



FORO NACIONAL económico y social

LA SITUACION ALIMENTARIA EN EL ECUADOR

Foros de discusión

*Estrategias para el desarrollo de la
agricultura campesina*

Séptimo Foro: Quito, 13 de octubre de 1988 ✓

La situación alimentaria en el Ecuador

Foros de discusión

ILDIS
Quito - 1988

RESUMEN DE ANTECEDENTES

La producción de alimentos básicos ha experimentado un deterioro en las últimas décadas: se ha reducido la superficie dedicada a su producción, hay un estancamiento de los rendimientos. Ello tiene repercusiones importantes tanto en los ingresos que perciben los productores, particularmente los pequeños, como en las presiones inflacionarias sobre los consumidores, lo que afecta la calidad de su alimentación.

El análisis de la problemática alimentaria requiere de una perspectiva global. En efecto, los problemas de la producción de alimentos, comercialización, transformación agroindustrial y de su distribución están vinculados y a su vez determinados por los modelos de desarrollo y políticas estatales.

Los foros organizados tienen como finalidad elaborar lineamientos para una política alimentaria nacional - en la actualidad inexistente- que considere tanto la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos como el bienestar de los productores campesinos.

OBJETIVOS

- a. Realizar una discusión multisectorial e interdisciplinaria sobre la problemática alimentaria en el Ecuador, sus tendencias y perspectivas, involucrando a representantes de diversos sectores en foros de discusión periódicos.
- b. Proponer, en base de la discusión señalada, los lineamientos básicos para una política tendiente a conseguir mayores niveles de seguridad alimentaria, tanto individual como colectiva.

TEMARIO

Jueves, 14 de abril

09.00 La situación nutricional en el Ecuador
Dra. Wilma Freire

Jueves, 5 de mayo

09.00 Tendencias de la Producción Nacional de Alimentos
Dr. Carlos Julio Jara

Jueves, 9 de junio

09.00 Condicionantes Económicos de la Producción de Alimentos
Ing. Patricio Izurieta

Jueves, 7 de julio

09.00 La Comercialización de Alimentos en el Ecuador
Ing. Víctor Proaño

Jueves, 18 de agosto

09.00 **Alimentos y Agroindustria en el Ecuador**
Ec. Rafael Urriola

Jueves, 8 de septiembre

09.00 **Condicionantes Macroeconómicos en la Producción Alimentaria**
Ec. Ramón Espinel

Jueves, 13 de octubre

09.00 **La Política Estatal y la Cuestión Alimentaria**
Ec. Fausto Jordán

METODOLOGIA

Cada tema que se presente en el Foro será abordado en una sesión de trabajo que tendrá una duración de un medio día. En esta reunión el expositor presentará el tema, el mismo que será comentado por dos especialistas y, a continuación, se abrirá la discusión entre los participantes.

Se aspira a formar un auditorio estable, el mismo que intervendrá en el seguimiento completo del programa.

Coordinación Académica: Manuel Chiriboga

Coordinación Administrativa: Galo A. Chiriboga Z.

Local: Casa Humboldt
Polonia 195 y Vancouver
Teléfono: 548480
Quito - Ecuador

Información adicional:

ILDIS
Av. Colón 1346
Edif. Torres de la Colón
Mezzanine, Of. 12
Teléfonos: 562103/563664
Quito - Ecuador



FORO NACIONAL económico y social

Octubre 13 / 88

E. C. Jordán (Fausto)

1. Salas de pequeños productores
2. Crisis de países americanos
3. Los pequeños productores
4. Estrategias y políticas alternativas.

1. Problemas de muchos países
2. Relaciones sub-regionales - Algunas estrategias en redes andinas. Ventaja comparativa en lana fina, etc.
3. Perspectiva latinoamericana

1. Pequeños productores: Todo lo que se va desarrollo urbano, el desarrollo rural.
2. Desaceleración de 2.7% a 1.8% - Sin embargo crecimiento es el que ha habido menos. Poco crecimiento neta + pobre.
3. Minifundio se ha acelerado. - Trabajo se ha reducido. Crisis represente en los más pobres.
4. Proceso de "modernización" (capitalización) de agricultura de determinada economía agrícola nueva que ha modificado estructura de exportación: ya no se producen más productos.
5. Solución financiera que tienda a elevar. Tiene que ver en políticas macroeconómicas; ↓ inflación. Promovidos por BC Ecuador y otros. Tendencia a disminuir salarios. Aumento de precios. // Modificación de importes; subvenciones a exportables; y otros cambios.

6. Afirmar la infraestructura en producción para la medida:
 - a) la de subsistencia (pequeño ingreso adicional) y desarrollo productivo agrícola - Es el tipo marginal de economía.
 - b) Unidades familiares auto-suficientes. Contribuyen 70% al bienestar interno hasta 20% a exportación.
 - c) al bienestar interno hasta 20% a exportación.
7. Productos de exportación: por protección, protección, etc. ↓ precios arroz, café, cacao. 20% de productos agrícolas - agricultura y compañías agro-industriales.



FORO NACIONAL económico y social

8. Ya casi no se reivindican Tierras. Reforma agraria de la propiedad. Reivindicaciones buenas: ^(indígenas, sistema trabajo, etc.) (tierra y agua). Hay que consolidar un proceso de desarrollo (agrícola) agrario.
9. Capacidades de redamos de organiz. con primas de la dimensión.
10. Gran desinterés de productores: (85%) unido a minifundio o 20 Ha. 5 10 Ha. (Perú: 20 ha o minifundio) (15%) medianos y grandes; 15% Alta concentración en medianos y grandes.
11. Distribución: Menos de 42% de pequeños productores.

| | | |
|-----------|----|----------------------|
| Perú | 88 | (algunos campesinos) |
| Brasil | 64 | |
| Colombia | 67 | |
| Truj | 51 | |
| Ecuador | 41 | |
| Guatemala | 61 | |
12. Aquí están los bases de una economía campesina que puede ayudar a seguridad alimentaria. Hay que reestructurar este sector.
13. Desempleo y empleo: familiar: capacidad instalada o subempleo + 60%; en los otros 30%.
14. Aprovechamiento: 94% y en otros 64%.
15. Vida rural, no es sólo agricultura. Otras actividades. Hay que propiciar desarrollo regional.
16. Fomento de empresas hasta 17 ha.
Remuneraciones a la fin, + 30%.
17. No siempre se requiere tierra para ello.
18. Ingreso por crédito.
Seguro + a corto, a largo → a largo.
19. Estrategias: Hay que hacer decisiones, no sólo de medios sino de objetivos; hay que dar + a estrategias, propuestas, El papel de nuestra institución.
"No hay plata" Hay divisos. Priorizar y programar.
20. Precepto económica campesina.
21. Desarrollar tecnología apropiada, no sólo tecnología.



FORO NACIONAL económico y social

22. Función de economía campesina: 1. Seguridad alimentaria. Seguridad productiva. Producción por el agro.
23. Integrar problemas nutricionales, y producción y otros. Concepto amplios.
24. Avanzar a sistemas de mercados más rápidos, en equidad. A políticas de demanda efectiva. Oferta suficiente. Transparencia de los mercados. Fluctuaciones de precios internacionales. Red de distribución.
25. Que la economía campesina sea equitativa.
sostenibilidad }
autonomía } condición
superioridad }
26. Participación → legitimación.
27. Hay que recuperar la economía campesina.
28. Política diferenciada para pequeños productores.
29. Transferencia de tecnología apropiada, a nivel descentralizado - estructura campesina.



FORO NACIONAL
económico y social



FORO NACIONAL
económico y social



ECUADOR

LA SITUACION ALIMENTARIA EN EL ECUADOR

Foros de discusión

Séptimo Foro: Quito, 13 de octubre de 1988

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

COMO

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

COMO ELEMENTO CENTRAL DE UNA POLITICA ALIMENTARIA

ELEMENTO CENTRAL DE UNA POLITICA ALIMENTARIA

Dr. Fausto Jordán
IICA - Costa Rica

Quito, Ecuador
Octubre de 1988

I. INTRODUCCION

América Latina y El Caribe Efectos de la Crisis Actual en la Economía Campesina.

II. ECUADOR SINTESIS DE LA SITUACION DEL MINIFUNDIO

1. Introducción
2. Magnitud y Significado del Minifundio
3. Aspectos Sociales del Sector Campesino
4. Organización de los Minifundistas
5. Políticas de Apoyo al Campesino
6. Análisis Evaluativo de las Políticas y Estrategias en Relación al Sector Campesino

III. MAGNITUD Y SIGNIFICADO DEL MINIFUNDIO

1. Caracterización del minifundio
2. Ocupación y Empleo
3. Cambios en la estructura Agraria
4. Ingresos
5. Formas Precarias de Tenencia de la Tierra
6. Problemas Jurídicos Relacionados con la Tenencia de la Tierra

IV. ASPECTOS SOCIALES DEL SECTOR CAMPESINO

1. Población
2. Capacidad de Prestión y Logros de las Organizaciones Campesinas
3. Participación de los Campesinos en la Implementación de la Política Agraria.
4. El Esquema Institucional Público y la Participación Campesina en el Desarrollo Rural.

V. POLITICAS DE APOYO AL CAMPESINADO

1. El Desempeño en el Ecuador
2. Estrategia para Fortalecer la Participación Campesina en el Proceso de Reactivación del Sector Agropecuario a nivel de América Latina y El Caribe

VI. ANEXO DE CUADROS

PRESENTACION

El documento sobre Estrategia para el Desarrollo de la Agricultura Campesina como Elemento Central de una Política Alimentaria, ha sido preparado por Fausto Jordán B., quien en la actualidad se encuentra dirigiendo el Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, en la Sede del IICA.

El trabajo que se presenta ha tenido como base dos estudios en los que Fausto Jordán ha participado:

- a) El Minifundio en el Ecuador, solicitado por la FAO y que forma parte de seis estudios de caso que han sido publicados por la Oficina Regional de FAO.
- b) Estrategia para Fortalecer la Participación de la Economía Campesina en la Reactivación del Sector Agropecuario, documento preparado para el Seminario sobre: "El Papel de la Economía Campesina en la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario" organizado por el IICA y que tuvo lugar en San José de Costa Rica del 26 al 28 de setiembre de 1988.

En cuanto al contenido de este documento, está organizado con una introducción que dispone de un sucinto análisis de los efectos de la crisis actual en la economía campesina de América Latina y el Caribe. Los capítulos siguientes tratan la situación de los minifundistas preexistentes en el Ecuador, al final se analiza el desempeño de las Políticas Nacionales de apoyo al campesino, presentadas como Estrategias para Fortalecer la Participación Campesina en el Proceso de la Reactivación del Sector Agropecuario ofreciendo un conjunto de propuestas a nivel de América Latina el Caribe, las cuales podrían estar diseñadas para que los Gobiernos se interesen en forma seria y competente para ejecutar políticas de desarrollo que tengan en cuenta la seguridad alimentaria, la producción, la productividad, la organización-capacitación y participación de los campesinos, el diseño de servicios del sector público bajo mecanismos descentralizados y descentralizados para lo cual se debería contar y concertar con el sector privado no convencional.

El trabajo ha sido solicitado por el ILDIS para un ciclo de conferencias que coordina el Dr. Manuel Chiribaga V., bajo el título de la "Situación Alimentaria en el Ecuador-Foros de Discusión".

I. INTRODUCCION

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EFECTOS DE LA CRISIS ACTUAL EN LA ECONOMÍA CAMPESINA.

La región ha enfrentado, desde principios de esta década, una de las crisis económicas más profundas y prolongadas del presente siglo, acontecimiento este que no se había verificado en los últimos cuarenta años. De hecho, esta crisis cambió drásticamente el escenario de crecimiento económico que venía dándose en el ALC en décadas anteriores.

Tanto la recesión como el proceso de ajuste adoptado por los países de la región han afectado al sector agropecuario con menor intensidad que a los otros sectores de la economía. Esta reacción diferenciada se da en función del peso relativo importante que tienen las exportaciones agropecuarias en ALC, las cuales se han beneficiado con las políticas orientadas a incentivar al sector exportador como estrategia para superar el desequilibrio de la balanza de pago.

No obstante, la ventaja relativa del sector agropecuario sobre los otros sectores de la economía, sus tasas de crecimiento cayeron de 2.7% para el 1.9% en los últimos ocho años. Esto indica claramente que este sector también ha entrado en un proceso de desaceleración de su ritmo de crecimiento, como resultado de la reducción de las inversiones públicas y privadas, asociado a la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas tradicionales que contrarrestó los aumentos en volúmenes producidos.

Por otra parte, esta crisis se refleja en un deterioro generalizado de los indicadores económicos y sociales, de manera particular se observa un desequilibrio de la balanza de pagos y una caída significativa de la tasa de inversión, así como el aumento del desempleo y la inflación y pérdida en los salarios reales.

Estos problemas han afectado con diferente grado de intensidad los diversos estratos de la población urbana y rural. Los efectos de la crisis de ALC se materializan también dentro del cuadro de la pobreza rural, pequeños productores campesinos, minifundistas y asalariados, tal como se han puesto en evidencia anteriormente, acelerando algunas de sus tendencias.

En primer lugar, la pobreza rural se ha agudizado en los países de ALC, siendo los campesinos minifundistas y sin tierra los más afectados.

En segundo lugar, el aumento del número de minifundios se ha acelerado en la mayoría de los países de la región, mientras que el promedio del área explotada por estas unidades campesinas se ha visto reducida. Es decir que, como producto de la crisis, la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos han disminuido aún más, así como el aprovechamiento potencial de su mano de obra.

En tercer lugar, el mercado laboral rural se ha modificado en la última década, generando mayores tasas de desempleo y subempleo en el sector.¹

La población campesina y el número de pequeñas unidades de producción se han incrementado en términos absolutos y relativos, en la mayoría de los países de ALC.²

El milenio sin campesinos que muchos y desde diversas posiciones teóricas e ideológicas esperaban para América Latina, no llegó. Ni el largo proceso de desarrollo y modernización del agro, ni la reciente crisis económica por la que atraviesan los países de la región, ni las actuales políticas de ajuste y estabilización han conducido a la desaparición del campesinado. En un complejo proceso de descampesinización y recampesinización, de adecuación, resistencia, extinción y proliferación de las pequeñas unidades de producción, el campesinado como un todo persiste.

Las estrategias de desarrollo rural y de reactivación agrícola deben internalizar esta realidad, prestándole renovado interés y especial atención, si se quieren formular políticas que dinamicen al segmento mayor de la población rural, y al mismo tiempo contribuyan a eliminar las causas de la pobreza que padecen millones de familias rurales.

1. POLITICAS DE AJUSTE Y DIFERENCIACION CAMPESINA

A. Políticas de ajuste

Si se quiere analizar la relación existente entre la crisis y el campesinado, es necesario hacer un recuento de las principales políticas de estabilización y ajuste que han emprendido la mayoría de los Estados de ALC, como respuesta a la misma situación de crisis de sus economías y como producto de negociaciones emprendidas con organismos internacionales de financiamiento.

La contracción productiva y la desaceleración del crecimiento económico, el desempleo y la inflación, la depresión del mercado interno y el deterioro de los términos de intercambio internacional tienen efectos decisivos sobre la

economía campesina. También las medidas tomadas por el Estado en el contexto de la crisis económica tienen repercusiones contundentes sobre la dinámica de las pequeñas unidades de producción agropecuaria.

Las principales medidas que afectan al sector agropecuario como un todo y de manera específica a los pequeños productores tienen que ver con las políticas macroeconómicas orientadas a: i) reducir la inflación (vista como desequilibrio interno); ii) corregir los desequilibrios en la balanza de pagos; iii) disminuir la participación del Estado en la actividad económica y en la regulación del mercado, y iv) acelerar el crecimiento a partir de la promoción de la supuesta eficiencia microeconómica.⁴

Estas políticas se enmarcan dentro de los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos respectivamente por el FMI y por el Banco Mundial. En el primer caso, mediante las llamadas "cartas de intenciones" y "criterios de desempeño", el organismo financiero se orienta principalmente a corregir los desequilibrios interno y externo de los países en los que interviene, condicionando la dotación de recursos financieros a la aplicación de medidas fiscales y monetarias que afectan principalmente el nivel y la composición de la demanda agregada.

En el caso del Banco Mundial, este organismo mediante los "préstamos de ajuste estructural" (SAL) establece un conjunto de políticas a aplicarse, como condición para la concesión de recursos financieros al país solicitante, que comprende medidas dirigidas a afectar primordialmente la oferta agregada. Es decir, políticas orientadas a la modificación de la estructura productiva del país, enfatizando su orientación hacia el exterior; a la eliminación de subsidios y utilización de precios de referencia internacionales; al establecimiento de tasas de interés "realistas", es decir que tomen en cuenta el nivel de inflación; a la privatización de servicios públicos y desmantelamiento de empresas estatales consideradas ineficientes; y a la definición de una tasa de cambio que mantenga la competitividad de la producción nacional en los mercados mundiales.⁵

Entre las políticas que afectan, principalmente, la actividad agropecuaria y especialmente a los pequeños productores, se pueden citar:

- Políticas salariales tendientes a mantener deprimido el nivel de los salarios;
- modificaciones en los precios de determinados insumos y servicios públicos;
- aumento en los precios de los productos agrícolas, especialmente los alimentos;
- Incremento de las tasas de interés;

1 DE JANVRY, Alain, "Investment Strategies to Combat Rural Poverty: Notes for Latin America", University of California, Berkeley, 1988.

2 CEPAL/FAO, "Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe", 1986.

3 GOMEZ, Sergio y ECHENIQUE Jorge, "La agricultura chilena: las dos caras de la modernización", FLACSO AGRARIA, Santiago, marzo de 1988, pp. 101.
BRIGNOL MENDES, R., "El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil", Revista de la CEPAL, No. 33, Diciembre de 1987, pp. 49.
IICA, "Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el Istmo centroamericano y República Dominicana", PROADER, febrero de 1988, pp. 12 y 13.

4 IICA, "Los programas de ajuste estructural y sectorial: Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura", Serie Documentos de Programas, No. 1, San José, Agosto de 1987, pp. 14.

5 Ibidem.

6 GEORGE, Susan, "A Fate Worse than Debt", Penguin Books, London, 1988.

- e. modificación en los impuestos;
- f. disminución de la inversión pública y privatización de servicios y empresas del Estado;
- g. políticas de incentivos y transferencia de subsidios a productos exportables;
- h. eliminación o reducción de tarifas y controles a la importación de insumos y alimentos;
- i. disminución de recursos para el financiamiento de proyectos de reforma agraria y desarrollo rural.

Es necesario aclarar que, si bien los paquetes de políticas propuestos por los organismos financieros citados se basan en diagnósticos generales y resultan por lo tanto relativamente indiferenciados respecto a las especificidades regionales y de tamaño de los países en cuestión. La aplicación y puesta en práctica de políticas concretas resultan variadas de un país a otro, en dependencia de una serie de factores, entre los que vale destacar la relación de fuerzas existentes entre grupos e intereses divergentes en cada uno de los países de la región.

Igualmente es necesario subrayar que la crisis económica y las propuestas de estabilización y ajuste afectan de manera diferenciada al campesinado en un mismo país y generan en éste respuestas y estrategias distintas para asumirlas. Se comete un error inmenso cuando se pretende analizar el impacto de la crisis sobre el sector agropecuario, sin tomar en cuenta su complejidad y diversidad internas, sin tener en consideración que una misma medida, no sólo afecta en grado diferente, sino que puede tener signo distinto, según se trate de grandes, medianos o pequeños productores. Pero aún se incurre en un error cuando identificando al campesinado como un segmento específico del sector agropecuario, que se ve afectado de manera particular por la crisis y el ajuste, no se toma en cuenta, al mismo tiempo, su diferenciación interna.

B. Diferenciación campesina

La relación entre crisis y economía campesina debe enfocarse como una relación en la que uno de los extremos del binomio, el campesinado, juega también un papel activo y no de simple objeto impactado por la contracción, la inflación y el ajuste. Este no sólo sufre las consecuencias de la crisis sino que, a partir de su propia racionalidad, dominada más por una intención de sobrevivencia familiar que por el criterio empresarial de maximizar el beneficio, reacciona, diseña y pone en marcha variadas estrategias que les permitan atenuar, sobrevivir y superar sus embates.

Estas estrategias, aunque definidas a partir de la misma racionalidad, se diferencian entre sí según sea la dotación de tierra y agua disponibles; el tamaño y la composición familiar; el grado de especialización productiva; el nivel de dependencia y articulación al mercado; el acceso a recursos crediticios y servicios públicos; el tipo de tecnología utilizada; la necesidad de recurrir en forma permanente o estacional a la venta de fuerza de trabajo; la forma y el nivel organizativo presente, y la capacidad de negociación política de la que dispongan.

El campesinado de ALC no es una entelequia social estática o el remanente anacrónico de formas productivas precapitalistas. El campesinado lati-

noamericano y del Caribe es resultado del proceso capitalista en el campo y es complemento fundamental de la acumulación de los sectores empresariales agropecuario y urbano.

Una de las funciones principales del campesinado continúa siendo su contribución al mercado de trabajo para satisfacer los requerimientos de mano de obra de las unidades productivas empresariales. De hecho, la creciente especialización productiva de estas unidades ha incrementado la demanda estacional por la mano de obra disponible en los minifundios.

Las evidencias fundamentan la importancia que tiene este sector en la producción de alimentos para el mercado interno, pero a esta constatación, hay que agregar el hecho de que, "en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada, no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la de retorno esperada de actividades alternativas".

La economía campesina se encuentra definitivamente incorporada a la economía nacional y es la forma en que se integra a la estructura productiva global la que define su dinámica y situación actual, su relación con la crisis económica y el ajuste. En esa medida, es conveniente distinguir, dos segmentos del campesinado, que por su relación diversa con el contexto económico global, presentan condiciones específicas de integración, y son afectados y responden de manera diferenciada ante la crisis y a las políticas de ajuste.

El primer segmento estaría representado por las unidades campesinas de "infrasubsistencia" o "subfamiliares". Estas unidades que dependen de ingresos salariales adicionales para completar su subsistencia son productoras, fundamentalmente de productos básicos, pero al mismo tiempo, dada su baja disponibilidad de tierra y producción, resultan comprador neto de alimentos. Este es el segmento mayoritario del campesinado latinoamericano y probablemente el más afectado negativamente por la crisis y el ajuste en todos los países de ALC. Los efectos sobre este segmento y las respuestas y adecuaciones que posiblemente han generado se pueden resumir de la siguiente manera:

- a. La reducción de los salarios reales agrícolas que han experimentado la mayoría de los países de ALC, ha mermado el ingreso familiar campesino, en términos reales.

- 7 SCHEJTMAN, Alexander, *Seguridad Alimentaria, campesinado y agroindustria*, en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Op. Cit., pp. 78.
- 8 BARTRA, Roger, *El campesinado: base económica y carácter de clase*, Aguirre y Beltrán editores, México D.F. WARMAN, Arturo, *Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio*, en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Bustamante Roldán, Jorge, compilador, Fondo DRI, Ministerio de Agricultura, Bogotá, noviembre, 1987; DE JANVRY, Alain, Op. Cit.
- 9 DE JANVRY, Alain, Op. Cit., pp. 13

- b. El aumento de los precios de los productos alimenticios, ha perjudicado a este segmento de productores agropecuarios, por su condición de compradores netos de alimentos.¹⁰
- c. El creciente desempleo urbano ocasionado por la crisis industrial y la contracción del gasto público, ha lanzado contingentes de trabajadores de poblados urbanos a competir con este sector del campesinado en el mercado de mano de obra estacional.¹¹ La presencia de un nuevo oferente de fuerza de trabajo en el mercado estacional de mano de obra, contribuye a deprimir los salarios rurales y disminuir las oportunidades de empleo estacional para las familias campesinas que requieren de ingresos salariales para adquirir la canasta básica.
- d. Es previsible que se haya intensificado la sobreexplotación de sus pequeñas parcelas, como estrategia de sobrevivencia, con efectos fatales sobre la conservación de los suelos.
- e. Se nota una tendencia a que este segmento del campesinado diversifique aún más su producción, al incorporar o reasumir actividades artesanales, pastoriles, venta de servicios y participación en la construcción de infraestructura rural y en procesos agroindustriales y extractivos.¹² En este sentido, es necesario modificar la imagen del campesinado como sinónimo de agricultor, esta modalidad poliprodutiva (y no sólo policultora), puede ser el resultado de las nuevas y difíciles condiciones de sobrevivencia a partir, exclusivamente, de la actividad agrícola.
- f. En los últimos años se ha reducido en forma severa la productividad del trabajo de este segmento del campesinado de ALC. Varias razones se aúnan y explican el fenómeno: En primer lugar, la escasez de tierra obliga a que un número creciente de productores familiares activos se conglomeren en la misma finca. En segundo lugar, en aquellos países con frontera agrícola abierta, muchas de las unidades de infrasubsistencia se ubican en zonas tropicales húmedas de reciente colonización con un frágil balance ecológico, carentes de infraestructura básica y con difícil acceso a mercados. En tercer lugar, la sobreexplotación del suelo como resultado de la intensificación de su cultivo (disminución de tierras en barbecho y descanso, ampliación de cultivos

transitorios, siembra de áreas no aptas, rotación indebida), provoca una disminución de su fertilidad. En cuarto lugar, el aumento de los precios de los insumos agrícolas ha reducido sensiblemente la aplicación de fertilizantes y plaguicidas.

- g. Dadas las condiciones de equilibrio que tiene la economía de sobrevivencia de este segmento campesino, es posible que estas unidades se hayan volcado con mayor fuerza hacia el autoconsumo, en un intento por disminuir el riesgo, ante un mercado desfavorable y crecientemente especulativo.
- h. La pérdida en salarios reales y la disminución del gasto público, especialmente en programas sociales, en ALC, ha golpeado fuertemente la calidad de vida de este segmento de la población rural. Así por ejemplo, los recortes en programas de salud es del orden del 20 al 25% en la mayoría de los países de la región.

El segundo segmento de pequeños productores estaría integrado por unidades familiares autosuficientes. Es decir, por aquellas que logran generar los ingresos monetarios o en especie necesarios para asegurar su subsistencia, sin tener que recurrir a actividades fuera de la finca, y que al mismo tiempo se abastecen fundamentalmente de fuerza de trabajo familiar. En la mayoría de los casos se trata de vendedores netos de alimentos,¹³ que están en capacidad de producir para las necesidades básicas y logran comercializar un excedente, o de lo contrario se trata de productores esencialmente mercantiles, que venden la mayor parte de su producción y compran sus alimentos en el mercado. Es también un segmento perjudicado por la crisis, aunque algunas medidas del ajuste podrían compensar en algo su deterioro económico. A continuación se resumen los principales efectos y respuestas provocadas en este tipo de unidades campesinas:

- a. El incremento de los precios de los alimentos puede haberlas favorecido, siempre y cuando la estructura del mercado no hayan logrado extraerles una mayor porción del valor producido. Igualmente, aquellas unidades vinculadas al mercado exterior, pueden haber sido beneficiadas por las políticas de cambio. Sin embargo, el aumento de los precios de los insumos, provocados por la eliminación de los subsidios, por el deterioro de los términos de intercambio y la inflación contrarrestaron esas ventajas.
- b. Algunas de estas unidades trabajan con recursos crediticios, por lo cual es posible que hayan tenido que reducir o eliminar el uso del crédito, como consecuencia del incremento en las tasas de interés y la eliminación de tasas subsidiadas para los pequeños productores. Las consecuencias negativas sobre las inversiones en mejoras de las fincas y atención y renovación de cultivos permanentes son previsibles.
- c. El alto grado de concentración de la tierra y la inflación provocan movimientos especulativos sobre el precio de la tierra que impiden a este segmento campesino la expansión de sus predios. Más bien, este tipo de unidades se ve involucrada en la dinámica

10 Ibid, pp. 17

11 Este fenómeno, más que a una aparente "urbanización del campo", obedece más bien a la "ruralización de las ciudades", producto de los flujos migratorios campo-ciudad, que ahora se revierten estacionalmente como parte de las estrategias de sobrevivencia de estos segmentos de la población.

12 PLAZA, Orlando, *Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos*, en: Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural.

13 Incluso en algunos países se habla de una modificación del patrón familiar nuclear como unidad de asentamiento rural, para dar pie a unidades plurifamiliares.

14 DE JANVRY, Alain, *Op. Cit.*, pp. 13

15 Ibidem.

mica de subdivisión, venta y fragmentación, con grandes probabilidades de que, de mantenerse la situación imperante, muchas de estas familias calgan dentro del segmento de infrasubsistencia.

- d. El deterioro de los precios de algunos productos comerciales tradicionales (café, caña de azúcar, cacao, algodón), ha lanzado a un número creciente de productores familiares a la búsqueda de nuevas alternativas productivas (plantas ornamentales, verduras, flores, fresas, nuez de macadamia, cardamomo, etc.) favorecidas por las políticas de incentivos para la exportación. Los resultados de esta situación son imprevisibles, pues se trata de productos que no cuentan con el debido respaldo tecnológico en sus países y cuya inserción en el mercado internacional se encuentra poco consolidada: no existe el conocimiento local para su mercadeo y comercialización y los precios y la demanda son inestables.
- e. El alto costo de la tecnología y los insumos importados ha ocasionado aún una mayor utilización de prácticas intensivas en el uso de mano de obra y el abandono de tecnologías de costo elevado. La incorporación de tecnología alternativa de bajo insumo importado ha sido mínima, ya que no se cuenta, en este campo, con el necesario respaldo técnico, a causa de las políticas indiferenciadas de asistencia técnica prevalentes.¹⁷

2. ORGANIZACIÓN CAMPESINA Y CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN

El impacto de la aplicación de las medidas de estabilización de ajuste, en los diferentes estratos de la población, depende también de la representación y capacidad de negociación política en manos de los distintos sectores sociales afectados. Es evidente que en la mayoría de los países de ALC el campesinado, se encuentra débilmente representado en las distintas instancias del Estado y en el complejo engranaje que determina la toma de decisiones políticas. Esta situación ha propendido a agravarse en los últimos tiempos, debido al mayor peso político que han adquirido los distintos sectores urbanos.

Como producto de la crisis, la organización campesina no necesariamente se ha fortalecido. Es posible incluso, que en algunos países la organización y movimientos campesinos no haya alcanzado los niveles del período de los programas de reforma agraria impulsados en décadas anteriores, en donde la lucha por la tierra, dentro de ese contexto requería la formación de organizaciones a escala regional y nacional. Lo que sí es un hecho es que el carácter de la organización campesina se ha modificado. A continuación se adelantan algunas posibles tendencias que tendrán que constatare en el futuro:

- a. Modificación de la dimensión y el contenido de sus reivindicaciones. Estas se diversifican; a la lucha por la tierra y mejoras salariales, se suman las demandas por precios justos, crédito, insumos. (A la acción reivindicativa se suman nuevos actores; en contraste con el escenario de movilización rural de los años setenta, la crisis económica de la presente década, lanza a los pequeños propietarios a la arena de la reivindicación social. Sus

acciones se orientan a demandar condiciones productivas que les permitan evitar el mayor deterioro de sus ingresos (tierra, precios). Sin embargo, se enfatiza también la dimensión autogestiva (organización de fondos de crédito, centros de acopio, estructuras de comercialización, capacitación, asistencia técnica, proyectos productivos). La crisis que amenaza la sobrevivencia del pequeño productor, y la reducida capacidad del Estado para responder a sus exigencias, lo obligan a desarrollar una estrategia organizativa hacia la utilización del potencial productivo de las comunidades.¹⁸

- b. La base de cohesión se vuelve más local y focalizada.¹⁹ El proceso de diferenciación social y la heterogeneidad productiva que se ven exacerbados durante la crisis, diversifica los intereses y pulveriza objetivos organizacionales, convirtiendo las grandes organizaciones nacionales campesinas en entidades de manejo más complejo, para representar intereses sumamente variados y, a veces, dispersos.
- c. Debido a la intensificación de los procesos migratorios y de diversificación social durante el período de crisis, las comunidades campesinas indígenas han visto debilitada su estructura organizativa tradicional estructurada sobre condiciones de homogeneidad cultural y social.²⁰
- d. Un interlocutor relativamente nuevo para el campesinado cobra cada vez mayor importancia en la escena rural; ofrece una serie de servicios y presta apoyo a las organizaciones campesinas: los organismos no gubernamentales (ONGs) de desarrollo. Estas organizaciones privadas, sin fines de lucro, acompañan a las organizaciones campesinas en sus distintas acciones y brindan a los pequeños productores asistencia técnica, capacitación y recursos financieros, ocupando, en muchas ocasiones, espacios que han debido ser abandonados por el Estado, como producto de las políticas fiscales.²¹

17 REUBEN SOTO, William, *Producción, organización y educación en el contexto de la crisis centroamericana*, Ponencia presentada en la VIII Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Managua, abril de 1988.

18 PEARS, Andrew, *Peasant Based Rural Strategies*, en: *Seeds of Plenty, Seeds of Want*, Franck Cass, London, 1984, Chapt. I.

19 SCHEJTMAN, Alexander, *Op. Cit.*, pp. 81

20 REUBEN SOTO, William, *Op. Cit.*

16 PIÑEIRO, Martín E., *Issues and Options Regarding the Generation and Transfer of Technology for Poor Small Farmers*, IICA, Keynote Presentation IFAD/Korean Seminar, Seoul, May 30-June, 1988.

II. ECUADOR SINTESIS DE LA SITUACION DEL MINIFUNDIO

El sector rural del Ecuador se caracteriza por una marcada incidencia de marginalidad socio-económica y bajos niveles de productividad, especialmente en alimentos para autoconsumo y satisfacción de la demanda de la población urbana. Durante las últimas décadas, el Estado y diversas organizaciones privadas de desarrollo han venido diseñando y ejecutando programas orientados a erradicar la marginalidad y pobreza existente en el sector minifundinario y atenuar los bajos índices de producción y productividad agropecuaria que lo caracterizan.

Un fenómeno de indudable trascendencia que presenta este grupo campesino, es el acelerado proceso de diferenciación interna, donde la frustración de su aspiración a la tierra, unida al crecimiento demográfico de su familia y al deterioro de los recursos naturales por su sobreuso, ha determinado el desarrollo de tendencias de diferenciación socio-económica del campesinado y en consecuencia sus posibilidades de dinamizarse y entrar en el contexto de las economías de corte empresarial son nulas a mediano plazo, a excepción de puntuales grupos que solo con atención estatal podrían asegurar una subsistencia familiar mínima.

En 1975, el 65 o/o de la población rural vivía en absoluta pobreza, en el sentido de que no tenían medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. La línea absoluta de pobreza en áreas rurales era inferior en el 32 o/o al área urbana y la distribución del ingreso rural per cápita estimado en US\$406 - dólares de 1980 - fue deficiente y era el 45 o/o más bajo que el promedio nacional; además el

40 o/o de la población rural se ubicó debajo de la línea de pobreza relativa al disponer de un tercio del ingreso promedio rural. Los ingresos rurales en la Sierra confirman esta desigual distribución del ingreso, donde exactamente el 30 o/o del ingreso total es apropiado por el 2 o/o de la población rural, indicando una diferencia 27 veces más alta entre el ingreso per cápita obtenido en las unidades empresariales respecto al de fincas minifundarias, por lo cual no puede sorprender una reciente estimación de que los ingresos promedios reales en 1981 de los empleados autónomos en los sectores rural y urbano, estuvieron por debajo del nivel que tenían en 1970.

La escasa disponibilidad de servicios en el área rural se refleja en las siguientes cifras: en 1982 hubo 1,4 médicos por cada 10.000 habitantes, el 68,4 o/o de las casas no disponían de luz eléctrica, el 71,3 o/o no contaban con servicios sanitarios, los subsidios gubernamentales fueron 10 veces más altos en las áreas urbanas que en las rurales y su distribución entre fincas minifundarias y empresariales la más desigual de todas, el subsidio per cápita sobre las pequeñas unidades equivalió al 2 o/o de los subsidios recibidos por las grandes unidades.

En consecuencia en el sector rural minifundario se localizan alrededor de dos millones de personas afectadas por problemas de desocupación, subempleo, nulo acceso a los recursos de producción y servicios del Estado, redundando en una amplia discriminación de la pobreza en el área.

2. MAGNITUD Y SIGNIFICACION DEL MINIFUNDIO

Caracterización del Minifundio

Ponderando las conceptualizaciones que definen los límites y alcances de la agricultura campesina, el grupo de estudio definió que para el caso ecuatoriano, el sector minifundario puede razonable y conservadoramente considerar aquellos agricultores que explotan o son dueños de extensiones de hasta 20 hectáreas —según el Censo Agropecuario de 1974 el tamaño promedio nacional de la unidad agropecuaria en el estrato de 10 a 20 hectáreas es de 13,16 has. De todas maneras se reitera que el concurso de un conjunto de variables, hacen posible determinar la superficie que debe ser considerada como minifundio. Esta agregación de la información es necesaria, aun cuando conscientemente se tiene en cuenta que la superficie de las unidades consideradas minifundios, no puede ser igual para todo el país y que mostrará variaciones entre ecozonas, según la calidad del suelo y los recursos biológicos complementarios para hacerla producir, teniendo importancia incluso el nivel de accesibilidad a los mercados.

El Censo Nacional Agropecuario de 1974 registró la presencia de 516.916 unidades de producción, de las cuales 441.111 — 85,3 o/o — podían considerarse minifundistas propiamente tales, el resto corresponde a unidades empresariales y demás. Del total de explotaciones agrícolas, el 70,3 o/o se encontraban en propiedad, entendiendo por tales aquellas en plena propiedad, beneficiarios de la Reforma

Agraria y/o Colonización y poseedores de tierras comunales y/o cooperativas de productores, mientras que el 29,7 o/o se encontraban bajo tenencia precaria, vale decir, tenencia en arrendamiento y tenencias simples y mixtas, estos porcentajes por tipos de tenencia, prácticamente se mantienen al interior de las magnitudes minifundarias y fundiarias.

Respecto al control de las 7.955.248 has. que todas las unidades ocupan, el 18,4 o/o se encontró en manos de fincas minifundistas, mientras que el 81,6 o/o se distribuía en fincas no minifundistas. Con ligeras variaciones, la proporción de superficie en propiedad ocupada por los minifundios y la cubierta por las unidades empresariales fluctuó en alrededor del 70 o/o para ambas, siendo ligeramente superior el porcentaje de hectáreas que los minifundistas mantienen en tenencia precaria, que el de plena propiedad.

La participación en 1975 del minifundio en la producción nacional para diez productos de consumo básico representativos en la dieta nacional y de alta ponderación en el Índice de Precios al Consumidor, fue como mínimo el 41 o/o de la producción, destacando el alto porcentaje de maíz suave, habas, cebada y arroz donde su participación superó el 63 o/o de aporte promedio. Respecto a los tres más importantes productos agrícolas de exportación, las estructuras minifundarias aportaban ese año el 18 o/o de la producción de banano, el 35,9 o/o de la producción de cacao y el 48,8 o/o de la producción de café. Además el 70 o/o o más de las especies porcina, ovina y avícola se localizaban en explotaciones de hasta 20 has, demostrando la importancia del sector de pequeños productores en la satisfacción de la demanda de productos básicos.

La presencia de la economía campesina en las diferentes formas de producción, analizada en función de la superficie que ocupa, muestra que en promedio el 70,1 o/o de la superficie dedicada a la producción de alimentos de consumo básico, estaba en manos de propiedades minifundistas; la superficie cultivada por cultivos clasificados, como plantaciones permanentes y semi-permanentes, representó el 44,3 o/o, mientras que la superficie promedio cubierta en cultivos de ciclo corto de uso industrial, porcentualmente correspondió a un 53,4 o/o.

Ocupación y Empleo

En las unidades minifundarias destaca la mano de obra de origen familiar al representar más del 62,4 o/o de las jornadas ocupadas en la actividad agrícola y alrededor del 96,8 o/o de las jornadas utilizadas en la actividad pecuaria y en otras actividades. Esta alta utilización de jornadas familiares hace prácticamente innecesario en los minifundios requerir jornadas de otras fuentes y solo en la actividad agrícola la mano de obra temporal participa con un porcentaje relevante que alcanza el 31,4 o/o, mano de obra prestada bajo la forma de ayuda, solo en esta actividad y en estas unidades se presenta con mayor fuerza al participar con el 5,4 o/o.

Para el caso específico de un reciente proyecto DRI en la Sierra, se observó

que la relación entre los requerimientos de las jornadas utilizadas en actividades silvo-agropecuarias en la situación sin proyecto y oferta de mano de obra familiar para los estratos de tamaño de 0 a 2 y 10 a 20 hectáreas, representaban el 19,7 y el 74,2 o/o del tiempo ocupado respectivamente, quedando un excedente de jornadas no utilizadas que fluctuó entre el 80,3 y el 25,8 o/o; equivalente a liberar entre 2 a 0,65 personas cada año para efectuar trabajos en fincas de mayor tamaño o directamente migrar a las grandes ciudades. Y aun cuando el balance oferta/demanda de mano de obra puede variar en función de la estructura productiva y la dotación de animales al interior de cada propiedad, las evidencias confirman que esta situación no es muy disímil en otras áreas de la región interandina, si es que no es más grave.

Por tanto, es evidente la relación inversa entre tamaño de la unidad de explotación y oferta de mano de obra, indicando que a mayor tamaño de la propiedad, es menor la disponibilidad anual de jornadas de trabajo.

Durante todo el año las fincas menores a las 20 hectáreas, no presentan déficit de jornadas laborales, a diferencia de UPAs más grandes que se convierten en demandantes netos de mano de obra, demanda que es insuficiente para absorber alrededor del 48 o/o de la PEA en el área rural que está subocupada o abiertamente desempleada.

El tiempo productivo que desarrolla la mano de obra familiar y su distribución por actividades, presenta el mayor porcentaje del tiempo que se dedica a cultivos, con el 38,7 o/o, seguido de la actividad pecuaria y forestal, con el 18,3 o/o y el 16,3 o/o respectivamente; estas tres actividades son las más importantes, pues ocupan más del 70 o/o del tiempo total; solo en actividades de transformación de productos, trabajos por el dueño, actividades independientes y trabajos sociales, los porcentajes de tiempo ocupado por las familias minifundistas son substancialmente mayores a los del resto de explotaciones. En comercialización, trabajos colectivos y ayuda mutua, los porcentajes de tiempo son similares; únicamente en actividades de desmonte y mantenimiento, la fracción de tiempo dedicado en explotaciones empresariales es superior a los minifundistas.

Cambios en la Estructura Agraria

La aplicación de la legislación agropecuaria ha producido evidentes cambios en la estructura agraria, los Censos Agropecuarios de 1954 y 1974, destacan que si bien el fenómeno de concentración de la tierra persiste, la estructura agraria se modificó substancialmente, ya que se observa un incremento del número de explotaciones y de tierras censadas, atribuible a las distintas superficies, cubiertas por los dos Censos; entre 1964 y 1984, el IERAC entregó 2'280.000 has., por concepto de colonización.

El Censo Agropecuario de 1954, indica que la estructura de tenencia de la tierra presentaba una desigual distribución, donde el 0,4 o/o de las explotaciones

agrícolas tenían más de 500 hectáreas, constituyendo el 45,1 o/o del total de superficie censada y encontrándose en manos de alrededor de 1.400 familias, mientras que el 89,8 o/o de las explotaciones poseían apenas el 16,6 o/o de la superficie cultivada con extensiones individuales menores a las 20 hectáreas.

En esos años el sistema de hacienda era el marco predominante de posesión y explotación de la tierra y concomitante al desigual reparto de esta, correspondía la difícil situación del campesinado, que asentado en zonas marginales de minifundio, insuficientes para absorber la fuerza de trabajo familiar y satisfacer las necesidades de reproducción, se veía obligado a trabajar para quienes tenían el control de la propiedad. Así, entre las haciendas y parcelas menores se creó un sistema de convivencia, basado en la entrega de prestaciones de servicios y/o el pago en especies o dinero por parte de los campesinos, a cambio de la utilización de ciertos recursos de la hacienda — pastos, leña, agua, tierra, etc.

En el Censo Agropecuario de 1974 los predios mayores a 500 has. redujeron su superficie en 557.528 has., distribuyéndose estos en estratos más pequeños por mecanismos de herencia, compra-venta o afectaciones por la Reforma Agraria. En forma paralela, crecieron los estratos de 20 a 50 y de 50 a 100 has. que aumentaron su superficie en más de 1,5 millones de has. El número de propiedades en estos rangos crece en 37.091 unidades, indicando la aparición de estratos agrarios medios que pasan a controlar procesos productivos importantes.

Estos cambios en la estructura de la propiedad y acceso a la tierra no pueden ser imputados exclusivamente a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, sino que obedecen simultáneamente a divisiones hereditarias, compra-venta y fraccionamiento de grandes propiedades, afectaciones realizadas por el IERAC, desarrollo de un importante proceso de colonización, entrega de la Iglesia Católica de las propiedades que poseía y por negociaciones tendientes a readecuar el tamaño de las grandes unidades de producción.

Ingresos

La distribución del ingreso para la población económicamente activa dedicada a labores agrícolas en 1974, indica que el 30,5 o/o más pobre de los receptores de ingreso obtuvo ingresos anuales menores a US\$520, en precios de 1980 y el 68 o/o más pobre obtuvo menos de US\$952. En el otro extremo el 1,5 o/o más alto de los receptores de ingreso con el 25,3 o/o del ingreso total, recibieron más de US\$9.880.

Las fuentes de ingreso rural por tamaño de finca en 1974, muestran que el ingreso monetario neto proveniente de la agricultura, constituyó el 21,4 o/o del ingreso total para unidades de menos de una hectárea; aumentando su importancia relativa en unidades más grandes, al representar el 78,8 o/o del ingreso total para propiedades superiores a las 20 hectáreas. Las remuneraciones salariales para activida-

des agrícolas y no agrícolas, mantuvieron una relación inversa al tamaño de la finca y fluctuó entre el 58,9 y el 10,3 o/o del total del ingreso de las propiedades minifundarias. El comercio y actividades relacionadas aportaron el 4,9 o/o del ingreso total de todas las unidades y el alto porcentaje de participación en la composición del ingreso total, del ítem "remuneraciones no agrícolas" para las UPAs más pequeñas, fue consistente con la alta disponibilidad de mano de obra que estos presentaron.

Destaca la relación inversamente proporcional existente entre ingresos agropecuarios anuales por hectárea y tamaños de finca, donde para una misma unidad de superficie, las UPAs más pequeñas son más eficientes que las explotaciones de mayor extensión, al mantener una utilización altamente intensiva de la unidad agrícola. En unidades con menos de 20 hectáreas el valor promedio de la producción era de US\$813,4, comparados con solamente US\$268,2 por hectárea en unidades no minifundarias. En cuanto a beneficio neto, las cifras fueron de 621,4 y 192,7 dólares respectivamente.

Formas Precarias de Tenencia de la Tierra

La hacienda tradicional constituía el contexto en que se desarrollaban las formas precarias de tenencia de la tierra desde los primeros años de la República. Hacia mediados del sesenta, las haciendas eran vastas extensiones de tierra, explotadas parcialmente y con técnicas tradicionales que requerían una cantidad considerable de mano de obra y su provisión estaba asegurada mediante el mantenimiento de formas precarias de trabajo y tenencia de la tierra.

Excepto en contados casos, los propietarios de haciendas eran ausentistas que arrendaban la explotación a una persona, quien a su vez cedía una parte del predio a pequeños precaristas o empleaba asalariados agrícolas. Los huasipungueros constituían la principal fuente de mano de obra, estos eran obreros agrícolas que trabajaban un pequeño espacio asignado por el hacendado, a cambio del cual recibían un estipendio consistente en un bajo jornal, el derecho al uso de la tierra asignada y utilización de acequias y áreas de páramos para pastoreo y leña.

Las formas precarias de tenencia, combinadas con el pago en dinero por trabajos o servicios eventuales realizados en las tierras del hacendado, caracterizaron las relaciones de producción agropecuarias en la Sierra antes de la implementación de la Ley de Reforma Agraria de 1964. El huasipungo empezó a ser eliminado por ciertos hacendados modernizantes que realizaron entregas anticipadas al proceso de Reforma Agraria, reubicando a los ex-huasipungueros en sitios inapropiados para realizar una explotación agropecuaria adecuada, quedándose ellos con las mejores tierras para su beneficio.

Después de la aplicación de las leyes de la Reforma Agraria el minifundio en la Sierra se mantiene con características más complejas, avanzando inexorablemente hacia una microfundización, ya que si bien la influencia de la Reforma Agra-

ria a través de la formación de pequeñas cooperativas pudo detener este proceso, en la actualidad la ubicación de los minifundios en tierras de mala calidad y la presión demográfica circunscrita a los límites geográficos de la comunidad campesina, están determinando la aceleración de este proceso.

Precarismos en la Sierra

Los ex-precaristas en la Sierra manejan una unidad agropecuaria explotada bajo relaciones de producción antieconómicas y su nivel de vida no ha mejorado, pues enfrentan dificultades como: pérdida de acceso a los "beneficios" que les ofrecía la antigua hacienda, se han endeudado para comprar la tierra que ahora es de su propiedad y en muchos casos los préstamos a los que acudieron les obligaban a "hipotecar" su parcela al prestamista por muchos años, además deben enfrentar por sí mismos el manejo técnico de su parcela, para lo cual no están suficientemente preparados, dada su anterior dependencia del hacendado para la gestión del predio. Destacan en este sentido:

- Arrimados o apegados
- Pequeños aparceros
- Arrendatarios y subarrendatarios
- Yanaperos
- Precarismos intracomunitarios
- Sitiajeros

Precarismos en la Costa

En la Costa no existía un sistema de tenencia único, que englobara bajo un todo, funcional las grandes explotaciones agropecuarias y las áreas de minifundio. Esta mayor diversidad de los sistemas de tenencia costeos, tiene sus raíces en el proceso histórico de ocupación del suelo, caracterizado por la apertura sucesiva de nuevas fronteras agrícolas.

El rasgo común es el incentivo del mercado externo, ya que los cultivos tradicionales más difundidos en esta región, han sido los más importantes productos de exportación del país, allí los principales precarismos fueron los siguientes:

- Finqueros
- Arrendatarios
- Sembradores o desmonteros
- Arrimados o vivientes

La aplicación del Decreto 1.001 que propendía eliminar las formas precarias de tenencia en la Costa, exclusivamente en las áreas arroceras, provocó la desintegración casi completa de las grandes haciendas, el surgimiento de medianas fincas y la aparición de pequeñas explotaciones.

El objetivo de este decreto era constituir "empresas cooperativas" aptas

para manejar una tecnología avanzada, a condición de que los pequeños agricultores se agruparan en cooperativas asesoradas por el Estado. El decreto estipulaba formas de organización y control bastante definidas a nivel local, regional y nacional, como precondition para que las cooperativas accedieran a préstamos y subvenciones estatales.

En la actualidad subsisten formas precarias de tenencia en el ámbito de los minifundistas en la Sierra y la Costa, con formas abigarradas de relaciones de propiedad y trabajo, que dificultan hacer una clasificación exhaustiva.

Problemas jurídicos relacionados a la Tenencia de la Tierra

Con la promulgación de la Ley de Tierras Baldías y Colonización en 1954, el Estado pudo anular centenares de títulos y legalizar la posesión de la tierra en favor de sus explotadores, particularmente en sectores inexplorados de la Costa. Este fenómeno se reproduce en la actualidad, aunque en proporciones menores y principalmente entre minifundistas de bajos ingresos.

Frente a este proceso, existe un sector campesino tradicionalmente pobre y de bajo nivel de conocimientos legales, su carencia de recursos le impide acudir a la ayuda legal para dilucidar problemas derivados de una sucesión y su desconocimiento le obstaculiza saber los pasos legales que debe dar para conseguir la partición de bienes transmitidos por herencia. Estos campesinos mantienen por largo tiempo sus bienes sucesorios dentro de comunidades hereditarias, cayendo dentro del círculo vicioso y mientras persista su situación de pobreza, continuarán acumulándose predios indivisos por varias generaciones, como acontece en la actualidad.

Mientras en la Costa disminuían las tomas de tierras se acrecentaban a mediados y a fines del setenta en sectores de la Sierra, promovidas por los propietarios que parapetados en disposiciones de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario expedida en marzo de 1979, pretendía sancionar a los invasores de tierras rurales de explotación agropecuaria. Algunos propietarios denunciaron invasiones supuestas, con el fin de obtener protección policial y así desalojar a grupos campesinos que habían explotado tierras por largos años, gracias a su condición de precaristas.

Siempre ha sido incentivo para las invasiones, la existencia de tierras aptas abandonadas o deficientemente explotadas; en la década de los ochenta las tomas de tierras tienden a disminuir como consecuencia de la disminución de tierras inexploradas. Sin embargo, las usurpaciones no cesan y se mantienen dentro de límites "normales", por cuanto el campesinado no encuentra posibilidades de acceder a la propiedad de la tierra a través del proceso de reforma agraria, cuya presión se destaca desde mediados de 1982 y se incrementa desde 1984. Ante la paralización del proceso, el campesinado advierte que la única vía para hacerse de tierras es la toma de ellas por medios expeditos y no legales.

Las invasiones de tierras de comunidades amazónicas se han intensificado,

porque las tierras de colonización cada día son más escasas y porque es política del Estado asignar las pocas tierras disponibles en favor de empresas de alta inversión de capital, lo cual priva al colonizador espontáneo de tierras de explotación y lo lanza a ocupar violentamente áreas reservadas a las comunidades indígenas. De esta forma se produce una doble usurpación: la ejercida por las empresas y la ejecutada por los colonos.

Pese a las prohibiciones legales, subsisten formas precarias que representan un porcentaje pequeño de explotaciones agropecuarias y superficie total. Estas formas precarias se dan: entre pequeños campesinos minifundistas, que aceptan tener aparceros, más por razones humanitarias que meramente económicas; entre pequeños propietarios ausentistas de origen urbano que aceptan aparceros por la imposibilidad física de cultivar sus tierras directamente; entre grandes propietarios de tierras altas y comunidades campesinas indígenas, cuando los primeros convienen dar en yanapa — forma por la cual el propietario permite cierto uso comunal de las zonas altas de pastoreo, a cambio de que los usuarios proporcionen servicios gratuitos a sus tierras para tener mano de obra barata —.

Los problemas de uso de agua se han agudizado por la disminución de ciertos caudales, por el aumento de la población rural campesina, por necesidades crecientes de la agroindustria y la ganadería y por el desarrollo de las urbes.

Además el deterioro de acequias antiguas y la poca eficacia de la intervención estatal en este campo y en el del riego, coadyuvan a incrementar los problemas legales del uso del agua.

Ha habido mayor interés público en legalizar las tierras de la reforma agraria y colonización en favor de sus poseedores; el incremento al respecto ha sido notorio, pero en desmedro de las acciones de la reforma agraria que debían haber precedido a las de titulación. Es notorio que se han elevado considerablemente los valores de las tierras que se adjudican, así como los servicios de linderación, incluso para campesinos cuyos trámites se habían iniciado y concluido varios años atrás, pero que no habían logrado la consecución del título de propiedad.

3. ASPECTOS SOCIALES DEL SECTOR CAMPESINO

Población

En 1982 la población alcanzaba a 8'060.712 habitantes, de los cuales el 49 o/o estaba en el área urbana y el 51 o/o era población asentada en zonas rurales. En 20 años la población creció al 2,84 o/o anual; mientras que la población asentada en zonas urbanas aumentó al 4,60 o/o, la población asentada en las zonas rurales lo hacía al 1,59 o/o anual.

La población ubicada en el área urbana se elevó significativamente respecto a la población asentada en el área rural. Esta situación refleja el importante proceso

de urbanización ocurrido, así como la acelerada migración campo-ciudad a partir de la década de los sesenta, lo que incidió en un rápido crecimiento de las principales urbes: Quito y Guayaquil, emergiendo también otras de mediano tamaño.

Siguiendo la tendencia general de la población asentada en zonas urbanas y rurales, entre 1962 y 1982 la población urbana se incrementa en promedio en el 146,0 o/o, mientras que el área rural creció en el 37 o/o indicando un desplazamiento desde las áreas rurales hacia las áreas urbanas. En 1962, el 64 o/o de la población rural era población joven — 0 a 24 años —; en 1982, el 65 o/o de la población rural era población joven, mientras que en el área urbana, lo eran el 40 o/o de la población masculina y el 26 o/o de la población femenina.

La población rural del Ecuador en 1974 era de 3'958.389 habitantes, de los cuales el 87,7 o/o era población asentada en áreas de minifundio; en 1982, el 87,9 o/o de la población rural era población campesina asentada en áreas de minifundio, donde la población masculina rural fue superior en términos relativos a la población femenina rural y prácticamente no existieron diferencias porcentuales entre población rural masculina y femenina asentadas en esas áreas. Mientras la población rural de ambos sexos en términos absolutos, se ha incrementado en el 3,38 o/o, la población rural de ambos sexos asentada en zonas de minifundio lo hizo al 3,7 o/o anual.

Migración Rural

La migración rural-urbana se convierte en el mecanismo central del sistema de reproducción social de las comunidades campesinas, lo cual se confirma por el hecho de que el 68 o/o de las unidades familiares agrícolas, obtienen la mayor parte de su ingreso de actividades distintas a la venta de la producción agropecuaria de su parcela. La migración neta fuera de las áreas rurales entre 1962 y 1974, alcanzó al 9,6 o/o de la población rural nacional. La tasa de emigración rural fue mayor en la Sierra — 14,1 o/o —, que en la Costa — 8,9 o/o y el Oriente registró una alta tasa de inmigración rural con — 54,3 o/o —.

En cuanto a la edad de los campesinos-migrantes, se menciona que el mercado capitalista realiza una demanda selectiva de la mano de obra que requiere, de ahí que es la mano de obra entre 17 y 50 años quien migra en mayor cantidad en busca de trabajo y principalmente es masculina; a través de un patrón escalonado, los migrantes no tienden a ir directamente de las áreas rurales a las grandes ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca y otras, sino que se trasladan primeramente a pequeños pueblos y centros urbanos secundarios. Un estudio realizado en 1979, indicó que el 71 o/o de los migrantes en áreas urbanas, venían de otras áreas urbanas.

Salud

La mortalidad infantil a nivel nacional en 1979 fue de 68,3, mientras que en 1960 se estima que alcanzó a 100, lo cual indica una lenta disminución en el período señalado.

No existen diferencias significativas en la tasa de mortalidad infantil urbana y rural a nivel nacional — 67,3 y 69 respectivamente —, sin embargo en la Sierra la tasa de mortalidad infantil rural fue 11,4 veces superior a la tasa de mortalidad infantil urbana; mientras que en la Costa, la tasa de mortalidad infantil rural fue 11,0 veces menor que la urbana y en la Región Oriental, la tasa de mortalidad infantil rural fue 31,1 veces inferior a la urbana.

En 1974, las tasas de mortalidad infantil eran más elevadas en cuatro provincias de la Sierra, donde se ubica un alto porcentaje de la población rural minifundista indígena del país, lo que implica que esta población no tiene acceso a servicios básicos de salud y/o mantiene sus prácticas ancestrales de curación, debido a su desconfianza en la medicina convencional y los elevados costos que implica para su economía familiar.

Los cuadros de deshidratación desencadenado por enfermedades diarreicas, constituyen la primera causa de mortalidad infantil en el medio rural. La segunda causa son las infecciones respiratorias agudas; en tercer lugar, están las enfermedades infecciosas como sarampión, tuberculosis, tétanos, tosferina, poliomielitis y difteria; como cuarta causa se conoce que el 40 o/o de niños menores de 5 años padece algún grado de malnutrición, lo que disminuye su capacidad de defensa ante las enfermedades.

El campesino indígena considera la enfermedad como una desorganización de la unidad armónica entre cuerpo y espíritu, el médico portador de la medicina moderna es "conocedor de las enfermedades del cuerpo y no las del alma", de modo que puede resolver solamente los problemas orgánicos, mientras que su medicina tradicional les proporciona una cura integral, ya que está profundamente enraizada en su visión cultural y utiliza los recursos propios de su entorno ecológico para el tratamiento de las enfermedades.

En 1974 se estimó para 15 provincias ecuatorianas que el número de médicos por cada 100 mil habitantes era 40 y en 1981, estadísticas oficiales determinaron que existían a nivel nacional 119 médicos por cada 100.000 habitantes.

Por tanto, en provincias con significativa presencia del minifundio, las posibilidades de los campesinos de ser atendidos por un médico se reducen al mínimo, ya que este servicio se encuentra disponible en las cabeceras cantonales y provinciales, generalmente lejanas de las zonas de asentamiento minifundista.

En Ecuador, la esperanza de vida pasó de 46,0 años en 1950 a 62,2 años en 1982 para los varones y de 48,4 años a 66,4 años para las mujeres en esos mismos años, lográndose incrementar en 16 y 18 años para la población masculina y femenina respectivamente.

La implementación del Plan Nacional de Salud Rural en 1970 ha incrementado significativamente el número de unidades operativas para la atención de la población rural, sin embargo la prestación de servicios no llega a la mayoría de la población rural dispersa, estimada en dos millones de habitantes.

La política de Salud Pública a nivel nacional se ha caracterizado por una tradicional orientación de los recursos hacia las actividades de recuperación, en detrimento de las de prevención. Con la intención de superar esta tendencia, el gobierno plantea a partir de 1985, la implementación del Plan Nacional para la Reducción de la Morbi-Mortalidad Infantil - PREMI - con la colaboración de UNICEF-OPS/OMS-AID, durante tres años y con cobertura de todo el territorio nacional.

Nutrición

La más reciente Hoja de Balance de Alimentos demuestra que la situación nutricional no ha variado, en 1980 el hombre tipo ecuatoriano ingería 1.755 calorías y 44 gramos de proteínas como promedio, mostrando una deficiencia de 24 y 29 o/o respectivamente. En estas condiciones Ecuador se ubicó entre los países de América Latina con una situación nutricional global deficiente, superando a Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras. Los niveles de ingestión de proteínas en el Ecuador también se mantienen bajos en comparación al promedio regional: 66 grs. per cápita.

Cálculos realizados en base a una estimación del número de familias que percibían ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de nutrición, relacionando dietas tipo y precios de los alimentos en la ciudad de Quito, indicaron que el 67,5 o/o de la población desnutrida en 1972 en el sector rural, correspondía a niños entre 1 a 5 años, el 17,5 o/o eran mujeres embarazadas y lactantes y el 15 o/o eran infantes menores de un año.

El problema nutricional en el Ecuador es resultado de una estructura social con profundas desigualdades que se expresan en la imposibilidad del país de autoabastecer la demanda de alimentos de consumo básico con la producción agrícola interna, de la desigual accesibilidad de la población a los alimentos disponibles, debido a las grandes brechas existentes en la distribución del ingreso, de los anacrónicos procedimientos de mercadeo de los alimentos que provocan su encarecimiento y de las características y prácticas de consumo enraizadas en la población.

Una consecuencia de la desnutrición de gran importancia entre la población campesina indígena, es la presencia del bocio endémico; en 1970 se determinó en la Sierra una prevalencia del 28,3 o/o en la población escolar de 6 a 12 años y en 1983 la población escolar asentada sobre los 1.500 m.s.n.m., presentó una prevalencia de bocio del 36,5 o/o, lo que demostró que los niveles encontrados en 1959 no se habían modificado.

Vivienda

Para 1982 la situación de la vivienda campesina mejoró parcialmente respecto a 1974, ya que solo el 48,2 o/o de las viviendas rurales no contaban con servicio de agua de la red pública, el 71,3 o/o de las viviendas no tenían servicio higiénico, en cuanto al servicio de eliminación de excretas, el 84,5 o/o de las viviendas carecían de este servicio, y respecto al servicio eléctrico se evidenció también un mejoramiento, ya que el 68,4 o/o de las viviendas rurales no contaban con él.

Si bien el incremento del número de viviendas rurales en ocho años es significativo, gran parte de éstas son resultado del esfuerzo de las familias campesinas, pero lamentablemente la mayoría no reúne los requisitos mínimos para asegurar una habitación segura y saludable para sus ocupantes.

Es evidente el mejoramiento de la calidad de la vivienda rural ya que del 11,3 o/o de viviendas aceptables en 1974, se pasa al 28,2 o/o en 1982. A pesar de lo anterior el porcentaje de viviendas rurales mejorables se eleva del 55 al 70,9 o/o en 1982, lo que significa que los campesinos continúan usando materiales tradicionales para la construcción - paja, adobe y caña - porque están más accesibles en la medida que forman parte de su hábitat natural e implican menores gastos.

El problema de la vivienda rural no había sido asumido por los gobiernos nacionales como aspecto específico dentro del amplio conglomerado rural, pero a partir de 1981 el gobierno consideró por primera vez de manera específica la vivienda rural, paralela a la urbana. Esta atención se enmarcó dentro de la planificación del desarrollo en función de las prioridades regionales previamente definidas. Se propuso tener la más amplia cobertura, empleando sistemas operativos acordes a la realidad socio-económica de la familia campesina, utilizando al máximo los materiales locales, sistemas constructivos tradicionales mejorados, con el esfuerzo de los interesados e incorporando soluciones graduales de servicios desde el inicio de la gestión, así como las tecnologías que el proceso de desarrollo permitiera introducir.

Educación

En 1982 la población rural analfabeta mayor de 10 años llegó a 677.720, siendo un 42,2 o/o hombres y 57,8 o/o mujeres. En relación a la población nacional, el analfabetismo en el sector rural es del 24,3 o/o frente al 5,7 o/o en el sector urbano. El 55,2 o/o de analfabetos se encuentra en la población comprendida entre 10 y 44 años, siendo el grupo de 10 a 14 años el que presenta mayores problemas, por no tener acceso a los programas de alfabetización a causa de las restricciones que el sistema establece. En todos los casos, a excepción del grupo comprendido entre 10 y 14 años, el analfabetismo femenino es mayor que el masculino.

En relación con la lengua de la alfabetización, el castellano sigue siendo la lengua predominante, con el agravante de que la población indígena no tiene los co-

nocimientos necesarios de este idioma, ya que los procesos de alfabetización introducen la escritura del español como si se tratara de una lengua nativa.

En el país se ha desarrollado una serie de programas en el marco de la educación no formal constituyendo acciones aisladas, sin relación entre ellas y de limitada cobertura. Se puede señalar la existencia de dos grupos: las escuelas radiofónicas y los programas de capacitación.

Los programas de capacitación han sido impulsados por instituciones públicas y privadas sin coordinación con el Ministerio de Educación; todos poseen sus propios contenidos, definen sus objetivos de manera independiente y desarrollan acciones que muchas veces son complementarias, en otros casos paralelas y a menudo contradictorias. Se crean así problemas de dispersión de esfuerzos, subutilización de recursos y falta de coordinación que repercuten de manera negativa sobre los sectores a los cuales llegan con sus acciones.

El currículum educativo para el sector primario y de ciclo básico es de carácter general para todos los establecimientos, salvo que se trate de programas experimentales, en cuyo caso se permiten algunas variantes al sistema, particularmente en lo relacionado con actividades prácticas. El currículum en su conjunto es desactualizado, ajeno a las características de la población y unilateral, si se considera que está diseñado en base a los intereses de grupos no campesinos. Los esquemas, contextos y modalidades de instrucción tienden a ser netamente urbanos, fomentando el abandono del campo y la migración a las ciudades, donde los conocimientos adquiridos pueden tener mayor aplicación.

Los planes y programas son de tipo nacional obligatorios, tanto para los establecimientos del campo como para los de la ciudad. El sistema nacional no establece distinción ni ofrece posibilidades de una educación diferenciada. Esta situación se debe en gran parte a la consideración de que introducir elementos de sectores de la población que no sean de origen hispano, representa bajar el nivel cultural y reducir la calidad de la educación. En este sentido, la educación está centrada en textos y en la reproducción de contenidos a base de dictados o copia del mismo material. A esto se suma la obligatoriedad de llevar uniformes para cumplir las diversas actividades programadas.

La falta de integración del personal docente al sistema de vida del campo, las distancias que debe recorrer diariamente y la falta de preparación para el cumplimiento de sus actividades educativas, ocasiona una deficiente atención que se traduce en la asistencia irregular o en el abandono de sus labores sin notificar al Ministerio o a la población sobre tales hechos; esta por su parte, teme represalias contra los niños, por lo cual se abstiene de reclamar ante tales situaciones.

4. LA ORGANIZACIÓN DE LOS MINIFUNDISTAS

El desarrollo de las diversas formas de organización campesinas, está fuer-

temente ligado a las determinaciones de la modernización agraria en las últimas décadas. De manera particular se imponen los efectos de la Reforma Agraria y la política de créditos, servicios e insumos que presuponen la existencia de organizaciones campesinas que recepten y funcionalicen los recursos viabilizados desde el Estado.

En este proceso de modernización agraria, muchas organizaciones fueron impuestas artificialmente al campesinado — cooperativas — ya que eran pre-condición para tener acceso a la tierra, aunque las organizaciones tradicionales — comunidades indígenas — comenzaron a reactivarse dentro del contexto de la política estatal implementada entre 1974 y 1984.

Esta política de apoyo a la modernización del sector agropecuario, ha impedido que la organización campesina logre un grado de autonomía suficiente para ocupar el espacio político que les está dejando la desconcentración relativa del poder rural tradicional y por tanto la consolidación de las organizaciones campesinas está supeditada a condiciones como: cambios ocurridos en la estructura agraria, tipo de campesinado y grado interno de diferenciación, nivel de integración a la economía nacional y la permanencia de una cohesión cultural y étnica.

Las organizaciones campesinas que aglutinan a los productores agropecuarios minifundistas, tradicionalmente se han caracterizado por su escasa capacidad de presión ante los poderes públicos para lograr el acceso a la tierra, mejorar su capacidad productiva, elevar sus condiciones socio-económicas de vida y alcanzar mayor participación política en el convivir nacional.

Las comunidades campesinas, que son las formas organizativas que engloban a la mayor cantidad de minifundistas, no han logrado un mejoramiento sustancial en la calidad de vida de sus miembros, manteniéndose índices muy agudos de subdesarrollo, pero han logrado sostenerse en un nivel de sobrevivencia, evitando la pauperización total sobre la base del funcionamiento de mecanismos de cooperación intracomunales.

Desde el punto de vista organizativo, la mayoría de comunidades campesinas no han alcanzado el respeto del Estado a sus formas específicas y tradicionales de organización, ya que la legislación correspondiente es obsoleta, dado que no propugna la consolidación de las comunidades.

Desde el punto de vista económico, las cooperativas han alcanzado notables avances en el mejoramiento de los niveles de vida de sus asociados, sobre todo en lo que tiene relación con obras de infraestructura social, acceso a servicios públicos, mejoramiento de la tecnología para la producción y participación en los procesos de comercialización mediante la regulación de los precios, en franca rivalidad con los intermediarios.

La participación de los campesinos en el proceso de diagnóstico, formulación de alternativas y ejecución de acciones para la solución de sus problemas, ha sido bastante tangencial en el país, pues no han tenido la accesibilidad suficiente por parte de las entidades de desarrollo públicas para exponer sus problemas e identificar soluciones en base a su propia iniciativa y potencialidad de acción. Esto se re-

fleja en que ninguno de los cuerpos legales que se relacionan con los campesinos, han contado para su formulación con sus criterios.

Las organizaciones campesinas a nivel local o de primer grado tienen pocas posibilidades de alcanzar sus reivindicaciones por sí solas, de ahí que es necesario reforzar las bases de acción de las organizaciones de segundo grado existentes, a fin de que éstas se conviertan en interlocutores reales de la acción gubernamental. Aquello supone que estas organizaciones se procuren un presupuesto de operación que les permitan satisfacer las demandas de sus asociadas, invirtiendo los recursos que logren conseguir en actividades productivas que reporten beneficios futuros.

5. POLITICAS DE APOYO AL CAMPESINADO

Los volúmenes agrícolas que cada productor ofrece en el mercado por su propia iniciativa, están en desventaja por la oferta fraccionada y el impedimento estructural que los acopiadores han tejido para que puedan ingresar fácilmente a los mercados. Esta situación prevalece en la Sierra en distintos grados y magnitudes, conforme la cercanía a los grandes centros de consumo y tiene manifestaciones que admiten variantes, pero que llevan igual sentido en cuanto a la salida de la mercancía y a la imposición del precio y peso. Si bien los bienes pecuarios de procedencia minifundaria están matizados por una negociación diferente en la parcela, la feria semanal o el poblado ceremonial, el ganado en pie de las distintas especies es ofrecido a precios diferentes y el trato es peyorativo por parte del comprador al campesino, si aquel se considera de un estrato social "superior".

Es clamor unánime de los minifundistas que venden productos en el mercado, denunciar como puntos críticos de su situación, el precio que logran por sus productos, el trato desigual a que son sometidos en la negociación y los plazos diferidos para concretar el pago. Para superar esta situación, las organizaciones campesinas en sus uniones regionales vienen desarrollando, desde incipientes y elementales procedimientos de acopio hasta lograr concesiones más complejas y de mayor volumen; otro aspecto fundamental es la falta de conocimientos para acometer las propuestas de comercialización, mercados, precios, transacciones, administración y organización empresarial de la actividad.

Desde inicios de 1984 se estableció el Sistema de Información de Precios Agrícolas y Noticias de Mercado que suministra a productores y consumidores información sobre el comportamiento de los precios de los productos agrícolas, registrados en las principales ferias y mercados de las provincias centrales del país. La dinámica con que esta información sea procesada por las organizaciones campesinas, permitirá ir alcanzando conceptos elaborados y discernimiento en cuanto a las alternativas de comercialización de la producción que destinan al mercado los pequeños minifundistas.

El valor de algunos medios de producción excluida la tierra, representaba en los minifundios 13.877 sucres — en moneda de 1974 — mientras que en las unidades empresariales alcanzaba una cantidad trece veces superior, destacando el alto valor que representaba el ganado, al alcanzar un 75,1 o/o aunque en las grandes unidades este fue 11 veces mayor al de las unidades minifundarias: le sigue el valor de la maquinaria y tractores que participaba con un 15,9 o/o, siendo notable el alto grado de desigualdad que se observa en el total de activos entre ambas magnitudes, donde la desviación respecto al promedio por UPA difiere significativamente, encontrándose bastante más cerca del valor de las unidades minifundarias que de las unidades empresariales.

El valor de las construcciones y otras obras de infraestructura era directamente proporcional al tamaño de la explotación, superando las unidades empresariales en veinte veces el valor promedio de las construcciones de las unidades minifundarias. La inversión por hectárea no es significativamente distinta entre las unidades minifundarias, pero las unidades empresariales invirtieron un equivalente a 50 veces de lo que lo hicieron las fincas minifundistas.

Mientras el capital conservado bajo la forma de ganado llegaba a significar el 89,5 o/o en las unidades empresariales, en las unidades minifundarias representaba el 49,3 o/o, distribuyéndose más equitativamente las especies menores; la participación de éstas en las propiedades pequeñas representaban en promedio un 12,7 o/o cada una, mientras que en las unidades mayores no significaron más allá del 2,6 o/o.

En términos agregados, el nivel de tecnología en la agricultura ecuatoriana en 1974 no era alto, el uso de fertilizantes era común en solo el 8,2 o/o de las unidades, el porcentaje de ellas que empleaban tractores alcanzaba al 3,9 o/o, mientras que el uso de animales de trabajo era usual en el 41,7 o/o de las explotaciones y el crédito tenía una cobertura del 10,3 o/o de las UPAs. La situación desde 1975 seguramente ha variado, pero se carece de registros cuantificables al momento.

Estudios provenientes de diagnósticos para los proyectos DRI, han permitido aproximar con detalle la realidad en relación a los componentes que articulan el desarrollo en la vida rural. Uno de ellos evidenció que solo el 20,2 o/o de los propietarios de las unidades menores a 20 has. recibieron algún tipo de crédito, de este un 67,6 o/o se destinó a actividades distintas a la producción agropecuaria, orientándose al rubro agrícola y pecuario, solo un 12,6 o/o y un 19,8 o/o respectivamente.

A pesar de los esfuerzos que instituciones privadas de desarrollo han desplegado para articular un Fondo Conjunto con el Banco Nacional de Fomento, para dirigir créditos a grupos de campesinos minifundistas, no se ha logrado masificar esta experiencia, que siendo positiva, no cuenta con la intencionalidad necesaria de las políticas crediticias. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito han logrado impactos importantes, aunque carecen de una línea de crédito agropecuario exclusiva para minifundistas, de todas formas su presencia ya es significativa en el área rural. Adi-

cionalmente las organizaciones privadas de desarrollo facilitan crédito a los campesinos y si bien los modelos y metodologías son válidos, no encajan en el esquema del crédito otorgado por el sector público.

En lo pertinente a dotar de agua para el riego a las áreas de minifundio, a partir de 1975 los proyectos de riego no han soslayado el impulso de obras que han permitido incorporar a la producción intensiva y diversificada importantes grupos de minifundistas; ahora el problema radica en la capacitación para beneficiar con riego a las parcelas y dominar las carencias de la evapotranspiración según los requerimientos de cultivos y plantaciones.

La investigación a través de proyectos de investigación en producción ha tratado de llegar en alguna forma a zonas de minifundio, especialmente a raíz de la implementación de los proyectos de desarrollo rural integral; sin embargo, aún no ha sido suficientemente interpretada la necesidad y utilidad del ejercicio investigativo, en los distintos ecotipos, para ofrecer variedades precoces y resistentes que incrementen la producción; en este sentido es necesario diversificar la técnica y los métodos descentralizando el espacio de la investigación operativa. En este componente del desarrollo campesino no se logran todavía mecanismos apropiados de transferencia tecnológica y se hace difícil a los investigadores divulgar las metodologías empleadas, con la apertura, diálogo y participación de las organizaciones de campesinos.

Como se viene describiendo, la situación de marginalidad social y económica debido a la incidencia del minifundio, determina bajos niveles de producción y productividad y para tratar de superar esta situación se ha venido auspiciando una variedad de programas y proyectos, formulados y ejecutados por instituciones públicas y privadas. Los modelos utilizados han evolucionado desde la atención a grupos rurales no especificados y en áreas geográficas no delimitadas, para llegar a una población objetivo bien específica y con características predeterminadas. Inicialmente los programas se ejecutaron con sujeción a esquemas centralizados, llegando posteriormente al "enfoco por proyectos".

La creación en 1980 del Subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural Integral, promovió la coordinación y organizó un adecuado mecanismo administrativo de consenso, en la aplicación de las políticas sectoriales del Estado en favor de la población rural marginal. El Subsistema dejó de estar articulado a la Presidencia de la República en 1986 y en la actualidad la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social ha asumido la responsabilidad de llevar adelante los proyectos.

Al iniciar las políticas y programas del Desarrollo Rural Integral, se estableció que estaban orientados a beneficiar a los grupos de población que no habían sido adecuadamente atendidos por los servicios del Estado, comprendiendo prioritariamente a los minifundistas, asalariados agrícolas, campesinos sin tierras y población rural marginal dedicada a actividades no agropecuarias. Señalando como característica central de los proyectos de desarrollo rural integral, la participación de la

población en las instancias de formulación, elaboración, ejecución y el apoyo a la organización y capacitación de los beneficiarios para elevar su nivel productivo, su conciencia cívico-democrática, a fin de promover una mayor capacidad y robustecimiento de sus economías.

El Sistema de Seguridad y Prestaciones Sociales para los trabajadores, administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social — IESS — viene implementando desde 1968, el Seguro Social Campesino, servicio que mediante una modesta contribución del trabajador rural, asalariado o no, ofrece a la familia campesina atención médica, mortuoria y préstamos. Si bien el servicio se ha limitado a comunidades y organizaciones con determinados requisitos, se estarían dando las condiciones para que se extienda a todos los trabajadores rurales.

6. ANALISIS EVALUATIVO DE LAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS EN RELACION AL SECTOR CAMPESINO.

La aplicación de las leyes de la Reforma Agraria promulgadas en 1964 y 1974 y la evolución del proceso, dan cuenta de que las formas precarias de tenencia que prevalecían, han sido objeto de liquidación por disposición expresa de la primera y por decretos que han consolidado determinadas situaciones que no se habían resuelto con las disposiciones generales agrarias.

Desde la dictación de la Ley de Fomento Agropecuario en 1979 que privilegia disposiciones tendientes al aumento de la producción y se contraponen a los cambios estructurales, han disminuido las transferencias de tierras por acciones de la Reforma Agraria, no habiéndose modificado sustantivamente el cuadro de concentración de la tenencia por lo que las razones del aumento del minifundio y su pauperización, hay que encontrarlas en la débil aplicación de la Reforma.

A partir de 1979 y hasta 1984, el financiamiento de estudios para programas, proyectos, obras y servicios del sector público fue asumido por el Fondo Nacional de Preinversión — FONAPRE — y el Banco de Desarrollo del Ecuador — BEDE —, organismos financieros que proveyeron los fondos necesarios para proyectos prioritarios, garantizando el flujo de recursos provenientes de la explotación hidrocarbúrfica hacia la inversión. Esta tendencia se acentuó en 1983 por las contingencias climáticas y la crisis económica internacional, que restringieron severamente los volúmenes de recursos financieros para inversión y dieron paso a una nueva estructura de mecanismos de financiamiento.

La Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura — FAO —, ha mantenido sostenidamente el Programa de Cooperación Técnica, ofreciendo sus recursos para programas y proyectos encaminados a la solución de los problemas que enfrentan los pequeños productores. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura — IICA —, mantiene un proyecto de apoyo a

las políticas de Desarrollo Rural Integral, con recursos propios y otros compartidos con USAID. Esta última dispuso al iniciarse la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, un substancial apoyo financiero que permite aún financiar el componente externo de dos proyectos del DRI, también las Organizaciones No Gubernamentales — ONGs — están presentes especialmente con aporte financiero a través de instituciones privadas de desarrollo, entre las que se cuentan agencias de Alemania Federal, Suiza, Holanda, Canadá y Bélgica entre las más destacadas y Organismos como la Comunidad Económica Europea, Cooperación Técnica Suiza — COTECU —, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y Gobierno de Italia.

No se ha estimado el número de unidades minifunditarias que podrían ser consideradas inviables, en el sentido de ser incapaces de lograr rentas suficientes provenientes de la misma parcela, aun cuando dispusieran de tecnología, recursos y apoyo institucional, en virtud de la multiplicidad de criterios que constan en distintos estudios. Considerando que el 75 o/o de las unidades menores a 1 ha. y el 50 o/o de las unidades de 1 a 5 has. fueron inviables para recrear la familia campesina y la unidad productiva, el número de unidades en esta situación a 1974 habría alcanzado 208.428 minifundios, afectando a 1'146.000 habitantes que representarían entonces alrededor del 15 o/o de la población ecuatoriana.

onces alrededor del 15 o/o de la población ecuatoriana.

por ello contraproducentes —, sino también procurar una integración parcelaria y detener la consolidación de otras formas de minifundio como las derivadas de comunidades hereditarias. Siendo necesario crear una legislación apropiada y dirigida al pequeño propietario o al nuevo precarista, tanto en lo que respecta a la posesión y a la propiedad de la tierra, como en lo relativo al uso del agua, acceso al crédito, consolidación de derechos hereditarios y legalización de transferencias y posesiones.

Entre los Censos de Población de 1962 y 1982 la población asentada en las zonas rurales se movilizó aceleradamente hacia las grandes y medianas ciudades, dado que la población masculina y femenina en el área rural creció a un ritmo menor que la del área urbana.

Para 1982 Ecuador presentó una población mayoritariamente más joven en el área rural que en el área urbana y un elevado porcentaje de la población rural, calificados como campesinos minifundistas, se asentaron principalmente en cinco provincias serranas y tres provincias costeras.

Gran cantidad de los miembros de las unidades de producción minifundistas, migran temporalmente del campo a la ciudad con el propósito de conseguir un trabajo que les permita completar su ingreso, debido a las limitadas condiciones agroecológicas y socio-económicas en que se desenvuelve la producción agropecuaria nacional, que impide que la mano de obra familiar se utilice plenamente en el sector rural.

La migración campesina sigue un patrón escalonado, que provoca cambios en la valoración del trabajo agrícola y en los roles tradicionales asignados a los miembros de las familias campesinas, así como en las fuentes y montos de sus ingresos.

El estado sanitario de la población campesina minifundista es precario coadyuvando a proliferar las enfermedades infecto-contagiosas los altos índices de desnutrición infantil. Sin embargo, el aumento significativo de la esperanza de vida al nacer en los últimos 20 años, indica un avance importante en la situación sanitaria de la población a nivel nacional. Tradicionalmente la política de salud para el área rural privilegiaba las prácticas curativas, no obstante desde la década del setenta, el Estado inicia acciones dentro de la medicina preventiva, junto a un ingente esfuerzo por descentralizar el servicio médico público, lo que no ha redundado en una mejora significativa en la salud de la población campesina.

Entre 1974 y 1982 mejoran notablemente los servicios de las viviendas rurales, al igual que su calidad, pero no lo hace en igual forma la ocupación funcional del espacio.

Si bien los campesinos han comenzado a utilizar materiales industrializados para la construcción, la mayoría emplea elementos del medio sin optimizar sus virtudes en cuanto a mejorar las condiciones de habitabilidad de sus viviendas. El aumento en la cantidad y el mejoramiento en la calidad se ha debido en su mayor par-

te al esfuerzo campesino, más que a la ejecución de programas de vivienda en el sector rural.

Las condiciones de la educación rural a nivel primario y secundario son sumamente precarias, ya que no existe una integral atención estatal y el sistema educativo no toma en cuenta las necesidades y la realidad socio-económica y cultural de la población, para mejorar su situación con el apoyo y orientación que pueda darle una educación adecuada.

El sistema educativo mantiene una concepción tradicional con todos los vicios del pasado: tendencia a la memorización, limitación del desarrollo de la creatividad y de la reproducción del conocimiento, actitud discriminatoria frente a la diversidad poblacional, formalismo militarizante, etc., características que representan elementos de agresión a la dignidad humana. Por lo tanto, el sistema educativo requiere una inmediata y auténtica transformación, a fin de evitar situaciones de violencia en el futuro.

El reforzamiento de las organizaciones campesinas que representan a los minifundistas, depende de pre-requisitos provenientes de su estructura interna y de su relación con los organismos públicos y privados de desarrollo rural. El análisis de la legislación vigente y la práctica institucional pública, revela la necesidad de que los Gobiernos respeten la especificidad de su estructura interna y actualicen el marco jurídico que regula su funcionamiento, especialmente en cuanto a inflexibilidad administrativa y reduciendo a lo indispensable los mecanismos de control.

Uno de los grandes problemas de la organización campesina, es que sus dirigencias no se han preocupado de crear un fondo de administración para realizar las actividades que requieren el cumplimiento de sus metas, lo cual necesariamente debe ser reforzado con la capacitación de los campesinos para la gestión empresarial de sus organizaciones.

La organización campesina-indígena surge como corolario de las luchas reivindicativas por tierra hacia 1975, revelando un proceso de descentralización del movimiento campesino-indígena, ya que algunas organizaciones campesinas regionales están inscritas en las federaciones nacionales, pero otras actúan en forma autónoma presionando por reivindicaciones propias. Sus aspiraciones fundamentales se relacionan con el acceso a la tierra, la revalorización de la lengua vernácula, el respeto a su cultura y formas políticas propias y su participación en la planificación y ejecución de las políticas públicas que les conciernen. El Estado aparte de acciones puntuales no ha tenido respuestas específicas y hoy no existe una protección real de sus bases económicas, ya que la explotación indiscriminada del bosque natural y la prospección petrolera, están produciendo la destrucción del hábitat natural de asentamiento de las comunidades indígenas amazónicas.

Las organizaciones campesinas reforzarán su estructura interna en la medida en que el Estado proporcione a todos y a cada uno de los asociados un acceso igual a las oportunidades de trabajo en el área rural, tomando en cuenta las prácticas

SZRETTER, Héctor, *Ecuador: La Nutrición y la Oferta de Alimentos Básicos*, ISS-PREALC, 1982.

[illegible][illegible]

- , *Innovación tecnológica y Desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*, "IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura", Tema 3, Doc. 6/87.
- , *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el istmo centroamericano y República Dominicana*, PROADER, Documento preparado para la Reunión de Junta Directiva de PRACA, San José, febrero de 1988.
- JORDAN, Fausto y LODOÑO, Diego, *Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural*, IICA, Bogotá, 1987.
- PEARS, Andrew, "Peasant Based Rural Strategies", en: *Seeds of Plenty, Seeds of Want*, Frank Cass, London, 1984.
- PIÑEIRO, Martín E., *Issues and Options Regarding the Generation and Transfer of Technology for Poor Small Farmers*, IICA, Keynote Presentation IFAD-Korean Seminar, Seoul, May 30-June 7, 1988.
- PLAZA, Orlando, "Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos" en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*.
- PNUD, *Base para una estrategia y un programa de acción regional* (Documento Técnico para discusión), Bogotá, mayo 1988.
- REUBEN SOTO, William, *Las ONGs en el Desarrollo Rural de ALC*, Mimeo-grafiado 1987, IICA.
- , *Producción, organización y educación en el contexto de la crisis centro-americana*, Ponencia presentada en la VII Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Managua, abril de 1988.
- SCHEJTMAN, Alexander, "Seguridad Alimentaria, campesinado y agroindustria" en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*.
- SCHILD, Andreas, *Desarrollo rural integrado en América Latina*, volumen 1, Colombia, 1987.
- SETO, Carlos, "Organización social de la agricultura en México", en: *Informe de la Misión Conjunta IICA/FIDA*, 1988.
- WARMAN, Arturo, "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio", en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Bustamante Roldán, Jorge, compilador, Fondo DRI, Ministerio de Agricultura, Bogotá, noviembre, 1987.
- WORSLEY, P. *The Three Worlds: Culture and World Development*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1984.

- ALTAMIR, O. *El alcance de la pobreza en América Latina*. Documento de Trabajo de Personal del Banco Mundial N°552, Washington, D.C., Marzo, 1982.
- ANDER EGG, E., *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Humanistas, Buenos Aires, 1986.
- BARTRA, Armando, *El campesinado: base económica y carácter de clase*, Aguilar y Boltrán editores, México D.F.
- BAUMEISTER, Eduardo, *Tendencias de la agricultura centroamericana en los años 80*, FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales, N°7, San José.
- BRIGNOL MENDES, R., "El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil", *Revista de la CEPAL*, N° 33, diciembre de 1987.
- CEPED, *Modalidades empresariales en la agricultura costafia*, Perú, 1986.
- DE JANVRY, E. SADOULET y L. WILCOX, *Rural Labor in Latin America*, ILO Working Paper, Geneva, June 1986.
- DE JANVRY, Alain et al. *Rural Development in Latin America: An evaluation and a proposal*, University of California, Berkeley, California, August, 1988.
- DE JANVRY, Alain, *Investment Strategies to Combat Rural Poverty: Notes for Latin America*, University of California, Berkeley.
- DECLARACION DE OTAWA, *Informe de IX Conferencia Internacional de Ministros de Agricultura*, IICA, Ottawa, Canadá, 29 Agosto-2 Setiembre 1987. Serie de Documentos Oficiales N°42.
- ERASMUS, Charles, *Man Takes Control, Cultural Development and American Aid*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1961.
- ESQUEL, *Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas estratégicas*. Documento base del Seminario sobre: El papel de la economía campesina en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario, 26-28 de septiembre, 1988.

- FAO, *El minifundio en América Latina*, Santiago, 1987.
- _____, *Análisis histórico y comparativo de la tenencia de la tierra*, enero de 1988.
- _____, *Estudios sobre la pobreza*, Santiago, 1984.
- _____, Naciones Unidas, Información citada en C.D. Scott, *Poverty and Inequality in The Rural Sector of Latin America and the Caribbean*, Roma, Naciones Unidas, manuscrito no publicado, 1987.
- FOSTER, George, M., "Peasant Society And the Imagen of Limited Good", en: *American Anthropologist*, Vol. 67, N°2, April 1965.
- GARCIA, Antonio, *Desarrollo agrario y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- GEORGE, Susan, *A Fate Worse than Debt*, Penguin Books, London, 1988.
- GIANOTTEN, Vera y DE WIT, Ton, *Organización campesina*, Tarea, Lima, 1987.
- GOMEZ, Sergio y ECHENIQUE Jorge, *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, FLACSO-AGRARIA, Santiago, marzo de 1988.
- GRIFFIN, Keith, *Under development in Spanish America*, George Allen and Unwin LTD, London, 1971.
- _____, Keith, *Underdevelopment in Spanish America*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1971.
- GUTELMAN, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, ERA, México, 1983.
- _____, Michel, *Structures et réformes agraires. Instruments pour l'analyse*, François Maspero, Paris, 1974.
- HOLMBERG, Allan, R., "Land Tenure and Planned Social Change: A Case from Vicos", Perú, en *Human Organization*, N°1.
- HUIZER, Gerrit, *Peasant Unrest in Latin America, its Origins, Forms of Expression, and Potencial*, Penguin, London, 1971.
- IBÁÑEZ R., Gonzalo, *La marginalidad rural: un desafío al desarrollo latinoamericano*, Documento base del Seminario sobre: El papel de la economía campesina en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario, 26-28 de septiembre, 1988.
- IICA, *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el Istmo centroamericano y República Dominicana*, PROADER, febrero de 1988.
- _____, *Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, Serie Documentos de Programa, N° 1, San José, 1987.

ajustar la estructura técnica y administrativa de los organismos públicos pertinente e introducir métodos de trabajo conducentes a la reducción de costos y a un mayor grado de eficiencia.

BIBLIOGRAFIA

do a través de diferentes Bancos; entre ellos se puede citar en México el Banco de Crédito Rural, en Brasil el FINSOCIAL del Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico, en Colombia, el Fondo DRI, la Caja Agraria y los Fondos Financieros del Banco de la República, en Venezuela el Fondo de Crédito Agropecuario y en Ecuador, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA).

Sin embargo, las políticas desarrolladas con el fin de crear fondos especiales de financiamiento necesitan fortalecerse y articularse a través de objetivos comunes con el conjunto de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Los planteamientos para estas políticas relacionadas con el establecimiento de fondos especiales de financiamiento de la economía campesina, deberían ser la consecuencia de concertación entre las políticas monetarias y financieras. Las posibilidades reales de crear flujos financieros regulares de origen nacional, requieren de la voluntad política a alto nivel, y no necesariamente, de abundantes recursos monetarios.

Son necesarias disposiciones para que los Bancos Centrales, al determinar y programar su liquidez, asignen recursos específicos para configurar el flujo financiero del crédito para la producción campesina, la infraestructura básica de apoyo, articulándose con medios de la capacitación de los pequeños productores organizados.

También la existencia de políticas monetarias y financieras diferenciadas es condición necesaria para asegurar la operacionalización de los programas y proyectos de desarrollo rural. Es fundamental que éstas se ensamblen con las acciones de fortalecimiento institucional y la participación de las organizaciones campesinas y del sector privado no convencional, para alcanzar todos los objetivos del desarrollo rural en ALC.

La finalidad de estos fondos especiales es consolidar fuentes estables y de curso corriente para el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo rural, que faciliten la negociación con fuentes externas de recursos y viabilicen la operacionalización de proyectos comunitarios productivos agropecuarios y no agropecuarios; y sirvan también para instrumentalizar la capacitación, organización y participación de las comunidades de productores.

Este Fondo puede jugar una función catalizadora importante en la captación de recursos; en primer término, socializando la asignación de recursos internos y en segundo término, sirviendo como contrapartida de recursos de otras fuentes, sean estas públicas, privadas, nacionales o internacionales.

2.4. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN INTERNALIZAR LOS PROGRAMAS O PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

Debido a que los programas y proyectos son los instrumentos finales que viabilizan la operacionalización de las políticas diferenciadas para el sector de pequeños productores, los mismos deben internalizar un conjunto de características inherentes tanto a las condiciones macroeconómicas circundantes, como a las características socioeconómicas de los posibles beneficiarios.

En la medida que los programas y proyectos consiguen incorporar dicha especificidad, éstos tendrán una mayor probabilidad de éxito a nivel de los beneficiarios y de la sociedad como un todo.

Para que los proyectos consigan superar los cuellos de botella institucionales, financieros, estructurales y de mercados que han enfrentado en el

pasado, es necesario que los mismos adopten ciertas características. Las principales se presentan a continuación:

- incorporar componentes que aseguren el acceso a la tierra y la legalización de la tenencia de la tierra;
- fortalecer asentamientos rurales existentes, a través de acciones de desarrollo rural;
- validar y difundir tecnología apropiada tanto al perfil socioeconómico de los campesinos, como a las características edafoclimáticas de las regiones donde éstos se concentran;
- introducir modificaciones en la metodología de validación y difusión de tecnología vía participación de los productores;
- promover actividades que aprovechen los eslabonamientos intersectoriales y que por ende posean la capacidad de aumentar sinérgicamente su impacto, a través de incrementos significativos del valor agregado del producto final, i.e. pequeña agroindustria;
- incentivar actividades con un alto requerimiento de mano de obra no especializada, i.e. relación capital/mano de obra debe ser compatible con la necesidad de incrementar el empleo;
- diversificar las actividades productivas, aprovechando el potencial productivo agropecuario y no agropecuario de las comunidades, con el objeto de incrementar las oportunidades de ocupación y empleo para las mujeres y juventud rural;
- ocupación y desconcentrar el proceso de toma de decisiones y de ejecución, incorporando las organizaciones de los beneficiarios y ONG's;
- utilizar los componentes del proyecto como instrumentos de capacitación, organización y desarrollo autogestionado de la comunidad;
- concentrar los recursos en un número limitado de componentes productivos, para lograr mayor impacto en la producción, productividad, ingreso y empleo;
- aprovechar la infraestructura productiva subutilizada o fuera de servicio por falta de uso, por ejemplo: riego, mercadeo, transformación, etc.;
- promover actividades productivas que integren verticalmente la fase meramente productiva con las fases posteriores de transformación y venta del producto, i.e. pequeña agroindustria articulada, en términos equitativos, con compañías nacionales o transnacionales que aseguren el acceso a los canales de mercadeo apropiados y a los mercados finales sean estos nacionales o internacionales;
- promover actividades productivas que faciliten el aprovechamiento integrado de varios productos agropecuarios primarios, como sería el caso de la producción de chocolate con frutas, almendras y leche;
- utilizar infraestructura de origen importado de manera compatible con los programas de contención del gasto de divisas;

La agroindustria rural aquí referida, aprovecha el potencial de producción de la comunidad rural y la mano de obra existente, alcanzando una escala determinada acorde a sus características. Esta puede utilizar materia prima agrícola y no agrícola, es decir, en esta categoría se pueden mencionar molinos (de arroz, maíz y yuca), procesamiento de leche, carne y cueros, industria casera de frutas procesadas, fábrica de cal, ladrillos y procesamiento de lana, madera, y desarrollo artesanal (alfarería, cestería, tejidos y confecciones), entre otras muchas posibilidades.

Vale la pena resaltar que la escala y el grado de tecnificación adoptada por las unidades agroindustriales debe determinarse por la capacidad productiva de la región y por el grado de madurez organizacional de la comunidad o del grupo responsable del proyecto.

Este tipo de actividad requiere también esfuerzos especiales en el área de capacitación en el manejo y administración, así como del proceso de comercialización. En ALC se cuenta con ejemplos exitosos donde los pequeños productores han sobrepasado la etapa agrícola y han incursionado en la transformación de los productos agropecuarios.

La orientación expuesta alberga la posibilidad de que las familias con poco acceso a la tierra compensen la escasez de sus recursos productivos con una serie de actividades que eliminan los riesgos básicos de la supervivencia. En este caso, la composición del ingreso familiar, en su mayor parte, puede depender de actividades no agrícolas. Por estas consideraciones, la estrategia de desarrollo rural para minifundistas debe enfocarse hacia la familia y la comunidad, superando el enfoque unilateral de la agricultura.

Las características de las pequeñas agroindustrias que las convierten en instrumento valioso para fortalecer la economía campesina se pueden conceptualizar de la manera siguiente:

- elevado nivel de flexibilidad en materia de tamaño, lo cual facilita que su dimensionamiento guarde proporcionalidad con la disponibilidad de recursos de las comunidades en las cuales se plantea su implantación;
- permite la integración de procesos típicamente "industriales" con otros que concentran mano de obra;
- facilita el ordenamiento de las actividades productivas primarias, ayudando a la planificación de la producción en las comunidades vinculadas con la pequeña agroindustria y con la participación de la familia rural.

g. *Financiamiento para el desarrollo rural*

Las políticas financieras específicamente diseñadas para incentivar el desarrollo rural se separan en dos categorías de acuerdo con la función y/o el tipo de actividad productiva que pretenden viabilizar. Así, por un lado se distingue el crédito típico cuya función principal es financiar actividades productivas agropecuarias, por otra parte los fondos especiales abren un abanico mayor de posibilidades de financiamiento para inversiones comunitarias agropecuarias, no agropecuarias o complementarias de estas actividades.

h. *Crédito*

Tradicionalmente los campesinos han estado marginados de las fuentes de crédito formal. Esto ha sido producto de dificultades legales y administrati-

vas, la inflexibilidad de las normas y regulaciones, exigencias de garantías legales y reales, así como la falta de suficiente cobertura geográfica de parte de las instituciones de crédito y fomento.

Sin embargo, el Estado puede minimizar estos problemas si adopta el siguiente tipo de mecanismos: operar con organismos especializados en crédito para pequeños productores, y hacer uso de las organizaciones de base de los propios pequeños productores, así como organizaciones no gubernamentales.

Además, es recomendable incentivar, fortalecer y consolidar formas no tradicionales de crédito.

En este sentido existen múltiples ejemplos en ALC sobre la viabilidad práctica de las combinaciones presentadas en el párrafo anterior, tal es el caso del "Fondo Conjunto" entre el Banco Nacional de Fomento y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) del Ecuador. También se puede mencionar

el caso del grupo de los "trididos" responsables de la distribución de frutas, legumbres y otros artículos en Santo Domingo, República Dominicana. En este caso, una ONG local avalizó un préstamo para que ellos compraran trididos en vez de arrendarlos. A partir de este cambio este grupo formalizó una organización que se convirtió en un grupo de presión política importante. Finalmente, el caso del PROSPERE del Ministerio de Agricultura, Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Minas Gerais - EMATER/MG - y las organizaciones de productores en dicho Estado del Brasil, programa cuya orientación principal es facilitar el crédito con base en el precio de garantía del producto.

Existen sin número de experiencias locales en los países que pueden ser evaluadas y sistematizadas, sirviendo de ejemplo para ser extrapolado en otras latitudes y conseguir la potenciación diversificada, descentralizada y privatizada de los servicios de crédito para el campesinado. No obstante, estas experiencias han demostrado ser viables, existe poca voluntad política para diseñar propuestas semejantes de mayor cobertura y dentro del sistema institucional de crédito.

i. *Fondos especiales para financiar acciones de desarrollo rural*

Como se ha destacado anteriormente, la economía campesina requiere de políticas diferenciadas en general y particularmente aquellas relacionadas con el financiamiento. No obstante, como es evidente, para que estas políticas puedan ser implementadas y tengan el impacto esperado, es necesario institucionalizar mecanismos de asignación de los recursos requeridos para viabilizar su financiamiento, al mismo tiempo que se establecen los mecanismos institucionales responsable de su ejecución y las normas y criterios de funcionamiento.

Por otra parte, es necesario destacar que la estrategia de reactivación del sector agropecuario no debe ser financiada únicamente por fuentes externas, como ha sido la tónica con los programas de desarrollo rural. En este sentido, la región cuenta con interesantes experiencias de financiamiento interno diferenciado para programas y proyectos de desarrollo rural, los cuales pueden servir de ejemplo para instaurar instancias nacionales de financiamiento en otras latitudes del continente.

Así, en la región se han concretado políticas de financiamiento en acciones de desarrollo rural con recursos nacionales, las cuales se han ejecuta-

liberar recursos que puedan ser concentrados en la atención de los productores más pequeños.

Se debe prever, en las políticas diferenciadas, el alto potencial de riesgo de la biotecnología en términos de favorecer un desarrollo desigual a favor de los productores de mayor tamaño económico y con una alta posibilidad de apropiación por parte de empresas comerciales del sector privado. En este sentido las políticas deberían ocuparse también de la protección de riesgos inherentes a la socialización de la biotecnología, para que ésta se convierta en un servicio en beneficio de la sociedad.³⁴

Por otro lado, la potencialización de la economía campesina requiere, además de la generación de tecnología apropiada, que el proceso de transferencia de la misma incorpore también métodos y técnicas específicas, de acuerdo con las características socioeconómicas y culturales del campesinado. En este sentido es necesario revisar los modelos institucionales de transferencia de tecnología, con el objeto de integrarlos coherentemente con los esquemas de generación y al mismo tiempo abrir el espacio de participación de los productores y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

En este sentido, las estrategias de transferencia de tecnología y extensión rural a nivel de las instituciones públicas responsables deben contemplar:

- reordenamiento institucional, para facilitar la integración con los organismos encargados de la investigación y generación de tecnología y la participación de los productores y organizaciones no gubernamentales;
- racionalización y modernización de los métodos y técnicas de trabajo con el objeto de ampliar el grado de cobertura de sus acciones y reducir los costos de las mismas;
- capacitación de sus funcionarios sobre la racionalidad y lógica de producción campesina;
- definición de las líneas de acción con participación de los campesinos, con el objeto de compatibilizarlas con sus necesidades y potencialidades.

e. Comercialización

Las políticas de incentivo a la producción deben ir acompañadas con otras específicamente diseñadas para el logro efectivo y eficiente de los procesos de comercialización, incluyendo la obtención de precios que aseguren un valor final de la producción con mayores márgenes de apropiación por parte del pequeño productor.

En este sentido es necesario recordar la importancia de la economía campesina en la producción de alimentos para el abastecimiento interno. Sin embargo, las características de la economía campesina generan una estructura atomizada de oferta de su producción, con características altamente regionalizadas. Esta redundancia en la existencia de mecanismos de intermediación

complejos, lo cual hace que se pierda eficiencia en perjuicio tanto de los productores como de los consumidores.

Como resultado de estas ineficiencias, la producción de la economía campesina solo puede ser potenciada, en la medida que se planteen soluciones al problema de la comercialización que involucren, tanto al Estado como a las organizaciones de productores y ONG's con el objeto de superar las limitaciones impuestas por la atomización de la oferta de los productos.

En este contexto cabe a las organizaciones de productores asumir un papel preponderante, para alcanzar una escala económica en la oferta de sus productos ya que las diferenciaciones regionales involucran: tipo y la variedad de producto, sistemas de comercialización específicos a nivel regional, al mismo tiempo que las organizaciones del Estado carecen de suficiente capilaridad para penetrar a las múltiples localidades desde las cuales es necesario transportar los productos.

En vista de la situación planteada, las políticas de comercialización deben estar orientadas para buscar la complementación entre los organismos gubernamentales pertinentes y las organizaciones de productores, para ello se requiere un esfuerzo especial en el fortalecimiento de estas últimas con el objeto de alanzarlas para alcanzar este propósito. Además, estas acciones de fortalecimiento deben también incorporar actividades de capacitación de productores para comercialización, al mismo tiempo que se les provee con información sistemática y específica sobre la situación de los precios y mercados compradores.

Asociado a lo anterior, el Estado posee otros instrumentos de políticas efectivos para racionalizar el proceso de comercialización a través de políticas especiales de crédito y de garantía de precios mínimos para los productos realizados por la economía campesina.

No obstante, el Estado debería jugar un papel importante, estas políticas deben evitar la creación de monopolios estatales, limitando la acción del Estado a la facilitación de los canales de comercialización. En este contexto es importante resaltar que el Estado para poder cumplir su funciones a cabalidad debería estructurarse de manera descentralizada, a nivel regional y local, coordinando sus acciones con las ONG's que se especializan en acciones de desarrollo rural. Este proceso requiere además la capacitación de los técnicos de los organismos gubernamentales y privados para administrar programas de comercialización de esta índole.

Cabe resaltar que tanto las políticas como la estructura de comercialización, organismos gubernamentales y organizaciones campesinas vinculadas a este proceso, pueden también ejercer funciones direccionadas para el abastecimiento ciudad-campo de los insumos requeridos para los procesos productivos de los pequeños productores.

f. Pequeña agroindustria rural

Las políticas diferenciadas deberían considerar la agroindustria rural como factor importante para incrementar el ingreso, el empleo, la posibilidad de reducir las pérdidas postcosecha y mejorar la utilización de subproductos. Esta también favorece las oportunidades de mercados para los productores con la creación de una demanda efectiva.

34. IICA. *Innovación tecnológica y Desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*. "IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura". Toluca, Dec. 6/87.

los campesinos sin (o con poca) tierra; además, se pueden mencionar otros mecanismos alternativos, tal como la compra directa por el Estado de tierras subutilizadas o abandonadas, tributación a la capacidad productiva de la tierra con el objeto de incrementar el costo de mantenerla subutilizada, tierras revertidas al Estado como pago por deudas.

Es necesario resaltar que, dada la dimensión del problema, las políticas de acceso a la tierra (reforma agraria, colonización), sólo tendrán posibilidades de éxito si son complementadas por acciones de desarrollo rural que incorporen el componente de legalización de la tenencia de la tierra, inclusive en áreas reformadas no consolidadas.

b. Mejoría de las condiciones de mercado de trabajo rural

El problema enfrentado por los asalariados rurales es sin duda el más crítico principalmente para aquellos que provienen del subsector de pequeña producción y se ocupan de manera temporal. Este fenómeno adquiere dimensiones más críticas por la sustitución de trabajadores rurales de origen campesino por otros de origen urbano, el incipiente nivel de organización sindical y la emergencia de contratistas laborales mediando las relaciones de oferta y demanda de mano de obra sin ninguna regulación.

Es importante recalcar que estos trabajadores aunque participan del mercado de trabajo se encuentran marginados del sistema jurídico laboral o social.

Esta situación requiere de algunas medidas de origen legal, que el Estado debe diseñar e implementar, entre ellas se puede citar la fijación y garantía de pago de salarios mínimos, mejoramiento de las condiciones de trabajo y participación en el sistema de seguridad social y regulación de las relaciones de trabajo intermediadas por contratistas.

c. Diversificación de las actividades productivas y generación de empleo (agrícolas y no agrícolas)

Otro elemento básico que debe considerarse en la formulación de políticas para el subsector campesino es la necesidad de incorporar nuevas fuentes de empleo e ingresos a través de la diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas.

Los programas o proyectos orientados para esta población deben tener un número reducido de componentes, jerarquizando los aspectos productivos y los factores limitantes del nivel de ingreso neto alcanzado con la producción agrícola y no agrícola, procurando movilizar el potencial productivo de las comunidades campesinas. Entre estas actividades se pueden mencionar, pequeños sistemas de riego para la producción agrícola y pecuaria, obras de infraestructura, pequeñas agroindustrias comunitarias, actividades extractivas y producción artesanal.

Es así como uno de los instrumentos más eficaces que se ha utilizado para viabilizar la diversificación ha sido el riego que utiliza métodos y técnicas simplificadas y procedimientos de manejo autogestionario, que demandan bajos costos de inversión.

De la misma manera existen otras actividades de este tipo que facilitarían la creación de empleo, estas se pueden clasificar como agropecuarias y no agropecuarias. Entre las primeras se encuentran: inversiones en infraestructura

productiva, comercialización, pequeña agroindustria, por ejemplo: molinos de arroz, estanque piscícola, galpones, gallineros, apiarios, recuperación y conservación de suelos, reforestación productiva en pequeña escala, pozos de agua, tracción animal, etc. Entre las actividades productivas no agropecuarias se pueden citar: infraestructura para actividades artesanales, transporte de insumos y productos, bodegas, pequeña agroindustria, industria casera, etc.

Este tipo de actividades realizadas a nivel de comunidades permitirán movilizar el potencial productivo local, consolidar procesos de organización y mejorar la capacidad de los beneficiarios para ampliar sus alternativas de ingresos y empleo.

d. Generación y transferencia de tecnología apropiada

Las diferentes situaciones agroproductivas y la complejidad y heterogeneidad de las pequeñas unidades campesinas, requieren de que el sistema de generación y transferencia de tecnología reconozca que existen tipos de productores diferentes que demandan una oferta tecnológica apropiada, tanto desde el punto de vista de su contenido como de los mecanismos utilizados para su transferencia.

En este contexto se entiende que la función de la tecnología apropiada al pequeño productor es aquella que puede:

- garantizar el ingreso familiar y la seguridad alimentaria;
- incentivar la utilización de mano de obra;
- facilitar el manejo de los insumos y/o técnicas por parte del usuario;
- promover el uso racional y sostenido de los recursos naturales;
- posibilitar la utilización de usos complementarios de recursos y la realización de subproductos;
- internalizar en su proceso de generación la experiencia de los propios productores.

La tecnología apropiada generada de esta manera y con las características señaladas tendrá una probabilidad mayor de adopción por parte de los pequeños productores, ya que las mismas se adecúan a sus características socioeconómicas y a la heterogeneidad de este grupo.

Las entidades que generan y transfieren tecnología para las pequeñas unidades, deberían organizarse y funcionar para responder adecuadamente a su demanda tecnológica. La organización y funcionamiento de estas unidades de generación y transferencia de tecnología deberían incluir la participación de los usuarios y mantener una relación coordinada, no competitiva entre el sector público, las ONGs y las Universidades.

El establecimiento de una correcta articulación entre estos sectores abriría la posibilidad de una amplia cobertura tecnológica, que incluya productores con diferente capacidad de adoptar tecnología, y permitiría al sector público

c. Operatividad

La acción educativa debe iniciarse a partir de un problema concreto y ligarse estrechamente al esfuerzo de su solución por el grupo.

d. Críticidad

La acción educativa debe conseguir identificar y permitir la comprensión de los diversos factores que determinan el problema, así como sus interrelaciones. La críticidad en el proceso de capacitación debe propiciar, también a lo interno del grupo, una permanente reflexión autocrítica con el objeto de dilucidar su realidad.

e. Globalidad

La globalidad de la acción educativa significa que es necesario ejercitar la convergencia de múltiples enfoques, al mismo tiempo que se entiende el contexto global en cual el problema se plantea, analizar el problema desde varios ángulos y proponer acciones para enfrentarlo en sus distintas dimensiones.

f. Sistemática

La capacitación debe asegurar la acumulación sistemática de las experiencias vividas. Esa sistematización permitirá plantearse nuevas metas que signifiquen verdaderos avances, así como la comprensión del problema y sus soluciones. La continuidad de la acción debe entenderse como un diálogo permanente entre el hacer y el reflexionar. La crítica continuada, a nivel individual y colectivo, de la experiencia es lo que se entiende por sistematicidad.

g. Recuperación

El proceso de capacitación debe tener la condición de recuperar las formas específicas de conocer y comunicar que poseen los grupos que en él participan, especialmente aquellos con una vigorosa identidad étnica.

Un proceso de capacitación como el aquí propuesto tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- Ampliar los márgenes de participación en la vida política nacional y apoyarlos en la intervención directa, o a través de las organizaciones que los representan en la toma de decisiones, de las diferentes acciones en las que están involucrados.
- Facilitar su acceso a los recursos productivos (tierra, agua, insumos agrícolas, maquinarias).
- Incorporar a las unidades productivas familiares en el proceso de generación de tecnologías, no apenas como consumidores sino también como demandantes y, a veces, como autores de algunas propuestas tecnológicas que son adecuadas a la situación en la que se gestan.
- Aumentar sus márgenes de control sobre el producto de su trabajo.

- Cooperar con ellos en el proceso de incorporación y activa participación en la construcción de un proyecto social democrático y alternativo, lo que significa acompañarlos en un proceso de defensa, recuperación, revisión crítica y revalorización de su cultura y de los conocimientos socialmente sistematizados.

B. Políticas a nivel socioeconómico

Las políticas propuestas en esta categoría tienen dos objetivos centrales: incentivar el incremento significativo del excedente generado por el sector campesino y al mismo tiempo aumentar el porcentaje retenido por este grupo de productores rurales.

Independiente del tipo de políticas adoptadas por los países para el sector campesino, es necesario enfatizar que si se quiere efectivamente aprovechar su potencial de contribución en el proceso de reactivación del sector, es necesario adoptar políticas que tienen carácter distributivo, sea que estas se relacionan con la mejora de la oferta de servicios o con la redistribución de activos.

a. Acceso y legalización de la propiedad de la tierra

La estructura de tenencia de la tierra es uno de los factores explicativos de la pobreza rural y de los problemas relacionados con la agricultura campesina, debido a una alta tasa de concentración del recurso en manos de un reducido número de explotaciones de tamaño mediano y grande.

Además, en el grupo de los sin tierra se concentra el conjunto de las manifestaciones de la pobreza de los países de ALC: bajos niveles nutricionales, escaso acceso a los servicios, limitados recursos tecnológicos y de capital e incapacidad de sobrevivencia a partir de la actividad agropecuaria. Por estas consideraciones, cualquier estrategia para incentivar la participación del subsector campesino en el proceso de reactivación debe incorporar, como componente esencial, acciones de carácter redistributivo que faciliten el acceso a la tierra.

Son innumerables los casos de campesinos cuya situación de tenencia de la tierra es indefinida como resultado de posesiones no legalizadas. Este problema tiene su origen tanto en el proceso de ocupación de la tierra como a procedimientos incompletos de legalización, por deficiencia de los organismos responsables. Es importante resaltar que este tipo de problema existe inclusive en áreas reformadas.

Además, la colonización constituye una forma complementaria de acceso a la tierra en algunos países donde todavía existen algunas oportunidades de ampliación de la frontera agrícola sobre todo en el trópico húmedo. Sin embargo, esta alternativa, además de su limitación natural, se enfrenta con posibles problemas originados por un delicado balance ecológico.

El problema de acceso a la tierra en los países de la región es crítico debido a que ello impone limitaciones en el acceso al crédito y a los servicios de asistencia técnica. Por ello es importante plantear alternativas operativas del sector público que permitan culminar los procesos de distribución y legalización de la tenencia de la tierra de los pequeños productores.

Como parte de esta perspectiva se pueden citar algunos mecanismos que permiten la creación de fondos de tierras para su posterior asignación a

ción y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural que superen la dispersión y duplicación de recursos públicos en su gestión, propicien la descentralización administrativa y eleven la participación campesina en todas las fases del seguimiento.

Sin duda que en países como México, Brasil, Colombia, Perú y Guatemala se desarrollan importantes iniciativas para que las políticas de descentralización de la administración pública establezcan condiciones para elevar la participación de las unidades de gobierno local y de las organizaciones de pequeños productores. Las iniciativas y la nueva legislación en este sentido, requieren del fortalecimiento institucional y técnico de los procesos de programación y gestión a nivel local.

Los procesos de descentralización y desconcentración, abren un espacio para la participación de las organizaciones de productores en la toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación, actividades que en el pasado han sido típicamente ejecutadas por el gobierno central. Este proceso, además de incentivar la participación de las bases, permite al gobierno incrementar su eficiencia operativa y ampliar la cobertura de sus servicios.

Como resultado de que la población rural se encuentra concentrada en comunidades, generalmente con organización política administrativa propia y a veces con diferenciaciones étnicas y/o lingüísticas, es necesario que la estrategia de desarrollo rural plantee como uno de sus componentes también una estructura institucional adecuada a la realidad de los campesinos, esta debe tener como base elementos del siguiente tipo:

- a. asegurar la existencia de una instancia a nivel nacional con un respaldo efectivo del gobierno central, con el objetivo de incorporar los programas, proyectos y acciones de desarrollo rural de manera permanente dentro del marco de políticas nacionales;
 - b. instituir o consolidar instancias que operen a nivel regional y local con suficiente autonomía técnica, administrativa y financiera para ejecutar las acciones de desarrollo rural en el espacio geográfico de su competencia;
 - c. impulsar formas activas de participación de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios y de otras organizaciones vinculadas a acciones de desarrollo rural;
 - d. definir y operacionalizar métodos e instrumentos de trabajo que permitan la participación de los beneficiarios, conjuntamente con organizaciones gubernamentales vinculadas al trabajo de desarrollo rural y ONG's;
 - e. capacitación y estabilidad funcional de los recursos humanos involucrados en el trabajo de desarrollo rural.
- b. *Incentivos a la organización y participación campesina a través de la capacitación*

La organización y la participación campesinas son elementos de base para apoyar el diseño de políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Es necesario considerar que la participación y la organización campesinas forman parte de un complejo proceso que requiere superar barreras sociales, políticas, culturales, y actitudinales. Este requiere del apoyo sistemático de programas de capacitación campesina y alfabetización, en los cuales se integren las di-

visiones productiva y organizativa y se sustenten principios y métodos pedagógicos participativos.

La capacitación técnica y de gestión orientada a los pequeños productores agropecuarios debe realizarse en forma grupal, de tal manera que fortalezca la organización campesina, permita el intercambio de experiencias productivas y administrativas, y favorezca el surgimiento de promotores y capacitadores campesinos.

La capacitación debería fundamentarse en las potencialidades reales de los pequeños productores para facilitar el crédito para la producción de forma efectiva y oportuna, definir canales adecuados de comercialización, generar y transferir tecnología apropiada para la actividad agropecuaria de los campesinos, desarrollar la agroindustria rural, las técnicas de manejo de recursos y de conservación del medio ambiente.

Se requiere que en el diseño de las políticas diferenciadas se establezcan mecanismos institucionales para propiciar la participación de la mujer y los jóvenes en los programas y proyectos de desarrollo rural, dado que estos alcanzan el 45% de la población rural económicamente activa, lo que equivale a 30 millones de personas.

Mención especial en este campo de las políticas merece el desarrollo de sistemas diferenciados de educación formal para el medio rural. La juventud rural requiere del desarrollo de conocimientos, aptitudes y destrezas específicas para enfrentar las tareas del desarrollo rural. El calendario, los métodos y los programas escolares rurales deben ajustarse a las necesidades y expectativas de las familias campesinas y a los requerimientos de la modernización económica y social en los países.

Para un grupo social que presenta las características discutidas en capítulos anteriores, los métodos tradicionales de capacitación no han logrado los resultados esperados. Motivo por el cual se propone la utilización de procesos metodológicos de carácter participativo y autogestionario adecuados a la realidad específica y en cuya implementación se consideran los siguientes principios:

a. Organización

La acción educativa se dirige a un conjunto de individuos organizados en torno a intereses comunes, por lo tanto la capacitación deberá incorporarse a la dinámica de ese grupo para generar la perdurabilidad del aprendizaje produciendo simultáneamente acumulación de experiencias y garantizando el desarrollo de nuevas formas de comprender y actuar.

b. Participación

En la acción educativa los educandos deben asumir progresivamente la gestión de su propia capacitación. Ellos deben ser capaces de interrogar su realidad y formular respuestas a sus propios problemas.

como la definición de programas y proyectos específicos para este subsector. Estos elementos básicos deben ser determinados a partir del potencial y las características de la economía campesina, sus tendencias estructurales, las experiencias de programas y proyectos de desarrollo y el contexto de la crisis económica, financiera y social.

Estos elementos deben servir de postulados para que las políticas de gobierno faciliten una inserción dinámica, estable y permanente del subsector campesino en la economía, asegurando al mismo tiempo que esta inserción sea mutuamente benéfica.

Las estrategias para incentivar la agricultura campesina deberán fundamentarse en las diferencias importantes que prevalecen en el sector agropecuario, entre la agricultura comercial que demanda el uso de tecnología moderna intensiva de capital y utiliza principalmente mano de obra estacional, y la agricultura campesina que dispone de poca tierra y organiza su producción para asegurar la reproducción de su fuerza de trabajo y realiza el proceso productivo en base al trabajo familiar.

Además, dichas políticas han de tomar en cuenta que además existen diferenciaciones entre los pequeños productores en función de su disponibilidad de activos, de su inserción en el mercado y de la composición y fuente de ingresos. Las políticas deberían considerar la normalización de salarios y acciones de transferencia de activos para el caso específico de las parcelas menores.

Por otro lado, en los países de ALC existen evidencias que demuestran la existencia de estratos campesinos que disponen de recursos con suficiente potencial productivo para integrarse a la agricultura comercial y transformarse en unidades que podrían ser competitivas con parcelas medianas y grandes, si se eliminan limitaciones cruciales tales como el acceso al crédito, tecnología apropiada, información, riego, infraestructura y bienes y servicios públicos.

De igual manera, es necesario tomar en cuenta que los estratos de pequeños productores tienen especificidades de acuerdo a su ubicación espacial, potencial productivo y contexto ecológico y cultural, las cuales deben ser consideradas al diseñar las políticas.

Finalmente, la definición de políticas diferenciadas debe también considerar que hacen parte de estos grupos heterogéneos las mujeres, jóvenes rurales y diferentes etnias. Sin lugar a dudas estos grupos tienen su potencial, necesidades particulares y enfrentan problemas específicos que deben ser aprovechados y resueltos con acciones apropiadas.

C. Participación de las organizaciones campesinas

Otro de los elementos centrales condicionando el éxito de las políticas orientadas para el desarrollo rural es la participación activa de las organizaciones campesinas en el proceso de toma de decisiones, planificación y ejecución de acciones que comprometen sus intereses.

En la medida que se incrementa el proceso participativo, se amplía también el proceso de descentralización y desconcentración en el ámbito de la toma de decisiones del sector público.

Esto redundará en dos modificaciones sustanciales al interior del sector público agrícola, el primero es el conocimiento, mejor identificación de la pro-

blemática y aspiraciones de los campesinos; en segundo término facilita a los organismos del sector la internalización de las experiencias y el potencial de desarrollo de los campesinos y finalmente permite la concepción y operacionalización de propuestas de desarrollo adaptadas a su realidad.

D. Concertación con las organizaciones no gubernamentales

En el contexto de la organización social de la agricultura de ALC existen sectores emergentes de origen diverso que estructuraron una base no convencional de oferta de servicios a grupos campesinos, la cual presenta también una instancia que podría ser movilizadora. Este sector privado está representado por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGs), las cooperativas de servicios, ahorro y crédito y las organizaciones de segundo grado de los pequeños productores.

Estas organizaciones privadas, se han abocado a la implementación de estrategias y alternativas conjuntamente con la población rural, dando lugar a procesos de indiscutible creatividad que, aunque puntual, revisten valor cualitativo. Estos procesos penetran el tejido social y económico de las comunidades rurales y adquieren, una perspectiva integral de su desarrollo.

Como parte del proyecto productivo que caracteriza la matriz de las acciones de este sector privado, se despliegan acciones alfabetizadoras y educativas, de investigación participativa, de rescate y valoración de la cultura autóctona; se generan y se apropian tecnologías, y se fortalece la capacidad organizativa y de negociación de los campesinos.³¹

En el marco indicado, muchas organizaciones no gubernamentales están cumpliendo un papel importante que suple parcialmente las carencias de las iniciativas estatales; logran canalizar recursos externos y concitar el trabajo de los propios sectores campesinos para llevar adelante algunas iniciativas interesantes de desarrollo rural.

En las propuestas de modernización del Estado para el desarrollo rural, es necesario implementar procesos de concertación con el sector privado, no convencional, que ha captado espacios de acción operativa en los escenarios de la economía campesina.

La capacidad instalada y la concepción de trabajo de las ONGs pueden ser aprovechadas para complementar eficientemente los esfuerzos de los organismos gubernamentales en acciones de desarrollo rural, lo cual podría redundar hasta en la disminución de los costos unitarios de sus servicios. De hecho, la mayor participación de las ONGs también brinda una perspectiva de trabajo continua, ya que estas instancias difícilmente sufren los embates de los cambios políticos inherentes a las mudanzas de gobierno; su estructura menor y menos burocrática les permite actuar con mayor agilidad y flexibilidad, promoviendo soluciones alternativas originales surgidas de la propia experiencia del trabajo directo con los campesinos.

Además del aspecto organizativo, las ONGs pueden jugar un papel importante en la promoción educacional no formal, cuyo marco referencial es la realidad en la cual se encuentran insertos los campesinos, en contraste con la educación formal generalmente impartida por el Estado.

31. REUBEN SOTO, William: *Las ONGs en el Desarrollo Rural de ALC*; Mimeografiado 1987. IICA.

cambio estructural, el cual se alcanza a partir de modificaciones sucesivas que generalmente requieren un largo proceso de maduración.

Como resultado de la desigualdad social presente en los países de ALC y la débil participación del campesinado dentro del marco político institucional, es poco probable conseguir su mayor grado de participación económica, social y política a menos que se instauren políticas nacionales específicas para atender este segmento de la sociedad.

La experiencia en naciones con niveles de desarrollo avanzado indican que, solo se puede alcanzar un proceso sostenido de crecimiento en la medida que se conforma una sociedad articulada y equitativa, a través de la operacionalización de políticas orientadas tanto al crecimiento económico como a la distribución equitativa de sus beneficios. En el proceso de definición de esta política cupo al Estado un papel protagónico.

En la situación actual de ALC, las estrategias de desarrollo rural a ser implementadas por los países de la región deben contener importantes elementos redistributivos con el objeto de conseguir efectivamente beneficiar los estratos menos favorecidos de la población. En este contexto, no obstante los intereses encontrados de los diferentes grupos al interior de la organización del Estado, este juega un papel protagónico como ejecutor de políticas y programas y por lo tanto la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo rural depende del apoyo político que esta reciba.

B. Marco de políticas para el desarrollo rural

El proceso de definición de políticas de desarrollo rural debe darse en forma armónica y coherente con el cuadro de política macroeconómica global y del sector agropecuario. Además, las mismas tienen también que considerar la heterogeneidad y especificidad de los diferentes estratos de pequeños productores campesinos y asalariados.

a. Política macroeconómica

El marco de la política económica global es una directriz importante que determina la orientación y el grado de flexibilidad que puedan tener las políticas para los otros sectores de la economía. Por otra parte, la satisfacción de las necesidades básicas de las familias es función directa de su ingreso real; a su vez este es determinado por: nivel de empleo e ingresos, capital humano, dotación y calidad de los recursos productivos disponibles, transferencias recibidas y nivel de precios. Sin lugar a dudas, todas estas variables son determinadas por las políticas macroeconómicas. Como ya ha sido anteriormente discutido en este documento, la tendencia de este tipo de políticas en el pasado ha penalizado los grupos sociales de menores ingresos.

Dado este contexto es necesario plantear un marco de políticas globales para el desarrollo que incorporen elementos distributivos y redistributivos; los primeros propugnan incrementar las remuneraciones, el nivel de empleo y el ingreso, en cuanto que los segundos tienen como objetivo modificar el funcionamiento del sistema económico de forma que se altere permanentemente la distribución primaria del ingreso.

De esta manera, las políticas macroeconómicas deben visualizarse como el eje que sirve de base para determinar el resto de las políticas sectoriales y el fortalecimiento de la participación campesina.

A continuación se presentan las principales orientaciones para las políticas macroeconómicas que pueden ser utilizadas con este objetivo.

- **Gasto Público.** Es necesario revertir, al menos parcialmente, el fuerte sesgo urbano e industrial que ha caracterizado la asignación de recursos de gasto público. De manera tal que la decisión, de su asignación tenga como base un peso relativo mayor de criterios sociales.
- **Tipo de Cambio y Aranceles.** La necesidad de promover un patrón de crecimiento armónico de todos los sectores de la economía requiere el ajuste de las tasas cambiarias para hacerlas más "reales", al mismo tiempo que se ajustan las tarifas y aranceles para conseguir incentivar el crecimiento del sector vía el incremento de las exportaciones y la generación de divisas y la seguridad alimentaria.
- **Precios.** La política discriminatoria de precios, vía fijación de precios y por lo tanto subvaloración de los productos, debe ser revisada con el objeto de ajustarla para utilizarla como incentivo económico para alcanzar mayores niveles de productividad y producción, aunque la misma se traduzca en un ligero incremento de los precios al consumidor.
- **Inversión Privada.** La tendencia histórica de bajos niveles de inversión en el sector agropecuario puede ser revertida a través de la instauración de políticas tarifarias y arancelarias no discriminatorias, con el objeto de incrementar la rentabilidad de la inversión en el sector, la cual se ha mantenido artificialmente baja.
- **Distribución del Ingreso.** La distribución del ingreso de las familias rurales se puede mejorar con medidas que respondan a sus características básicas. Así, los asalariados rurales se beneficiarán especialmente con políticas laborales y previsionales, disminución de impuestos que encauzan la contratación de mano de obra, afinamiento del marco jurídico que define las relaciones contractuales y de seguridad social. Por otro lado, los pequeños productores agropecuarios se beneficiarán con medidas que fortalezcan su articulación con el mercado y les asegure un acceso mayor a los servicios de apoyo a la producción.
- **Redistribución del Ingreso.** No obstante la crítica situación de los pobres rurales exige soluciones inmediatas a sus problemas, la concepción de la estrategia de desarrollo rural demanda que la misma incorpore una visión de largo plazo. Durante la instauración de la primera fase del proceso de desarrollo las medidas orientadas para mejorar el acceso de los pequeños productores a los activos adquieren una función primordial.

b. Política sectorial

Las estrategias para el desarrollo de la agricultura se han focalizado en forma global en el conjunto de productores, sin tener en cuenta las diferencias de sus procesos de acumulación y reproducción, vinculación al mercado, dotación de activos y acceso a los servicios. Por ello, se puede asegurar que las estrategias se han sesgado hacia los grandes y medianos productores, dificultando la socialización de los servicios y beneficios del Estado en pro de todos los estratos sociales que participan en la producción agropecuaria.

Por este motivo, estrategias que tengan como objetivo fortalecer la participación de la agricultura campesina en el proceso de reactivación, deben incorporar elementos básicos que orienten tanto la formulación de políticas

Finalmente, es necesario que el sistema alimentario imperante incorpore un elemento de equidad coherente con un mayor acceso de la población a los niveles nutricionales mínimos y que al mismo tiempo no entre en conflicto con los otros tres principios de sustentabilidad: autonomía y suficiencia.

La consolidación del proceso de producción de bienes de consumo que conforman una canasta básica, tales como: i.e. maíz, frijol, arroz, carne y leche; asegurar a cada menor grado de dependencia externa. Esto redundará en el incremento del nivel de ingresos de los productores rurales, el ahorro de un volumen importante de divisas, la generación significativa de empleo en el sector y evidentemente impactará, a través de los efectos de eslabonamiento intersectorial, la demanda por productos de los otros sectores de la economía.

Además, es preciso considerar que las estimaciones de la población en condiciones de pobreza, es decir en condiciones de subnutrición y subalimentación, sobrepasará los 170 millones de personas para el año 2000. Es decir, existe una efectiva demanda potencial de alimentos que al ser activada exigirá un esfuerzo significativo de parte del sector en la oferta de alimentos.

Finalmente, es importante resaltar que la seguridad alimentaria también permea el cuadro del equilibrio social, de hecho ella juega una función crucial en la instrumentación de una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

Es necesario resaltar que la potenciación de la pequeña producción, vía este tipo de políticas, puede incluir esfuerzos integrados de producción a nivel subregional o regional, procurando complementar el potencial de desarrollo de la producción de alimentos existente en los países.

B. Generación de empleo

Las políticas propuestas para incentivar la mayor participación de la pequeña producción en la absorción de la PEA rural debe concebirse conceptualmente como un instrumento que facilite la generación de empleo y retención en el campo de la PEA rural. En contraposición a la propuesta del modelo neoclásico de liberación, transferencia y absorción del excedente de mano de obra del sector rural, por el sector industrial; o aquella propuesta por el modelo clásico la cual visualiza el excedente de mano de obra rural como un instrumento para mantener bajos los salarios del sector industrial.

Ante la imposibilidad de los otros sectores de la economía de generar suficientes oportunidades de empleo, cabe al sector agropecuario la función de absorber también el contingente de mano de obra que está actualmente emigrando hacia los centros urbanos. En este sentido, la economía campesina juega un papel preponderante, de ahí que las políticas de desarrollo rural deben orientarse para consolidar las actividades con un alto potencial de absorción de mano de obra.

Por otra parte, es importante incrementar los estímulos de inversiones en actividades productivas agrícolas y no agrícolas, con el propósito de diversificar las fuentes de empleo.

Es importante enfatizar que la función de generación de empleo ejercida por la pequeña producción sólo se puede potenciar en la medida que se eliminan algunas limitantes críticas ya mencionadas en este documento. Es decir, que algunas de las políticas macroeconómicas y de desarrollo rural se orienten hacia la diversificación de actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, inversiones que faciliten el empleo de los miembros de la fa-

milia -mujer y juventud-, tecnología apropiada, crédito, legalización de la tenencia de la tierra y mayor acceso a la misma a través de una ampliación a los mercados de uso de este factor.

C. Generación de divisas

Las actividades productivas típicas de la pequeña producción aseguran, mediante la sustitución de importación de alimentos y la producción de algunos bienes exportables, una porción significativa del total de divisas generadas por el sector. En la medida que las políticas de seguridad alimentaria son enfatizadas se genera un efecto secundario importante al nivel de la liberación de divisas para ser utilizados en otros sectores de la economía. Por otro lado, como son los pequeños productores los responsables por la realización de casi el 30 % de los bienes de exportación, cualquier política apropiada a este estrato, que incentive actividad de exportación permitirá consolidar la posición ventajosa de este sector.

D. Aumento de los vínculos intersectoriales

El fortalecimiento de la inserción de los pequeños productores en la economía, a través del proceso de reactivación del sector, materializa su mayor grado de articulación con el mercado. Es decir, ellos adquieren una nueva dimensión como compradores de bienes industriales tanto para la producción agropecuaria como para el abastecimiento humano.

Por otro lado, en el contexto de la reactivación del sector, el proceso de retención de una mayor proporción de excedentes, por parte de este sector de la población rural, puede servir para dinamizar el sector de pequeña agroindustria ubicada en áreas rurales. Estas agroindustrias se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra y niveles relativamente bajos en el uso de insumos modernos o bienes de capital importados.

2.2. CONDICIONES BASICAS PARA ASEGURAR LA PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA EN EL PROCESO DE REACTIVACION DEL SECTOR

El grado de éxito del proceso de reactivación en general y del incremento del nivel de participación de la economía campesina en particular, están condicionados por: i. voluntad política para aliviar la pobreza, ii. marco macroeconómico global y sectorial de las políticas diferenciadas y iii. participación de las organizaciones de productores y de servicios para el desarrollo.

A. Decisión política

Los cambios de la situación actual de la economía campesina se encuentran insertos dentro del contexto de la sociedad como un todo y por lo tanto estos se procesan como resultado de la confrontación de intereses de los diferentes grupos de poder que componen la estructura política e institucional del Estado.

El marco que debe orientar una política para minimizar la pobreza tiene que considerar los diferentes intereses sociales que están en juego, así como la coherencia técnica que posibilite una acción realista y eficiente. No obstante las restricciones políticas son una limitante que debe ser permanentemente evaluada, la misma no debe convertirse en un elemento inmovilizador del

este sector solo la función de transferir excedentes económicos al sector urbano industrial.

En el período de expansión económica acelerada, el principal factor que ayudó a aliviar la pobreza se dio fuera del sector agropecuario, a través de la absorción de mano de obra por otros sectores de la economía. En contraste, la expansión de la agricultura comercial no ha logrado crear suficientes oportunidades de ocupación y empleo para modificar significativamente el cuadro del empleo rural.

De esta manera, es necesario entender que la reactivación del sector agropecuario solo podrá realizarse en la medida que se formulen y ejecuten estrategias, políticas y programas diferenciados, coherentes con la especificidad de los grupos de campesinos, empresarios y asalariados rurales y que las mismas conlleven como elemento central de su dinámica el crecimiento económico global.

En el contexto de la crisis actual la capacidad de absorción de mano de obra del sector urbano-industrial se ha reducido drásticamente, lo cual ha tenido dos consecuencias para los pobres de origen rural. En primer término, aumento la nueva categoría de trabajador rural de origen urbano; en segunda instancia ha provocado el retorno, a la zona rural, de parte del contingente desempleado de mano de obra urbana de origen rural.

El proceso de modernización tuvo como eje central de su dinámica el crecimiento, el aumento de las exportaciones. Esta orientación se hizo presente con mayor intensidad con la presencia de la crisis y las consecuentes políticas de ajuste estructural adoptadas por los países, como resultado también, de las condiciones impuestas por los organismos de financiamiento bilateral.

En la práctica esto ha significado la sustitución de la producción de bienes alimentarios por productos para la exportación, generando, en algunos países, deficiencias en la oferta de alimentos, obligando a incrementar la importación de alimentos y por ende ejerciendo un efecto negativo en las reservas de divisas. Esto también ha impactado negativamente la equidad de los sistemas alimentarios, lo cual ha tendido a agudizarse como resultado de la crisis.

Es así como en algunos países, la introducción del trigo y la sustitución de productos autóctonos, como el maíz, frijol y tubérculos, ha originado dos problemas: en primer término, se ha creado un fuerte grado de dependencia en un bien importado, en segundo término, se ha generado una situación de insuficiencia de productos alimentarios básicos.

Estas políticas tienen también importantes secuelas sociales, tal vez de mayor alcance que el problema económico, las cuales se manifiestan en los incrementos del desempleo, escasez de alimentos entre los pobres rurales y urbanos, incremento de los precios de los productos alimenticios, etc.

El proceso de planificación de la política de reactivación del sector agropecuario debe considerar los elementos anteriormente expuestos, con el objeto de aprovechar el potencial de la economía campesina para enfrentar este tipo de situación adversa, habida cuenta que este grupo debe jugar un papel determinante en la dinámica global del sistema, a través de las siguientes funciones:

A. Seguridad alimentaria

La pequeña producción puede ser el eje de resolución de los problemas de la seguridad alimentaria de los países de la región, siempre y cuando el sistema alimentario se entienda de manera amplia integrando los problemas nutricionales con los aspectos técnicos y económicos de la producción y principalmente con las relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevalentes.²⁴

Este concepto ampliado de seguridad alimentaria incorpora dimensiones adicionales a la mera fluctuación de oferta interna de alimentos, ella asigna una mayor importancia relativa a las dificultades de acceso alimentario enfrentando por una proporción importante de la población de ALC.

En la medida que el concepto de seguridad alimentaria es definido de una manera más completa, la pequeña producción adquiere una proyección mayor con respecto a su real importancia dentro del cuadro de reactivación del sector agropecuario. Dentro de este contexto, es necesario plantear que los países de la región deben avanzar hacia "sistemas alimentarios que se caractericen por poseer niveles adecuados de suficiencia, estabilidad, sustentabilidad de largo plazo, autonomía y equidad".²⁵

En este sentido, en primer término, se debe entender como suficiencia la capacidad del sistema alimentario de satisfacer la demanda efectiva, así como las necesidades básicas de los grupos sociales que poseen insuficientes ingresos para reflejarse como demanda en el mercado. El origen de esta "oferta suficiente" puede ser interno o externo, siempre y cuando esto sea compatible con las características de autonomía y sustentabilidad a largo plazo.

En segundo lugar, se entiende como autonomía de la seguridad alimentaria, aquella situación en la cual las importaciones de alimentos se dan como una pequeña proporción de los requerimientos totales y por lo tanto no implican la creación de relaciones de dependencia con los mercados abastecedores y se minimiza el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales.

En tercer lugar, la estabilidad del sistema alimentario debe ser entendido como un conjunto de mecanismos que faciliten neutralizar los efectos devastadores que suelen tener las fluctuaciones de precios y oferta de los bienes alimentarios en los mercados internacionales. En este contexto es necesario recalcar la importancia que puede adquirir la articulación de los mercados de los países en ciertas regiones o subregiones de ALC, para asegurar la estabilidad de sus sistemas alimentarios.

En cuarto lugar, la seguridad alimentaria debe estar sustentada en un sistema que consolide una visión de largo plazo, extrapolando los límites de las soluciones coyunturales y cortoplacistas. En este sentido es necesario poner especial énfasis en el concepto de producción sostenida -conservación y protección de los recursos naturales- con el objeto de asegurar la productividad futura de los mismos.

24 SCHEJTMAN, Alexander. *Seguridad Alimentaria, Campesinado y Agroindustria*, en Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Ministerio de Agricultura, Fondo ORI. Colombia, 1987.

25 *Ibid.*, pág. 69

32

2. ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA PARTICIPACION CAMPESINA EN EL PROCESO DE REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

2.1. FUNCIONES DE LA ECONOMIA CAMPESINA

El sector agropecuario en ALC ha demostrado mayor capacidad de adaptación, que los otros sectores de la economía, a las condiciones adversas generadas por la crisis que atraviesan los países de la región. Este potencial para ajustar su capacidad productiva es función de la heterogeneidad de la estructura productiva dentro del sector, la cual genera un complejo cuadro de relaciones tanto en su interior como con otros sectores de la economía, imprimiéndole un alto grado de ductibilidad para adaptarse a diferentes situaciones.

Así, por un lado, se encuentran aquellas unidades medianas y grandes cuya producción está orientada básicamente al mercado y por lo tanto sus procesos productivos se definen dentro de un esquema empresarial, el cual es altamente sensible a los estímulos de las políticas económicas «vía mercados». Por otro lado, se encuentran las pequeñas unidades productivas cuya orientación principal es la producción para subsistencia. No obstante mantienen vínculos con el mercado su lógica productiva continúa obedeciendo, principalmente, a la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo, haciéndolas más resistentes a eventualidades impuestas por procesos como la crisis. Tal como fue demostrado en capítulos anteriores esta última categoría es responsable por casi dos tercios de la producción de alimentos y un porcentaje importante de los bienes agropecuarios de exportación.

Sin embargo, es necesario recalcar que la categoría de pequeños productores está compuesta por varios grupos o subcategorías claramente diferenciadas, estas son: i. minifundistas cuya limitada disponibilidad de recursos les obliga asalariarse para generar sus medios de subsistencia, sin ninguna posibilidad de satisfacer otras necesidades básicas; ii. minifundistas con recur-

sos para satisfacer sus necesidades básicas; iii. pequeños productores cuya estructura productiva les permite además de satisfacer sus necesidades básicas, generar excedentes.

Además de estos grupos, se puede también identificar los trabajadores rurales permanentes y temporales, los cuales no tienen acceso a la tierra y cuya subsistencia depende exclusivamente de la venta de su mano de obra. Esta actividad apenas les permite generar suficiente ingreso para su subsistencia. Cabe resaltar que este último grupo así como los minifundistas que se asalarian, viabilizan con su mano de obra, las actividades de los productores medianos y grandes.

Con base en estos antecedentes los Ministros de Agricultura de la región han reiterado su convicción sobre la necesidad de realizar cambios estructurales en las economías de los países de ALC, que sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico que no sanderon a los grupos rurales de bajos ingresos²⁸.

Las nuevas condiciones del sector agropecuario impuestas por la crisis, así como el deseo de cambio planteado en la declaración de Ottawa, demandan que, en primer término, se realice una revisión profunda del modelo de desarrollo que ha prevalecido en los países de la región, con el propósito de ejecutar estrategias de desarrollo que incorporen explícitamente criterios de equidad en la distribución de sus beneficios.

En este sentido, existe consenso sobre la necesidad de reorientar las políticas para el sector agropecuario con el objeto de fortalecer la participación efectiva de estos grupos en el proceso de reactivación del sector, vis-a-vis, favorecer la distribución equitativa de sus beneficios.

La operacionalización de una estrategia de esta naturaleza requiere realizar acciones tanto a nivel del aparato estatal responsable por el desarrollo rural, como a nivel de los pequeños productores y asalariados rurales. Con relación a la primera, será necesario modernizar el sistema de la administración pública, de acuerdo a criterios de descentralización y desconcentración, entre otros, con el propósito de incentivar la participación de las instancias regionales y locales del Estado, de la organización de productores y de las ONG's.

Por otra parte, las acciones específicas con los pequeños productores y asalariados rurales, deben concentrarse en actividades que garanticen su acceso efectivo a los factores productivos, principalmente a la propiedad de la tierra, la tecnología apropiada y formas especiales de financiamiento; así como a los mercados de trabajo. Estas acciones deben estar integradas con programas específicos en el área de capacitación productiva, organizativa y administrativa de las comunidades rurales.

Así, la incorporación efectiva de la pequeña producción al proceso de reactivación viabilizará el incremento de su ingreso, lo cual generará un efecto dinamizador sobre la economía, a través del aumento en el consumo de bienes e insumos. Sin embargo, las propuestas de crecimiento centradas en la reactivación de la agricultura, no podrán basarse en enfoques que asignen a

28 IICA, Declaración de Ottawa. Informe de IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. IICA, Ottawa, Canadá. 29 de Agosto- 2 de Septiembre 1987. Serie de Documentos Oficiales N° 42.

ancestrales de ocupación productiva del espacio: explotación individual, explotación colectiva, formas combinadas y ocupación diferenciada por pisos ecológicos; la estructura de poder que regula la organización productiva y el complejo de relaciones sociales que vinculan a las familias campesinas con la comunidad, sin limitar la adopción de mejoras tecnológicas relevantes.

La comercialización a nivel de los minifundistas, tiene riesgos por abuso en el peso y precio de los productos por parte de los intermediarios acopiadores y por el diferimiento en los pagos. Los abastecimientos ciudad-campo si bien manifiestan la tendencia de las organizaciones campesinas de estructurarse a través de tiendas comunales, su articulación, sistematización y manejo requieren en el conjunto de la comercialización, capacitar a los campesinos en aspectos administrativos, análisis de oferta-demanda y formación de precios. Siendo necesario el apoyar los intentos de formar los mercados de productores y dar suficiente respaldo a los proyectos que grupos más avanzados presentan para volver menos perecible su oferta, además de integrar los servicios de comercialización campo-ciudad-campo, con los insumos agropecuarios.

Las políticas que orientan los recursos crediticios a través de las fuentes estatales, no llegan fluidamente a los campesinos. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito han mostrado mayor presencia en el área rural, sin embargo no cuentan con los recursos suficientes para atender el amplio espectro minifundario. Para cambiar esta situación es necesario fortalecer los recursos de crédito que las instituciones privadas de desarrollo canalizan como fondo conjunto con el Banco Nacional de Fomento y los que se han iniciado entre estas y algunas Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Destacada relevancia tiene en el Ecuador y sería deseable en los países del Continente, establecer mecanismos de asignación selectiva de liquidez por parte de los Institutos Emisores en favor de los grupos minifundarios. A despecho de los análisis económicos clásicos, se confirma que en las áreas minifundarias con proyectos sólidos y bien concebidos, hay una alta tasa interna de retorno, resultado que no podría ser diferente si se considera que los rendimientos actuales son muy bajos y que con apoyos en líneas productivas, de saneamiento ambiental y social, la situación variaría radicalmente.

Es necesario reorientar la investigación, abriendo proyectos de investigación operativa, en este sentido y otros vinculados con el desarrollo rural, es necesario estimular al personal técnico del campo, capacitándolo en la ejecución y administración de proyectos.

La evolución de las metodologías de desarrollo rural en favor de los minifundistas es notoria, sin embargo se advierte cambio de ritmo y bajo interés por atender estos estratos sociales como consecuencia de los cambios en los planteamientos de los sucesivos gobiernos, situación que afecta las políticas redistributivas, el desembolso de moneda fuerte para el financiamiento externo y contradice las medidas ortodoxas de ajuste requeridas para enfrentar la crisis financiera.

La caída de los precios de los hidrocarburos afecta substancialmente el monto de la inversión pública, situación que llevará a una mayor paralización de políticas, programas y proyectos que pretendían favorecer a campesinos de un des minifundarias.

1.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todas las evidencias indican que la situación de la tenencia de la tierra permanecerá constante en el futuro y no se avizoran posibilidades de cambio, constituyendo para el sector minifundista una frustración a este tipo de aspiraciones — que no es la única, otros aspiran a otro tipo de recursos —, al suponer la constitución de un amplio sector de campesinos inviables económicamente, que luchan por su supervivencia en forma aislada y enfrentados a serias dificultades para emprender procesos de acumulación sostenidos.

El sector minifundista tenderá a una pauperización extrema a mediano plazo, si las grandes unidades y/o la economía confirman su incapacidad de absorber el alto contingente de mano de obra rural desocupado, y de no establecer el Estado una mayor asignación de recursos y estrategias diferenciadas para este sector que pretendan al menos contrarrestar sus efectos, de otro modo, la aniquilación de la agricultura campesina será irreversible.

Los problemas del sector se agravan con el crecimiento demográfico de la familia campesina y con el desgaste del suelo debido a la utilización intensiva que la situación de los minifundistas exige, por tanto parece necesario y conveniente redistribuir y redimensionar los tamaños de las grandes unidades productivas y de acuerdo a los niveles de jornadas que demande adaptar nuevos patrones de cultivo, promocionando la institución rural y sus organizaciones en base al ritmo de acción de la iniciativa campesina.

No existe una legislación para erradicar el minifundio, pues no solo es menester evitar la fragmentación excesiva — respecto de lo cual hay normas rígidas y



Por: Mario Ribadeneira Baca

LA SITUACION ALIMENTARIA EN EL ECUADOR

Foros de discusión

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA
AGRICULTURA CAMPESINA COMO ELEMENTO CENTRAL DE UNA POLITICA
ALIMENTARIA" DEL ECONOMISTA FAUSTO JORDAN

Mario Ribadeneira Baca

Séptimo Foro: Quito, 13 de octubre de 1988

El documento preparado por el Economista Fausto Jordán, sistematiza adecuadamente el tema, y además propone una política alimentaria en base de las llamadas economías campesinas, como estrategias válidas en los actuales momentos de crisis en el agro ecuatoriano.

La recesión y el proceso de ajuste adoptado en América Latina y del Caribe ha afectado al sector agropecuario con menor intensidad que en los otros sectores de la economía, esto es debido a las exportaciones agropecuarias.

No obstante, que sus tasas de crecimiento agropecuario cayeron de 2.7 a 1.9% en los últimos cuatro años, como consecuencia de las erradas políticas de privilegiar al sector agroexportador, que ha terminado el deterioro generalizado de casi todos los indicadores económicos y sociales, y cuyos efectos mayormente fueron sentidos por las capas de población de menores ingresos, de los sectores urbano y rural, sobre este último Jordán señala tres evidencias en América Latina y el Caribe.

- 1.- La pobreza rural se ha agudizado
- 2.- El número de pequeñas unidades de la producción no sólo ha aumentado en términos reales, sino que disminuye el número de estas unidades que producen alimentos, afectando seriamente la oferta de productos, y
- 3.- La modificación de mercado laboral rural generando mayores tasas de desempleo y subempleo condición a la que han concurrido por igual los factores de la economía, y las políticas aplicadas por los gobiernos.

Sobre lo primero, Jordán destaca la importancia de la organización campesina con fines de la comercialización de los productos, condición - que hay que apoyar decididamente va a conocimiento de las condiciones de los mercados, organización e información dada las condiciones de des - ventaja de los pequeños y medianos productores frente a los sistemas - empresariales de producción.

Setoma la iniciativa de un fondo especial de crédito en el BNF para or - rientar el crédito a los pequeños productores, el riego fundeario, la investigación en producción, seguridad y prestaciones sociales etc. En el análisis evaluativo de esta y otras políticas Jordán destaca la importante participación en los Programas de Desarrollo Rural de insti - tuciones con FONAPRE, BEDE, FODERUMA que entregaron fondos para el de - sarrollo de los proyectos.

La FAO, el IICA, USAID, comprometieron recursos y asistencia a estos - programas. Las organizaciones no gubernamentales, y los gobiernos eu - ropeos, CEE comprendieron en su momento la importancia de la estrategia en el propósito del Desarrollo Rural.

En el capítulo de conclusiones y recomendaciones, el autor plantea una estrategia para fortalecer la participación campesina en el proceso de reactivación del sector agropecuario, estas estrategias apuntan al ob - jetivo de demostrar la validez implícita de las políticas de Desarrollo Rural: la seguridad alimentaria, la generación de empleo y de divisas y el aumento de los vínculos intersectoriales.

El marco de políticas para el desarrollo rural contiene todos los ele - mentos y orientaciones que posibiliten su desarrollo, puesto que par - tiendo de diseño de la política macroeconómica y de la política secto - rial, se llega a las propuestas para el financiamiento de los progra - mas.

Una vez más el Economista Fausto Jordán ha realizado un gran aporte en conceptualización de los problemas y soluciones del campo, creemos que es nuestra obligación recoger sus experiencias y plasmarlas en la reali - dad que es el deseo del Gobierno Nacional.

La participación del campesinado en la formulación ejecución y evalua - ción de proyectos en su beneficio, deberá ser una estrategia para el me - jor entendimiento de la problemática, su organización es un imperativo de estos años.

En el marco de la motivación del presente seminario, en el que se están sentando las bases para la formulación de una política alimentaria para el Ecuador, consideremos, que con el aporte del Economista Jordán se ha completado los elementos teóricos para su diseño, que parte precisamen - te de la dinamización de las economías campesinas, sustentadas en la - producción de los alimentos que componen la canasta básica respondiendo a la evidencia empírica de que al menos el 70% de los elementos que com - ponen la canasta familiar proviene de unidades menores de veinte hectá - reas.