la venta de tierras está siendo facilitada, la tierra de comunas está siendo dividida en parcelas privadas y las concesiones de agua están siendo transferidas cuando se vende la tierra» (Withaker, *op. cit.*, pp. 7-8). Bajo este punto de vista, la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) implementada en el Ecuador en 1994, al parecer ha empezado a cosechar los frutos buscados por los empresarios organizados en las Cámaras de Agricultura, de ninguna manera por el grueso de los campesinos e indígenas, aunque sus dirigentes hubieran participado en su elaboración final.<sup>6</sup>

Un tercer impacto es que las respuestas de los productores campesinos han sido muy variadas de acuerdo a su grado de heterogeneidad no sólo social sino también productiva. En el caso peruano, por ejemplo, son los productores más diversificados los que han

---

5. Cf: Banco Mundial, *op. cit.*

6. De hecho, la dirigencia de las principales organizaciones indígenas (COANIE) y campesinas (FENOCI), participaron en las discusiones previas a la expedición formal de esta ley, lo cual fue aprovechado por las Cámaras de Agricultura para publicitar el «consenso» acordado en torno a ella.

logrado mantener sus niveles de ingreso, mientras que los productores mercantiles más especializados han tenido problemas económicos por la reducción global de la demanda de productos campesinos (Escobal, 1994). En el caso ecuatoriano, en cambio, se observa que los productos para el mercado interno han disminuido tanto en volumen como en los rendimientos, lo que efectivamente afecta a la balanza comercial agrícola y a la autosubsistencia alimentaria (Martínez y Urriola, 1994). Quienes han logrado insertarse con éxito en las nuevas condiciones de mercado son los empresarios orientados a la producción de «nuevos productos de exportación», una fracción minoritaria incluso dentro de los empresarios agro-exportadores de productos tradicionales que tuvieron problemas de mercado, de precios internacionales y de tecnología.

Gonzales de Olarte (1996) señala, para el caso peruano, que mientras los campesinos estén orientados al autoconsumo no experimentarán mayores impactos de las políticas de ajuste, pues su economía pasa muy marginalmente por el mercado, buscarán estratégicamente orientar su producción primero para el autoconsumo y luego para el mercado. Si las luces del mercado no son satisfactorias, en términos de precios o del costo de intermediación, los campesinos tornarán a una economía de autosubsistencia. No obstante, en países como el Ecuador, mucho más pequeños y con una buena red de ferias y mercados, esta estrategia no estaría funcionando. Simplemente, se dejaría de producir alimentos para el mercado y se optaría por trabajar en otras actividades no-agrícolas. De esta forma, las políticas de ajuste empujarían al productor «fuera del ámbito productivo agrícola» (Martínez y Urriola, *op. cit.*, p. 174). Las políticas de ajuste, entonces, tienen sesgos anticampesinos en la esfera de la producción: disminuye la producción para el mercado interno y empuja a los campesinos fuera del medio rural, pues la agricultura se torna una ocupación no rentable.

Un cuarto impacto tiene relación con la «precarización del empleo» en el medio rural. En efecto, las políticas de ajuste han inducido en aras de la competitividad internacional a la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra. Es cada vez más difícil conseguir un empleo «permanente» en actividades agropecuarias, mientras se generaliza el uso de mano de obra temporal o estacional.

Según Klein (1993), la precarización habría ocurrido tanto en la estructura de los cultivos como en la forma de producción. La sustitución de cultivos tradicionales por cultivos de exportación como hortalizas y frutas, habría generado una demanda de mano de obra con una estacionalidad marcada (caso de Chile). Pero también la adopción seguramente más marcada del paquete de la revolución verde en otros cultivos ha producido un ahorro masivo de mano de obra o la concentración de la demanda de trabajadores únicamente en épocas «pico» de cosecha. En el Ecuador, el surgimiento de las plantaciones de flores y de hortalizas en áreas de haciendas lecheras de la sierra, muestra un relativo cambio en el uso del suelo y la penetración de capitales extra-agrarios en el campo. Las pocas investigaciones disponibles indican un predominio de los asalariados permanentes en las plantaciones de flores y de temporales en las de hortalizas y frutas. Al igual que en otras áreas de la subregión, la mayor parte de estos trabajadores temporales son mujeres, lo que además incide en la implementación de mercados de trabajo más flexibles y adaptados al mercado mundial (Martínez, 1993). Así, se estaría generando un proceso de «doble feminización» en las relaciones de producción a nivel de la región andina y también de Latinoamérica: de la agricultura minifundista, con un porcentaje cada vez más alto de mujeres al frente de la parcela y también de la mano de obra asalariada temporal (Kay, 1995).

Un quinto impacto, es la conformación de una estructura social muy diferenciada «hacia abajo», es decir que predominan los productores pobres y asalariados. El ajuste, efectivamente ha generado una numerosa población rural cada vez menos vinculada a la tierra y por lo mismo más en una situación de semiproletarización que de campesinización. De acuerdo con Kay, la semiproletarización es la principal tendencia del campesinado latinoamericano, dado que la mayor parte de su ingreso proviene de fuentes externas a su parcela (*op. cit.*, p. 73).

Los datos que disponemos para el Ecuador, también son ilustrativos de este proceso, pues ya hacia 1990 se había configurado una estructura social en donde predominaban claramente los grupos más pobres. Así, el 26,8% de los hogares correspondían a los asalariados, mientras que los pobres conformaban el 33,3% de los

hogares rurales. Es decir que 60,1% de los hogares rurales se encontraban en una difícil situación para enfrentar las políticas de ajuste y su inserción en la economía de mercado neoliberal (Martínez, 1995). Vale la pena remarcar el sorprendente proceso de proletarianización (el 27% de los hogares que correspondía al 20% de personas) que se había registrado en un país donde se suponía que predominaban los campesinos minifundistas, un fenómeno que todavía no ha sido estudiado en profundidad. Pero la tendencia a la semiproletarianización también se constata entre los productores pobres, que solo controlan un 29% de la superficie total, con un promedio por finca de 3,5 hectáreas (la mayor parte de mala calidad), insuficiente cantidad de tierra para poder sobrevivir, y peor para competir en el agresivo mercado mundial.

Finalmente, un impacto que no parece cumplirse en todos los países andinos en forma idéntica es el relacionado con la «desarticulación de los niveles de organización de la población campesina y rural». En efecto, durante toda la década «perdida» de los años ochenta, se puede observar que el movimiento campesino pierde peso en la región, ya sea debido al fraccionamiento de la fuerza de trabajo rural (Kay, *op. cit.*), o por la presencia también desarticuladora de movimientos políticos extremistas (caso Sendero Luminoso en el Perú). Pero también es cierto que han surgido movimientos importantes en respuesta a las agudas condiciones de pobreza rural como el movimiento indígena en el Ecuador y su famoso levantamiento de 1990. La perspectiva hacia el futuro es que los movimientos sociales se irán consolidando si las condiciones de vida se deterioran aún más en el medio rural, adquiriendo modalidades nuevas articuladas a demandas étnicas, generacionales, de género y de nuevos sectores de la fuerza de trabajo, pero bajo nuevas formas bastante alejadas de las organizaciones tradicionales.<sup>7</sup>

---

7. Sin entrar en este tema, es importante señalar que en América Latina, existen actualmente movimientos sociales exitosos que no tienen mucho que ver con el modelo de las organizaciones campesinas de los años setenta u ochenta, así como el Movimiento de Trabajadores sin Tierra (MST) de Brasil y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de Chiapas (México), mucho más conocido a nivel mundial.



## La viabilidad de la economía campesina

La imagen de los campesinos de la región es a primera vista muy contradictoria: se trata de un grupo numeroso de productores pobres, pero, y esto lo resaltan casi todos los estudios, con una potencialidad organizativa muy alta, que en las visiones más optimistas (sobre todo de ONG) constituiría la palanca más importante para catapultarlos hacia soluciones «sustentables» en el futuro. La pregunta es ¿basta que los pobres estén organizados para alcanzar el desarrollo? La respuesta es que ni todos los pobres están organizados, ni sólo la organización es suficiente para salir de la pobreza.

Al menos existen 5 elementos que caracterizarían la viabilidad de la economía campesina:

- a) Disponer de suficientes recursos en tierra, agua y crédito.
- b) Acceso no «desestructurante» al mercado.
- c) Un nivel organizativo de nuevo cuño.
- d) Políticas macro-económicas favorables.
- e) Apoyos externos sostenibles.

Veamos rápidamente cada uno de estos puntos desde la perspectiva de la heterogeneidad de los actores sociales del mundo rural andino.

De partida, existen algunas variables que no las controlan los campesinos, como por ejemplo el punto d), el punto a) y en gran parte el punto b). Se trataría de un conjunto de variables «exógenas», sobre las cuales «ni los campesinos ni los programas de desarrollo rural pueden causar modificaciones» (Gonzales de Olarte, 1996, p. 114). Otras variables como el punto c) o el apoyo externo son de mayor acceso a los campesinos. Pero de acuerdo a los analistas, si de alguna forma las tres primeras no se plantean dentro del marco de las actuales políticas agrarias, es muy difícil pensar en una viabilidad económica para la mayor parte de los campesinos minifundistas de la región.

Un segundo aspecto a considerar es que también se ha formado un estrato de «campesinos medios» de claro corte mercantil que efectivamente pueden responder a las señales del mercado siempre

y cuando las políticas sectoriales no los discriminen y el Estado pueda ayudarlos a adquirir eficiencia y competitividad en el proceso de reorientación de la producción hacia nichos más rentables. Estos campesinos medios no son objeto de nuestro análisis en este trabajo, más centrado en los campesinos pobres.<sup>8</sup>

Sobre el acceso a los recursos, a pesar de las insistentes recomendaciones de la FAO, para no dejar fuera de las políticas agrarias el problema de la tierra y la reforma agraria, en la práctica esta tesis ha sido suplantada por el tema del «mercado de tierras». El argumento manejado en especial por el BM es muy simple: si los productores pequeños son más eficientes en cuanto a la utilización intensiva de la parcela y volumen de producción por hectárea, es justo que se les asigne más tierra, pero «a través del mercado». Se supone, «erradamente» a mi juicio, que los grandes propietarios estarían dispuestos, primero a adoptar un manejo más intensivo de sus propiedades, con lo cual no necesitarían mucha tierra, y segundo que el remanente lo venderían a los campesinos e indígenas necesitados de este recurso. En esta argumentación hay claramente dos falacias: a) el control de la tierra en los países andinos no es solamente fuente de riqueza sino también de «poder» y, b) el pequeño campesino no tiene por el momento un acceso competitivo a los mercados frente a otros actores sociales interesados también en este recurso.<sup>9</sup> Así pues, la solución del mercado de tierra sólo existe en el recetario de los economistas, pero no en la realidad.

Mientras tanto, como ya lo mencionamos, las leyes agrarias han empezado también a «desestabilizar» a las comunidades con la aplicación de códigos o eliminación de artículos que obstaculizaban la entrada en el mercado de las tierras comunales.<sup>10</sup> A guisa de

---

8. Vale la pena señalar que, en el caso ecuatoriano, los campesinos medios conformarían el 37% de los hogares y controlarían el 53% del área total, un fenómeno que indica claramente su peso en la actual estructura agraria (Martínez, 1995).

9. El ejemplo más interesante es el caso de las flores en la sierra ecuatoriana. Allí está presente mayoritariamente capital extra-agrario o foráneo, de origen colombiano.

10. Esto empezó muy tempranamente en México con la eliminación del artículo 27 de la Constitución, siguió en el Perú, con la aprobación de la Ley de

ejemplo, actualmente en el caso ecuatoriano no existen demandas por invasión, han disminuido las demandas por expropiaciones de haciendas, mientras predominan únicamente las solicitudes de titulación. En cambio, se han incrementado los procesos de subdivisión de las tierras comunales sobre todo del piso alto de páramo. Ahora bien, un reciente informe señala al menos tres consecuencias negativas de este proceso: las propiedades que entran al mercado de tierra son en su mayoría pequeñas parcelas, en otras palabras, se incrementa la «minifundización de los minifundios»; muchas de estas tierras han pasado a poder de propietarios ajenos a las comunidades; hay un proceso de división de tierras de páramo no aptas para uso agropecuario, es decir que la tierra alta «marginal» tiende a individualizarse (FUNDAGRO, 1996).

En cuanto al acceso al agua, se trata de un recurso que también tiende a ser privatizado y se prepara la maquinaria legal para justificar «nuevas leyes y reglamentos de aguas». En el futuro, el rol del Estado disminuirá en el manejo de este recurso, generando procesos especulativos en las zonas de regadío, como ya sucede en cuencas y proyectos de regadío en marcha.<sup>11</sup> Las comunidades indígenas de altura que en cierta medida se benefician del sistema de riego tradicional por estar ubicadas cerca de las fuentes y manantiales, también podrían perder este privilegio, en la medida en que se avance en la privatización, incremento de las tarifas y recuperación de costos del riego (Whitaker, 1996). Si bien se reconoce que el riego en manos del Estado ha sido ineficiente e incluso ha permitido la concentración del uso del agua entre los grandes propietarios, este argumento no puede validar la tesis de la privatización y mercantilización del agua, por las negativas consecuencias sociales y ecológicas que esto acarrearía (Bolees, 1995). Las propuestas de

---

Tierras, nº 26.505 de julio de 1995 (Alvarado, 1995). En el Ecuador, a partir de 1994 con la expedición de la Ley de Desarrollo Agropecuario (LDA).

11. En el Ecuador, se han incrementado los conflictos en la zona semi-árida costera de la península de Santa Elena, donde se construye el trasvase de la presa «Daule-Peripa», pues los precios de la tierra han subido rápidamente (FUNDAGRO, 1996, p. 49).

una oferta regulada por el Estado y una demanda organizada privadamente, parecen por el momento una respuesta alternativa a la privatización «tout court» (Dourojeanni, 1993).

El capital financiero siempre ha sido escaso entre los pequeños campesinos. El crédito que teóricamente les habría debido beneficiar vía la banca estatal, casi siempre terminaba beneficiando a los grandes productores. Éste ha sido el argumento utilizado por los mismos neoliberales para impulsar la privatización de los bancos estatales con créditos preferenciales para el campo. En el Perú, la liquidación del Banco Agrario empujó aún a los campesinos mercantiles hacia el crédito «informal» antes que al crédito formal, debido a que este tipo de crédito no tiene altos «costos de transacción». Así, fueron los comerciantes mayoristas los que establecieron «relaciones bilaterales» con los campesinos y reemplazaron al Banco como abastecedores de crédito (Alvarado, 1994, p. 121). En el caso ecuatoriano, el Banco Nacional de Fomento (BNF), todavía era, hasta 1993, la principal fuente de crédito de los campesinos mercantiles. Sin embargo el grupo beneficiario era una minoría con respecto al total de los hogares agrícolas. Así en 1994 sólo llegaba al 3,0% y en 1995 había disminuido al 2,3%, seguramente como efecto del alza de las tasas de interés. La tendencia del crédito del BNF, era una progresiva disminución del crédito para cultivos agrícolas y un incremento de aquél destinado para el comercio (Younger *et alii*, 1997). En las áreas del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), hacia 1993, sólo el 23,7% de los hogares recibieron algún tipo de crédito y el crédito informal ya llegaba al 33,4% del total, situación que debe haberse incrementado al funcionar el BNF como un banco privado más (Martínez y Barril, 1995). Estudios más recientes, muestran que una vez que el BNF se transformó en un banco comercial, predomina el crédito informal entre una minoría que accede a recursos financieros. Así, por ejemplo, en el área arrocera de Babahoyo, únicamente el 26% de las familias investigadas recibía crédito y de estas, el 80% correspondía al crédito de prestamistas, de comerciantes y hasta de parientes (Santos y Guerrero, 1996).

La tesis romántica de que los campesinos no tienen relaciones con el mercado y pueden desarrollar alternativas de autosubsisten-

cia integrales para enfrentar las políticas de ajuste no tiene sustento ni histórico ni empírico. Los campesinos y las comunidades indígenas mantienen necesarias relaciones mercantiles. Es más, frente a las políticas de ajuste (al menos en Ecuador) han incrementado la mercantilización de la producción antes que el autoconsumo.<sup>12</sup>

Así pues, el mercado entendido como una institución cultural y políticamente específica, esto es el «mercado real», ha sido internalizado por los campesinos de diversa manera y con diversos impactos (Hewitt de Alcántara, 1993). Si hablamos de mercados de productos agrícolas, lo más probable es que importantes sectores de productores minifundistas —sobre todo de las comunidades indígenas— queden efectivamente fuera de este mercado, simplemente porque no son «competitivos». Gonzales de Olarte, al referirse a uno de los problemas nodulares que afectan a los campesinos peruanos, señala: «el contexto macroeconómico e institucional actual obliga a los campesinos a elevar substantivamente sus productividades si buscan desarrollarse en base a actividades agropecuarias, es decir, los obliga al cambio técnico y a ser más eficientes; o de lo contrario a aislarse o migrar si no logran conseguir los recursos y capacidades necesarias para integrarse a la economía de mercado» (1996: 118). Muchos estudios, realizados sobre todo en el Perú, muestran la debilidad tecnológica de los campesinos para responder al reto de la productividad y la competitividad. La tecnología entre los campesinos «camina a paso de tortuga» frente a una rápida integración en el comercio mundial (Gonzales de Olarte, 1988). Ahora bien, sin este *input* tecnológico es muy difícil que pequeños productores minifundistas puedan vincularse al mercado sin sufrir serios procesos «desestructurantes» a nivel familiar y comunal. Claramente, aquellos campesinos con menos de 5 hectáreas, los más numerosos en los países andinos, quedarían excluidos del mercado como productores agropecuarios.

---

12. De acuerdo al Estudio de Base realizado sobre 12 áreas campesinas del PRONADER, los ingresos por la venta de productos para el mercado representaron el 83%, mientras que aquellos derivados del autoconsumo únicamente el 17% (Martínez, L.; Barril, A., 1995).

De todas formas, el campesino minifustista sí está vinculado al mercado, vía venta de fuerza de trabajo, a través de los procesos migratorios que conservan todavía su importancia en algunos países de la región.<sup>13</sup> Como lo he indicado más arriba, la poca disponibilidad de recursos, empuja a los campesinos pobres a ocuparse en otras actividades fuera de su parcela, de su comunidad y de su región. Esta vinculación ha sido analizada en los ya numerosos estudios sobre migración como una «estrategia de subsistencia» de las comunidades que buscarán incluso «recampesinizarse» a través de la compra de tierra. Un hecho es cierto, en las áreas andinas de población indígena ya no hay mucha tierra que comprar y las leyes agrarias impiden cualquier estrategia masiva de acceso a este recurso. De allí que este tipo de vinculación mercantil es claramente «desestructurante» de las comunidades: no disponen de su mano de obra principal, el ingreso salarial es el componente mayoritario del ingreso familiar, se impone el «valor de cambio» en las prácticas internas de trabajo de las comunidades, los patrones de consumo urbanos invaden y se imponen entre la población joven.<sup>14</sup> La diversificación de fuentes de ingreso es correlativa a la situación de marginalidad de hogares con poca tierra y de mala calidad (De Janvry, 1994).

Uno de los recientes temas recurrentes sobre la viabilidad de los campesinos es el de la organización. La apuesta a las posibilidades que tendrían los pobres para sobrevivir a la globalización, casi siempre terminan en una apología de su potencialidad organizativa. Al hablar de organización, se mete en el «mismo saco» a las organizaciones *de facto* como las comunas y a las nuevas formas surgidas de imposiciones externas o necesidades reales de enfrentar el desarrollo rural. Con frecuencia, el caso ecuatoriano es tomado como el

---

13. En todos los países andinos, la migración rural-urbana explica más del 100% de la tasa de urbanización, es decir que el crecimiento de las ciudades no se explica sino debido a la transferencia neta rural-urbana (Lattes, 1995, p. 247).

14. El estudio realizado en las áreas PRONADER en Ecuador, muestra que justamente en las zonas de mayoritaria población indígena, el ingreso proveniente de actividades agropecuarias fluctuaba entre el 33% y el 40% del total (Martínez y Barril, 1995).

«paradigma» de la organización, sobre todo entre los indígenas, en gran parte debido a la espectacularidad de los levantamientos de 1990 y 1994.<sup>15</sup> La constatación de un crecimiento de organizaciones campesinas e indígenas y especialmente de organizaciones de segundo grado (OSG), durante los años ochenta, ha llevado a plantear que más bien se trataría de una «década ganada», antes que «perdida», según la jerga de las instituciones regionales de desarrollo (Bebbington *et alii*, 1992). De esta forma, se apuesta a que la «organización» puede ser el elemento que catapulte a los campesinos hacia el próximo siglo, sin preocuparse demasiado por los recursos con los que cuentan. En esta línea, la discusión que se lleva a cabo en países como Estados Unidos sobre la importancia del «capital social», ha conducido a cimentar más las esperanzas de ONG y organismos de desarrollo en el tema de la organización, que se supondría una de las fortalezas de los campesinos andinos.<sup>16</sup> La consolidación del movimiento indígena en Ecuador, incluso ha llevado a intelectuales andinos a preguntarse el porqué de la inexistencia de estos movimientos en sus países (Montoya, 1996). Lo cierto es que con tanto elogio al movimiento indígena en el Ecuador se está dejando de lado la necesidad de indagar seriamente sobre la «calidad» de este capital social, es decir de qué tipo de organizaciones se trata y si ellas están o no en capacidad de enfrentar el reto económico de la inserción en el mercado mundial y sacar provecho de las medidas de ajuste.

Aquí, quiero señalar únicamente dos aspectos que me parecen importantes:

a) las organizaciones formales y tradicionales de los campesinos se encuentran en crisis (caso de los Cabildos de primer grado y OSG de segundo grado);

---

15. El primer levantamiento constituye una verdadera explosión del descontento rural y no sólo indígena frente al incremento de la pobreza. El segundo es una respuesta a la «desregulación» agraria que finalmente se concretó con la expedición de la LDA en 1994.

16. Para una discusión sobre este tema, véase Bebbington, 1992; Arrobo y Prieto, 1995; Flora, 1995; Putnam, 1993; Martínez, 1997.

b) se están formando otro «tipo de organizaciones», más acordes con las condiciones actuales del desarrollo en épocas de ajuste (Corporaciones y Empresas Campesinas).

Sobre este primer aspecto, mi investigación sobre las OSG de la mayoría de provincias de la sierra ecuatoriana, mostraba que muchas de estas organizaciones no existían en la realidad y las que funcionaban tenían serios problemas de sostenibilidad. En la medida en que existieron fuentes de financiamiento más numerosas y se elaboraron proyectos para los indígenas en los años ochenta, crecieron también las organizaciones; posteriormente fueron entrando en una etapa de letargo hasta tornarse inactivas en los últimos años. Así, por ejemplo, hacia 1996, solo 17 OSG de un total de 71 investigadas, tenían cierta capacidad para demandar proyectos así como para ejecutarlos. Pero de estas 17, tan solo 3, podrían ser consideradas como «eficientes» en el sentido de ejecutar proyectos y tener cierta proyección hacia el futuro (Martínez, 1997). En definitiva, bajo el «membrete» de la organización no se encuentra mucha solidez interna, mucho menos hacia afuera.

Justamente, estas pocas organizaciones no se caracterizaban por ser del tipo de OSG tradicionales (en base a la unión de Cabildos o Comunidades de base). Más bien tienen un perfil de corte microempresarial, impulsadas a través de apoyos externos, pero que demuestran mucha eficiencia frente a sus asociados. Éste es un tema que todavía no ha sido investigado en profundidad, pero que permite esbozar hipótesis sobre los espacios organizativos del mundo rural andino.<sup>17</sup> No obstante, es probable que las comunidades de base se encuentren procesando los recientes cambios en el mundo organizativo con otra lógica que no corresponde necesariamente a

---

17. La centralidad del tema «organizacional» vinculado a la categoría «capital social» y no tanto a categorías políticas y económicas cuestionadoras del *statu quo*, deja muchos interrogantes. Tom Brass (1997) en un reciente artículo relaciona el surgimiento de nuevas categorías «postmodernas» (etnicidad, cultura, grassroots, ecofeminismo, nuevos movimientos sociales, diversidad, alteridad, etc.) con las propuestas del «nuevo populismo» y la «nueva derecha», vinculadas al «mito agrario».



los modelos centralizados y antidemocráticos de las experiencias de los años ochenta, donde con frecuencia se asistió a la corrupción de líderes y dirigentes y al consecuente fracaso de los proyectos. Éste es igualmente un tema que se torna importante para descubrir la potencialidad organizativa, no tanto de la teoría de la «matriz de relaciones sociales andinas», como de la experiencia y la práctica acumuladas de las mismas comunidades.

Respecto a las políticas macro-económicas, la evidencia de los países andinos muestra que éstas han predominado sobre las políticas sectoriales y que en realidad no existen políticas «diferenciadas» para encarar los efectos del ajuste. Las políticas DRI que predominaron durante las décadas de los setenta y ochenta han sido progresivamente desmanteladas y sólo se mantienen en Colombia y Ecuador cada vez más vinculadas a los campesinos «viables» o conceptualizadas como políticas de compensación social, tal como lo analizaremos más adelante.

No existe en la región una línea de políticas sectoriales favorables a los campesinos minifundistas. La apuesta está siempre del lado de las políticas macro-económicas y monetarias que podrían beneficiar al sector. Así, por ejemplo, se plantea que una política monetaria de depreciación de la moneda para ajustarla al tipo de cambio real beneficiaría a la agricultura, sobre todo de exportación, e indirectamente a los asalariados rurales que al menos conservarían sus empleos e ingresos y también a los pequeños productores, debido a que se crearían incentivos favorables a la agricultura (De Janvry, 1996). No obstante, ni la inversión pública en el sector agrícola, ni la inversión en tecnología e investigación han mejorado substancialmente durante lo que va del decenio. Al contrario, lo que predominan son políticas «erráticas», algunas de las cuales no tienen mucho que ver con las políticas de estabilización y ajuste. Lo que Gonzales de Olarte señala para el caso peruano podría aplicarse también para el resto de los países andinos: «actualmente, el tipo de cambio está sobrevaluado, lo que no ayuda a las exportaciones; la tasa de interés es alta, lo que no contribuye a la inversión; los salarios son bajos y sin crédito es difícil aumentar la demanda de trabajo» (1996, p. 118). Tal como parecen diseñarse las políticas para finales de este decenio, el campesinado pobre quedará fuera de

ellas, de allí que los economistas y diseñadores de políticas apuesten a otros espacios de la sociedad civil (organizaciones y ONG) como elementos de presión «institucionales» que acompañados por una política de «supervisión selectiva» del Estado, podrían ayudar en el futuro al diseño de políticas diferenciadas centradas en un desarrollo rural altamente diversificado.

Finalmente, el tema de los «apoyos externos sostenibles», tiene dos caras: los cada vez más limitados y débiles apoyos estatales y los crecientes apoyos de las ONG, actores privilegiados del desarrollo rural en esta década. El rol de Estado, como lo hemos mencionado, ha empezado a disminuir y esta tendencia continuará acentuándose, una vez que se terminen los procesos de privatización, de protección y subsidios a la producción para el mercado interno. No obstante, en algunos países como el Ecuador, todavía continúa la presencia del Estado a través de los Proyectos DRI, denominados PRONADER.

La esperada disminución del rol del Estado, permite abrigar esperanzas del fortalecimiento de la sociedad civil a través de las organizaciones de base y de las ONG. Éstas se convierten en «las nuevas depositarias» de muchas de las tareas antes en manos del Estado y se espera que la eficiencia suplante al burocratismo y la productividad para el mercado al autoconsumo o autosuficiencia (De Janvry, *op. cit.*).

Ahora bien, este optimismo y el de muchos otros autores (Bebbington, 1992), parece todavía sin mucho sustento, pues no se puede, a partir del crecimiento numérico de las organizaciones, fundar un nuevo esquema de desarrollo rural sin averiguar sobre la supuesta solidez de las mismas. Como lo mostramos más arriba, al menos en el caso ecuatoriano tomado como paradigma de la región, esto no sucede así. Hay un largo camino por recorrer no sólo en la reactivación de muchas organizaciones de segundo grado, sino en un mejor conocimiento de los problemas de gestión democrática de las mismas y el apoyo a embrionarias formas organizativas de tipo empresarial. Pero de allí a sostener que en base a este nivel organizacional se pueda pasar rápidamente a un modelo de desarrollo de mayor competitividad hay demasiado optimismo que no guarda relación con la dura realidad. A pesar del importante

desarrollo de la «nueva economía institucional», no puede «instrumentalizar» a las organizaciones en un afán de suplir los vacíos dejados por el Estado, el remedio en este caso puede ser peor que la enfermedad.

La otra «esperanza» para enfrentar los problemas del desarrollo rural sin salirse del marco del ajuste estructural es el nuevo rol de las ONG. El tema ha suscitado vivas polémicas, sobre todo si se constata que no se dispone de elementos de juicio «objetivos» sobre el rol de estas instituciones. Muy pocas de ellas han logrado hacer evaluaciones de su ya larga trayectoria y en cambio la mayoría busca amoldarse rápidamente a las nuevas modas y condiciones de los organismos de financiamiento internacional. A lo más se toman como paradigmas los casos exitosos, sin preguntarse a fondo sobre su sostenibilidad.<sup>18</sup>

La perplejidad de las ONG en los países andinos parte de la constatación de que su accionar desde los años setenta no ha constituido una solución para los problemas del campo ni de los pobres. Ahora viene la receta desde fuera: lo importante es la economía del mercado, fuera de ella no hay alternativa. Se trataría entonces de encontrar la «fórmula mágica», en una inédita combinación de organización social + mercado y libre competencia. Con ello quedan las conciencias tranquilas: de un lado se trabaja en la consolidación de las organizaciones bajo la perspectiva empresarial y, de otro, se buscan febrilmente los «nichos de mercado» que tornarían viables a los campesinos en el nuevo modelo económico. De esta forma, las ONG se tornan funcionales a las demandas de las financieras y, por supuesto, reciben jugosos fondos para concretizar el modelo.

---

18. En el Ecuador, es bastante conocido el caso Salinas en la provincia de Bolívar, sin embargo, nadie se atreve a preguntar cuál es el monto de dinero invertido en los 20 años que lleva este proyecto que beneficia a sólo 9.000 habitantes y por qué no es posible realizar el traspaso desde la ONG-financiera a la organización campesina. ¿Hasta cuándo los campesinos pueden caminar solos? Finalmente, es un modelo muy poco replicable en contextos de campesinos pobres.

En definitiva, los apoyos sustentables en el momento actual escasearían también para los campesinos más pobres, en la medida en que los parámetros del desarrollo rural se aproximan más hacia los desafíos de la economía de mercado antes que hacia las necesidades reales de los productores más pobres. En este sentido, en la medida en que las ONG se alinean con los parámetros de la eficiencia y gestión empresarial, la participación vinculada a la productividad, el accionar delegativo de las funciones del Estado y el abandono progresivo del eslogan «organismo privado sin función de lucro» para pasar al de «organismo que vende servicios especializados» (Arcos y Palomeque, 1997), los pobres carecerán de estos apoyos porque ellos mismos no son sostenibles en este modelo.

Actualmente, muchas de las propuestas para los campesinos están basadas en una concepción de sostenibilidad agrícola basada en la agroecología como alternativa tecnológica frente a la revolución verde (Toledo, 1995). Se reconoce que las ONG serían las instituciones encargadas de promover esta línea de acción entre los campesinos, centrada en los siguientes ejes: agroecología, organización campesina y mercados diferenciados. En esta propuesta casi siempre se está pensando en un modelo de manejo de fincas que no son las predominantes entre los campesinos pobres y en un paradigma que proviene claramente de la ecología (conservación y manejo adecuado de recursos). Sin desconocer la importancia de estos avances teóricos que pueden aportar soluciones para campesinos con recursos, no hay propuestas similares para campesinos pobres y altamente diversificados.

## **Las limitaciones del desarrollo rural**

Desde el trabajo centrado en el «desarrollo de la comunidad» de los años sesenta hasta el enfoque del desarrollo rural sostenible de los años noventa, evidentemente que ha pasado mucha agua bajo el puente. Los campesinos continúan en la pobreza, y las experiencias de las ONG durante más de tres lustros han sido archivadas o simplemente dejadas de lado para dar paso a las recetas de moda. Ahora, el desarrollo rural no tiene ni la misma importancia ni el mismo peso político de los años setenta-ochenta, pero es una política que

«cumple su función» en el contexto de las políticas neoliberales y del ajuste. Si bien ya en la década de los noventa se ha tratado de superar el enfoque «agrarista y proyectista» del desarrollo rural, no es menos cierto también que las propuestas alternativas no han surgido «desde dentro», es decir de una reflexión de los logros y equivocaciones de una práctica en el medio campesino.

Veamos, en primer lugar, si efectivamente el desarrollo rural constituye hoy por hoy la alternativa para los campesinos en la subregión y, en segundo lugar, si las nuevas propuestas consideran la realidad campesina dentro de la política del ajuste.

Las políticas de Estado con respecto al desarrollo rural progresivamente han sido desmontadas en los Andes; sólo subsisten las experiencias de Ecuador y Colombia. En este trabajo me limitaré a exponer la experiencia ecuatoriana, que hasta los años setenta era considerada como el «modelo a seguir» en Latinoamérica. En Ecuador, el Programa Nacional de Desarrollo Rural, PRONADER, es actualmente una dependencia del Ministerio de Bienestar Social y funciona en 14 áreas que abarcan regiones de la sierra y la costa, no existen programas en la Amazonia. Estos proyectos diseñados a mediados de la década de los ochenta, no consideraron entre sus objetivos dar solución a los problemas derivados del ajuste, todavía se concentraban en objetivos productivistas relacionados principalmente con la actividad agropecuaria, aunque con alguna preocupación por el medio ambiente. El Estudio de Base, realizado en

**Cuadro 1. Tipología de productores de las áreas PRONADER, Ecuador, 1993**

Tipo	Hogares	Personas	Fincas	Área (ha)	Ha/finca
Asalariado	2,2	1,4	0,6	0,2	2,2
Pobre	59,4	63,5	59,6	42,4	3,7
Mediano	36,2	33,6	37,5	50,5	7
Rico	2,2	1,5	2,3	6,9	15,8
Total	100	100	100	100	5,2

Fuente: Encuesta Estudio de Base, 1993.

1993, demostró que los campesinos beneficiarios eran muy heterogéneos y que existía una masa de campesinos pobres para los cuales los proyectos no tenían mayor respuesta (Martínez, L.; Barril, A.; 1995).

Los datos son más que contundentes: los campesinos pobres constituyen el 60% de los hogares, el 63% de las personas, el 60% de las fincas y ocupan el 42% de la superficie total. Un programa de desarrollo rural necesariamente debe dar prioridad a estos campesinos que tienen una parcela pequeña pero que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo ya sea en mercados agrarios o extra-agrarios dentro y fuera de la región. No obstante, el diseño de los componentes productivos estaba más relacionado con la suerte de los campesinos medios y ricos con mayor potencialidad económica dado su mayor acceso a recursos (7 ha en promedio para el primer grupo, 16 ha para el segundo).

Las tendencias más importantes detectadas en ese estudio demostraban que: a) los campesinos no conforman un grupo social homogéneo; b) hay cambios socio-demográficos en la familia campesina tanto en su modelo reproductivo como en las estrategias productivas; c) las economías campesinas, a pesar de su situación predominante de pobreza, todavía son la fuente principal de generación de empleo; d) hay un crecimiento notable de las actividades no-agrícolas; e) existe una diferente lógica en el manejo de recursos de acuerdo a la disponibilidad de tierra, sólo los minifundistas se dedican a la producción de alimentos; f) a pesar del bajo nivel tecnológico, la producción se orienta principalmente al mercado; g) se constata un incremento del ingreso no-agropecuario, sobre todo en las áreas más minifundistas; h) los pequeños productores tienen mucha dificultad en el acceso a crédito y tecnología; por lo mismo, se han desarrollado aún más los mecanismos informales de acceso a estos recursos; i) los niveles de capacitación y participación son bajos (Martínez, L.; Barril, A.; 1995).

El desarrollo rural, entonces, no abordaba ni la situación real por la que atravesaban los campesinos, ni sus condiciones de producción, ni sus principales problemas. La respuesta no ha sido una reformulación de los objetivos de los proyectos, sino añadir ciertos componentes que responden más a las condiciones externas de

financiamiento de proyectos que a un problema prioritario de los campesinos. Así, por ejemplo, se ha hecho muy poco con respecto a dotar de recursos a los más pobres, a la diversificación ocupacional de los productores o a la urgente necesidad del crédito. En cambio se han introducido los componentes «género» y «sostenibilidad» que, sin negar su importancia, a mi juicio no responden a una necesidad sentida de las comunidades o de las familias campesinas. No tiene mayor sentido introducir componentes de sostenibilidad en el sentido ecológico del término en áreas minifundistas densamente pobladas para impulsar la reforestación si antes no se soluciona un problema central: el acceso a más recursos y concretamente a tierra que posibilite abandonar las áreas actualmente utilizadas en agricultura «no sostenible». Así como tampoco tiene mayor importancia impulsar el componente género en comunidades indígenas sin tener mayor claridad de la relación interfamiliar y de la nueva división social del trabajo producida por el impacto del ajuste. Se ha desaprovechado sin embargo la oportunidad para ensayar el diseño de las tan mencionadas «políticas diferenciadas», que no son otra cosa que elaborar un orden de prioridades en un mundo rural muy heterogéneo, en base a las demandas de los campesinos antes que a las imposiciones de financiamiento provenientes del exterior.<sup>19</sup>

En un trabajo anterior (Martínez, L.; Barril, A.; 1995) señalábamos varias propuestas para un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural:

- a) implementación de políticas diferenciadas;
- b) priorización de acciones;
- c) implementaciones de componentes no-agropecuarios;
- d) apoyo para un inserción flexible en el mercado;

---

19. Actualmente, existe una real preocupación por parte de algunas instituciones como la FAO y de algunos países de la región por discutir e implementar políticas diferenciadas, una vez que se ha comprobado que las políticas macroeconómicas no benefician al numeroso sector de campesinos. Cf. Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, México, 27-29 de noviembre de 1997.

- e) nuevo rol de la organización campesina;
- f) nuevo rol del Estado en el desarrollo rural.

En el fondo, lo que se debate es, primero, la necesidad de conservar las políticas de desarrollo rural aún dentro del marco del ajuste, pero con un enfoque ceñido a la realidad de los sectores campesinos pobres. Esto constituye en sí mismo un desafío, que parte de un necesario «compromiso moral» con los pobres en un contexto que no es favorable a políticas de corte estructural (Murmis, 1993). En segundo lugar, la necesidad de la presencia del Estado, aunque con un nuevo rol «normativo» y que al mismo tiempo reconozca el papel de instituciones más eficientes en la tarea del desarrollo rural, como las ONG, los gobiernos locales-regionales y las mismas organizaciones campesinas. La tercera variable importante es la de disponer de un marco de políticas macro-económicas que reconozcan un «valor económico» al esfuerzo de los productores más pobres. ¿Es posible impulsar un marco de políticas favorables a los campesinos pobres dentro del neoliberalismo? ¿O es una tarea del mercado, en la cual el Estado no tiene nada que hacer? Las propuestas de instituciones como la FAO y hasta el mismo BM, apuestan por la primera opción. La reflexión es muy simple: una masa de campesinos empobrecidos en países con muy poca estabilidad política es más que una amenaza, una realidad que es necesario controlar. Así por ejemplo, la FAO plantea la «revalorización del medio rural» y la necesidad de desarrollar «políticas de seguridad alimentaria» (1995). El BM, en cambio, reconoce que hay que asignar recursos en tierra para los campesinos aunque sea a través del mercado. El PNUD, insiste en que una estrategia de desarrollo agrario debería estar centrada en los pequeños predios, garantes de la creación de empleo, un mejor uso de los recursos y una distribución igualitaria de los ingresos (1996, p. 109). Se buscaría entonces crear las «condiciones mínimas» para que el campesino cumpla un nuevo papel productivo dentro del ajuste. Éste parece fluctuar desde una inserción competitiva en el mercado mundial aprovechando las ventajas comparativas, sobre todo «el trabajo barato», hasta un rol de «abastecedor del mercado interno», aprovechando el mejoramiento substancial del precio de los productos agrícolas gracias



a las políticas monetarias de revalorización de la moneda. Una tercera variante sería la de «sostenibilidad» de los paisajes agrarios, plenamente aceptada por los neoliberales y que convertiría a los campesinos en «cuidadores de los sistemas de montaña, selva y de otros recursos» que no son por el momento importantes dentro del nuevo modelo económico.

En todo caso, el campesino está nuevamente forzado a entrar en una u otra lógica que escapa a sus propias decisiones. Ésta es una de las limitaciones centrales de los proyectos DRI que deberán ser abordados en el futuro a partir de procesos participativos que consideren una doble dimensión: las iniciativas económicas y sociales de los propios productores y la apropiación del proyecto por las organizaciones. Si lo que se busca es la sostenibilidad de los proyectos, estas dimensiones son seguramente tan importantes como las de la viabilidad económico-productiva. En esta misma línea de pensamiento, se insiste en la participación de los productores campesinos a través de sus organizaciones, acompañada de un rol más activo del Estado en condiciones de una democracia más sólida y participativa (De Janvry, 1994).

Desde la perspectiva de la viabilidad de los pequeños productores campesinos, existe consenso en que estos productores tendrían teóricamente ciertas ventajas en las siguientes líneas:

- a) la producción de alimentos para el mercado interno;
- b) la producción ecológica de productos para «mercados diferenciados»;
- c) la diversificación productiva en base al trabajo artesanal sin encadenamientos y agroindustrial en pequeña escala (con encadenamientos productivos).

La primera línea tiene estrecha relación con la política de seguridad alimentaria y por lo mismo tiene buenas probabilidades de aceptación aún dentro del contexto de las medidas de ajuste. Ésta es una de las principales preocupaciones actuales de organismos como la FAO (1995), cuando se constata que dos de los países andinos están en situación de insuficiencia crítica (Bolivia, Perú), dos

en insuficiencia precaria (Colombia, Ecuador) y sólo uno en suficiencia satisfactoria (Venezuela).

La segunda línea está en cambio relacionada con el reciente interés en la agricultura «agroecológica» de bajo uso de insumos químicos, conservación de recursos naturales y producción de alimentos de «calidad» para consumo de sectores de población de altos ingresos. Existen ya algunas experiencias en la región con posibilidades de incrementar la producción incluso hacia el mercado externo.

La tercera línea tiene que ver con el avanzado proceso de diversificación productiva que se evidencia entre los productores minifundistas y de desarrollo de actividades artesanales, agro-artesanales, de comercio y servicios. Algunas de estas nuevas actividades tienen importantes encadenamientos con la producción agropecuaria (lácteos, frutas, mermeladas, etc.); en cambio otras se desarrollan aprovechando la abundancia de mano de obra todavía ubicada en las comunidades y pueblos a partir de dinámicas externas (tipo maquila «criolla») (Martínez, 1994).

Si se aceptan las actuales críticas al modelo de globalización que muestran, por ejemplo, que el flujo del comercio y la inversión a nivel mundial se dan mayoritariamente en los mercados internos y subregionales (French-Davis, 1997), es posible todavía pensar en una inserción «productiva» eficiente de los campesinos, aún de aquéllos con pocos recursos. Por lo menos existe el «espacio productivo» para ello, los productores, la demanda, pero falta la «capacidad técnica» para desarrollar alternativas eficientes y la voluntad política para desmitificar la «inercia» de la globalización.

## **Algunas conclusiones**

La situación de los campesinos y de las comunidades indígenas en los países andinos, en especial en el Ecuador, se ha deteriorado a partir de la implementación de las políticas de estabilización y ajuste en las últimas dos décadas. Los impactos ciertamente son muy diferenciados entre la masa heterogénea de campesinos. Para los campesinos y comunidades muy poco integrados en el mercado, las políticas de ajuste no habrían tenido un impacto directo tan

dramático como para los campesinos más mercantiles. A más largo plazo, la ortodoxia neoliberal puede marginar a la masa de campesinos pobres, mayoritarios en la subregión y con pocas posibilidades de inserción productiva dentro del actual modelo.

La pobreza rural, es entonces el resultado más dramático de este modelo, cualquiera haya sido su grado de implementación. No obstante, ya desde los años setenta se venía conformando por diversas vías un importante sector de campesinos medios, con más recursos en tierra y volcados hacia el mercado. Allí existe un gran potencial productivo desde el punto de vista agropecuario que no ha sido aprovechado por los países, más inclinados a promover el modelo de la gran empresa capitalista como el paradigma del futuro de la agricultura.

La viabilidad de la economía campesina en la región pasa por solucionar el problema de la pobreza y, en esta línea, no se puede decir nada nuevo que no sea la necesidad del acceso a recursos que no están siendo utilizados óptimamente por las grandes propiedades. Las barreras legales que los neoliberales han logrado construir para frenar los procesos de reforma agraria y consolidar el mercado de tierra, por el momento afectan la estabilidad de los campesinos más pobres. El mercado real de tierras —dadas las actuales condiciones de pobreza de los campesinos— dará paso a nuevos procesos de concentración de este recurso. De esa forma, si no hay una urgente revisión de las leyes agrarias, quedarán fuera los campesinos por más eficientes productores que sean. Las posibilidades de generación de empleo en el medio rural, como una de las medidas para generar ingresos entre los pobres e incrementar su poder de compra de alimentos de primera necesidad, es una de las medidas que el Estado podría implementar sin mayores costos en beneficio de un desarrollo rural más equitativo (Lefeber, 1998).

Las respuestas institucionales y del Estado, actualmente concentradas en los proyectos de desarrollo rural integral, tampoco constituyen una alternativa para los campesinos más pobres, dada su orientación agro-productivista. Pero, y esto es importante, instituciones como las ONG, podrían a través de un serio esfuerzo en leer la realidad, impulsar procesos creativos de desarrollo rural, con

objetivos más cercanos a los intereses de los pobres rurales; de lo contrario, correrían el riesgo de convertirse en intermediarias eficientes del nuevo modelo aperturista, con lo cual su ya debilitado compromiso con los pobres quedaría completamente vaciado de contenido.

Por el momento, salvo los planteamientos que provienen del lado de la sostenibilidad, no se vislumbran nuevas alternativas o nuevas utopías en dirección del campesinado y de las comunidades indígenas. Pero un hecho es cierto, si la dirección del desarrollo pasa por otras vías que no sean necesariamente las del mercado y la globalización, hay mayores esperanzas de que una parte importante de la población de los Andes pueda aportar con su conocimiento, su cultura y sus prácticas productivas a la construcción de una sociedad más equitativa en el futuro.

## Bibliografía

- ALTIERI, M., *Enfoque agroecológico para el desarrollo de sistemas de producción sostenibles en los Andes*, Lima, CIED, 1996.
- ALVARADO, J., «Transacciones de tierras y crédito en la pequeña agricultura comercial», en *Debate Agrario*, n° 20, Lima, CEPES, 1994.
- ARCOS, C. y E. PALOMEQUE, *El mito al debate. Las ONG en Ecuador*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 1997.
- ARROBO, C. y M. PRIETO, *La participación campesina en Proyectos de Desarrollo Rural*, Quito, IICA, 1995.
- BANCO MUNDIAL, *Ecuador Poverty Report*, vol. II, Report n° 14533-EC, 1995.
- BEBBINGTON, A., «Grassroots perspectives on indigenous agricultural development: indian organisation and NGO in the central andes of Ecuador», en *The European Journal of Development Research*, vol. 4, n° 2, diciembre, 1992.
- BEBBINGTON, A. et alii, *Actores de una década ganada. Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*, Quito, COMUNIDEC, 1992.
- BOELEN, Rutgard, «La nueva política de riego en el Ecuador», en *Ecuador Debate*, n° 36, Quito, CAAP, diciembre, 1995.

- BRASS, T., «The Agrarian Myth, the New Populism and the New Right», en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 24, n° 4, Londres, Frank Cass, july, 1997.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1994-1995*, Santiago, 1995.
- CISMOND, O., «Conclusiones del seminario», en *Debate Agrario*, n° 20, Lima, CEPES, 1994.
- CHIRIBOGA, M., «Las ONG y el desarrollo rural en los países andinos: dilemas y desafíos», en *Desarrollo Rural en los Andes*, San José, ALOP, 1995.
- DE JANVRY, A., «Reformas en las áreas económica y social: el desafío de un crecimiento equitativo en la agricultura de América Latina», en *Políticas Agrícolas*, vol. I, n° 0, 1994.
- DOUREJEANNI, A., «No a la privatización de la propiedad del agua», en *Agronoticias*, n° 160, Lima, 1993.
- ESCOBAL, J., «Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura», en *Debate Agrario*, n° 20, Lima, CEPES, 1994.
- FAO, *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macro-económico de América Latina*, Santiago, 1995.
- FLORA, C. B., «Social capital and sustainability: Agricultural and communities in the Great Plains and Corn Belt», *Journal Paper*, n° J16309, Iowa, Iowa Agriculture and Home Economics Experiment Station, Ames, (Project n° 3.281), 1995.
- FFRECH-DAVIS, R., «Alcances económicos de la globalización», en *Nueva Sociedad*, n° 147, Caracas, enero-febrero, 1997.
- FUNDAGRO, *Regularización, Tenencia de tierras y aguas*, Informe final de consultoría, mimeo, Quito, 1996.
- GÓMEZ OLIVIER, L., *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Santiago, FAO, 1994.
- GONZALES DE OLARTE, E., «Modernización a paso de tortuga. Economía campesina en el Perú», en *Nueva Sociedad*, n° 96, Caracas, julio-agosto, 1988.
- *El ajuste estructural y los campesinos*, Lima, Mínima IEP, 1996.
- HEWITT DE ALCANTARA, C., «Introduction: Markets in Principle and Practice», en Cynthia Hewitt de Alcantara (ed.), *Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform*, Londres, Frank Cass, 1993.

- KAY, C., «El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural», en *Nueva Sociedad*, n° 137, Caracas, mayo-junio, 1995.
- KERVIN, B., «Comunidades campesinas: ¿Instituciones obsoletas? (Mercado de tierras: argumentos para un debate)», en *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, Quito, CIRE, 1992.
- KLEIN, E., «El mundo del trabajo rural», en *Nueva Sociedad*, n° 124, Caracas, marzo-abril, 1993.
- LATTES, A., «Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina», en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 28, Madrid, julio-diciembre, 1995.
- LEFEBER, L., «El contenido de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador: observaciones al Reporte Whitaker», en Luciano Martínez (ed.), *Antología de Estudios Rurales*, Quito, FLACSO, 1998.
- MARTÍNEZ, L., *Tipología de productores rurales*, Quito, CAAP, mimeo, 1995.
- *Tipología de campesinos de las áreas PRONADER*, Quito, IICA, mimeo, 1995.
- «El desarrollo rural: limitaciones y alternativas», en *Desarrollo Rural en los Andes*, San José, ALOP, 1995.
- «Organizaciones de segundo grado, capital social y desarrollo sostenible», en *ICONOS*, n° 2, FLACSO, sede Ecuador, mayo-julio, 1997.
- MARTÍNEZ, L. y R. URRIOLA, «El impacto del ajuste en el agro ecuatoriano», en *Debate Agrario*, n° 20, Lima, CEPES, 1994.
- MARTÍNEZ, L. y A. BARRIL, *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*, Quito, IICA, 1995.
- MURMIS, M., «Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano», en *Debate Agrario*, n° 18, Lima, CEPES, 1994.
- MONTOYA, R., *Cultura y Política: ¿Es posible un movimiento quechua en el Perú?*, Lima, mimeo, 1996.
- NORTH, L., «¿Qué pasó en Taiwan? Un Relato de la Reforma Agraria y de la Industrialización Rural», en Luciano Martínez (ed.), *El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural*, Quito, FLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, n° 2, 1997.

- PUTNAM, R. D., *Making Democracy Work, Civic Traditions in Italy*, Princeton University Press, 1993.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1996.
- RIVERA, R., «Nuevas orientaciones del Desarrollo Rural», en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Rural*, FIDA-CIARA-IICA, n° 1, mayo, 1996.
- SANTOS, G. y R. GUERRERO, *Caracterización del Mercado Financiero Rural en la Provincia de Los Ríos*, FINAGRO, mimeo, 1996.
- TOLEDO, V., *Campesinidad, agroindustrialidad, sostenibilidad: los fundamentos ecológicos e históricos del desarrollo*, Grupo Interamericano para el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y los Recursos Naturales, Cuadernos de Trabajo, n° 3, México, 1995.
- «La utopía realizándose», en *Ojarasca en La Jornada*, n° 4, México, agosto de 1997.
- URIOSTE, M., *Desarrollo Rural. Urgente*, La Paz, Tierra, 1995.
- WHITAKER, M., (ed.), *Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en el Ecuador*, Estudio Síntesis, vol. 1, Quito, IDEA, 1996.
- YUNGER, S. et alii, *Incidencia distributiva del gasto público y funciones de demanda en Ecuador*, FALCSO, sede Ecuador, Biblioteca de Ciencias Sociales, n° 3, 1997.