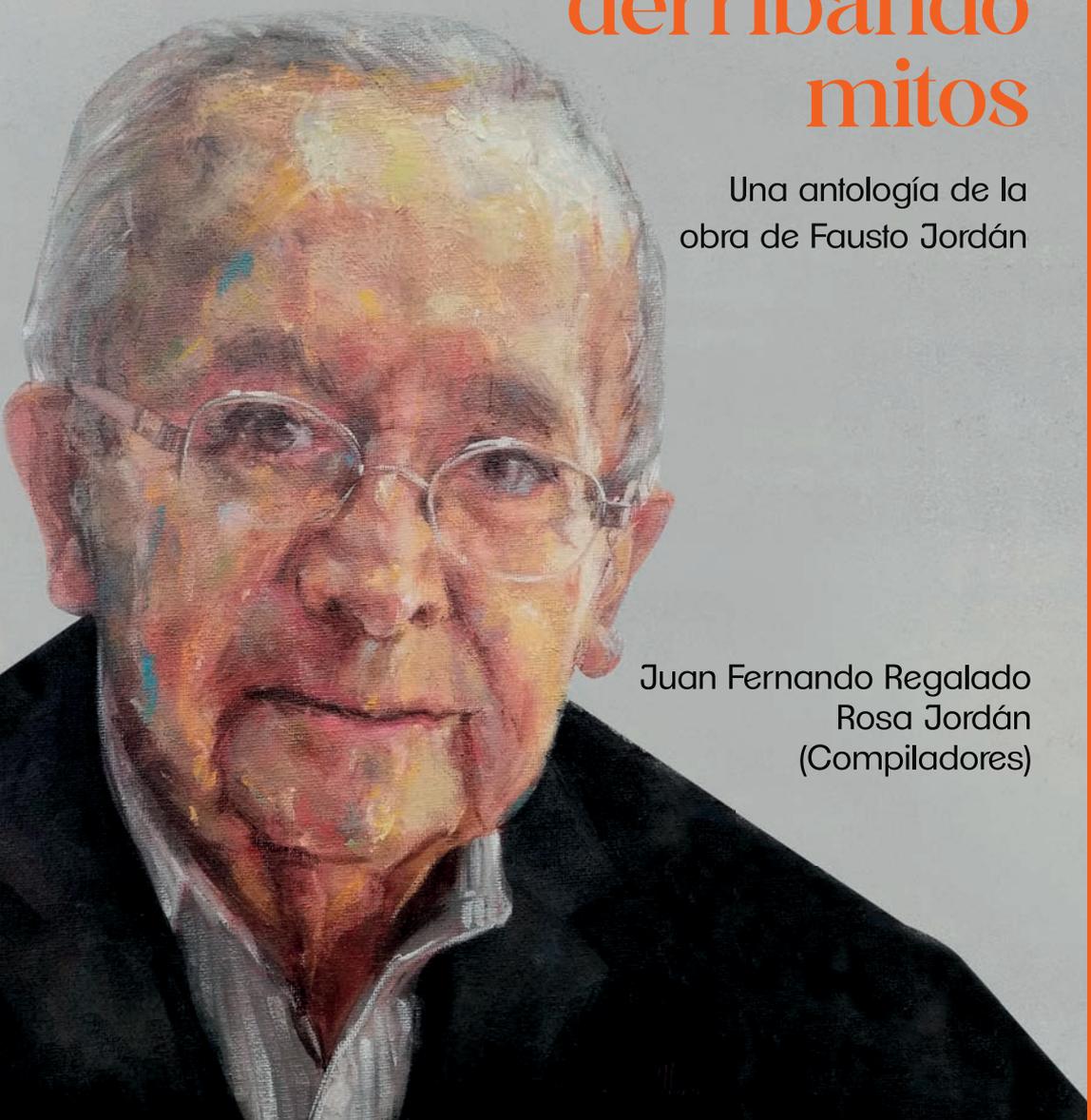


Ediciones Abya-Yala

Pensamiento agrario: derribando mitos

Una antología de la
obra de Fausto Jordán



Juan Fernando Regalado
Rosa Jordán
(Compiladores)

PENSAMIENTO AGRARIO: DERRIBANDO MITOS

Una antología de la obra de Fausto Jordán

Pensamiento agrario: derribando mitos. Una antología de la obra de Fausto Jordán / Juan Fernando Regalado y Rosa Jordán, compiladores; -1.ª Ed. - Quito: Ediciones Abya-Yala; Comité Ecuménico de Proyectos - CEP; Centro Andino de Acción Popular - CAAP, 2023.

374 páginas; 15 x 21 cm.
Incluye fotografías.

ISBN 978-9942-09-885-6 (impresa)
ISBN 978-9942-09-918-1 (digital)

1. Agricultura 2. Agro ecuatoriano 3. Organización social 4. Cooperativismo
5. Acción social 6. Políticas públicas 7. Desarrollo rural 6. Reforma agraria I.
Regalado, Juan Fernando II. Jordán, Rosa III. Ediciones Abya-Yala IV. Comité
Ecuménico de Proyectos - CEP V. Centro Andino de Acción Popular - CAAP.

Juan Fernando Regalado / Rosa Jordán
Compiladores

PENSAMIENTO AGRARIO: DERRIBANDO MITOS

Una antología de la obra de Fausto Jordán



ABYA
YALA



2023

PENSAMIENTO AGRARIO: DERRIBANDO MITOS

Una antología de la obra de Fausto Jordán

© Juan Fernando Regalado y Rosa Jordán (Compiladores)

1ra edición:

© Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson
Teléfonos: 2506-267 / 3962-899
E-mail: editorial@abyayala.org.ec
<https://abyayala.org.ec>
Quito, Ecuador

© Comité Ecuménico de Proyectos - CEP
Av. Amazonas N20-45 y Jorge Washington
Teléfono: (593) 02-2232-345
E-mail: cepecuador@cepecuador.org
Quito, Ecuador

© Centro Andino de Acción Popular - CAAP
Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre
Teléfono: (593) 02-2522-763
E-mail: info@caapecuador.org
Quito, Ecuador

Imagen de portada:

Óleo en tela de Fausto Jordán,
realizado por el pintor Christian Mera

ISBN impreso:

978-9942-09-885-6

ISBN digital:

978-9942-09-918-1

Edición, diseño,
diagramación:

Ediciones Abya-Yala

Tiraje:

300 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2023

El contenido de este libro es de exclusiva responsabilidad de los autores.



Presentación	9
Semblanza	
<i>Javier Ponce</i>	13
Introducción	
<i>Juan Fernando Regalado</i>	27
Cronología comparada	55

ANTOLOGÍA

I. Lecturas desde la Facultad de Economía (1955-1959)	65
Productos agrícolas (cacao) (1955).....	67
El problema agrario en Ecuador (1956)	72
Propuesta para la Asociación Escuela de Economía (1957).....	83
Supuestos para establecer el costo de producción del maíz en la cose- cha de 1957 (parroquia Mulalillo, cantón Salcedo).....	86
Efectos de la distribución de la población ecuatoriana desde el punto de vista del desarrollo (1958)	90
Desarrollo económico e industrialización (1958).....	94
Informe de tesis de grado de Fausto Jordán Bucheli (1959).....	96
II. Apuntes sobre el proceso de Reforma Agraria (1962-1995)	99
Proyecto en Ecuador del Fondo Especial de las Naciones Unidas: planificación para la recolonización de las haciendas administradas por la Asistencia Social (1962).....	101
Aspectos económicos de los reasentamientos (1962)	131

Proyecto piloto especial de Reforma Agraria de la Conferencia Episcopal del Ecuador, CESA (1967)	143
La Ley de Reforma Agraria: su repercusión en la estructura social y económica y consecuencias de sus efectos dinámicos (1967)	169
Ecuador: impactos de la nueva legislación agraria (1994).....	184
Reformas vs. mercado de tierras, Ley de Desarrollo Agrario, tecnología agropecuaria, desarrollo rural (1995)	193
III. Perspectiva comparativa España-Italia (1963).....	201
Observaciones sobre políticas agrarias en España e Italia (1963) ..	203
IV. Desarrollo rural en algunos países latinoamericanos:	
notas comparativas	217
Desarrollo rural en Bolivia (1991)	219
El derecho a la alimentación: ¿cómo practicarlo desde la exclusión? (2008).....	230
V. Notas y textos acerca del desarrollo rural y la economía agraria	243
Vivienda rural sin Reforma Agraria: tabú del desarrollo económico (1965)	245
El sector agropecuario del Ecuador (1973).....	248
Proyecto de desarrollo de las organizaciones campesinas del Litoral (1974).....	263
La agricultura en Ecuador (1977)	270
Ecuador: situación agraria; apuntes para discusión (1978).....	287
El sector agropecuario y el desarrollo nacional: Ecuador (1990) ...	297
INEDES: Alborada XXI (notas para la proyección)	305
Proyecto de apoyo a la transformación y la comercialización de productos agrícolas (2004)	310
Democracia para Penipe (2003).....	315
Carta a Javier Ponce (2013)	317
VI. Sobre finanzas rurales	319
Servicios a pequeños productores organizados: experiencias de financiamiento y crédito (1987).....	321

Bases para una estrategia de acción institucional: ECLOF-Ecuador (1994).....	336
Aprendiendo la creación participativa de tecnologías: presentación (1994)	338
Finanzas rurales (2003).....	342
Manejo sostenible de la tierra (MST), adaptación y resiliencia al cambio climático y finanzas populares en Ecuador (2010)	345
Historia de emprendedores (2017)	352
Red de instituciones financieras de desarrollo (2018)	354
Lista de abreviaturas	357
Referencias bibliográficas	361

Presentación

Nos encontramos frente a un libro que, en el campo de la reflexión y la acción agraria, marca un hecho inédito entre nosotros: la relación de convivencia y de conflicto entre lo público y lo privado, el constante fluir de un escenario a otro que caracterizó la vida y la reflexión de Fausto Jordán Bucheli.

Por ello el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y el Comité Ecuménico de Proyectos (CEP) pusieron en marcha la propuesta de realizar esta antología que recopila su obra no publicada hasta el presente. Fausto Jordán es un gran amigo del Centro y del Comité, y un entrañable compañero en esta larga trayectoria tanto institucional como de vida.

En estas páginas presentamos su vertiente intelectual, profunda, incisiva, así como sus constantes esfuerzos por transformar las prácticas de los técnicos que abordan el conflicto agrario, de modo que sus imaginativas respuestas modifiquen el comportamiento estatal.

Esperamos que esta publicación logre reconstruir la trayectoria de uno de los pensadores más importantes de la problemática agraria en Ecuador y Latinoamérica; un ser humano, un profesional comprometido que recorrió las zonas más alejadas y desatendidas del país. Y que sus análisis, perspectivas y propuestas sigan siendo insumos para mejorar las condiciones de vida del campesinado, enrumbando un proceso de desarrollo más justo.

CAAP - CEP



Fausto Jordán, 2000



Junto a su esposa e hijos. Amaguaña, 2017

Javier Ponce

“Señores, no estoy soñando: estamos iniciando el cambio de época”. El salón, rectangular y provisto de una mesa que se prolongaba inútilmente, presentaba un cierto aire lúgubre; no solamente por una escasa iluminación, sino por el ambiente que reinaba entre los presentes. Estábamos en las vísperas de la ascensión al poder de León Febres-Cordero, un empresario azucarero que se había entronizado en el fantasma heredado de las huestes de Camilo Ponce, con una retórica parlamentaria tronante y audaz alimentada por un diccionario de sinónimos y diatribas, y salpicada por unos cuantos *whiskies*; en ese momento Fausto Jordán, ministro de Agricultura, repasaba al detalle el estado en el que quedarían los 17 proyectos de desarrollo rural integral que él había impulsado y que se requería “salvar”. Flotaba en el salón un aire de incertidumbre y temor frente a la inminente agonía de una de las mayores propuestas emprendidas por el Estado para promover el desarrollo de las comunidades campesinas.

Fausto Jordán cerraba así su segundo paso por las instituciones estatales, luego de su primera incursión en los años 60 en el Instituto de Reforma Agraria y Colonización, el fenecido IERAC; sintetizaba el fracaso de la reforma con una frase el líder indígena Amadeo Alba: “Solo nos dieron suelo y cielo”.

Pero tanto esa primera intervención en el Estado como la segunda, que se clausuraba en esos días de 1984, no fueron para Jordán una derrota. Quedaba mucho camino por delante y lo emprendió con una tenacidad desconocida en el universo de los profesionales del agro y bajo un “nuevo concepto de la ruralidad”, que entendía el proceso de cambio de la pobreza y marginación como un conjunto articulado de propuestas dependientes entre sí.

Al respecto, Galo Sánchez, que ha acompañado a Jordán en varios momentos, señala como su aporte el “contribuir significativamente a crear una corriente de pensamiento sobre un tema complejo, debatido, pero todavía vigente, como el crédito rural, que ha generado una serie de experiencias que son parte del conocimiento actual para actuar con campesinos”.

Manuel Suquilanda, desde la esfera de una acción vinculada con la producción orgánica, recuerda la huella dejada en él durante su juventud en Loja, por aquellas pequeñas separatas y periódicos locales en las que empezaron a aparecer artículos de un tal Fausto Jordán. “Estudioso, gran conocedor de la realidad nacional, honesto, leal, honrado, frontal y por sobre todo gran amigo”, son las palabras de Manuel.

¿Quién es Fausto Jordán?

Nació en Ambato el 21 de diciembre de 1934, pero antes del terremoto de 1949, como le gustaba decir, en un tono entre festivo y crítico, frente al desordenado devenir tanto arquitectónico como social y económico de la ciudad reconstruida.

Escuchemos algunos fragmentos del testimonio de su prima Margarita Herrera:

El terremoto de 1949 marcó a la familia, destruyó la casa y fallecieron sus dos primas pequeñas Herrera Bucheli. Este fue un capítulo muy doloroso. Estudió la primaria en el Instituto Carmen Barona, de las monjas dominicas, frente a su casa; y en el Colegio Bolívar, la secundaria. [...] Su madre tenía una tienda de abastos que con el tiempo se convirtió en un almacén. Ahí se desarrolló un negocio de dos puertas que vendía de todo (desde estampillas hasta repuestos para bicicletas), fue muy conocida y central en Ambato. Su madre atendía, y Fausto y Margarita, su prima, eran los que le ayudaban a trabajar. También ayudaba con las compras y se quedaba a cargo de la tienda.

Cuando terminó el colegio, decidió venir a Quito a estudiar Economía. Los viernes de noche regresaba a Ambato y el lunes temprano regresaba a Quito. Conoció a Laurita Peralvo, que vivía a cuatro cuadras de su

casa y que le acompañaría hasta su muerte en julio de 2020; los últimos años del colegio él iba a visitarla en la puerta de la casa familiar.

Desde sus años universitarios, sus estudios y reflexiones se fueron inclinando hacia la cuestión agraria que sería finalmente el gran objetivo y derrotero de su vida: ¿cómo empoderar a las organizaciones campesinas a partir del diálogo y la cooperación entre el campesino y el técnico?

Tenía apenas 22 años, en 1956, cuando pronunciaba un temprano diagnóstico de un país, el suyo, pero cuya mayoría de habitantes parecería no pertenecer a ninguno, esa mayoría compuesta por las poblaciones rurales:

Mientras se practiquen las actuales formas feudales de tenencia de la tierra, y en tanto no se den los primeros pasos bien encaminados y planificados hacia una reforma agraria, estaremos muy lejos de conseguir y entrar en un verdadero desarrollo económico.

Y en 1958, a poco de su graduación como economista, la prensa quiteña ya destacaba sus declaraciones en un debate en el Salón de la Ciudad en Quito: “Urbina decretó la emancipación de los esclavos, pero todavía los hay”. Jordán concluyó afirmando que la reforma agraria en nuestro país era un anhelo de justicia. En ese mismo año se inició un proceso que llevó a Jordán al Instituto Nacional de Colonización (INC), antecedente del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) naciente, del cual sería director de Estudios Económicos hasta 1963, cuando se inició un plan de reforma agraria propiciado por la dictadura militar de entonces y que desembocaría en un proceso trunco, con la abrupta salida de Fausto. Era su primera experiencia en el sector estatal.

En el sector privado se cocinan las metodologías

“El sector privado sirve para elaborar metodologías innovadoras y puede probarlas junto a las organizaciones campesinas, pero solo el sector público es capaz de masificarlas”, subraya, como una de las tesis

centrales de Fausto, Erika Hanekamp, tan cerca durante décadas de la vida y obra de Jordán; estrategia que lo llevó a pugnar con tenacidad en la búsqueda de alianzas entre el sector privado y el público. De acuerdo con lo que ya era la disyuntiva de su vida, regresó siempre al sector privado para impulsar primero la reforma agraria en las tierras de la Iglesia católica, con la creación de la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), brazo ejecutor de dicha reforma; posteriormente, con sucesivas intervenciones en torno a una obsesión suya: transferir poder de gestión al campesinado, luego de la experiencia de una reforma agraria muy parcial y su sucedáneo, el desarrollo rural, en una irregular versión estatal.

Desde 1967, Jordán inició, presidió y transitó por más de una organización privada, dentro de ese inédito y extraordinario abanico de instituciones de la sociedad civil que acompañaron la vida campesina, particularmente desde fines de la década del 70 hasta hace pocos años; algunas organizaciones siguen haciéndolo. Entre 1967 y 1981 dirigió la CESA, generando nuevos enfoques programáticos de trabajo en áreas homogéneas y desde la perspectiva social y económica, a lo largo de la Sierra. Guillermo Terán, con muchos años de presencia en la CESA, destaca la rigurosidad de los análisis y de la planificación y la acción conjunta de técnicos y campesinado.

En palabras del actual director de la CESA, Francisco Román, que llegó a la institución invitado por Jordán, la Reforma Agraria ejecutada por esta fue diferente. Partiendo de la realidad agroecológica del predio, fortaleció la organización cooperativa agropecuaria receptora de las tierras. Se priorizó la investigación, la capacitación, el crédito, el riego, la vialidad, la infraestructura social y productiva para generar un proceso que no fuera la simple transferencia de tierras; pero, sobre todo, se construyó una alternativa fundada en el diálogo permanente con los sujetos del desarrollo: el campesinado organizado.

Diálogo fue la palabra constantemente evocada por Jordán, y en cada testimonio recogido para sustentar estos textos, sus colaboradores subrayan esta constante. Un diálogo dirigido a investigar, conocer y concertar.

El campesino no puede arriesgar lo que sabe y ha adquirido a través de su experiencia ante propuestas teóricas o imposiciones donde él corre con sus costos y las contingencias [...] Los campesinos hasta cierto punto experimentan. En definitiva, son experimentadores locales [...] Sin ese conocimiento y respeto por los contextos socioculturales de la experimentación campesina, fácilmente se atropella y se oferta mejoras no sostenibles que se descartan al momento que la influencia externa se extingue [...] Es necesario escuchar siempre a la demanda local en su territorio y al emprendimiento individual desde su área de inquietudes, formulaciones, visión y madurez relativa. (Afirma en sus textos recogidos en este volumen).

Jean-Marie Abbes, quien lo trató durante años, subraya lo siguiente:

Su mensaje tácito siempre ha sido concertar... Concertar los diagnósticos, los planes de acción y la implementación que corresponde a cada actor, concertar las lecciones aprendidas de los avances o fracasos de los programas, etc. La inteligencia en la concertación ha sido probablemente uno de sus factores más positivos.

Como un viejo topo

El sabio topo es uno de aquellos seres que mejor investiga y conoce la tierra que pisa y la tierra que horada, guiado por un extraordinario sentido del tacto; con una percepción excepcional de la realidad que, para morderla, investiga, tiente y critica día y noche, guiado exclusivamente por su objetivo. El topo es una imagen que ha sido consagrada en el pensamiento latinoamericano como aquel capaz de develar y horadar, con la crítica, el sustrato de los hechos.

¿Un paralelo con Fausto Jordán? ¿Por qué no? Pocos como él han taladrado la realidad ecuatoriana, su vieja historia de injusticias, para encontrar la esencia sobre la cual actuar, siempre con persistencia, en diálogo y compañía campesinas.

Los que han transcurrido etapas junto a él lo confirman: “La característica que más admiré de Fausto fue la persistencia”, afirma

Susana Balarezo, quien recuerda cómo llegó Jordán a la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI):

Fausto no vino a cambiar los procesos ni a las personas. Vino a conocer lo que hacía cada uno. Rápidamente propuso una dinámica de trabajo, con métodos participativos, para consolidar un espíritu colaborativo de todos/as los/las integrantes para trascender los límites de la institucionalidad del sector público. Se requería poner en línea el aporte de todas las instituciones del sector [...] Fausto postulaba propuestas innovadoras entre las que vale la pena recordar las más importantes: actuar planificadamente, objetivos claros, uso racional de los recursos y eficiencia en la gestión.

Carlos Jara, quien lo acompañó en la SEDRI, lo recuerda como alguien que:

Conversaba poco, pero en frases cortas y muy sintéticas, explicaba mucho; sus juicios siempre fueron luz para mis diversas tareas de investigador, profesor y técnico involucrado en los temas agrarios. El principal mensaje era: negocien, tengan una mirada de 180 grados; no dejen que los “políticos trabajen como cangrejos en sus braguetas”; coordinen; busquen el mejor asesoramiento, pero no se coman el cuento de los expertos; hagan lo que puedan con honestidad y conocimiento: confíen en los que confían en los campesinos.

Augusto Larrea, profesional que compartió diversos momentos con Fausto Jordán, afirma lo siguiente:

Considero que las actividades que él realizó en los campos de la formulación de políticas agrarias, capacitación técnica y social, las estrategias para el fortalecimiento de las organizaciones de base, la conformación de fondos de crédito para el pequeño productor y muchas otras acciones, han dejado importantes líneas de acción que se han venido manteniendo y perdurarán en el tiempo en las organizaciones campesinas.

Y Flavio Tamayo subraya las lecciones dejadas por él: “A todos los técnicos que hemos trabajado con Fausto nos ha formado como

profesionales que tienen moral, ética, valores, solidaridad, sostenibilidad y, lo más importante, transparencia en todos los actos de la vida profesional”.

Afirma Erika Hanekamp:

Es un precursor —en teoría y práctica— de temas de importancia para el desarrollo rural, tales como mecanismos creativos en torno a la Reforma Agraria, finanzas populares, búsqueda de financiamiento adecuado. Emplea siempre no solo sus conocimientos profesionales, sino su enorme pragmatismo para proponer soluciones duraderas a los problemas del campo.

Para José *Bepi* Tonello, creador del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) e inspirador de iniciativas inéditas en lo agrario, en la nueva ruralidad pensada por Jordán confluyen acceso a la tierra y al agua, producción y productividad, financiamiento accesible, infraestructura, servicios, tecnologías tradicionales y modernas.

Todo aquello con una terquedad, una constancia, una obsesión y una claridad digna de un topo sabio.

Esa fidelidad a la “realidad real”, fuera del discurso y el ilusionismo, tan propios de quienes “trazan” políticas imaginarias, se refleja plenamente en una de sus curiosas anécdotas. Cuando Fausto viajaba, lejos de mandar a su familia una colorida postal del paraíso con paisaje incluido, con un fondo de atardeceres en llamas o entre reliquias históricas, él enviaba una foto de su periplo. Jordán recorriendo el aeropuerto de Barajas en Madrid; Jordán trepado al borde de una pileta vacía y escrito en el envés de la inédita postal “Al iniciar mi vuelo Santiago-Antofagasta-Arica recibe este saludo y deseos de que se encuentren bien de salud”; Jordán sentado en una mesa de debates; Jordán subsumido la cabeza en un *chuyo* aymara, al borde del Titicaca, “En camino hacia Chua, para la entrega de 400 títulos de propiedad, en el área del Altiplano, donde se dio comienzo a la Reforma Agraria de 1953”.

Todo como si se tratara de un niño que crece en medio de la aventura entre humanos.

Desde el asedio, un diálogo con América Latina

En 1985, asediado por el Gobierno socialcristiano, se refugió en una muy pequeña oficina que le facilitara Erika Hanekamp en el Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), donde fundaría su estudio profesional Jordán y Asociados, para proyectar su presencia en el ámbito nacional e internacional como consultor a lo largo de América Latina, en más de veinte consultorías, contratado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), las alemanas Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE, hasta 2016, fusión con Brot für die Welt-Pan para el Mundo, ahora Berlín) o la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE); con algunas de ellas ya había trabajado en los años 70.

Mirtha Correia, quien actuó en esos años en la cooperación internacional con Jordán, destaca “el amplio conocimiento de Fausto en el tema rural, que permitió que sus experiencias y acervo sean conocidos por muchas personas e instituciones que trabajaban en este sector. Sus múltiples investigaciones orientaron los proyectos de la cooperación internacional”.

Dos etapas importantes de ese recorrido internacional estuvieron vinculadas muy especialmente al destino del desarrollo rural en América Latina; ocurrieron en Centroamérica, en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y en Bolivia.

El primer momento fue una prolongada presencia en el IICA en Costa Rica, como director del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Repasemos fragmentos del testimonio de Sergio Sepúlveda Silva:

Su ingreso al Instituto inyectó nuevas ideas y propuestas, generando un cambio en el ADN de la teoría y práctica del Desarrollo Rural de la institución. Ese proceso se vio facilitado por su rápida y acelerada integración a la plataforma hemisférica institucional que, gracias a su contribución, inició un proceso de modernización e innovación de la red del conocimiento. Esa etapa profesional proyectó los diversos

componentes de su pensamiento en desarrollo rural sostenible en los países del Norte, Centro y Suramérica, y también del Caribe.

Sin duda, su macromisión buscaba trascender los límites impuestos por la concepción del desarrollo rural; así como los marcos institucionales del Instituto y de los países, para lo cual él postulaba propuestas innovadoras. En ese contexto, él planteó la necesidad de transformar el marco conceptual de las estrategias nacionales, así como de las políticas y marcos institucionales en los países. Teniendo a la persona como sujeto y objeto, o como él prefería decir: “como foco y centro”.

Sin embargo, es necesario enfatizar que una de sus mayores contribuciones fue la reorientación de la concepción y la praxis del marco de desarrollo rural del IICA.

Entre 1990 y 1998 intervino en Bolivia, como consultor de la FAO en la formulación de la política agraria de ese país y como asesor para la Red No Gubernamental.

Rodolfo Soriano López, quien conoció y trabajó con él, recuerda que:

La Bolivia en la que trabajó fue una en que se estaba saliendo del ajuste estructural (con muy alto costo social). Dada la magnitud de la problemática, se requería de mucha imaginación y de bases de realidad para poder lograr acciones que efectivamente tuvieran éxito.

Una acción fundamental que trabajamos con Fausto fue juntar las experiencias previas de planificación participativa, desarrollar una metodología con instrumentos compartidos y difundir esos instrumentos a más de cien profesionales de todo el país, contribuyendo sustancialmente al manual nacional de planificación participativa. En todo ese proceso, siempre destacó la personalidad de Fausto: su capacidad de liderazgo (“jalando siempre la carreta”), su capacidad de diálogo con todos los actores. Así pudo involucrar tanto a ministros como a funcionarios estatales, con directores de las ONG y con técnicos y funcionarios de las agencias de cooperación, y su tenacidad para salir adelante cuando estaba convencido. El rol de Fausto fue movilizar iniciativas de múltiples actores, valorar sus experiencias y contribuir a la creación/diseño de acciones efectivas para el desarrollo rural. Eso

en pocas palabras, aunque sabemos que esto se escribe rápido, pero requiere de un espíritu infatigable para superar las limitaciones y obstáculos que ese rol implica, y más aún en un país que no es el tuyo (aunque siempre vimos a Fausto como un boliviano más).

Imaginar los caminos de la leche

Quizá el proyecto que más nos acercó al economista Fausto Jordán, como persona seria y cercana, generadora de confianza, fue la solución al difícil proyecto del transporte de los abundantes productos que no podían salir al mercado por efecto de los estragos del fenómeno de El Niño en el 83.

Así comienza el testimonio de Hernán Rodas, quien, desde el compromiso de la teología de la liberación, ha acompañado por décadas al movimiento campesino de Azuay y El Oro.

Nuestros pueblos quedaron aislados, la topografía de la zona era muy compleja. El plan debía mejorar los caminos de herraduras, construir algunos puentes y algunas carreteras que unieran los centros de distribución de los productos. Una franja subtropical entre la Costa frente a Puná y la cordillera andina hasta Narihuiña, 4060 m s. n. m., atravesada por cuatro grandes ríos.

Aunque CESA y el equipo tenían una gran experiencia, la geografía del territorio del proyecto suponía un desafío. Inicialmente, nos reunimos con Fausto los dirigentes y el equipo, en la orilla del río Gala, para dimensionar nuestros compromisos. Fausto nos indicó, de entrada, que no había dinero ni presupuesto para vías y puentes. Caminando por una trocha comprobamos que, para la mayoría del equipo, la zona y los desafíos eran nuevos y fuertes. Con nuestras botas y trajes de campaña, cámaras y cuadernos de notas, campesinos y campesinas nos guiaban por las trochas. Las charlas sobre los estragos del fenómeno de El Niño se mezclaban con preguntas sobre el proyecto, estrategias, movimientos campesinos, guayusa, guanta, cachicamo, con zorros y senderos de culebras huerteras, café y negras, o un grito de alerta para saltar sobre una culebra chonta. Nuestro cerrado cielo se cruzaba con gavilanes, gallinazos. Llegamos al cruce del río Gala, en una vertiente; y estábamos admirados, unos más que otros, con el grupo de iguanas.

Teniendo como escritorio una amplia piedra, estaba Fausto Jordán. Algunos técnicos, dirigentes, suspirando profundo por la caminata, y preguntándose por los diseños de semejantes puentes, el destrozado de las vías y caminos. ¿Cómo responder a la afirmación de que no hay presupuesto? Finalmente, Fausto sacó la carta de la manga: gestionar y recibir 480 toneladas de leche; venderla, rehidratarla y distribuirla. Con el dinero, producto de la venta de la leche reconstituida, contratar la construcción de las vías, los puentes o pasarelas.

La imaginación tiene también un espacio privilegiado en los procesos de desarrollo. Continúa Rodas:

Por eso a este proyecto le bautizamos como los caminos de la leche. Y supuso, para todos los que participamos, un amplio aprendizaje en la captación y administración de recursos, en la relación entre instituciones privadas y públicas; una relación con las organizaciones campesinas de la zona y la oposición de terratenientes que pusieron todas las trabas para no avanzar con las vías y pasarelas. Incluso instalaron puertas con candados para que no se realicen las mingas programadas.

Se iniciaba en esta experiencia lo que se iría conceptualizando, bajo la orientación de Jordán, como la “generación de contravalores: una creación de fondos para el desarrollo”.

Un nuevo concepto de ruralidad

En 1973, en el seno de un encuentro de técnicos, Fausto Jordán se expresaba sin soslayos:

Después del sermón del ingeniero agrónomo, de que siembren así, que pongan semilla mejorada y que hagan esto y esto otro, ¿cómo les damos los medios financieros para que hagan eso?, ¿cómo se les suministra?, ¿dónde está el sistema financiero eficiente?, ¿dónde están los recursos necesarios y cómo está instrumentada la organización institucional del Estado como para que, lo que ha dicho el ingeniero agrónomo le caiga al instante en insumos al pequeño campesino?

Desde que en los años cincuenta denunciaba el sistema latifundista y emprendía en la construcción de la Reforma Agraria bajo lo que él calificó como un nuevo concepto de ruralidad, hasta finales del siglo XX, habían transcurrido cuatro décadas de incansable construcción de convergencias público-privadas ajustadas a la visión y la realidad campesinas. Llegaba el momento de enfrentar uno de los puntales de la nueva ruralidad: el acceso a las fuentes financieras, a través de la aplicación de microfinanzas. Fue entonces cuando, a partir del año 2000, Jordán puso a caminar la Red Financiera Rural, en medio de un sistema financiero ausente, porque para la gran banca no hay “rentabilidad” en otorgar créditos ínfimos y dispersos en el campo.

Algunas experiencias público-privadas en finanzas populares fueron tal vez los antecedentes de la Red. CESA y el Banco Nacional de Fomento (BNF) mantuvieron por diez años, entre 1978 y 1988, el denominado Fondo Conjunto de Crédito, un proyecto inédito en el que la CESA ponía un sucre y el BNF tres sucres; y ese fondo se encaminó a crear una línea de crédito para los campesinos de la Sierra y la Costa. Por esa misma época, Jordán fundó, con funcionarios del Banco Central del Ecuador (BCE), el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA), que canalizaba una parte de las utilidades del banco a créditos campesinos y que tuvo una vida corta, pues era apenas una cuña en el corazón del sistema financiero dominante; al tiempo que, en el sector privado, Fausto presidía (1969-1993) el Ecumenical Church Loan Fund, en Ecuador Comité Ecuatoriano del Fondo Ecuménico de Préstamos (ECLOF-E), fundado para fortalecer mecanismos de crédito no convencionales en apoyo a las organizaciones de productores.

Al momento de poner a caminar la Red, Jordán resumía su dimensión como palanca para concretar el conjunto de acciones que integran este “nuevo concepto de ruralidad”, destacando que se trataba de “apoyar la creación o robustecimiento de entidades financieras viables y adecuadas al medio rural”. Sobre la constitución de mercados financieros, agregaba que:

Puede tener un impacto significativo en los procesos de desarrollo rural, ya que su operación permitiría una mejor asignación de recursos, la retención de excedentes a nivel microrregional y apoyaría la reducción de riesgos para las economías más frágiles [...] Los servicios financieros convencionales se habían alejado del sector rural, mejor dicho, nunca estuvieron cerca brindando facilidades de acceso al crédito y, más aún, lejos del agropecuario, debido al riesgo climático y también debido a los escasos instrumentos especializados y a la ausencia de metodologías para acometer con servicios financieros a los medianos y pequeños productores rurales.

Pero como todo lo que emprendió Fausto Jordán, más allá del hecho inmediato que proyecta una concepción compleja de los procesos campesinos, el crédito es también un camino para que el campesino dimensione su situación histórica: “El ejercicio de elaborar el plan de producción agropecuaria es, en sí, la acción fundamental previa de reflexión de los campesinos, donde se hacen evidentes los temores, las experiencias y los efectos de la dominación”.

Un Estado de ruedas cuadradas

Jordán era consciente de las carencias, no solo económicas sino sociales y culturales, efectos de la dominación histórica, sino también de las incoherencias de las instituciones estatales llamadas a responder a esas carencias. Era necesario, entonces, una enorme paciencia, sobre todo al actuar al interior de un Estado fracasado en sus políticas agrarias, que “marcha sobre ruedas cuadradas”, “atornilla al revés”; porque “hay gente que trabaja como en la época anterior al ferrocarril”, “hay que tener la perseverancia de un dinosaurio”, “hay gente que tiene descosido el bolsillo por la ambición”, “hay jefes que llegan a las diez y se van a las once, no son jefes, son explotadores”.

¡Para colmo, tenía un especial y “didáctico” sentido del humor!

Jean-Marie Abbes resume, en lo más parecido a un decálogo de virtudes, quién es Fausto Jordán:

La autoridad ética e intelectual que emana de su presencia sin ninguna arrogancia ni prepotencia [...] La escucha de las diversas opiniones

con una atención sincera a las posiciones de los demás, para luego generar decisiones consensuales [...] Voluntarismo y liderazgo siempre pragmáticos en la formulación y la puesta en práctica de líneas de acción siempre basadas en un diagnóstico previo [...] Una preocupación permanente por la justicia social [...] Una visión que mira hacia el futuro, al entender la evolución de los contextos a la luz de las lecciones aprendidas de las experiencias pasadas.

Pensamiento y acción son en él, a través de décadas de reclamar, construir y presenciar la agonía de la Reforma Agraria, un acto simultáneo, hermanado por una sola voluntad: la crítica y el constante darle otra vuelta de tuerca a la historia y a la realidad agraria. Por momentos su diagnóstico es desolador, pero siempre desemboca en repetir que los campesinos, no por una voluntad externa, sino por la condición misma de sus destinos, viven juntos, están juntos y, por tanto, pueden organizarse. Un valor que, con el tiempo, resumiría la fuerza de su presencia social y política: estar, sufrir, vivir y levantarse juntos.

“Señores, no estoy soñando. Estamos iniciando el cambio de época [...] La sociedad interior y exterior, desde nuestra frontera, requiere nuestro concurso y compromiso. Las interrelaciones necesariamente demandan el esfuerzo público y privado”, afirmó en 2018, cuando renunciaba a presidir la Red Rural.

Así es, en síntesis, el pensamiento y la acción de Fausto Jordán, recogidos en este libro, el pensamiento para establecer las razones de una crítica y construir en el terreno un futuro. La acción que sigue al ejercicio de la crítica; y tal como lo subraya Bepi Tonello, con responsabilidad, honradez, coherencia, innovación, cooperación entre instituciones y opción por los pobres, sin paternalismos ni manipulaciones.

¿Pero dónde comienza Fausto Jordán? ¿En cuál de los dos momentos de su ser: el pensamiento o la acción? ¿O la conciencia y el acto son inseparables?

“Mi sombra solo acierta a seguirme”, dice el poeta chino Li Bai.

Juan Fernando Regalado

La obra escrita por el economista Fausto Jordán conlleva importantes ejes de estudio que perseveran y guardan continuidad explicativa; al mismo tiempo que presenta un recorrido sobre un amplio marco temporal que implica condiciones sociales y períodos de cambio histórico (desde la década de los años 50 hasta los años 2000).

El trayecto de estudio inicia en la Facultad de Economía, pasa por el proceso político de Reforma Agraria, y avanza hasta el desarrollo rural y el sistema de finanzas alternativo.

La antología puede ser comprendida y organizada con base en el mismo movimiento colectivo y cronológico que sus trabajos trazan en un marco aproximado de sesenta años. La secuencia e intersección de temas y ámbitos de estudio da lugar a una interesante lectura del trayecto recorrido; y hace posible identificar ejes que, desde el inicio, se avizoraron en una proyección de problemáticas que poco a poco fueron tratadas y abordadas con mayor dedicación.

La trayectoria es correlativa y contrastable respecto a momentos sociales y procesos colectivos de más amplio alcance; algunos de los cuales resultan económica y políticamente más cercanos a la realidad tratada; mientras otros —en apariencia lejanos— pueden ser enlazados en una comprensión social más íntegra y unificada.

Desde otro ángulo complementario, es posible sugerir una lectura de la obra escrita sustentada en temas que organizan sus principales aportes.

Sin agotar el campo de posibilidades, se puede advertir al menos los siguientes componentes que configuran el trabajo escrito por Fausto Jordán y que pueden enunciarse de la siguiente forma: perspectivas desde la Facultad de Economía (1955-1959); estudios acerca

del proceso político de Reforma Agraria (1962-1995); observaciones sociológicas (1961-1977); enfoque comparativo España-Italia (1963); proyecciones latinoamericanas; la cuestión agraria en Ecuador; criterio sobre finanzas rurales, entre sus últimos trabajos.

Perspectivas universitarias

Como estudiante universitario, Fausto Jordán fue partícipe del proceso de conformación de la Facultad de Economía en la Universidad Central del Ecuador. El campo de estudio y formación universitaria tuvo un paulatino y arduo recorrido, desde la inicial Escuela de Economía (1949), que formaba parte de Jurisprudencia, hasta la decisión de crear una nueva facultad, donde se publicaría el valioso *Boletín trimestral de información económica*.

Se destacan los contenidos estudiados en ese momento a partir de corrientes mundiales de la economía y necesidades de formación en un contexto nacional y local. Fue una formación en la cual intersecaban al menos los siguientes:

1. Los enfoques posteriores a los cambios mundiales suscitados por la “gran depresión” y el plan New Deal (1929-1933) en la política norteamericana.
2. La discusión suscitada por Keynes¹ quien, sin abandonar el liberalismo, había puesto en cuestión la máxima del *laissez faire*, y propuso “combinar tres cosas: eficiencia económica, justicia social y libertad individual”.
3. Diversas obras económicas que fueron traducidas al español y empezaron a circular en las universidades latinoamericanas sobre matemáticas financieras, geografía económica, teoría del equilibrio, economía agraria, finanzas públicas, crédito agrícola, derecho público interno, comercio internacional, teoría económica general.
4. La influencia del derecho financiero e ingeniería comercial, que en ese momento copaba buena parte de las cátedras

1 Remitimos a la interesante investigación de Novelo (1997). [Nota del editor: n. e.].

universitarias. Por otro lado, es significativo que no haya referencia explícita a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ni a uno de sus impulsores, Raúl Prébisch.

En tal contexto, es relevante la atención que Fausto Jordán dedicó a temas por entonces poco tratados: la tradicional producción de cacao y el problema agrario vinculado a dinámicas demográficas; el sistema de precios; la relación entre industria y agro; la evaluación directa, en casos concretos, acerca de la dinámica interna y organización micro de la economía agraria a nivel cantonal y parroquial comunitario. Allí se inscribe un ejercicio de observación sobre cosecha de maíz (1957) y la contribución al *Estudio socioeconómico de la provincia de Tungurahua*, publicado por los esposos Costales (1961).

Siendo miembro del Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía (IEAG), su trabajo sobre Tungurahua se basó en la tesis profesional presentada en la Universidad Central del Ecuador (UCE), (1959), y tuvo sustento en las observaciones directas realizadas sobre aquella provincia. En ese libro se conjugaron los estudios de los esposos Piedad y Alfredo Costales con el trabajo de campo y reflexiones aportadas por Jordán, generando un retrato sociológico acerca de la estructura rural, las condiciones concretas del trabajo campesino y factores de orden sociocultural. Tales elementos continuaron como ejes de investigación en el transcurso de su vida profesional.

Un hito importante fue la organización, en la Universidad Central, del Primer Centro Nacional de Capacitación en Economía Agrícola (1956) con auspicio de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), BNF y FAO, que dio lugar a los primeros grupos de trabajo e investigación sobre esa materia.

Con perspectiva global, Jordán preparó una monografía (1958) donde trata el factor poblacional frente al desarrollo económico y planeamiento. Esto era particularmente importante respecto a países con “economías de exportación” agropecuaria y particularmente acerca de las regiones ecuatorianas donde se observan casos extremos de sobrepoblación y subocupación.

En el plano nacional, indicó que “la propiedad agrícola se encuentra muy mal distribuida en Ecuador” y se refirió al “problema indígena en íntima relación con la tierra” (1956). Allí, Jordán hizo una mención especial al trabajo de J. Cárdenas, quien ya había discutido en el año 1954 sobre reforma agraria y desarrollo —trabajo que fue también publicado en México— (Cárdenas, 1954).

Como parte de un ejercicio en sus estudios universitarios, Fausto Jordán elaboró un trabajo escrito (1957) que abordaba interna y externamente los factores que definen el costo de producción del maíz. Años después, el autor no abandonó esta perspectiva real (“en el terreno”) sobre la cuestión agraria. De su tesis de grado se dijo que “revela un meritorio trabajo de investigación, consulta y confrontación de opiniones”, a pesar de la inexistencia de datos sobre el tema (Salgado, 1959).

Luego participó con una conferencia en la mesa redonda de estudiantes sobre la Reforma Agraria en Ecuador (Facultad de Ciencias Económicas, 1958), presentando un argumento directo acerca de la relación entre monopolio del recurso tierra y la cuestión sobre empleo y mano de obra agrícola. En esa conferencia señaló que “es necesario programar la Reforma Agraria como parte de un programa de desarrollo agropecuario” y que sea efectivizada por sectores y zonas. Eso llevaría a una “democratización de los rendimientos de la tierra”. De tal forma que el mejoramiento del poder adquisitivo “sería una de las bases para promover el desarrollo industrial”.

En ese marco, estableció sus primeras vinculaciones profesionales sobre la cuestión agraria: fue invitado a participar como expositor en el curso sobre desarrollo de tierras para usos agrícolas (1962b). Poco tiempo después realizó una muy importante observación comparativa internacional (1963) con auspicio de la FAO, que seguramente impulsó su posterior trabajo profesional —a esto nos referiremos más adelante—.

Sobre el proceso de Reforma Agraria

Un eje fundamental en el conjunto de su obra consistió en la reflexión y acción acerca del proceso social y económico que implicó la política de Reforma Agraria.

Desde marcos institucionales estatales múltiples y con la experiencia desplegada en el campo de acción de la CESA, Fausto Jordán vivió directamente y afrontó las oposiciones y dificultades que despertó esa dinámica. Las políticas generadas por el INC y el IERAC fueron motivo de oposición e impedimento desde diversos sectores económicos y políticos, medios de comunicación, e incluso desde otras instancias gubernativas como la Contraloría del Estado. Hay que recordar que el economista Jordán fue subdirector y director del Departamento de Reforma Agraria en el IERAC.

El punto más fuerte de oposición se generó con la formalización de la Ley de Reforma. Eso obligó en 1966 a la renuncia del director del IERAC y, en 1967, a que la Contraloría fiscalizara las acciones del Instituto.

Entre los componentes que configuraron el proceso de Reforma Agraria se encuentra la política de “recolonización y “reasantamientos”. Los reasantamientos fueron uno de los principales componentes dentro de la política de Reforma Agraria a nivel mundial, especialmente por parte de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Eso fue tratado en las estancias de observación que Jordán realizó en diversos países con auspicio de la FAO donde pudo estudiar experiencias de colonización en diferentes zonas agrícolas mundiales (1963a, 1963b).

En España Jordán constató el funcionamiento de las instituciones encargadas de ordenamiento rural, planeación y colonización. En zonas específicas observó la ejecución de planes de desarrollo y el sistema de aparcería, así como el sistema de “tutelaje” y sus cambios hacia el cooperativismo.

En Italia pudo conocer casi “todos los entes de la Reforma Fondiaria”. Además, constató la tensión entre prácticas individualistas, fincas familiares aisladas y el cooperativismo. Se destaca su observación acerca de pequeñas industrias rurales y la infraestructura de riego.

En Chile participó en un curso de capacitación para profesionales en Reforma Agraria que incluía una visita de campo a diversas zonas donde había intervenido la Corporación de la Reforma Agraria de Chile (antes Instituto de Colonización). Jordán destacó especialmente la visita al “área indígena de Chol Chol en una zona que secularmente es olvidada por el poder público”.

En Bolivia observó diversas zonas donde se había implementado una “organización cooperativa con grupos indígenas que se han desplazado hacia el oriente” debido al fracaso de la reforma en el altiplano, la extrema fragmentación de predios y la baja producción. Asimismo, expuso una interesante comparación sobre el factor étnico presente en Ecuador y Bolivia.

En Uruguay conoció las acciones realizadas por diferentes instituciones estatales, especialmente el Instituto Nacional de Colonización (INC) que había promovido “colonias” bajo la modalidad Unidad Cooperaria y la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA).

A esto, Fausto Jordán añadió un breve resumen comparativo sobre las visitas anteriores efectuadas a España e Italia y una “exposición” acerca de la situación en el Ecuador.

Respecto al Ecuador, señaló:

Lo más representativo en términos relativos, por su volumen, sigue siendo la colonización espontánea y, específicamente, en transformación agraria no se ha realizado nada. [Sin embargo] no se trata únicamente o necesariamente de dividir tierras, ¡no! [sino, ante todo,] la redistribución del poder que hoy se encuentra concentrado en un grupo de privilegiados latifundistas.

En estos informes (1963a, 1963b), Jordán escribió:

Me temo de la eficacia y plasticidad de una Ley General de Reforma Agraria para el Ecuador que aborde muchos detalles porque es tan heterogéneo política, social, geográfica y económicamente que hay que actuar con suma susceptibilidad agraria. Me gusta más una ley que dé bases fundamentales y que a su vez permita reglamentar por áreas específicas de ejecución, como se observa en Italia [...] Tengo razones fundamentadas en lo sociológico y económico para decir que no estoy de acuerdo con la parcelación de la hacienda en general, que alberga a indígenas actualmente; me pronuncio por un cambio en el poder de uso de la tierra, pero conservando la unidad de explotación. Hay razones históricas, psicológicas y económicas que respaldan este criterio.

Indica que un desarrollo cooperativo agropecuario en Ecuador “es un campo inexplorado que requiere especial atención”. Igualmente, la urgencia de un catastro de la propiedad rústica; pues, “cuando este pasó a ser administrado por los municipios, ha venido a constante retraso”. Mientras tanto, instituciones estatales presentan gran inestabilidad y han devenido en “refugios políticos”. Así, el INC, desde su fundación ha tenido como directores a “un farmacéutico, un médico y tres comerciantes”.

Adicionalmente, presentó con detalle aspectos que configurarían lo que denominó “un plan de acción mínimo” sobre reforma agraria. Esos elementos consistirían en “crear conciencia nacional”, acciones de cooperativismo, apoyar y promover experiencias concretas de horticultura y fruticultura, asistencia técnica y educación (1963b).

Entre las conclusiones de sus observaciones, destacó la “necesidad de actuar por zonas específicas” en una Reforma Agraria que siempre es una acción “multilateral” y que “requiere verdaderos contingentes de técnicos en todos los niveles”. Sugiere pensar en una “ley muy general de Reforma Agraria que permita, por tanto, la elasticidad nacional para aplicar leyes específicas” según zonas agrarias.

Directivos de la FAO felicitaron a Jordán por estos trabajos (usted “tomó en serio el programa”, manifestó el director de la FAO en Roma). Además, apoyaron el criterio sobre “la importancia del

cooperativismo, de la asistencia técnica y la estabilidad de los técnicos encargados de la ejecución de los programas de Reforma Agraria”.

El tema de “recolonización y reasentamiento” fue abordado en otra experiencia de trabajo internacional, mientras el economista Jordán era funcionario del INC.

Nos referimos al proyecto que en Ecuador había desplegado el Fondo Especial de las Naciones Unidas hacia una planificación para la recolonización de las haciendas administradas por la Asistencia Social (1962a). Ese trabajo fue publicado luego con resúmenes (FAO, 1964) y sirvió también como insumo para el informe sobre Ecuador del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA, 1965).

En ese proyecto de la ONU se ofrece una visión de primera fuente sobre las condiciones socioeconómicas internas y el contexto más general sobre las haciendas entonces bajo administración de la Asistencia Social. La observación directa indica que “un principio tradicional en las haciendas serranas” había sido “la autosuficiencia laboral”. Esta cuestión sobre el empleo en el sector rural es un tema de investigación que Jordán sostuvo en el conjunto de su trabajo (cfr. 1990a, 1995a). Especialmente, es destacable su balance, ya publicado, sobre *Reforma Agraria: consecuencias en el empleo* (1986a).

Adicionalmente, allí se plantean ciertas políticas concretas: servicios de crédito, seguros sociales y de cosecha, comercialización y vivienda, asistencia técnica y cooperativas. Atención muy especial se dedicó a los “coeficientes de empleo”, alto “potencial del trabajo”, “elevada presión demográfica” respecto a las tierras cultivables y bajos “niveles de productividad”. En promedio, únicamente una tercera parte (aproximadamente 37 %) del trabajo estuvo remunerado (con un salario).

La programación de reasentamientos y recolonización de las haciendas de la Asistencia Social consistía en superar y salir del “asentamiento tradicional” y las “tenencias inadecuadas” que se practican dentro de las haciendas por parte del “sistema de huasipunguería”,

pequeños arrendatarios, arrimados, partidarios y peones libres con tierra. Las tierras planas, más bajas, se dedican a potreros con irrigación; mientras que, en general, los cultivos se sitúan en zonas de laderas y fuertes declives.

En Ecuador no es “aceptable la conservación de ninguna de las estructuras de tenencia de la tierra existentes”. No son aceptables ni latifundios ni “las exiguas parcelas operadas por los huasipungueros, partidarios, arrimados o pequeños arrendatarios de asentamiento tradicional”. Tampoco el “verdadero cambio tecnológico y social” se soluciona con la “entrega” de parcelas actualmente ocupadas. Eso perpetúa el minifundio y agrava “el estado de miseria campesina”.

El reasentamiento conllevaba “una mejor distribución de su población activa”, con base en el potencial de trabajo y necesidades de subsistencia. Aquello llevaría a conformar “fincas familiares” o también denominadas unidades agrícolas familiares, adjudicadas a “colonos” de forma provisional con el pago de 25 % del precio de la tierra y cuotas en un plazo de diez años, hasta la adjudicación definitiva por parte del INC, con restricción de fragmentar o arrendar la finca. Se preveía colaboración legal por parte de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Previsión Social. La extensión de cada unidad familiar “ha de permitir una explotación productiva” y “la integración efectiva de la masa campesina a una economía de mercado como la formación de una capacidad de pago en dinero” (1962a, pp. 16-19).

Algunos de los planteamientos en ese proyecto de la ONU fueron complementados en el curso efectuado en junio de ese mismo año en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UCE sobre desarrollo de tierras para usos agrícolas, con auspicio del INC, ONU y FAO, en el que Fausto Jordán fue promotor y partícipe.

En Ecuador, en el transcurso de la década de los 60, se habían previsto programas de reasentamiento de sectores campesinos, para complementar las acciones de “recolonización” de haciendas, donde intervinieron el INC, los ministerios de Fomento y Previsión Social y la JUNAPLA. Incluso las acciones implementadas por el INC fueron destacadas y reconocidas por parte de instancias de la FAO.

Respecto a ese estudio, uno de los directivos en la ONU se manifestó en estos términos: se destaca como “prototipo de esa responsabilidad técnica y de ese amor al trabajo el nombre del economista Fausto Jordán, que ha sido el verdadero nervio motor del Grupo Nacional de Contrapartida”.

Con sustento en cifras, se pudo “conocer por primera vez” la situación vigente: “seguir soportando una estructura agraria con base en el Estado, como primer latifundista, significaba un acostumbramiento a lo antieconómico”.

Su planteamiento se dirigió “a la transformación social y económica del sistema de tenencia de la tierra”, además de la necesidad de “una serie de revoluciones en las técnicas de producción” como lo indican todas las experiencias mundiales de desarrollo económico. La transformación implica “una reasignación de recursos de tierra, pero a condición de que favorezca el aumento de la renta”. En esto consiste el paso previo para romper el cerco que detiene el “desarrollo económico de la agricultura”.

En Ecuador se presenta el “extremismo del minifundio y latifundio”. Se necesita pasar desde una agricultura extensiva, que caracteriza al latifundio y su incapacidad administrativa, hacia una agricultura intensiva que acrecienta la relación capital-tierra y capital-trabajo. Esto eleva los ingresos per cápita, incrementa las posibilidades de productividad y la capacidad de ahorro real.

En palabras de Jordán la solución, además, pasaba por salir del círculo vicioso y factor limitativo del ausente o bajo volumen de ahorros. A más de la falta de proyectos agrícolas “de gran envergadura que pueden dar soluciones masivas al campesinado”.

La reasignación de tierras y acción recolonizadora debía iniciar en predios del mismo Estado “para tener derecho de exigir al sector privado”. La mayor producción potencial y eficiencia se encuentra en las áreas ya establecidas y no abriendo nuevas zonas agrícolas.

Finalmente, era necesario planificar las inversiones recuperables y no recuperables directamente; así como costos de operación del proyecto de reasentamientos; el financiamiento externo, con especial atención al Fondo Fiduciario de Progreso Social establecido en la

Reunión de Punta del Este, administrado por el BID, y otros fondos ordinarios de los organismos de crédito.

A las acciones por parte de instituciones estatales “deben sumarse las posibilidades que el país tiene para absorber recursos externos” (1962b). Años después, acerca de los fondos externos, Jordán insistió en el hecho de que “la oferta de cooperación y asistencia técnica, y del financiamiento externo, tendrá que observar la voluntad nacional y no necesariamente lo contrario” (1990a).

Un eje clave del proceso de Reforma Agraria fue el Proyecto Piloto Especial (1967) realizado por la Conferencia Episcopal del Ecuador en seis de sus predios, con apoyo del BID.

En ese trabajo intervino un equipo de profesionales dirigido por el economista Jordán, en el marco de acción de los recientemente fundados Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas (INEDES) y CESA. En el documento que se publica en esta antología, se delimitan las características principales de ese Proyecto Piloto Especial y el contexto económico de los sectores sociales implicados. Además, expone las finalidades institucionales de la CESA, que fue una de las organizaciones partícipes directas del proceso de Reforma Agraria.

Este documento (1967c) complementa y amplía algunos de los subtemas tratados anteriormente (1962) acerca del contexto económico e institucional. Es destacable el punto de vista sobre el proceso de Reforma Agraria que se expone desde ese sector de la Iglesia, así como el marco internacional en el cual se inscribió ese proyecto.

En cuanto a la “prestación de servicios”, fue una noción y un eje de acción concebidos como alternativas frente a la dicotomía que Jordán (1976) encontró entre la estructura institucional del sector público que funciona como “enclave burocrático” por ser esporádica e ineficaz —salvo excepciones de técnicos responsables que desarrollan “acciones inéditas valiosas” pero que “se extinguen en la medida en que asciende o le cambian de lugar”— y las “agencias privadas sin fines de lucro” con una visión del proyecto paternalista que lleva “una acción privada sin concierto, donde cada responsable del proyecto llega a administrarlo como su hacienda”.

Se insistía en el hecho de que la prestación de servicios consistía en un factor posterior al proceso inicial de “organización” del sector campesino.

En ese momento, además, se interrogó sobre la repercusión que la Ley de Reforma Agraria (1964) había tenido respecto a la estructura socioeconómica y las consecuencias futuras previsibles, así como sus efectos dinámicos (1967c). Advirtió que “la forma como se ha captado el problema rural por parte de la Legislatura, no hace otra cosa que entorpecer el feliz desarrollo de un Plan de Reforma Agraria”. Argumentó en favor de una reforma a través de procedimientos pacíficos que cambien “la actual estructura rural” y enfatizó que continuar con las acciones de “colonización” dirigida o espontánea “no cambian la estructura de tenencia de la tierra” (1965).

Siendo colaborador del Instituto Indigenista Ecuatoriano, Fausto Jordán presentó un trabajo en el II Congreso de Sociología Ecuatoriana (Guayaquil, diciembre 1967)² durante el cual expuso, de forma directa, la dinámica que internamente se estaba produciendo durante la acción y la dirección de la Reforma Agraria. También se destacaba la acción microsocia con la cual el marco institucional del IERAC llevó a cabo ese proceso.

Subrayó la importancia de difundir y conocer los contenidos de la Ley de Reforma Agraria y las reformas introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente en 1967. Además, el autor señaló que “no hay lugar para planteamientos filosóficos generales”. Enfatizaba en los “hechos” y en las auténticas realizaciones que en tres años se habían logrado en el “ámbito económico y social de la estructura de la producción y del poder económico, político y social que caracteriza a un país subdesarrollado”. En esa línea expuso diversas cifras y tablas estadísticas “para cuantificar la repercusión de la Reforma Agraria” sobre el proceso de intervención en predios, reversiones y liquidación de huasipungos y arrimados.

2 Recordemos que un primer Congreso de Sociología se había efectuado diez años antes (Cuenca, 1957) [n. e.].

En ese estudio presentó los principales contenidos de la primera ley, enfatizando algunos ejes que, en su criterio, conducían hacia “el éxito de una acción de esta naturaleza”. Entre las características socioeconómicas del país se observaba la realidad extrema de “campesinos sin tierras y los trashumantes” (1967c).

La ley de 1964 propuso modificar la base institucional arcaica y tradicional que generaba “una alarmante y peligrosa desigualdad en la distribución del ingreso”. Jordán argumentó que “no hay intención de pulverizar la propiedad, sino de dar lugar a la creación de unidades agrícolas productivas”. La ley buscaba “mayores impulsos económicos”, dando lugar a “verdaderas empresas agropecuarias” que posibiliten “una mutación para levantar un país armonioso, justo y dinámico”.

Sin embargo, la desarticulación en la estructura institucional del Estado no había permitido “dar impulso dinámico y acelerado a los beneficiarios del proceso inicial”. Pues “el patrón de acción estatal no se adoptó para dar lugar a una movilidad vertical en desmedro de la estructura de casta, cacicazgos y grupos de poder”. Asimismo, el autor perfiló y proyectó las implicaciones acerca del “nuevo grupo de propietarios” (unas 11 792 familias) que hasta ese momento y durante el proceso “han tomado otro estatus en la escala local de los valores sociales” (1967c).

Como se observará en esta antología, casi todos los documentos tratan estos elementos indicados. El proceso de Reforma Agraria fue permanentemente referido y analizado por el autor durante su trabajo subsiguiente, estableciendo comparaciones y balances acerca de su real impacto, efectos concretos, dinámicas inconclusas e inesperadas, así como los alcances y las transformaciones logradas.

Posteriormente, Jordán volvió a referirse a la “legislación agraria” con motivo de la Ley de Desarrollo Agrario promovida por el Gobierno de Durán Ballén en 1994. En ese ambiente económico y político se habían actualizado asuntos irresueltos en el agro.

Desde sus funciones en Bolivia, el autor discutió los principales componentes de esa ley de desarrollo. Jordán recordó las interpretaciones que se habían expuesto acerca de las dos leyes anteriores de Reforma Agraria —véase también lo expuesto en Jordán, (1995)—.

Con esa base, en ese trabajo (1994a, pp. 25-27), se indicaron los principales puntos de discusión que, desde 1990, habían sostenido las organizaciones en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y sectores representados en las cámaras de agricultura de la Sierra y la Costa. Especialmente, se destacó la idea sobre una “inseguridad” acerca de la tenencia de la tierra, mientras se buscaba “el reconocimiento del patrón como la figura del agro”.

Igualmente, debido a la supresión en septiembre de 1994 del Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PROTECA), Jordán (1995a) hizo un balance de los efectos de la Reforma Agraria y el contenido de la nueva Ley de Desarrollo Agrario (1994), en atención al marco político e institucional. En ese momento, el autor puso especial dedicación acerca del mercado de tierras, énfasis en la necesidad de organización e importancia de la participación en el acceso a las tecnologías.

Luego de treinta años del proceso de Reforma Agraria, se había logrado la “supresión de las relaciones precapitalistas” y los latifundios prácticamente habían sido erradicados —indicó Jordán—. Sin embargo, se acentuaron tendencias de minifundización y había crecido el número de hogares rurales sin tierra. A ello se sumó “el desplazamiento del eje productivo hacia la agroindustria” y una mayor diversificación ocupacional. Hubo “deterioro de la capacidad del sector agropecuario para generar empleo”. Frente a esa situación, la estrategia de desarrollo rural significaba “una función indelegable del Estado; por consiguiente, no privatizable”.

Proyecciones acerca de la cuestión agraria

Adicionalmente a la Reforma Agraria y el marco legislativo, Fausto Jordán elaboró estudios y planteamientos acerca de la cuestión agraria desde ángulos complementarios. En conjunto fue un verdadero nivel de observación sociológica sobre el universo rural y la economía agraria con puntos de vista internos específicos y un ejercicio de perspectiva comparativa.

Con un enfoque deductivo, frecuentemente el autor inició sus exposiciones abordando aspectos más amplios acerca de la importancia de la agricultura en referencia al conjunto de la economía (“producción agropecuaria nacional”).

Como lo había expuesto en ocasiones anteriores, el autor enfatizó en los hechos y en los problemas palpitantes con base en datos. No en “elaborar una teoría y venir aquí a teorizar” ([1970] 1973, p. 57). En esa dirección los trabajos de Jordán contribuyeron a difundir también una muy valiosa información estadística.

En términos metodológicos Jordán (1976a) indicó que la observación directa es relevante, además, porque “las experiencias no necesariamente se miden por la respuesta cuantitativa; en muchos casos lo cualitativo es determinante”. En esa línea señaló que “para un observador, los grupos o comunidades aisladas no existen; desde luego, se mimetizan”. En “nuestro quehacer de promotores”, uno de los objetivos fue “editar los fenómenos verificados en nuestra actividad en el campo” que debe tornarse “obligación metodológica”, periódica e infatigable, “asintiendo, desde luego, que estamos involucrados en un contexto más complejo, que requiere dedicación plena” (1978a).

Según se podrá constatar en la bibliografía, fueron tratados casi todos los elementos económicos, políticos y socioculturales implicados en la sociedad rural y economías campesinas. El autor había esbozado los principales “aspectos de la estructura agropecuaria vinculados con la política agraria del país” desde 1954; lo que ratificaba el gran peso de ese sector respecto al conjunto de la economía nacional.

En su estudio *El sector agropecuario del Ecuador* ([1970] 1973) identificó algunos de los problemas vigentes a resolver:

- Polarización en la distribución de la propiedad de la tierra.
- Desorganización en la apropiación de excedentes e ingresos.
- Bajo rendimiento productivo por unidad agraria y desempleo frente a la realidad de 460 000 familias con propiedades inferiores a 5 ha.
- Incongruencia entre ampliación de frontera agrícola, nivel de producción y la demanda interna.

- Comercialización desigual y concentración en 60 % del precio por parte de la cadena de intermediación.
- Crecimiento de productos agropecuarios importados y exportaciones únicamente de “índole emergente”.
- Estructura institucional que no ofrece servicios de asistencia agraria, tecnología, un sistema financiero eficiente.

Fue uno de los pocos en recalcar que las acciones prioritarias consistían en efectivizar la dinámica de Reforma Agraria previamente a otras actividades diseñadas para el sector rural (1965). ¿Era útil y factible proponerse planes de vivienda sin Reforma Agraria? Dejó planteadas interrogantes sobre el proyecto de Ley de la Vivienda aplicado al sector agrario, que en ese momento se encontraba en discusión en el Congreso Nacional.

Con sus estudios de 1977 y 1978 ofreció una perspectiva comparativa sobre la dinámica de ese sector económico en el período 1950-1970, indicando, especialmente, la situación de estancamiento en la producción alimentaria y la prevalencia del minifundio en cuanto concepto y realidad.

Desde 1954 la estructura de minifundio se había incrementado en especial en unidades de producción con menos de tres hectáreas. Se había arribado a un “subsector *minifundizado* del agro”. El minifundio sería una categoría de propiedad de la tierra donde se “practica virtualmente una actividad de subsistencia y expulsa mano de obra familiar, sin lugar a ocupación en la parcela”. Al respecto, el autor efectuó una importante lectura sobre las estadísticas logradas en los censos de 1954 y 1974, que indicaba “la composición de fuerzas sociales en el agro”. Después de la primera Ley de Reforma Agraria habían quedado configuradas “nuevas relaciones de trabajo” (1978a).

Además, la segunda Ley de Reforma Agraria (1974) había disuelto “los objetivos del cambio social y económico que parecía ofrecer una nueva suerte de redistribución de la riqueza acumulada y concentrada, generando ocupación y ofreciendo oportunidades a un sector postergado en el campo ecuatoriano” (1978a). “Veníamos de un cambio en la estructura agraria de carácter débil” (2017). La

reforma verdaderamente habría implicado “un cambio cualitativo en las relaciones de producción” con un “carácter redistributivo”.

Con base en la Encuesta Agropecuaria (1968) y un estudio de la OIT (1976), se pudieron delinear algunos de los cambios entonces suscitados dentro de ese sector. La explicación íntegra sobre ciertas “peculiaridades históricas, culturales y geográficas” permitía ver el problema campesino en su totalidad. Se propuso considerar sus problemáticas concretas, sus relaciones y contradicciones. Esto cuestionó ciertos enfoques prevalecientes acerca del campesinado “como el peso muerto de la sociedad”, suponiendo un freno para la modernización (1977d).

Además, hizo un bosquejo sobre las acciones que se pudieron desarrollar en la estrategia del Pacto Subregional Andino,³ entre las que se encuentran el cambio en la estructura de tenencia de la tierra, el mercado de tierra y la importancia de propiciar la organización campesina (1973, 1977a).

Luego de casi dos décadas de Reforma Agraria, en Ecuador eran constatables algunos rasgos de la economía nacional. Estaban arraigadas “profundas desigualdades en la distribución del ingreso”, mientras la agricultura continuaba siendo “la principal fuente de subsistencia del país”, con una fuerza de trabajo subocupada y “hacendada en minúsculas parcelas”. Era observable una “complementación estructural” entre crecimiento empresarial y marginalidad campesina.

Uno de los rasgos más decisivos en la estructura agraria fue que, aun bien entrada la década de los 80, más del 40 % de la población ecuatoriana vivía en zonas de minifundio con desocupación laboral y deficientes condiciones de vida, especialmente salud y educación (1987a, pp. 89-97). La muy desigual distribución del ingreso agrícola se verificaba en una concentración del 78,8 % en propietarios de más de 20 ha.

Sus efectos indicaban “la gradual pérdida de la autosuficiencia alimentaria del país”. A pesar de la progresiva presencia de la empresa

3 Acuerdo de Integración Subregional (Acuerdo de Cartagena), 26 mayo 1969 [n. e.].

transnacional en la economía y un énfasis del Estado en las economías agrícolas *externas*, “los excedentes que se generaron no han llegado a toda la estructura de la sociedad”. Era un desarrollo agropecuario concentrador (1982a).

Se hacía imprescindible “un mínimo de organización a partir de sus hábitos comunitarios” y programas de concientización y capacitación. Al respecto Jordán (1976a) se preguntó qué es un “proyecto” y reflexionó cómo la capacitación es la misma “idea de proyecto”.

De ahí la relevancia del proceso social participativo de los productores “que siguen la pauta de la cultura y sociedad campesina”; con acciones intersectoriales, íntegras, reales, sobre la base de proyectos específicos. Es un proceso transformador que confronta la idea de “proyecto” como fetiche (1982a). Si bien se requieren acciones técnicas operativas, es un proceso educativo “que siembre autoconfianza y disminuya la dependencia”.

Con esa dirección, fueron destacables los estudios y planes de acción efectuados por la CESA que, en palabras de Jordán, era “institución dialogante” que comparte su experiencia práctica “con campesinos estructurados en organizaciones de base” (1978a).

El autor propuso evitar:

Caer en el verbalismo, urgentismo, activismo, y participar con los campesinos en un compromiso de igual a igual, articulando en la actividad un componente comunitario: uso de servicios, un molino, bodega, forma de analizar la situación, como mínimos hitos cuando no se dan las condiciones para empresas comunitarias plenas. (1978a)

En primer lugar, esa institución formuló un proyecto de desarrollo agrícola dirigido al sector campesino de la cuenca del río Guayas (1974a) integrada por las provincias de Guayas y Los Ríos. Esa zona fue comprendida como una de las zonas con más alta proyección dentro de la “situación general del sector agropecuario nacional”.

De forma íntegra, el proyecto se basó en una radiografía económica sobre las condiciones sociales campesinas presentes en ese momento histórico (década de 1960 e inicios de 1970). Aquello com-

plementó y abrió la explicación entonces centrada en estudios urbanos exclusivamente dedicados a la ciudad de Guayaquil.

Fueron tratados estos aspectos:

- Niveles de producción agrícola, potencialidad y factores ambientales, especialmente sobre cultivo de arroz; en menor medida, la producción de plátano, fréjol, maní, tabaco.
- Costos y precios (en medio de una comercialización muy compleja por zonas).
- Servicio de créditos y la fase de industrialización.

En ese contexto una de las primeras actividades de la CESA fue elaborar una encuesta de mercados en 1971. El trabajo aportó una relevante información estadística de primera mano, muy detallada, que dio una perspectiva sobre el impacto de la Reforma Agraria durante el período 1964-1973, así como realizaciones del IERAC en esas provincias hasta 1973.

Se realizó un diagnóstico socioeconómico del sector campesino en localidades de esa zona, el número de unidades productivas y formas de tenencia, y sobre su proceso organizativo. Posteriormente, Jordán (1978) caracterizó este sector como una “economía montuvia ecológicamente arrocerera” donde el ingreso familiar ya no proviene de la agricultura solamente, “ni la beneficia sustantivamente”.

En segundo lugar fue relevante un plan de “desarrollo integral” de la CESA dirigido a las organizaciones campesinas del valle del Chota (1974b), donde se recogió información acerca de sus comunidades y las condiciones socioeconómicas —tenencia de tierra y PEA—. Igualmente, se dimensionaron algunas características del Programa Cooperativo que en ese momento era impulsado por la FAO y el BID, los inicios del programa de Reforma Agraria, la importancia del marco de acciones específicas, la visión acerca del proceso alcanzado gracias a la organización y educación campesina, y la asistencia en servicios.

Aunque las “perspectivas lamentablemente son poco favorables” (1977c), las observaciones de Jordán se dirigieron a encontrar salidas a la dicotomía: “minifundista sin recursos o terrateniente ocioso” (que conllevaba un “precarismo disfrazado”).

Luego abordó el contraste entre exportaciones e importaciones agrícolas. El comportamiento de la oferta internacional había generado una “situación de aparente bonanza y sofisticación, que fue efímera” (Jordán, 1977c), puso en cuestionamiento los programas internacionales denominados “de ayuda alimentaria”, en tanto se habían “frustrado iniciativas dinámicas” internas.

El auge de exportación petrolera había suscitado un cambio momentáneo en el empleo de mano de obra no calificada, desde la agricultura hacia la infraestructura petrolera e industria de construcción. De la magra producción de alimentos de subsistencia se pasó a ser “demandantes de alimentos”. Aquello había sido un cambio temporal con “efímeras alucinaciones”. Mientras tanto, empresarios agrícolas se aprovecharon de fondos financieros y crédito, que en el período 1970-76 casi se cuadruplicó (“aparte de las tradicionales conocidas entidades nodrizas de esta nueva institucionalización funcional para el desarrollo del capitalismo en el agro”) (1978a).

En complemento fue reconstruida la situación en que se hallaban las políticas públicas, los “recursos financieros fiscales” y las posibilidades financieras del Estado destinadas al sector agropecuario. Las “perspectivas de trabajo” delineadas harían posible superar “los peligros reales de acción privada sin concierto”, mientras que “el enclave burocrático” no era suficiente. De lo contrario, el campesino seguirá siendo “el gran ausente” en las decisiones y acciones (1977c, 1977d).

Criterio sobre desarrollo y finanzas rurales

La cuestión sobre desarrollo rural fue otro de los ámbitos que se configuraban a nivel nacional y mundial.

A la par del difícil retorno político a la democracia, Fausto Jordán contribuyó (1981-1984) desde la SEDRI en la Presidencia de la República y, luego, como ministro de Agricultura (1984).

Había recordado que la Reforma Agraria era el “componente básico” del desarrollo rural. Sin embargo, desde la política internacional, el desarrollo rural “marca el paso sobre su propio terreno, como un *sustituto* de la Reforma Agraria” (1978a).

El Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984) y el Programa de Desarrollo Rural (octubre de 1980) tuvieron el objetivo de “rever los conceptos y metodologías que han orientado los procesos de desarrollo rural”. No había soluciones estrictamente económicas, ni solamente técnicas, al problema campesino; tampoco el modelo tradicional, de tendencia desarrollista-bancable (1982a).

En el informe presentado en 1984, como ministro de Agricultura, Jordán expuso el estado de la cuestión agraria durante ese período de retorno a la democracia, luego de veinte años de expedida la primera Ley de Reforma Agraria. Entre los principales puntos, el autor destacó “la reestructuración institucional del sector público agropecuario, caracterizado por la dispersión de los centros de decisión, por la duplicidad de acciones” y el objetivo central de “mejorar los niveles de eficiencia operacional y de compromiso en la acción” (1982b).

En ese contexto se había generado un subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural Integral, en el marco de la cooperación técnica internacional hacia la población rural marginal, con el fin de “elevar su nivel productivo y su conciencia cívico-democrática” (1987a, p. 97).

La acción institucional de la SEDRI incluyó nuevos aspectos acerca del desarrollo rural. Jordán alertó sobre los efectos en el medioambiente generados por “las manifestaciones colaterales de la época petrolera”, que depredan la ecología andina. Señaló que “la demanda de alimentos y materias primas atropella los métodos apropiados para asegurar la sobrevivencia campesina”. Es probable que los recursos autóctonos desaparezcan. No obstante, “grupos indígenas y mestizos, abatidos en la Colonia y replegados en la instauración de las repúblicas andinas, son los pioneros de tecnologías apropiadas en el manejo de los recursos en ecosistemas de altura” (1982b).

Con una visión global, además, fue colaborador e impulsor de estudios en diversos países latinoamericanos. Así, son destacables las reflexiones obtenidas acerca de la situación boliviana, en un contexto que “ya no tiene el mismo repunte en cuanto al mercado internacional de los minerales” (1990b), pero que no obstante ratifica la pertinencia de “lo rural en Bolivia” (1991d). Igualmente, allí se amplió la noción

acerca del desarrollo rural, algunas de cuyas características habían sido ya tratadas en otros momentos. Desarrollo rural es más que únicamente el sector agropecuario. Antes había ya trabajado acerca de un “desarrollo rural integrado” (1977b).

En un taller efectuado en Potosí, en noviembre de 1990 (con auspicio de las Corporaciones de Desarrollo de Potosí y Chuquisaca), Jordán expuso una ponencia que iniciaba observando que la población rural estaba compuesta en 90 % por sectores de pequeños productores. Esos sectores, en su gran heterogeneidad y potencialidad, presentaban problemas sociales “antes asociados a la minería”. En ese sector se identificaron al menos tres niveles: “Productores estacionarios, que producen algún excedente para el mercado. Campesinos subsistentes. Campesinos bajo situación de infrasubsistencia, “que son pobres para toda una vida sin posibilidades” (1990b).

De forma complementaria, el autor presentó criterios acerca de un nuevo estilo de políticas institucionales para el sector agropecuario y desarrollo rural —como el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA)—, que replantean la visión sobre la economía campesina mientras puedan articular descentralización y participación social. Jordán propuso el redimensionamiento del Estado y considerar las microrregiones como los espacios operativos del desarrollo rural “a fin de dar cuenta de realidades diferentes” con lógicas y racionalidades económicas específicas (1991d).

Sobre las condiciones bolivianas, trazó los principales lineamientos de lo que en 1985 se había denominado “la nueva política económica” entonces definida, entre otros aspectos, por el hecho de que “la minería ya no es más la caja de caudales del Estado boliviano”. Sin embargo, expuso un rasgo adicional: “en las instituciones públicas con las cuales se trabaja en Bolivia, no existe la participación campesina”. Mientras tanto, la proliferación de las ONG “significa que el Estado no cumple como Estado; de lo contrario, las mismas organizaciones no gubernamentales —que son muchas—, ya se hubieran autoliquidado por falta de espacio para trabajar”. De modo que: “el desarrollo rural es tan complejo, que muchas veces se lo ve como una mecánica integración de componentes, lo que también indigesta a los

ejecutores y al propio Estado que no puede manejar proyectos con tantas cabezas” (1991c, p. 7).

En forma convergente contribuyó a abrir un nuevo campo de trabajo, que consistió en dotar de servicios complementarios a las economías de pequeños productores del agro.

Sea como asesor en diversas instancias del Estado, sea como organizador de iniciativas institucionales particulares, Fausto Jordán insistió en la importancia de acciones complementarias al impulso económico en los productores directos. Así, puso énfasis en motivar dinámicas organizativas, acceso a tecnologías innovadoras y lograr el acceso a créditos y financiamiento directo para el sector rural campesino. De hecho, el economista Jordán fue fundador en Ecuador de la Red Financiera Rural (2000).

En cuanto a tecnologías, contribuyó en preparar una guía de capacitación y creación de tecnologías orientadas a una “agricultura para el futuro” (1994). Entre sus finalidades estaba contribuir a sostener el proceso de creación de tecnologías y promover el “diagnóstico participativo”. Se argumentó que los campesinos son verdaderos experimentadores locales y creativos, con capacidad de pensar. “Las recetas de transferencia de tecnología no fortalecen la capacidad de experimentación” ni la creación de recursos conceptuales y metodológicos.

De igual modo, elaboró proyecciones para el largo plazo. Véase su interesante reflexión de 1990 sobre “el sector agropecuario y el desarrollo nacional” hacia el año 2010; su *Alborada XXI (notas para la proyección)* (2001) y *Democracia para Penipe* (2003).

También un sentido prospectivo fue manifiesto en su participación durante la conferencia de la FAO (Roma, 2007), con reflexiones acerca del estado en que se encontraba la agricultura y la producción alimentaria —tema que ya había planteado en 1977—.

Con énfasis en la seguridad alimentaria como derecho de los pueblos, Jordán hizo una proyección sobre las tendencias en ese ámbito a nivel global (2008). De la misma forma que respecto a las finanzas locales ante la situación del cambio climático y luego que “la marginalidad está nuevamente presente” (2010, 2017, 2018).

Algunos de los temas abordados por instituciones como la CESA, el INEDES, el ECLOF-E resultaban vigentes y otros requerirán actualización. Ejes en un plan de acción “para el despegue en el siglo XXI” podrían delinarse como acceso a propiedad de la tierra y ocupación rural, legislación para el desarrollo, educación y calidad (2001).

Las nuevas condiciones imponían líneas de trabajo que posibilitaran al sector rural pobre acceder al mercado con sus productos y enfrentar los desafíos de competitividad en una “comercialización en grande” (2004). La búsqueda de una articulación ventajosa hacia el mercado también estuvo encaminada a “lograr encadenamientos productivos” e ir más allá de los proyectos “clásicos” con visiones focalizadas (1994a). Gracias a la organización y el manejo de un sistema de información, y a una ética de rendición de cuentas y métodos que se dirigen a “la planificación de la producción”, pueden ser tangibles mejorías en los ingresos económicos de los pequeños productores.

Hasta entonces, las acciones de desarrollo rural se habían dirigido a combatir la pobreza. Sin embargo, tales programas de desarrollo estaban agotados debido a factores que Jordán puso en cuestionamiento.

En perspectiva latinoamericana el sector agropecuario ha transitado desde una “moda del desarrollo rural” hacia una “moda por las exportaciones para aliviar la deuda externa”. Aún más: el sistema bancario, al igual que “la inversión pública se vio sesgada a favor de la economía de exportación”, que se asumía más rentable que la producción para consumo interno.

Por otra parte, la propia economía campesina debía ser reactivada en las nuevas condiciones. Se constató que los bajos niveles de producción conllevaron bajos niveles de empleo e ingresos rurales. De modo que la agricultura de subsistencia presentaba una condición consustancial: “la insuficiencia crónica del ahorro”.

Entre los instrumentos que podían contribuir a resolver la pobreza en el campo se propuso una democratización en el acceso al crédito en cuanto “insumo para la producción” y “como medio capacitador y factor de desarrollo” entre pequeños productores organizados. Eso posibilitaría —indicó Jordán— la “apropiación real” de

recursos financieros y dotar de servicios a los pequeños productores entendidos como “el sector rural pobre” (1987b, 1994).

Frente al sistema formal, que cierra el acceso al sector agrícola campesino, se diseñó un plan de “mercados financieros rurales”, que haría posible la multiplicación de recursos y, sobre todo, lograría “la retención de excedentes a nivel macrorregional” (1994). El proceso concentrador en “los negocios urbanos y en agroindustrias” obligaba a reconfigurar un enfoque abierto de las “entidades financieras locales”, en el cual se inscribía la Red Financiera Rural (establecida en septiembre de 2000), que entonces había alcanzado a cuarenta integrantes.

Finalmente, como hemos indicado, algunos de los temas presentan un posicionamiento temporal más específico y otros ejes atraviesan el conjunto de la obra, como un despliegue de haces, en un programa íntegro de reflexión y acción sobre la cuestión agraria que se fueron profundizando en los años posteriores.

En varios de los trabajos aquí publicados se observa la forma de abordar tales asuntos y el sentido agudo, incisivo y cuestionador acerca de las prácticas instauradas y frecuentes que se podían y se debían replantear.

Si bien los temas de la antología pueden ser organizados de manera consecutiva, su lectura motiva direcciones de ida y vuelta, así como permite identificar analogías entre los contenidos analizados y los momentos históricos. Incluso es posible situar horizontalmente los temas y los ejes de estudio de modo paralelo y concurrente.

Con base en la investigación documental, la antología fue delineada por Francisco Rhon y dio lugar a los capítulos que organizan internamente al libro:

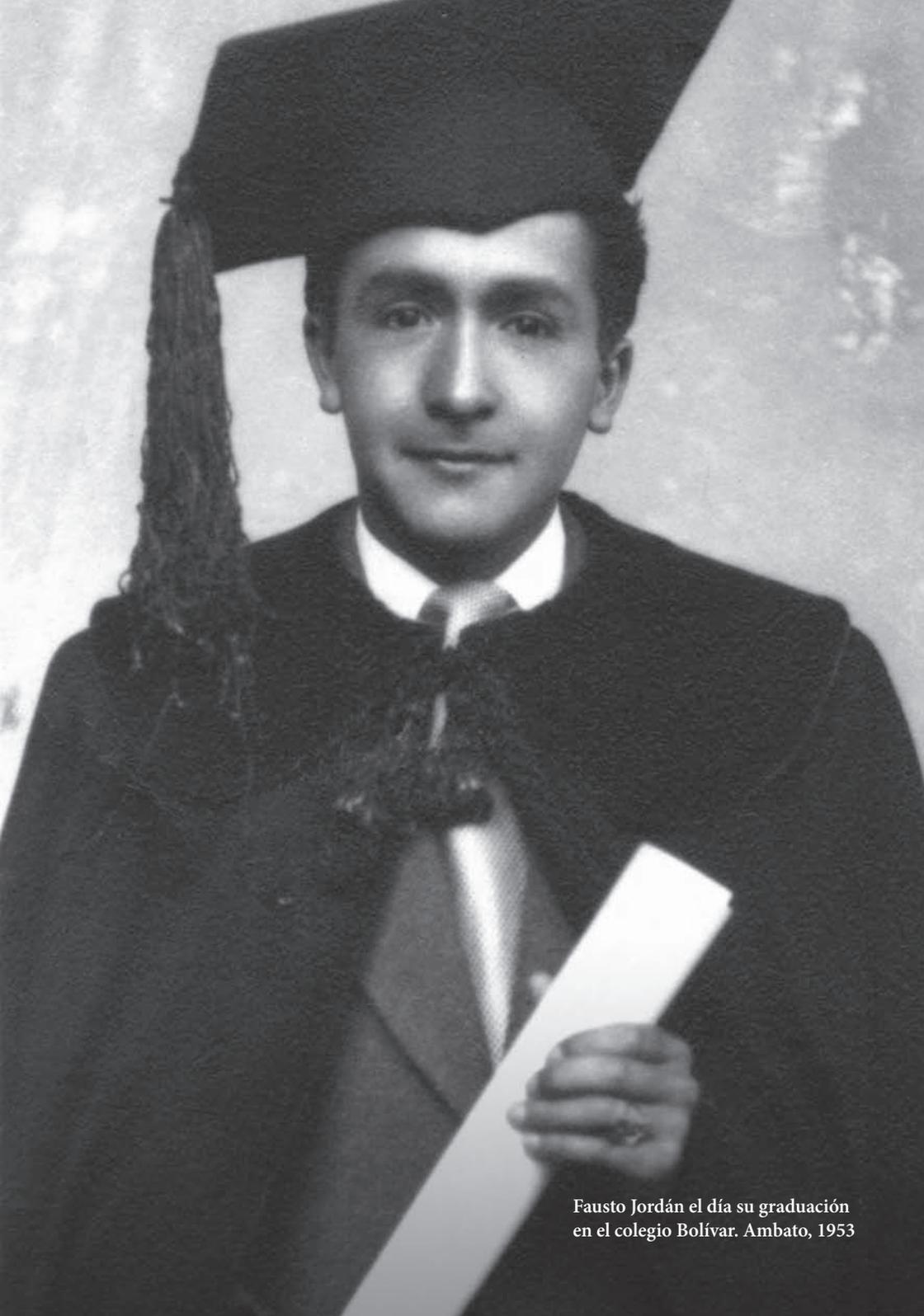
- Lecturas desde la Facultad de Economía (1955-1959).
- Apuntes sobre el proceso de Reforma Agraria (1962-1995).
- Notas y textos acerca del desarrollo rural y la economía agraria.
- Perspectiva comparativa España-Italia (1963).
- Desarrollo rural en algunos países latinoamericanos: notas comparativas.
- Sobre finanzas rurales.

En todo caso, la suma de los ejes abordados delinea, además, un trayecto y un espacio importante de condiciones sociales que son posibles de comprender y explicar.

Como en todo trayecto social, el trazo, el movimiento y la dirección siempre son referenciales a condiciones sociales que lo hacen posible o que, bajo ciertas circunstancias, lo imposibilitan; mientras que el recorrido alcanzado contribuye precisamente a dar forma e incidir sobre tal campo de probabilidades. En el trayecto de esta obra escrita es posible advertir la intersección entre condicionantes de profundidad social y confluencia de voluntades y capacidades desplegadas por la persona, siempre inserta en interrelación. Como en pocas ocasiones, una obra de largo aliento permite cuestionar y comprender la mutua incidencia entre individuo y sociedad.

Las condiciones sociales abordadas y el trayecto delineado son los elementos que se ponen en valor con esta antología.

Expresamos nuestro agradecimiento a Francisco Rhon (quien trazó esta obra) y a Erika Hanekamp por haber sido promotores e impulsores de esta idea y la publicación del libro, con la importante colaboración de Hernán Ibarra y Lama Al Ibrahim. De igual forma, un reconocimiento a toda la familia Jordán, especialmente a Rosa, Consuelo y Diego Jordán por todo el apoyo en su consecución.



Fausto Jordán el día su graduación
en el colegio Bolívar. Ambato, 1953



Condecoración del Municipio de Ambato, 1960

Cronología comparada

Fecha referencial	Ecuador	Fausto Jordán	Contexto mundial
1934-1935	Juntas económicas.		
1939			Corporación de Fomento (Chile).
1942			Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).
1945	Primera conferencia nacional de economía.		Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
1946	Consejo Nacional de Economía.		
1947	Visita de la Misión Triffin (Fondo Monetario Internacional, FMI).		
1949	Ley de Fomento a la Producción. Instituto de Fomento de la Producción. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador (mayo de 1949).		
1950	Ministerio de Economía. 1950. Primer Censo de Población del Ecuador.		
1952	Tercera presidencia de Velasco Ibarra.		

1953	Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura (SCIA). Convenio con el Ministerio de Agricultura.		Bolivia. Ley 3464. Ley de Reforma Agraria, 2 agosto 1953.
1954	Primer Censo Agropecuario. CEPAL, 1954, <i>El desarrollo económico del Ecuador</i> . Estudio realizado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina CEPAL.		
1956	Presidencia Camilo Ponce Enríquez. Primer Centro Nacional de Capacitación en Economía Agrícola, Universidad Central del Ecuador (enero de 1956). Acuerdo de Prestación de Asistencia Técnica entre el Gobierno del Ecuador y ONU, OIT, FAO, UNESCO, OMS (Junta de Asistencia Técnica). Quito, 10 de febrero de 1956.	<i>El problema agrario en el Ecuador.</i>	

1957	<p>Se establece el Instituto Nacional de Colonización (INC).</p> <p>Ley de Fomento Industrial.</p> <p>Primer Congreso de Sociología (Cuenca).</p>	<p><i>Supuestos para llenar la hoja de cuenta de cultivo para establecer el costo de producción del maíz en la cosecha de 1957.</i></p>	<p>En España se crea el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenamiento Rural.</p> <p>En Italia se crean instancias para ejecutar la Reforma Fondiaria.</p> <p>En Uruguay se crea el Instituto Nacional de Colonización.</p> <p>En Chile se crea la Corporación de la Reforma Agraria de Chile (CORA), antes denominado Instituto de Colonización.</p>
1958		<p><i>Desarrollo económico e industrialización.</i></p>	
1959		<p><i>El desarrollo económico de la provincia de Tungurahua.</i> Tesis de grado.</p>	
1950-1960	<p>Finalización del Plan Piloto de Colonización de Santo Domingo de los Colorados.</p>		
1960	<p>Se crea la Comisión Nacional de Reforma Agraria.</p>		

1961	<p>Gobierno Constitucional de Carlos J. Arosemena Monroy.</p> <p>Se crea la Comisión Nacional de Reforma Agraria (Decreto Ejecutivo).</p> <p>Se presenta el Proyecto de Ley de Reforma Agraria (por parte de la Comisión Nacional de Reforma Agraria), septiembre de 1961.</p>		<p>Conferencia de Punta del Este (junio-agosto).</p>
1962		<p><i>Presentación del Informe final del Fondo Especial de las Naciones Unidas (FENU).</i></p>	<p>Perú. Ley de Bases de la Reforma Agraria (Decreto n.º 14238) 1962.</p>
1963	<p>Junta Militar de Gobierno.</p> <p>BID financia proyecto Ayuda a la colonización espontánea e Integración del campesino a la vida nacional, a cargo del INC.</p>	<p><i>Observaciones sobre experiencias de política agraria en países europeos y latinoamericanos con auspicio de FAO.</i></p>	<p>Chile, Obispaño, Instituto de Promoción Agraria (INPROA).</p>
1964	<p>Ley de Reforma Agraria y Colonización (Decreto Supremo 1480), 11 julio 1964. RO 297, Quito, 23 de julio de 1964.</p>		<p>Palerm, Ángel, 1964, <i>Observaciones sobre el desarrollo agrario en Israel, Estudios y Monografías XIII</i>. Washington, Unión Panamericana.</p>
1965	<p>Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), <i>Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola</i>. Ecuador.</p>		

<p>1966</p>	<p>Presidencia interina Clemente Yerovi Indaburu.</p> <p>Presidencia de Otto Arosemena Gómez.</p> <p>Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI, Decreto Ejecutivo, 10 de noviembre de 1966).</p> <p>BID. Operación no reembolsable para ayudar a la Conferencia Episcopal de la Iglesia católica en Ecuador a ejecutar un estudio de reforma agraria.</p> <p>Ley de Cooperativas</p> <p>7 de septiembre de 1966.</p> <p>RO 123, 20 de septiembre de 1966.</p>		<p>Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria (FAO Roma, 20 de junio-2 de julio de 1966).</p> <p>CIDA, Chile, <i>Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola.</i></p> <p>CIDA, <i>Posesión y uso de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Brasil.</i></p>
<p>1967</p>	<p>Asamblea Constituyente realiza modificaciones a la Ley de Reforma Agraria.</p> <p>Mayo de 1967. Se funda la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA).</p>	<p>“La Ley de Reforma Agraria: su repercusión en la estructura social y económica y consecuencias futuras previsibles de sus efectos dinámicos”.</p> <p>Participación en el Segundo Congreso de Sociología Ecuatoriana (Guayaquil).</p>	<p>Paulo VI, <i>Carta Encíclica Populorum Progressio sobre el Desarrollo de los Pueblos</i>, 26 de marzo de 1967.</p>
<p>1968</p>	<p>Presidencia de Velasco Ibarra.</p> <p>Encuesta agropecuaria.</p>		

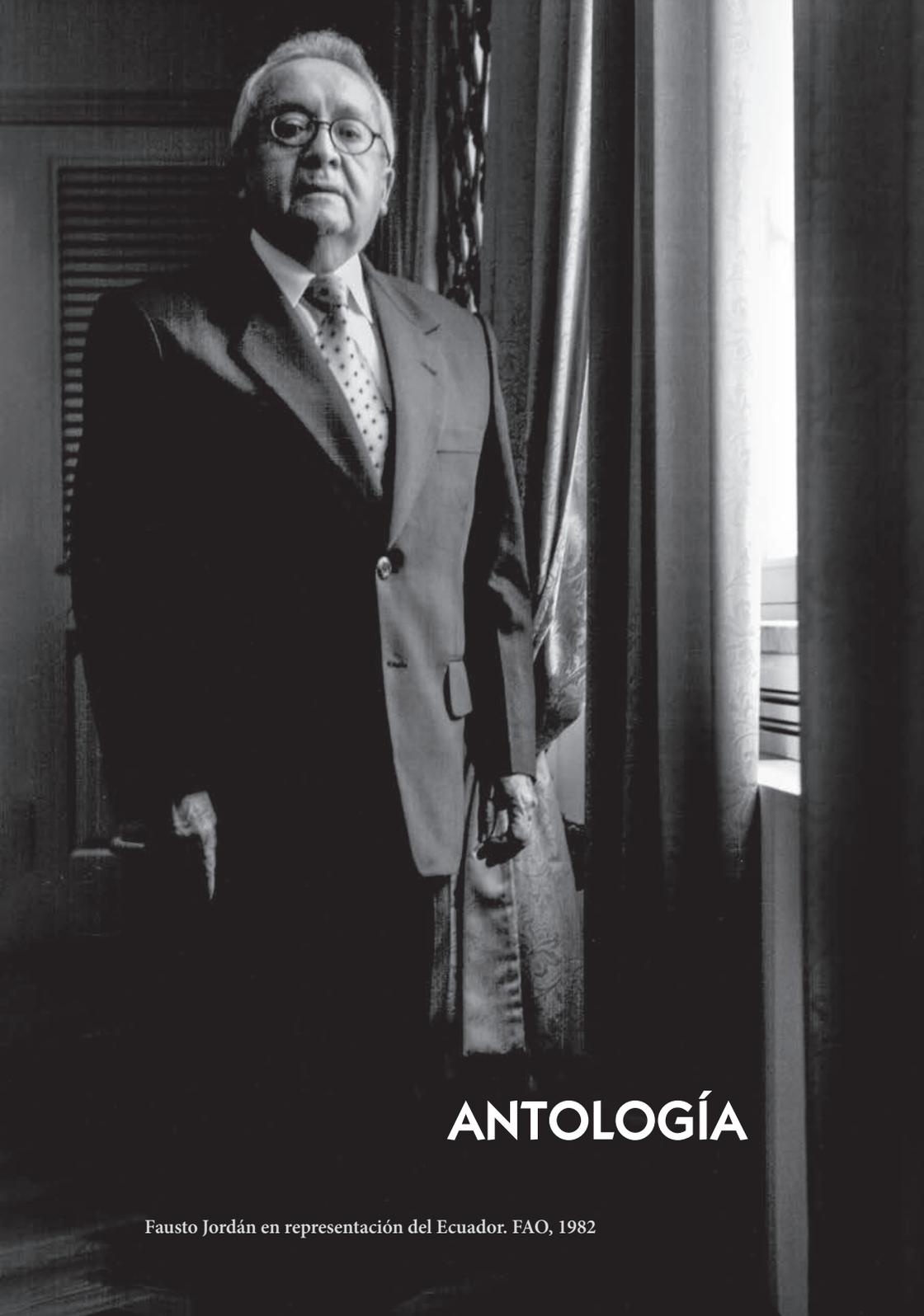
1971	IERAC, 1971, <i>Estadísticas de las adjudicaciones legalizadas en Reforma Agraria y Colonización, 1964-1971.</i>		
1972	Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas presidido por Guillermo Rodríguez Lara.		
1973	Ley de Reforma Agraria. BID, Identificación de prioridades de inversión en el sector agropecuario de Ecuador. Programa Cooperativo FAO-BID.	<i>El sector agropecuario del Ecuador.</i>	
1974	Segundo Censo Agropecuario.		
1976	Consejo Supremo de Gobierno.		
1977		<i>Las condiciones y limitaciones sociales y políticas para el desarrollo rural integrado.</i>	
1978		<i>Ecuador: situación agraria. Apuntes para discusión.</i>	CEPAL, 1978, <i>25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975).</i>
1979	Presidencia de Jaime Roldós.		Junta Interamericana de Agricultura (JIA) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Arturo Warman, 1980, <i>Ensayos sobre el campesinado en México.</i>

1981	Presidencia de Osvaldo Hurtado.		
1984	Presidencia de León Febres-Cordero.	<i>Estrategias de desarrollo rural en América Latina. Lineamientos.</i>	
1986	Miguel Murmis, editor, 1986, <i>Clase y región en el agro ecuatoriano.</i>	<i>Reforma Agraria: consecuencias en el empleo.</i>	
1988	Presidencia de Rodrigo Borja.	<i>El minifundio: su evolución en el Ecuador.</i>	
1989			Consenso de Washington.
1990	Proyecto Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) [hasta el año 2000].		
1991		<i>Desarrollo rural en Bolivia.</i>	
1992	Presidencia de Sixto Durán.		
1994	Ley de Desarrollo Agropecuario.	<i>Ecuador. Impactos de la nueva legislación agraria.</i>	
1996			Bolivia, Ley 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, 18 de octubre de 1996.
2000	Política económica de dolarización.		FAO, 2000, <i>El estado mundial de la agricultura y la alimentación.</i>
2001		<i>INEDES, Alborada XXI (notas para la proyección).</i>	

2003		<i>Situación del desarrollo agrícola y rural y perspectivas de corto y mediano plazo.</i>	Joseph E. Stiglitz, 2003, <i>Hacia una nueva agenda para América Latina.</i> Santiago, CEPAL.
2007	Presidencia de Rafael Correa.	<i>La capacitación campesina en los momentos actuales.</i>	
2018		<i>Red de Instituciones Financieras de Desarrollo.</i>	

Nota. Adaptado de Jordán (1963, 1967); *Boletín Trimestral de Información Económica* (1949-1958); *Pensamiento agrario ecuatoriano* (1986); Marchán (1986); Ibarra (2015); Regalado (2017).

Elaboración: CAAP (2022).



ANTOLOGÍA

Fausto Jordán en representación del Ecuador. FAO, 1982

I
**LECTURAS DESDE LA FACULTAD
DE ECONOMÍA (1955-1959)**

Siendo estudiante de segundo año en la asignatura de geografía económica en la Facultad de Economía, Fausto Jordán argumentó sobre el “significado” de la producción de cacao en la “vida económica del país” hasta inicios de la década de los años 50; con especial atención al factor “de los precios en el mercado internacional”.⁴

Productos agrícolas (cacao) (1955)

La historia del cacao casi se confunde con los destinos del Ecuador independiente, y tal es su significado en la vida económica del país que durante una centuria constituyó su mayor fuente de recursos, tanto internos como en divisas. Venía, de esta suerte, a hacerse realidad el nombre popular de “pepa de oro”. Sin embargo, la primera década del siglo XX fue testigo del ocaso en el esplendor de esta riqueza. Hasta esta fecha Ecuador había sido el principal país exportador del mundo, pues contribuía al mercado internacional con más del 20 %. Sus exportaciones en el año cúspide de 1914 llegaron a 47 200 toneladas. Pero, a partir de esos años, empezó la competencia de otras áreas de exportación, la violenta caída de los precios en el mercado internacional y la disminución de la producción debido a la aparición de poderosas plagas.

La participación decreciente del cacao ecuatoriano en el mercado mundial se debió tanto a la contracción de exportaciones, como al aumento en la exportación de otras regiones: Brasil, primero, y la costa occidental africana más tarde. La paulatina mengua en su participación relativa llegó a su punto más bajo en 1940 con 1,7 %.

4 [n. e.]. Se presenta una breve introducción sobre cada uno de los documentos, elaborada por los editores. Los documentos compilados en la antología fueron reproducidos en su totalidad como fiel copia del original. Se ha realizado solo una revisión formal a los mismos.

Pero, en los últimos años, a pesar de mantenerse altas las exportaciones mundiales, comenzó a mejorar la relación para el país. En esta situación ocurrió la caída de los precios —en 50 % aproximadamente— en el mercado norteamericano entre 1921 y 1923, haciéndola todavía mucho más grave. No obstante las recuperaciones temporales —la del segundo quinquenio de los años 30 en particular—, el desaliento cundió entre los agricultores que no conseguían precios remuneradores ni disponían de métodos eficaces para el control de las plagas. La cifra más baja en los últimos sesenta años en la exportación media se registró durante la Segunda Guerra Mundial. De esta suerte, las exportaciones, que habían alcanzado la cima entre 1916-1920 con un promedio de 41 600 toneladas anuales, bajaron de modo irregular los años siguientes hasta un mínimo de 14 300 toneladas anuales en el quinquenio 1941-1945. La participación relativa del cacao en las exportaciones del país descendió del 68,5 % en 1916-1920 al 12,9 % en 1941-1945.

El examen de los cambios de la producción permite, sin embargo, afirmar que el factor determinante residió en los precios del mercado internacional. Sin su baja persistente, la presencia de las plagas no hubiera tenido efectos tan graves. (Luego se indicará cómo el alza de los precios modificó favorablemente la situación).

La crisis en el cultivo del cacao tuvo repercusiones de distinta naturaleza, negativas unas y positivas otras. Las primeras se manifestaron en la despoblación ganadera que en la Costa acompañó a la decadencia de ese cultivo. Los dueños de las haciendas cacaoteras, para poder cumplir con sus obligaciones, tuvieron que vender sus explotaciones de ganado vacuno. En cambio, pudo considerarse como una repercusión favorable la modificación que se produjo en los hábitos y horizontes de los agricultores. Data de ese momento la diversificación de la agricultura ecuatoriana, que buscó llenar el vacío dejado por la mengua de las exportaciones del cacao con nuevos productos. Una coyuntura de precios altos y una política crediticia favorable estimuló a los agricultores a dirigirse hacia nuevos cultivos: arroz, banano, caña de azúcar, etc.

Durante toda esta época de crisis no faltó la continuada acción del Gobierno, pero sus efectos no tuvieron el éxito esperado, por

malograrse, unas veces, o por no ser lo bastante eficaces, otras. La desvalorización continua de la moneda, con el fin de mantener altos los precios internos, fue una de las medidas adoptadas para atenuar los efectos de los precios de la contracción de la producción interna y de la caída de los precios en el mercado internacional. Pero, exceptuados algunos momentos de corta duración, los agricultores no encontraron en las alzas de sus precios internos un estímulo suficiente para mejorar su producción. En 1922 el Gobierno determinó la fijación de los tipos de cambio que habían de efectuarse de acuerdo con la cotización del cacao en Nueva York o en Londres, entendiéndose que los agricultores habrían de recibir siempre un precio en moneda nacional no menor a 24 sucres ni mayor a 28 por quintal de cien libras. En 1924 se abandonaron estas disposiciones.

El monopolio de las exportaciones de cacao fue otra de las medidas gubernamentales; pretendía defender los precios en el mercado internacional y se puso en manos de la Asociación de Agricultores, previamente dotada de impuestos creados para ese fin, los recursos necesarios para implementar reservas y hacer propaganda en el exterior del cacao ecuatoriano. En 1925 se suprimió la Asociación y se endeudaron en forma considerable con bancos del país y extranjeros. El monopolio había funcionado con éxito mientras se mantuvieron los precios altos; pero, durante su descenso, la Asociación tropezó con grandes dificultades en la liquidación de las varias cosechas acumuladas en la espera de cotizaciones más favorables. Por añadidura, el largo período de almacenaje no solo trajo pérdidas, sino recargos elevados en los costos de operación.

Una de las medidas malogradas, por su corta duración, fue la lucha contra las plagas iniciada por la Asociación. La estación experimental, fundada en 1920 bajo su dirección, realizó una labor muy valiosa; se hicieron investigaciones sobre la plaga y los medios para combatirla, sobre las posibilidades de introducir y mejorar otros cultivos y sobre la mecanización adecuada para la diversificación agrícola del Litoral. Por desgracia, la escasez de recursos de la Asociación no permitió la subsistencia de la estación. En 1928 el Gobierno, en vista de que las pestes continuaban arruinando el cacao, modificó el régimen

tributario de la propiedad rústica. En el nuevo sistema dejó de calcularse el gravamen basado en el número de plantas, aceptándose para ese fin el valor de la producción. Comenzó por el 1,75 %, y se elevó en 1937 al 4,50 y en 1946, al 5. Para esa fecha la producción comenzó a reaccionar como resultado de la mejoría de los precios.

Comenzó así un nuevo capítulo en la historia del cacao ecuatoriano. En la década de los 40 el alza de los precios internacionales se combinó con la aplicación de los resultados de la investigación científica sobre las plagas. La producción subió de inmediato.

El alza de los precios en el mercado internacional en el segundo quinquenio de la cuarta década tuvo carácter espectacular y repercutió modificando la actitud tanto de los agricultores como de los círculos gubernamentales.

De nuevo se impuso el cacao en las expectativas de unos y otros, y los descuidados cacaotales comenzaron a recibir mejoras y cuidados que se tradujeron enseguida en aumentos considerables de la producción. En 1950 y 1951 se logró un promedio superior a 25 000 toneladas, representando una producción superior en 136 % a la obtenida en 1936, año con la cosecha más deficiente de todo el período crítico.

En cuanto a la investigación científica, la realizada en otras partes ofreció resultados aprovechables. El sistema de multiplicación asexual de plantas de cacao resistentes a las más dañinas plagas se ensayó con éxito en Trinidad y en Ecuador —que había participado proporcionando material de multiplicación—, así que pudo beneficiarse de esos progresos técnicos. Algunos agricultores, así como la Estación Experimental Tropical de Pichilingue, empezaron a poner en práctica los métodos.

Para acelerar este movimiento de recuperación, la Corporación de Fomento creó en 1949, a instancias de los agricultores del Litoral, la Empresa para la Renovación del Cacao, con un capital de diez millones de sucres. La empresa tuvo en funcionamiento cuatro centros de propagación del cacao por el sistema asexual de enraizamiento de ramillas provenientes de plantas adquiridas en Pichilingue y en algunas empresas particulares. Para facilitar la renovación de los huertos, el

Banco Nacional de Fomento (BNF) estableció un sistema especial de créditos mediante el cual se aseguraba a la Empresa la continuidad de sus labores y permitía a los agricultores, al tiempo que renovaban sus huertos, la devolución del préstamo con parte de las cosechas de las nuevas plantaciones. Sin embargo, las actividades de la Empresa se fueron frenando a causa del reducido capital del que disponían.

Algo parecido sucedió con los programas de la Estación Experimental Tropical de Pichilingue. Sus recursos escasamente representaban el 1,7 por mil de las exportaciones anuales de cacao y, aunque disponía de instalaciones y terrenos, su personal era a todas luces insuficiente, tanto más si se tiene en cuenta que no bastaba la aplicación de los resultados de las investigaciones foráneas, sino que los técnicos del Ecuador debían encontrar en sus propias experiencias las soluciones más adecuadas a los problemas singulares del país.

En definitiva, puede afirmarse que, aunque Ecuador llevaba a cabo un esfuerzo considerable para mejorar su producción de cacao, los planes vigentes, tanto de las empresas particulares como de las organizaciones públicas, eran todavía muy modestos para alcanzar en pocos años una solución satisfactoria del problema.

Para considerar las perspectivas que ofrecía el cacao, hay que tener en cuenta que sus bajos rendimientos no debían atribuirse tan solo al ataque de las pestes, sino a otros factores: variedades cultivadas, sistema de cultivo, métodos de cosecha, manejo del suelo, etc. Por ejemplo, en cuanto al manejo del suelo, no se hizo nada para evitar la erosión ni para generalizar el riego. Fueron escasos los cuidados culturales y muy defectuoso el sistema de cosecha por apaleo. Como la mayoría de factores negativos cayeron en el campo de la acción de la investigación y la extensión agrícola, no cabe duda de que un incremento de la producción cacaotera, susceptible de representar a corto plazo el triple o cuádruple de la existente, solo era posible con un aumento considerable de los recursos destinados a investigación y fomento.

La aplicación de las nuevas técnicas requería, además, una política adecuada que estimulara a los agricultores su adopción, para conseguir con esas mejoras las condiciones para enfrentar sin excesivos apremios una posible baja de precios en el futuro.

Trabajo fechado el 14 de septiembre de 1956. Aquí se abordan factores a nivel mundial y nacional que en ese momento estaban en discusión, como la correlación entre crecimiento demográfico desigual, provisión de recursos agrícolas, efectos en la alimentación, desaparición de especies animales y vegetales. Además, esta monografía representa una de las primeras reflexiones del autor acerca de la necesidad de un cambio en “la estructura y planificación de una distribución de tierras”, como elemento “sustancial de cualquier programa de desarrollo económico”. Se recurre a un ejercicio comparativo con otras regiones del mundo.

El problema agrario en Ecuador (1956)

Importancia mundial del problema

El 8 de junio de 1955 un artículo de prensa indicaba que nacían 110 000 hombres en la Tierra y que la producción agrícola seguía igual o decrecía. El balance nutritivo de la población humana se tornaba deficitario: dentro de unos pocos años su monto sería desastroso.

En efecto, en cincuenta años pasó de 1600 millones de seres humanos a 2400 millones y, durante este tiempo, los recursos agrícolas no se habían movido.

Hace siete mil años apareció en Asia Menor y luego en Egipto la agricultura y la ganadería, que permitieron el nacimiento y el desarrollo de grandes civilizaciones, pero esto provocó la irremediable destrucción de las selvas mediterráneas.

Se queman los árboles en las tierras tropicales, donde para cultivar tres hectáreas se queman mil, y se compromete desastrosamente a los suelos. Los árboles no vuelven a crecer, las lluvias afanosamente arrastran la cobertura vegetal, la tierra desnuda es fácil presa de la erosión, conocida actualmente como el “cáncer de la tierra”.

La superproducción causa un daño similar. Y desde hace varios siglos, las carreteras, las construcciones urbanas y ferrocarriles han reemplazado por cemento los árboles y la hierba en una extensión

igual a un continente supuesto que comprendería Francia, Italia, Suiza, Bélgica y Portugal. La disminución de las tierras cultivables ha ido paralela al aumento de la población. En 1650 había 515 millones de habitantes en la Tierra y en 1956 eran 2400 millones. Los continentes se reparten desigualmente los cuarenta millones de habitantes que aumentan cada año.

Las insuficiencias de calorías son el 79 % en calcio, 52 % en hierro y 83 % en magnesio.

En dos mil años han desaparecido cien especies de mamíferos; entre ellos se encuentran animales que nos habían sido tan útiles como el caballo y el camello.

En la naturaleza todo se encuentra equilibrado: cuando el ser humano destruye un elemento se juega todo; así, cazando caimanes en América del Sur se han liberado todos los animales que se aventuran por los ríos para destruir la pesca; de estos ejemplos podríamos citar un sinnúmero.

Entonces, resulta lógico deducir la trascendencia mundial del problema agrario, que actúa como un denominador común de los países insuficientemente desarrollados, de bajo ingreso per cápita, que no han logrado superar su etapa de países eminentemente agrarios, dependientes exclusivamente de la tierra, con un alto porcentaje de población dedicada a la agricultura.

Así tenemos, tanto en India como en Egipto, en Australia y Canadá, además de los países latinoamericanos, instituciones entregadas a la planificación de una distribución de tierras que en lo posible aumente el nivel de vida de los porcentajes elevados de la población que se dedica a la práctica de la agricultura, ya que la solución adecuada forma parte sustancial de cualquier programa de desarrollo económico. Así lo prueba la preocupación creciente para solucionar el problema por parte de la ONU, cuya Asamblea General recomendó al secretario general, en noviembre de 1950, efectuar:

Un análisis del grado en que los países y territorios insuficientemente desarrollados, formas de estructura agraria poco satisfactorias y, en particular, los regímenes de propiedad rural, impiden el desarrollo

económico y, de este modo, rebajan el nivel de vida, especialmente de los trabajadores agrícolas, de los colonos y de los pequeños y medianos propietarios rurales.

De este análisis se ha sacado mucho beneficio y se han tomado en cuenta varios programas de Reforma Agraria, puestos en práctica en varios países. Así el Gobierno de Australia señala:

El régimen de tenencia de tierras proporciona al agricultor una gran seguridad, pues está muy bien reglamentado por la legislación agraria. El porcentaje de agricultores independientes entre la población rural es muy elevado y la mayoría de los Estados ofrecen muchas oportunidades para adquirir tierras en propiedad. Únicamente la cuarta parte de las personas que trabajan en los predios rústicos son asalariados, y su remuneración y condiciones de trabajo están reglamentados por los tribunales federales y estatales pertinentes. El crédito de que disponen las industrias rurales alcanza una cifra bastante considerable [...] Por lo tanto, la política oficial de reforma agraria no tiene que orientarse a modificar el sistema actual de distribución de los predios rurales.

El Gobierno de Australia concede importancia capital a la fiscalización del uso de la tierra, haciendo frente a las exigencias directas de la defensa para proporcionar alimentos a una población cada vez mayor; manteniendo así su capacidad para importar y aportar una contribución adecuada para aliviar el problema de la escasez de dólares. Las medidas de Reforma Agraria introducidas en India son las más importantes ya que afectan a millones de agricultores y grandes extensiones de tierra. El principio fundamental de las recientes disposiciones es simple y consiste en abolir el régimen de propiedad de los terratenientes rentistas, y se ha concedido gran prioridad a la supresión de la propiedad zamindar y otros tipos similares de tenencia.

Uno de los países de mayor densidad de población en el mundo es Egipto, pues sus 22 millones de habitantes (de los cuales más de las tres cuartas partes trabajan en el campo) viven en una superficie cultivada que mide unas 2 500 000 hectáreas, el rendimiento por hectárea es muy grande, pero la producción por persona es relativamente reducida y el Gobierno indica que:

Uno de los inconvenientes más grandes que afectan a la agricultura es el hecho de que unos cuantos terratenientes poseen grandes extensiones de terreno. Las estadísticas oficiales demuestran que 2115 personas son propietarias de 1 218 000 *feddan* (es decir la cuarta parte de las tierras cultivadas), mientras que 2 569 000 pequeños terratenientes solo poseen 2 091 000, lo cual arroja un promedio de 0,8 *feddan* por persona. Y de los grandes latifundios una parte está cultivada por sus propietarios y otra arrendada.

La política de Reforma Agraria está expuesta en el Decreto Ley de Reforma Agraria de septiembre de 1952:

Esta ley ha establecido un fundamento sólido para una nueva fase en la historia de la vida Egipcia Moderna. Ha abolido el feudalismo político y económico [...] Una de las consecuencias más importantes de la entrada en rigor de esta ley, es el desplazamiento del capital que se paga como indemnización a los grandes latifundistas del sector de las inversiones agrícolas a las empresas industriales y comerciales.

Para un análisis del problema agrario en Ecuador es necesario considerar primero la población y, dentro de ella, la distribución de población urbana y rural. En 1950 se llevó a cabo por primera vez en la historia del Ecuador el Censo de Población, con la presencia de 3 202 757 habitantes distribuidos así:

Costa: 1 298 495 habitantes.

Sierra: 1 856 445 habitantes.

El resto distribuido en el Oriente y Galápagos: correspondiendo entonces 40,5 % a la Costa, 58 % a la Sierra, y con una densidad por km² de 18,9 y 26,3 habitantes, respectivamente.

Así, el primer problema que se plantea para el desarrollo económico del Ecuador es la distribución de población entre Sierra y Costa, cuya diferencia vendría a ser mayor si se tiene en cuenta el relieve quebrado y las altitudes que hacen inhabitable o incomparable una gran parte de la región serrana. En algunas de sus provincias se supera la relación de 30 habitantes por kilómetro cuadrado; en la provincia del Tungurahua llega a 50 habitantes por kilómetro cuadrado. De aquí

arrancó la presión desbastadora del hambre sobre la tierra arable y la necesidad de un desplazamiento demográfico desde las zonas saturadas a las de baja densidad de población; pero el problema se encuentra íntimamente relacionado con la tenencia y el uso de la tierra.

Para una igualdad en la distribución de la población, la región costeña tendría que absorber más de medio millón de población serrana. Nuestro país es eminentemente rural y la población de los sectores urbanos no llega a un millón de habitantes, arroja 28 % del total que, comparada con otros países de América Latina, es una proporción bastante baja, identificándose entonces Ecuador como un país que depende de su agricultura como su fuente de ingresos. La característica típica de todo país insuficientemente desarrollado es la alta tasa de crecimiento vegetativo: la del Ecuador es una de las más altas de América Latina; para 1955 su crecimiento pasa del 3 %; así, el aumento de la tasa de crecimiento vegetativo constituye un bache para su evolución económica y social, tornándose en una de las cuestiones de mayor trascendencia; esto se prueba si transcribimos una parte de la *Memoria* del gerente general del Banco Central del Ecuador (BCE), que dice así:

No obstante que la influencia adversa de los factores externos, expresada en el deterioro sufrido por la relación real de intercambio, el producto nacional bruto en 1955 alcanzó una cifra superior a la de 1954. En efecto dicha cifra fue de 10 775 millones de sucres en 1955, en comparación con 10 165 millones en 1954, o sea que hubo un crecimiento del 6 % en términos monetarios. El ingreso nacional en términos monetarios creció en apenas 5,4 % en comparación con el 12,3 % en 1954. Como los precios subieron aproximadamente 3 % en 1955 y la población creció en algo más del 3 %, el resultado fue que el ingreso real per cápita de los ecuatorianos se redujo de 2127 sucres a 2113 entre 1954 y 1955.

De manera que, para que el país progrese y mejore las condiciones de vida, es necesario que el aumento de la capacidad para importar (bienes de capital) y el aumento del volumen de bienes de consumo disponibles superen la tasa de crecimiento de la población.

Cabe anotar también, para reforzar el criterio de que Ecuador es un país eminentemente agrícola, que el 63 % de la población activa está orientada a las ocupaciones de agricultura y bosques.

El problema se agrava aún más si tomamos en cuenta que el 90 % de la población rural de la Sierra, o sea 1 140 000 habitantes, son indígenas, de quienes una gran proporción son autosuficientes ya que solamente adquieren en los mercados sal, aguardiente, fósforos y uno que otro utensilio de trabajo.

De tal manera, que el problema indígena está en íntima relación con la tierra, y se acentúa cuando sabemos que la ambición del indio de la Sierra es comprar una parcela y patrocinar una fiesta; ahí se origina su escaso ahorro. En el sentido opuesto, el indio es trabajador y, tomando en cuenta su insuficiente nutrición, despliega una gran energía para cultivar un suelo pobre, con sistemas rudimentarios. Mediante el sistema de la minga, valora el trabajo común, sin dejar de ser individualista. Así, entre estos dos aspectos, se perfila la vía adecuada para que se incorpore a la economía moderna y asimile prácticas más avanzadas.

El problema agrario del Ecuador tiene su raigambre en la distribución y tenencia de la tierra.

El sistema predominante de la tenencia de la tierra es el de la propiedad individual, las pequeñas fincas son trabajadas por sus dueños y las grandes haciendas reciben solo la dirección de sus propietarios que, en gran proporción, son ausentistas o semiausentistas.

El sistema de propiedad individual, dedicado solamente a la producción, suele combinarse con su arrendamiento ya sea en predios fraccionados o en un solo todo. Los efectos defectuosos del arrendamiento degeneran en el desmejoramiento precoz y acentuado del predio arrendado. La superficie total que corresponde a los arrendatarios es de 4 889 400, que arrojan 81,5 % de la superficie total; en tanto que la superficie total de los arrendatarios es tan solo de 7,1 %.

Otra de las modalidades de la tenencia de la tierra es la del “huasipungo”, cuya superficie total es de 64 700 ha; la mayor parte de las haciendas de la Sierra tienen entre 15 y 30 % de su super-

ficie destinada a huasipungos; el número de explotaciones abarca 1 974 700 huasipungos.

El huasipunguero sabe que la tierra es ajena y que las mejoras que introduzca en ella, aunque pueden ayudarlo, beneficiarán sobre todo al hacendado.

Entonces, la propiedad agrícola se encuentra muy mal distribuida en Ecuador; así las explotaciones de más de 2500 ha corresponden el 84 % a propietarios, con una superficie total de labranza dentro de esta clasificación que alcanza el 89,94 %; pero esta gran proporción de explotaciones corresponde a un décimo de todos los propietarios de la tierra. Así se explica la gran concentración de las explotaciones en una minoría de propietarios, que corresponden a la clase dominante, ya que abarcan 26,8 % de la superficie total, pero que asciende escasamente al 8,7 % de la superficie total de labranza. Todo lo cual indica el gran índice de tierras abandonadas en poder de los terratenientes o latifundistas; en tanto que dentro de las explotaciones comprendidas entre 1 y 4,9 ha, el número de esas explotaciones asciende al 39 %, con una superficie total del 4,6 %, de las cuales 11,2 % son tierras de labranza.

Al analizar estos dos tipos opuestos de explotaciones, se concluye que las grandes explotaciones tienen un porcentaje sumamente bajo dedicado a la labranza. La contradicción ha sido expuesta con datos estadísticos; así podemos comprobar las grandes contradicciones en cuanto a tenencia de la tierra.

No obstante la elocuencia de las cifras anotadas, se ha presentado con frecuencia el argumento de que en la Sierra no existe el fenómeno de concentración de tierras y de que las llamadas grandes haciendas solo lo son aparentemente, ya que la mayor parte están formadas por terrenos altos de “páramos” inadecuados para la agricultura y de muy limitadas posibilidades para la ganadería. En consecuencia, para los productos alimenticios y de pastos solo disponen de áreas de moderada extensión.

Por el contrario, quienes opinan que el latifundio prima en el país aseguran que es pequeñísima la significación que los páramos tienen en el monto de los avalúos para el pago de impuestos, por cuanto existe una subestimación de su capacidad potencial de producción.

Tanto en la Sierra como en la Costa se dan casos de que una sola familia o una comunidad o un consorcio familiar sea propietaria de un conjunto de haciendas que no siempre se explotan racionalmente por falta de capital, iniciativa y otros factores. Además, hay que anotar que algunas instituciones de carácter público son propietarias de grandes haciendas, por ejemplo, la Junta Central de Asistencia Pública con 85 300 ha distribuidas en 28 haciendas de más de 500 ha; al respecto veamos lo que dijo la JUNAPLA en su *Estudio sobre Azuay y Cañar*:

El problema de la extensión de tierras se agrava por la extensión de las correspondientes a la Asistencia Pública y a la Curia. Basta anotar que la Asistencia Pública posee en Azuay y Cañar veinte haciendas, cuya extensión es de casi 37 mil hectáreas, que están avaluadas en 34 millones de sucres y que le producen un arrendamiento total anual de 562 450 sucres. Este avalúo es sumamente bajo, pues corresponde a un precio de 900 sucres por hectárea, que es inferior al corriente en esas provincias, máxime que las haciendas estén ubicadas en las mejores zonas. Una apreciación muy conservadora mencionaría como mínimo el de cinco mil sucres por hectárea y un precio total de 180 millones de sucres, lo cual significa que la Asistencia Pública no recibe ni un tercio del uno % anual de renta por concepto de arrendamiento. Es evidente que la venta y parcelación de estas tierras resolvería una serie de problemas sociales y regionales, pues disminuiría la presión del hombre sobre la tierra, evitaría la actual emigración y, por otro lado, proporcionaría ingresos anuales de cerca de veinte millones de sucres, que permitiría a la Asistencia Pública atacar en debida forma los problemas que ahora no puede afrontar por una paradójica escasez de recursos financieros.

La inversión de esos 180 millones de sucres podría incluso hacerse en valores de organismos dedicados al financiamiento de obras de desarrollo económico y de carácter regional.

El ingeniero José Corcino Cárdenas, en un proyecto de Reforma Agraria para el Ecuador, señaló que:

Debería planearse en forma gradual y sucesiva, con el fin de evitar conflictos, estableciendo prioridades respecto de aquellas zonas donde

el problema de la dotación de tierras a las masas campesinas del país sea más urgente. Desde luego, las tierras actualmente en explotación, ya sea directamente o por arrendamiento, de propiedad de la Asistencia Pública u otras instituciones del Estado deberían ser parceladas con prioridad o prefiriendo a sus actuales trabajadores.

Con lo que he venido anotando, creo del caso no hacer un análisis en cuanto al latifundio y minifundio, sino limitarme a decir que el latifundio por sus características tan conocidas acentúa cada vez más la tenencia de la tierra en manos de un escaso número de terratenientes que inconscientemente se han organizado en un verdadero monopolio, que obliga al país entero a concurrir al pago de una renta económica no ganada. Y que, lógicamente, afluye como ingresos de esta minoría privilegiada con el régimen de propiedad existente; en tanto que existe la clase económica media minoritaria y económicamente débil. Clase esta, por lo regular, engendradora del minifundismo, forma de tenencia de la tierra que extorsiona el suelo a causa de los exhaustivos cultivos, y que cae presa de la erosión. De aquí se origina una clase numerosa y desposeída que puede identificarse con el campesino serrano que se encuentra casi ausente del mercado monetario, es decir, al margen de la economía, y que vive en un nivel inferior al de subsistencia.

Quiero pasar a un análisis económico basado en datos estadísticos acerca de los principales artículos de producción y consumo en el país: así veremos al trigo y la harina de trigo que, conforme se ha desarrollado el país, ha ido creciendo con rapidez un desequilibrio entre producción y consumo, que ha dado origen a una corriente cada vez mayor de importaciones, las cuales en 1955 fueron de cinco millones de dólares, lo que representa más del 5 % del valor en dólares de las importaciones totales del Ecuador; en el mismo año, el trigo importado constituye el 65,7 % del grano que procesa la Industria Molinera Nacional.

En estas condiciones, dice el gerente general del BCE: "Si no deseamos enfrentar un constante y acentuado aumento de las importaciones, con la consiguiente y desfavorable gravitación sobre la

balanza de pagos, es indispensable realizar un esfuerzo para fomentar la producción nacional de trigo”.

La industria azucarera es un ejemplo típico de como su producción se ha tornado deficiente para satisfacer un consumo que crece a ritmo acelerado; si recordamos que en 1955 Ecuador gastó 1 800 00 dólares en la importación de azúcar, que representa como el 2 % del valor de las importaciones totales del país, entonces se hace indispensable insistir en el fomento de la producción nacional de azúcar, y, así, salvar un nuevo renglón por el que se orientan en fuga nuestras divisas. La evolución de estos últimos años nos muestra un hecho muy significativo: la porción sustancial de los ingresos de divisas del país se origina en las exportaciones del sector agropecuario (casi el 95 % en 1955) que, por este motivo, es el determinante básico de nuestra capacidad para importar. A más de que la política fiscal del país viene siendo un preponderante factor del desequilibrio económico de la nación, factor que se encuentra íntimamente ligado al problema agrario en cuanto a impuestos y recaudaciones del sector agrícola se refiere.

La agricultura constituye 78 % del ingreso total derivado del sector agropecuario, todo ello indica la necesidad de diversificar las exportaciones a fin de reducir la dependencia que tenemos de contados productos; entonces encontraremos las condiciones para enfrentar la demanda y las fluctuaciones internacionales de precios. Haciendo un análisis histórico de la producción, es fácil darse cuenta que Ecuador tiene notable capacidad para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda mundial. El aumento de rendimientos unitarios, la introducción de mejores métodos de trabajo, que a largo plazo abaraten los costos de producción, son factores preponderantes para que el país se encauce en un desarrollo económico. Es necesario que se programe un incremento de la producción agrícola exportable en una escala mucho mayor que la actual, que permita el financiamiento de bienes de capital necesario para ese desarrollo.

Pero mientras se apoye a compañías extranjeras que hacen monopolio en el país, con la consiguiente extorsión al productor nacional, se practiquen las actuales formas feudales de tenencia de la tierra y no se den los primeros pasos encaminados y bien planificados hacia

una reforma agraria, estaremos muy lejos de conseguir y entrar en un verdadero desarrollo económico. Pues siempre tendremos el problema básico de la distribución de la tierra y el país caerá en constantes programas económicos que no podrán ser llevados a cabo a causa de la escasez de inversiones. Por lo tanto, esperamos un sistemático plan de distribución de tierras, para que podamos ver a nuestra patria incrementando su industria, desarrollándose y dando los primeros pasos en el campo de la grandeza y la prosperidad económicas.

Referencias bibliográficas

- BCE. (1956). *Memoria del gerente general del Banco Central del Ecuador. Correspondiente al ejercicio de 1955*. Imprenta del Banco Central.
- Censo Agropecuario Nacional 1954. Tabla. Número estimado de las explotaciones, superficie total y superficie de tierra de labranza, por tamaño de las explotaciones en la Sierra y en la Costa.
- El Comercio. (8 de junio de 1955). Quito-Ecuador.
- Id- Azuay y Cañar. (1956). *Desarrollo económico, situación agraria y forestal*. Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- JUNAPLA. (1955). *Informe anual 1954-1955*. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- ONU. (1954). *Progresos en materia de Reforma Agraria*. Publicación de las Naciones Unidas E/2526 ST/ECA/21.
- ONU. (1953). *El desarrollo económico del Ecuador*. Publicación de las Naciones Unidas E/CN. 12/295.
- Reforma Agraria y Desarrollo Económico en Ecuador, por el Ing. Cm. José Corcino Cárdenas. (1954). *Boletín Trimestral de Información Económica*. Año IV, n.º 23-24, pp. 7-35.

Nota: Datos provisionales y sujetos a revisión. Fecha: diciembre de 1955.

Siendo estudiante de cuarto año en la Escuela de Economía, Jordán expuso cinco ejes de “un programa que lleve a la Escuela a la altura de las instituciones similares del continente”, “a tono con las exigencias del mundo universitario moderno”. Sugirió una prudente revisión de las asignaturas; resolver el bajo índice de graduación de estudiantes; potenciar el Instituto de Investigaciones Económicas, y alternativas frente a los costos de matrícula que restringen el ingreso de jóvenes a la universidad.

Propuesta para la Asociación Escuela de Economía (1957)

Facultad de Ciencias Económicas, cuarto año de la Escuela de Economía

Existe en el ambiente estudiantil de la Facultad un conjunto de ideas y aspiraciones que no han podido plasmarse en un programa escrito y menos en un programa de acción. Todos los que pertenecemos a esta querida institución sentimos la urgencia de tener una Escuela a tono con las exigencias del mundo universitario moderno; lo tenemos *in mente* y trataremos de hacer conocer el cuerpo de ideas que son parte del programa para llevarla a la altura de instituciones similares del continente.

Primero. Introducción a la economía es una materia enteramente nueva para quienes pasamos de la secundaria a la universidad; por lo tanto, el método de exposición y su contenido deberían ser motivo de prolijo y profundo análisis. La Asociación Escuela de Economía debe preocuparse porque la elaboración del plan y el programa de dicha materia sea metódica y de fácil acceso a la comprensión del estudiante que maneja estos conceptos por primera vez.

Mi corta experiencia como alumno que fui hace tres años de esta materia me permitirá abordar este asunto, que será menos difícil

con el valioso contingente de nuestros profesores y compañeros estudiantes de los cursos superiores. Este asunto de tanta trascendencia no debe ser motivo de exaltación momentánea por la circunstancia accidental de una elección, sino un asunto que cualquiera que llegue a presidir la Asociación debe tomar a cargo con decisión y entereza.

Los programas relacionados con el uso de las matemáticas en general para la carrera de economista en nuestra facultad requieren un acercamiento a los problemas que plantea la ciencia económica; la futura Asociación tiene el ineludible deber de conseguir que se vinculen los programas a las necesidades del economista para desenvolverse en su profesión, sin ir más allá de lo que la economía contemporánea le impone.

En cuanto a los programas de estudios, hace falta una prudente revisión que conduzca a un eficiente desarrollo de la formación de los estudiantes de la carrera, de suerte que será motivo de profunda preocupación el que se impartan las clases de acuerdo con un criterio técnico moderno, haciendo girar las asignaturas complementarias alrededor del tema central de cada mes.

Segundo. El conocimiento sobre los problemas del Instituto de Investigaciones Económicas de nuestra facultad nos conduce a pensar que es urgente la conveniencia de conseguir mayores fondos para que se lleven a cabo los magníficos proyectos que, desde su inicio, ha tenido el Instituto, pero que se han ido reduciendo a una pequeña parte de su programa, insuficiente para sus inmensas funciones. Conseguir una mayor asignación económica dará la oportunidad para que los estudiantes puedan practicar con remuneración y en forma rotativa en las labores de investigación científica, procurando que el mayor número posible sea favorecido con ese doble beneficio.

Tercero. En los años que tiene de fundada nuestra facultad se ha creado una tradición negativa para el profesional economista, que arranca del escaso porcentaje de graduados en ella. Las autoridades se han preocupado, pero no lo suficiente: han organizado cursos para egresados tratando de igualar el nivel de sus conocimientos, pero no se ha tomado en cuenta la rigidez de las disposiciones reglamentarias para obtener el título. Debemos demandar facilidades y apoyo para ese

creciente número que egresa cada año a fin de resolver este problema que se acentúa y empaña su futuro profesional.

Cuarto. Relacionada con el punto anterior está la necesidad de crear una comisión apéndice del Consejo Directivo de la facultad que, en estrecha relación con su instituto, deberán orientar y estimular al estudiante de quinto año para que, en el transcurso del último curso, se encuentre lo suficientemente preparado y asesorado para desarrollar su tesis. La comisión encargada debe estar en contacto permanente con el estudiante y presionando hasta tal punto que se pueda decir “que lo lleva de la mano” a tal fin.

Quinto. El monto que se debe pagar cada año por concepto de matrícula está dando la oportunidad de ingresar a la universidad solo a las personas que alcanzan un coste determinado; en tanto, un número crecido de jóvenes no cuentan con él. Para solucionar el problema económico, es necesario que cada estudiante disponga de una renta corriente para que en un tiempo prudente pueda pagar el valor de su matrícula.

Fausto Jordán Bucheli, 1957, alumno de IV año

Con base en una minuciosa observación de campo, este trabajo revela las condiciones específicas en una zona rural de la Sierra ecuatoriana.

Supuestos para establecer el costo de producción del maíz en la cosecha de 1957 (parroquia Mulalillo, cantón Salcedo)

Se trata de llegar a establecer los costos (completo, incompleto y del maíz), en una explotación agrícola cuyas características se indican en los siguiente numerales:

1. La explotación está ubicada en el cantón Salcedo, parroquia Mulalillo, sitio La Provincia, sin nombre especial.
2. La superficie de la explotación es de diez hectáreas y su uso el siguiente:
Maíz y fréjol (asociados): 2 ha
Papas: 3 ha
Alfalfares y frutales: 3 ha
Cebada: 3 ha
3. El productor tiene la costumbre de realizar un ciclo rotativo de cultivos: papas, maíz, cebada, papas.
4. La explotación es de propiedad del productor.
5. El precio de la tierra es de 100 000 sucres.
6. Por impuesto rural, en el año 1957 pagó 1200 sucres.
7. Los rendimientos líquidos obtenidos por el productor en 1957 fueron:
Papas: 5000
Cebada: 4500
Frutales: 3000
Alfalfares: 2000

Maíz: 2000

Fréjol: 500

Total S/. 17 000

8. Trabajan en la explotación: el productor, su mujer y sus dos hijos varones, de 21 y 19 años de edad.
9. Para sembrar las papas se ha hecho una estercoladura que servirá para todo el ciclo de rotación, utilizándose el estiércol del ganado de la propiedad: dos yuntas que cuestan 4000 sucres cada una y dos vacas que cuestan 2500 sucres cada una. De la propiedad se utilizan cuatro carretones de estiércol y de la vecindad se compran seis carretones más, a razón de cincuenta sucres cada uno, colocado en la finca del productor. El riego del estiércol lo hacen el padre y sus dos hijos durante seis días.
10. El jornal medio de la región para un jornalero adulto de sexo masculino es de cinco sucres y para la mujer adulta, cuatro sucres.
11. Las labores relativas al maíz y al fréjol que se siembran asociados son:
 - Rotura del terreno. Se hace en noviembre de 1956; el terreno ha estado descansando desde mayo, mes en que se cosecharon las papas. La hacen los dos hijos con las dos yuntas de bueyes; dura diez días. El valor del alquiler de las yuntas es de diez sucres diarios en todo ese sector. Además, se utilizan arados de vertedera, cada uno de los cuales se ha comprado en quinientos sucres, estimándose su duración en diez años. Se usan para reparar toda la superficie de la finca que resulta arable de acuerdo a su destino.
 - Se realiza una cruza en diciembre de 1956. Trabajan en ella también los dos hijos durante ocho días, con las dos yuntas.

- La recruza se hace en el mismo mes de la cruza, trabajan las mismas personas con las dos yuntas, durante ocho días también.
- Surcada. Se hace en enero de 1957. Trabajan el padre y el hijo mayor con las dos yuntas durante doce días.
- Siembra. Se hace en enero. Trabajan los cuatro miembros de la familia durante tres días. El padre y el hijo mayor tapando con las yuntas y la mujer y el hijo menor regando la semilla.
- Se usa como semilla dos quintales de maíz y medio quintal de fréjol. El precio del quintal de maíz es de setenta sucres; el del fréjol, doscientos.
- Al momento de la siembra se riega abono nitrogenado, cuatro quintales, que se compran a ochenta cada uno, colocados en la propiedad. En regarlo se utilizan dos peones varones adultos, durante todos los días de siembra.
- Deshierba. Se hace con azadón y se realizan dos: la una en marzo y la otra en mayo. Trabajan en ellas los cuatro miembros de la familia. En la primera se emplean doce días y en la segunda ocho días. Cada azadón cuesta cincuenta sucres y duran cinco años. Comprados en 1955, se usan para labrar toda la finca.
- Riegos. Se hacen dos: en febrero y en abril. En cada ocasión se riega durante cuatro días, a razón de doce horas cada día. Trabajan el productor y sus dos hijos. El agua la compra a razón de cinco sucres la hora.
- Aporque. Se hace en junio. Interviene toda la familia durante diez días, usando azadones.
- La recolección del fréjol se hace en abril, estando tierno, trabajan en ella el hijo menor y la mujer durante dos días. Se vende de inmediato. La cantidad recolectada se vende en mil sucres; se estima que hubo cinco quintales.
- La cosecha se hace en septiembre, trabajando las cuatro personas de la familia durante ocho días. En este tiempo está incluido el transporte hasta el depósito.

- Se almacena el maíz en un depósito que tiene el productor en la explotación, donde se guarda hasta la venta. La construcción del depósito, efectuada en 1950, costó 5000 sucres y se calcula que durará 25 años. Este año se han almacenado papas, cebada, maíz.
12. Existe en la propiedad una casa para habitación del productor y su familia, que costó ocho mil sucres. Durará, se estima, cuarenta años.
 13. Se han reparado los muebles, ha costado 150 sucres. Además, en los arados y herramientas menores se han hecho pequeñas reparaciones que han costado cincuenta sucres.
 14. El maíz se desgrana valiéndose de una maquina manual, que vale mil sucres y dura cinco años. Lo realiza la mujer del productor durante el mes de octubre, a razón de cuatro quintales diarios.
 15. El transporte para la venta se hace en bueyes, lo hacen el padre y el hijo menor, durante los cuatro días en que se realiza la feria semanal, en octubre.
 16. Se han cosechado cien quintales de maíz, que se han vendido en siete mil sucres.
 17. Utilícense las tasas de interés del 10,9 % y 6 %, respectivamente, para los capitales de explotación circulante, explotación fija y el territorial.
 18. La hoja de maíz se destina para alimentar el ganado, que se tiene pastando en el rastrojo durante dos meses. En la región, para permitir pastoreos similares, se cobra a razón de diez sucres mensuales por cabeza de ganado.

Monografía manuscrita en la asignatura Problemas Económicos, en quinto año de estudios, que trata el factor poblacional frente al desarrollo económico y planeamiento. Mientras se discuten algunos enfoques de Malthus, el autor enfatiza la diferencia entre volumen de población, mercado de trabajo y demanda efectiva, observando casos extremos donde se combinan sobrepoblación y subocupación.

Efectos de la distribución de la población ecuatoriana desde el punto de vista del desarrollo (1958)

1. La famosa exposición de Malthus de que: “Mientras los alimentos crecen en progresión aritmética, la población lo hace en progresión geométrica” alarmó a la humanidad por algún tiempo, pero luego se notó que el problema no era en realidad ese y que, por tanto, Malthus exageró su tesis. Desde luego hay que tomar en cuenta que el momento histórico que atravesó Malthus lo llevó a esa conclusión, a más de los rudimentarios niveles de la técnica con la que se realizaba la agricultura. Luego, puedo decir que uno de los errores de Malthus fue suponer que el nivel de la técnica permanecería constante.

Después de que los sectores interesados en los estudios de la población se convencieron de que las aseveraciones de Malthus no eran tan acertadas, prácticamente se dejaron a un lado los estudios e investigaciones sobre la población. Solamente en los últimos tiempos preocupó a los economistas, en especial a los del desarrollo, los problemas de la población como un factor fundamental para el planeamiento. Así, luego del convencimiento de que la población juega un papel fundamental en la economía, y en especial en el desarrollo económico, se han emitido una serie de opiniones y conceptos.

Los economistas modernos consideran que, desde dos puntos de vista —la oferta y la demanda—, los estudios y conocimientos de la población son importantes. A través de la demanda, por cuanto

los mercados dependen del volumen de población, su ampliación y sus posibilidades de implantar industrias y servicios. Por el lado de la oferta, tiene más importancia todavía; pues el aumento de población también incrementa la oferta en el mercado de trabajo, sus características y forma. Todo esto tiene que ver con la programación del desarrollo, pero hay que poner énfasis, en países como el nuestro, que lo que interesa en realidad no es el volumen o la cantidad de población; lo que en realidad interesa saber es la población y su poder de compra; por cuanto puede estar incrementando la población y aparentemente creciendo la demanda, pero la demanda efectiva no. En Ecuador hay que tomar con mucho cuidado cualquier estudio de población que se haga, pues no sería nada difícil que haya crecido a una tasa demográfica del 3 %; mientras por el lado de la demanda efectiva, en términos relativos, a lo mejor hemos mejorado. Los estudios de población se pueden abordar desde diferentes puntos de vista: estudios horizontales: de región a región; estudios verticales: por estratos o clases (superior, media y popular); raciales: raza; estudios ocupacionales: por ocupación (artesanos, profesores, empleados, etc.); estudios espaciales: población rural, semiurbana, urbana.

2. En Ecuador, según datos del Censo de Población de 1950, existen dos casos extremos: subpoblación y sobrepoblación, y tanto en la Costa como en la Sierra se presentan los dos casos; solamente por generalizar nos hemos acostumbrado a decir que la Sierra es sobrepoblada y la Costa subpoblada. Si sometemos los estudios de población a un análisis más exhaustivo de lo que comúnmente se hace, encontramos casos, por ejemplo, en la provincia del Guayas, en especial en los alrededores de Guayaquil, donde la presión del hombre ha determinado ya una sobrepoblación.

La actual distribución poblacional corrobora la tesis que se viene manteniendo de que en Ecuador tenemos dos regiones, geográfica y económicamente, bien diferenciadas: Sierra y Costa. Al hacer una estimación del ingreso regional encontramos datos como estos: el 56 % de población del país se encuentra en la Sierra percibiendo un

ingreso regional de alrededor del 44 %; mientras tanto para la Costa la relación es a la inversa. Por otro lado, el ingreso per cápita de la Costa se encuentra alrededor de los 200 sucres; mientras tanto, en la Sierra, está alrededor de los 120. Es necesario indicar que 25 % de la población ecuatoriana se encuentra en niveles de subocupación, la productividad es negativa o cero, o sea, en términos marginales, negativa y, por tanto, al retirarla de los sectores de producción los niveles de rendimiento no experimentarían ningún cambio. Por tanto, la Sierra, sobrepoblada, tiene niveles de subocupación muy elevados que es necesario trasladarlos a la Costa, a fin de mejorar la situación de la mano de obra en general y llegar a mejores rendimientos (rendimientos ricardinos). Una mejor distribución geográfica ocupacional de la mano de obra mejoraría los rendimientos, pues hay sectores de la Sierra donde los rendimientos son tan bajos que un mejoramiento en la distribución de la mano de obra, a través de un desplazamiento geográfico ocupacional, sería una de las medidas a tomarse en su programación de desarrollo. Un desplazamiento de esta naturaleza se daría luego de que en el sector agropecuario de la Sierra se usen mejores técnicas de producción, como una consecuencia de los incrementos por demandas de mano de obra. Y la Costa no desmejoraría la situación de la mano de obra, ya que esta sería uno de los efectos del desarrollo económico.

El análisis hecho de la población, su distribución en Ecuador, determina una pésima relación en el mercado de la mano de obra, en lo que a la Sierra se refiere. Y en la Costa, en los momentos actuales, la posesión de la mano de obra tiene característica de monopolio. Esto hace concluir que la distribución de la población incide negativamente en el desarrollo económico del país.

3. Como características básicas de los países insuficientemente desarrollados tenemos la orientación de sus actividades hacia genéticas y extractivas, o primarias (agricultura, ganadería, pesca, minería). Así, pues, tenemos que en Ecuador gran parte de la actividad ocupacional está dedicada a la agropecuaria. Este sector aporta con un elevado

porcentaje al progreso nacional. Otra característica es que estas actividades, en la mayor parte de casos, están orientadas hacia lo que se denominan “economías de exportación”. Otra sería que la tasa de crecimiento demográfico es mayor en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Otra sería que en estos países es necesario hacer una serie de inversiones que demandan mucho capital, por ejemplo, aquellos que crean economías externas.

En Ecuador la actividad agropecuaria se caracteriza por tener una producción semanal abastecedora de alimentos y materias primas de consumo interno. La Costa tiene su economía de exportación, que está sometida a las fluctuaciones cíclicas de carácter general que emanan de ella. Por otra parte, las fluctuaciones cíclicas de cada producto, con una serie de ramificaciones, como las variaciones estacionales y otras. La Costa, con su economía de exportación, da la oportunidad de disponer de la capacidad para importar; por tanto, depende de la demanda de materias primas. El sector del agro se encuentra muy mal distribuido en cuanto a la tierra. Esto determina a su vez una mala distribución de los factores de producción. La Sierra tiene una extensión promedio de la propiedad de 13 ha, en tanto que la Costa tiene 15 ha.

Las características de los países poco desarrollados tienen su especialidad en cada uno de ellos; todos adolecen de un denominador común: la pésima o mala relación de los factores en lo que a la tierra se refiere. En Ecuador conocemos y analizamos día a día esta característica. Es muy fatigoso repetirlo, pero sí quiero dejar sentado el criterio de que en Ecuador es necesario enfrentar la etapa de las realizaciones y comenzar a estructurar, en forma más objetiva y realista, los lineamientos necesarios para salir del impase, pues solamente así tendríamos la oportunidad de mostrar que somos más conscientes y responsables.

Quito, 9 de abril de 1958

Este documento fue inicialmente publicado en Boletín Trimestral de Información Económica. Año XI, n.º 36-37, enero-junio 1958. Facultad de Ciencias Económica e Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central (pp. 175 y 176).

Desarrollo económico e industrialización (1958)

Por desarrollo económico se entiende la elevación del ingreso real por persona.

Los factores de la producción son: tierra, capital, trabajo, empresario y factor tecnológico.

En Ecuador la combinación de los factores de la producción es defectuosa debido a la existencia institucional de dos tipos de tenencia de la tierra preponderantes, el latifundio y el minifundio. El agro serrano está caracterizado por el monopolio terrateniente, en tanto que la Costa se caracteriza por la escasez de mano de obra.

Las estimaciones de ingreso regional dan las siguientes relaciones, el 44 % de la población del Ecuador reside actualmente en la Costa y percibe el 56 % de ingreso nacional, en tanto que la Sierra con 65 % de la población participa del 44 % del ingreso nacional; la presión del hombre sobre la tierra en la región Interandina se pone de manifiesto cuando se encuentra la relación de tierra cultivable por habitante rural, la que apenas asciende a dos tercios de hectáreas en la Sierra.

La ausencia del monopolio de los terratenientes daría lugar a que se reduzca su renta económica, ocasionando una mejor distribución geográfica-ocupacional de la mano de obra; de esta manera, los incrementos de demanda por mano de obra motivarían para que se utilicen nuevas técnicas de producción. Llegar al tamaño óptimo de explotación es uno de los fines de la Reforma Agraria, con el propósito de conseguir la democratización de los rendimientos de la

tierra. Es necesario que la Reforma Agraria sea parte de un programa de desarrollo agropecuario, que en un momento dado incorpore a la población campesina a la economía nacional, con el fin de llegar a un mejoramiento del poder adquisitivo, que sería una de las bases para promover el desarrollo industrial nacional. Solamente la destrucción de los tipos institucionales de tenencia de la tierra dará lugar a un mejoramiento de los rendimientos por hectárea y por hora hombre.

Para llegar a una Reforma Agraria planificada es necesario coordinar los programas de Gobierno, con el fin de lograr una mejor distribución regional de la mano de obra y asegurar el nivel ocupacional. Por tanto, la Reforma Agraria es un medio elemental para salir del impase con el fin de utilizar mejores técnicas y aprovechar de mejor forma los recursos agrícolas.

El sector agropecuario debe ser el punto inicial para un programa de desarrollo, ya que de esta manera se tendría una fuente de ahorros necesaria para financiar las empresas industriales indispensables en Ecuador.

El crédito supervisado da lugar a introducir mejores métodos en la tierra y en la producción. Es necesario que Ecuador afronte con sus instituciones, de forma consciente y responsable, la programación de la Reforma Agraria por sectores, zonas y lugares, con el fin de salir al paso en el momento que se originen reacciones explosivas, ya que solo de esta manera se logrará un desarrollo armónico que repercutirá positivamente en el aumento del nivel de vida de los ecuatorianos.

Aquí se presenta el informe de uno de los lectores designados por la facultad sobre la tesis profesional titulada El desarrollo económico de la provincia de Tungurahua (1959). Salgado critica una “tendencia al detalle y al análisis minucioso”. Sin embargo, “no hay duda de que es preferible incurrir en exceso de celo intelectual que en indiferencia al tratar el problema económico”, especialmente sobre un tema para el cual se carece de datos. Con lo expuesto en la tesis –indica Salgado– se podría llegar “a una especie de plan regional de desarrollo” (particularmente propuesto en el capítulo de recomendaciones).

Informe de tesis de grado de Fausto Jordán Bucheli (1959)

La tesis *El desarrollo económico de la provincia del Tungurahua* revela un meritorio trabajo de investigación. El estudiante ha hecho un esfuerzo notable para conocer la bibliografía y documentación disponibles, y se advierte un trabajo detenido de consulta y confrontación de opiniones. Las citas se hacen correctamente y solamente cabría mencionar como crítica algunos abusos esporádicos de la cita demasiado extensa.

El aspirante demuestra un conocimiento bastante profundo de la provincia del Tungurahua, que hubiera sido muy interesante se complemente con algunas otras investigaciones directas, por ejemplo: casos de análisis de insumo del sector agrícola, hábitos de consumo, etc.

El trabajo tiene una amplitud tal que puede considerarse una monografía económica de la provincia del Tungurahua. Es loable la manera sistemática en que se ha llevado a cabo el estudio tanto de los recursos naturales y del hombre como de su explotación y aprovechamiento. Por la naturaleza de la información disponible tiene un carácter descriptivo que se complementa, para dar una idea de los cambios sufridos, con observaciones de carácter histórico.

Esto perjudica naturalmente al propósito de la investigación que se refiere fundamentalmente al desarrollo de la provincia, pero es necesario reconocer que el estudiante no estaba en condiciones de utilizar los datos que se necesitan habitualmente en análisis de desarrollo, por no existir estos a nivel provincial y menos cantonal.

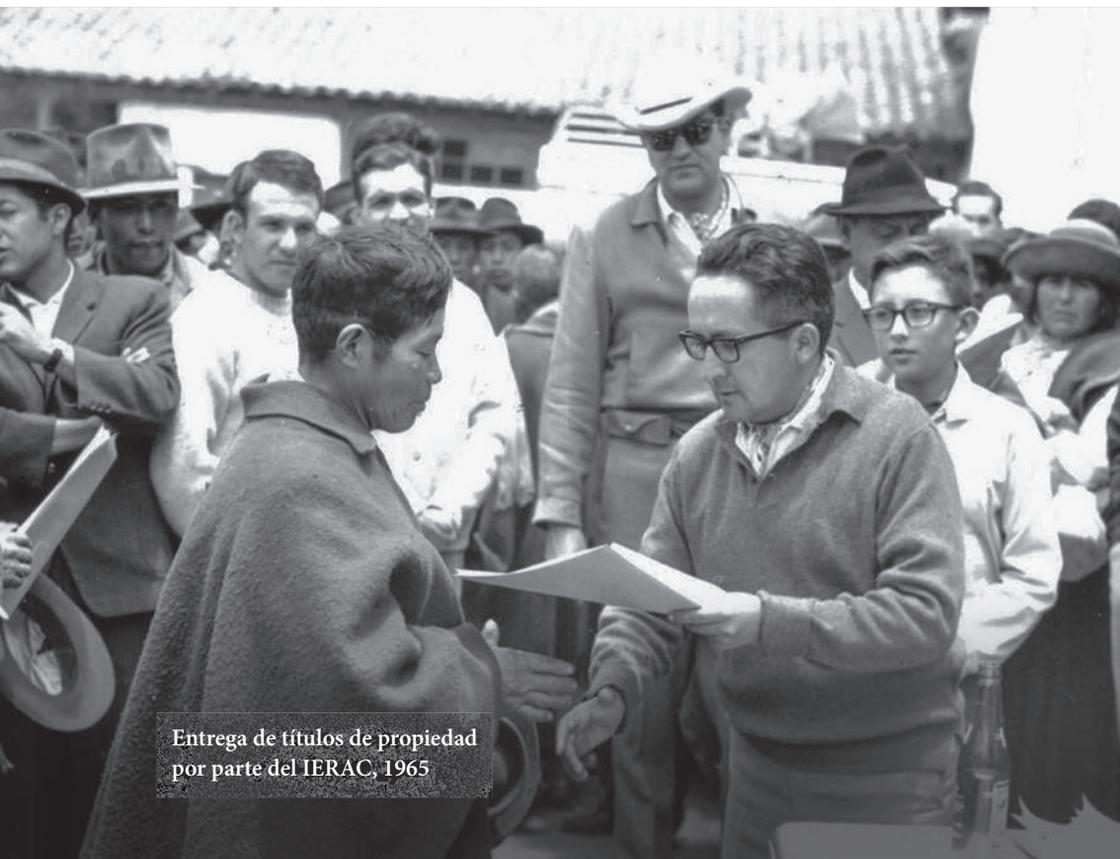
El estudiante revela personalidad y rigor en su juicio. Estudia inteligentemente los problemas descubiertos y en muy pocas ocasiones hay lugar para hallarse en desacuerdo con las conclusiones del estudio y las recomendaciones planteadas. Si algo se puede criticar es la tendencia al detalle y al análisis minucioso que con frecuencia hace difícil para el lector la identificación de los problemas que merecen más atención por su importancia. Esta es, por otro lado, una tendencia normal del egresado en sus primeros trabajos y no hay duda de que es preferible incurrir en exceso de celo intelectual que en indiferencia al tratar el problema económico.

El informante habría deseado que las Recomendaciones, el capítulo más interesante de la tesis, se presentara de una manera más orgánica y ordenada. Se habría podido intentar, sin llegar a ambiciosas e imposibles valoraciones, a una especie de plan regional de desarrollo señalando las tareas que debe realizar el Gobierno central y las diversas entidades. El estudio tiene el gran mérito de aportar elementos e informaciones para estructurar de una manera general un plan de esa clase que, por otra parte, se halla ya implícito en las recomendaciones. Si el alumno sustituye ese capítulo por el programa sugerido, el trabajo quedaría, sin duda, más completo y sería de mayor utilidad.

Como conclusión, considero la tesis como un valioso aporte al conocimiento de la economía nacional y estoy convencido de que será un trabajo obligado de consulta para todos aquellos que deseen conocer la situación y problemas de la provincia del Tungurahua. Por el esfuerzo realizado y el afán de analizar con método y orden los problemas, en opinión, la tesis es acreedora a la calificación de diez.

Germánico Salgado P.

II APUNTES SOBRE EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA (1962-1995)



Entrega de títulos de propiedad
por parte del IERAC, 1965



Grupo fundador de la CESA, 1969. Carlos Vallejo, Carlos Arrobo, Isable Robalino, Fausto Jordán, Fernando Velasco

Este texto corresponde al primer trabajo internacional realizado por el economista Jordán, quien en ese momento era funcionario del INC. El trabajo fue publicado con resúmenes (FAO, 1964) y sirvió también como uno de los sustentos para el informe sobre Ecuador del CIDA (1965). Aquí se publica una sección del Informe Final (pp. 1-11, 16-29).

Proyecto en Ecuador del Fondo Especial de las Naciones Unidas: planificación para la recolonización de las haciendas administradas por la Asistencia Social (1962)

Situación actual

La posición de las haciendas en el marco geográfico de la Sierra: magnitud, clima, alturas, fisiografía, hidrografía

Las 77 haciendas estatales usufrutuadas por la Asistencia Social, con una extensión aproximada de 133 000 ha, con el 4,4 % de la superficie territorial de la región Interandina y un poco más del 2 % de la extensión total del país, están localizadas en los Andes del Ecuador, en sus estructuras superiores, en laderas, depresiones y valles. Este marco geográfico determina un paisaje en extremo accidentado, en condiciones de relieve y altitud que se expresan en grandes variaciones físicas y climáticas.

Como es característico de la región, las condiciones climáticas no solo son muy diferenciadas en el conjunto de las haciendas, sino aun dentro del marco de una sola hacienda. El clima varía del tipo cálido y semiárido de la estepa con lluvias inferiores a 300 mm anuales (y una temperatura media anual superior a los 18 °C) al tipo frío semiárido de estepa con temperatura media anual inferior a los

18 °C, hasta llegar al tipo de tundra de páramo con una temperatura media anual que no sobrepasa los 10 °C, y un promedio de lluvias por debajo del nivel de los 1400 mm anuales.

La estación seca (verano) se extiende, en general, de julio a septiembre y la de lluvias (invierno) el resto del año, siendo los meses de marzo, abril y diciembre los de mayor precipitación pluvial.

Las temperaturas medias son bastante regulares durante el año, pero en los valles de alturas superiores a los 2800 m s. n. m. se presentan heladas con frecuencias irregulares.

Las alturas varían de los 1600 m s. n. m. en el valle del Chota, hasta los 4000 m s. n. m. en las estructuras superiores de las cordilleras. Pero la superficie de las haciendas se localiza, en su mayoría, sobre la cota de los 3000 m s. n. m., con una importante proporción sobre los 3400 m s. n. m.

Casi todas las haciendas disponen de tres zonas: una plana en las depresiones, otra accidentada en las laderas y una tercera muy variable al nivel de los páramos. Las zonas planas o de suave ondulación representan el menor porcentaje de la superficie territorial, y los páramos, el mayor.

La hidrografía varía notablemente de una hacienda a otra, pero puede afirmarse que, en la mayoría de las tierras, es característico la falta de agua o las grandes dificultades para aprovechar los recursos hídricos (a causa del bajo nivel de los cauces).

Población y estructura social

Puede estimarse que la población de trabajadores agrícolas de las haciendas se acerca a los 24 000 habitantes, o sea, al 15 %, aproximadamente, de la población de huasipungueros, ayudas y partidarios de la Sierra (1959). Este potencial demográfico demuestra el elevado peso de la población de trabajadores agrícolas de las haciendas de la Asistencia Social (y sus familias) en relación con la existente en todas las provincias de la Sierra. De un total estimado de 19 665 huasipungueros (con una población de 88 000 personas), el 10 % corresponde a este tipo de haciendas estatales, concentrándose el 65,9 % de esa población

en las provincias de Pichincha y Cotopaxi. La población huasipunguera de la hacienda de San Vicente de Pusir representa cerca del 10 % de la existente en la provincia del Carchi. Estas formulaciones tienen especial importancia en la evaluación de la influencia social y económica de los programas de recolonización de las haciendas estatales.

Sobre la estructura de la población podrían hacerse algunas consideraciones más seguras en 26 haciendas representativas, localizadas en las provincias de Imbabura (11,54 %), Pichincha (53,84 %), Cotopaxi (15,38 %) y Chimborazo (19,23 %): esta masa de haciendas tiene una población de 8060 personas, de las cuales 1075 son jefes de familia y 4126 niños: esta elevada población infantil —en una buena parte ocupada en labores domésticas y de pastoreo— tiene una grave contrapartida de bajos coeficientes de escolaridad: en Cotopaxi asiste a la escuela solo el 4 % de los niños, 37 % en Pichincha y 17,3 % en Chimborazo.

En cuanto a la estructura social, puede afirmarse que se mantiene la característica de la mayoría de las haciendas de la Sierra, basada en el huasipungo, la aparcería tradicional y el peonaje, con muy bajos niveles de salarios y ausencia de un mercado rural de trabajo. La existencia de un tipo de “familia ampliada” en algunas haciendas (transformándose los parientes en *arrimados*) ha aumentado gravemente la presión sobre la tierra y complicado la explotación de las pequeñas parcelas asignadas a los huasipungueros, partidarios, aparceros y peones con tierra.

Tipos de trabajadores y potencial de trabajo

Los tipos básicos de trabajadores agrícolas —en las haciendas estatales o privadas de la Sierra— son los huasipungueros, los *arrimados* y los llamados “peones libres” (por cuanto no tienen asignaciones de tierra ni están radicados permanentemente en la hacienda: en algunas haciendas de la Asistencia Social se ha introducido la práctica de la asignación de una parcela de tierra como valor complementario a la remuneración salarial). No existiendo datos aceptables para estimar el potencial de trabajo y los coeficientes de empleo para la totalidad

de haciendas de la Asistencia, se han hecho estimaciones para las 26 haciendas mencionadas.

En esas haciendas se registran 1075 huasipungueros, 449 arrimados y 117 partidarios, como elemento constitutivo de la masa estable de potencial de trabajo agrícola. En cuanto a la frecuencia con que participan estos trabajadores en la actividad económica de las haciendas, se ha establecido que estas tienen 100 % huasipungueros o arrimados en porcentajes que van del 25 % en Cotopaxi a 43 % en Pichincha, y partidarios en porcentajes que oscilan entre el 29 % en las haciendas de Pichincha al 67 % en las de Imbabura. Esta masa (1641) de trabajadores agrícolas trabaja anualmente en las haciendas 224 572 jornadas/hombre, con salarios que fluctúan entre los 3 sures y los 3,50 (siendo el nivel de los peones libres de 5,66 sures en promedio, en Chimborazo y de 10 sures en Imbabura, en las haciendas de la Asistencia Social). Pero su potencial de trabajo asciende anualmente a 442 249 jornadas/hombre (en 49 semanas), siendo por lo tanto de 51 % el coeficiente general de desocupación de ese potencial (que oscila entre 28 % en las haciendas de Chimborazo a 70 % en las de Cotopaxi). Solo una parte de este potencial de trabajo —no empleado en las haciendas— se utiliza en la explotación de parcelas. En cuanto al salario recibido, sus niveles promedios son del 37 %, aproximadamente, del definido como salario agrícola (lo que equivale a sentar que el huasipunguero estaría pagando una renta de la tierra equivalente al 63 % restante).

En el esquema general de las haciendas, el pastoreo de ovejas de los huasipungueros y arrimados está encomendado a los niños de edad escolar.

Este tipo de trabajadores agrícolas —de asentamiento tradicional— está virtualmente al margen de la aplicación de las normas de derecho social y para él solo existen formas precarias de asistencia.

Modalidades generales del huasipungo, de la aparcería y del “arriendo” con asentamiento tradicional

La huasipunguería es un sistema de trabajo y de tenencia de la tierra basado en la obligación de trabajar entre dos y cinco días se-

manales en las labores de la hacienda, por una remuneración salarial que es el 37 % del salario agrícola promedio de la Sierra (en algunas haciendas no se paga ningún salario) y teniendo como elementos compensatorios la explotación de una parcela, el derecho al pastoreo de ovejas o de animales mayores en la tierra de páramo, el derecho a la recolección de ciertos sobrantes en las cosechas (el *chucchi*) y de recolección de leña en la montaña alta. Excepcionalmente existe el derecho de uso de las aguas sobrantes y la obligación de prestaciones gratuitas de trabajo en la casa de hacienda (huasicamía).

El peso que el área de huasipungos (que es cultivada entre 65 % y 90 %, incluyendo las tierras en descanso) tiene en superficie de la hacienda varía de una provincia a otra: en Pichincha es del 11 %, en Cotopaxi cerca del 10 %, pero en el Azuay apenas llega al 3 %. Esta diferencia en el tamaño del huasipungo tiene relación con la extensión superficiaria de las haciendas y con los tipos de tierra. Utilizando los mismos registros de las haciendas representativas, se obtienen promedios superficiarios por huasipungo de aproximadamente tres hectáreas.

Los promedios de tamaño más frecuentes oscilan entre dos y cuatro hectáreas, especialmente en el área central andina, con promedios de tierra cultivada que se aproximan al nivel de las dos hectáreas.

El arrimado es un tipo de trabajador agrícola que, por lo general, labora como partidario en las parcelas del huasipunguero, del pequeño arrendatario y del peón libre. De 449 arrimados que se registran en las haciendas representativas, 314 se concentran en las haciendas de Pichincha y 200 en Cotopaxi: aparece como un fenómeno ligado a la elevada presión demográfica.

Los partidarios son trabajadores que operan por el sistema de aparcería, por lo general, en las parcelas de los huasipungueros y peones libres con tierra. Se diferencia esta de la aparcería practicada entre hacienda y partidario, en cuanto los aportes deben ser en trabajo y en semilla. En algunos casos, el huasipunguero aporta también las yuntas de animales de trabajo. En las haciendas representativas se registran 388, concentrándose la mayor parte en la provincia de Imbabura y Pichincha (266 y 116, respectivamente).

La mayor frecuencia del sistema de trabajo “al partido” se observa dentro de las parcelas de huasipungueros y peones con tierra, ya que no es un método de uso frecuente en las haciendas.

Los “arriendos” de asentamiento tradicional se caracterizan porque no están sometidos a las reglas comerciales de la renta (no existiendo un verdadero mercado de tierras rústicas) y porque constituyen un sistema de radicación dentro de las parcelas cuyo tamaño, condiciones sociales y tecnológicas están muy cerca del nivel de vida de los huasipungueros y partidarios. En el área austral es frecuente el régimen del subarriendo —a pequeños operadores que están al nivel de los huasipungueros— por parte de los grandes arrendatarios de las haciendas estatales. Dada la reducción del área cultivada y el pequeño tamaño de muchas haciendas —en las provincias del sur— se tiende al arrendamiento directo a los pequeños operadores.

Los peones libres son jornaleros sin asentamiento, si bien algunas haciendas disponen ya de asignaciones de tierra, aplicando un principio tradicional en las haciendas serranas: el de autosuficiencia laboral.

***Modalidades de uso de la tierra y del agua,
en relación con los niveles de productividad
(situación en las haciendas y en los huasipungos)***

En la mayoría de las haciendas prevalece un régimen de uso de la tierra que puede sintetizarse en este esquema:

- Por razones de clima (especialmente a causa del riesgo de las heladas) y de las posibilidades hidrológicas, la zona plana —la más baja— es la constituida por potreros irrigados.
- Las zonas de cultivo se localizan, por lo general, en las laderas de las cordilleras.
- Los páramos son áreas destinadas al pastoreo extensivo.
- Los huasipungos (o “arriendos de asentamiento tradicional” o áreas de aparcería) se localizan generalmente en las laderas de más fuertes pendientes (con la complementación del pastoreo en las tierras de páramo).

Examinando el cuadro de rendimientos de cada una de estas grandes zonas se constata un bajo nivel de productividad —por hectárea y por trabajador agrícola—, debido en parte a las condiciones naturales del suelo, clima y, en parte, a la atrasada tecnología de explotación de los recursos. En cuanto a los productos básicos, los rendimientos fluctúan entre los 400 y los 2000 kg por hectárea para el trigo; los 600 y 2500 kg para la cebada; los 240 y los 1500 kg para el maíz, y los 3000 y 20 000 kg para las papas (con exigencias de abonamiento). Pero la mayoría de las haciendas se acerca al nivel más bajo que al más alto, en los rendimientos por hectárea.

El sistema de riego está concentrado en los potreros, pero su reparto es muy defectuoso y se emplea el método tradicional de irrigación por gravedad.

No se usa la fertilización con abonos químicos, la mayoría de los potreros no se han renovado y prácticamente se desconocen los trabajos de mantenimiento. Estos potreros —de la zona plana, baja y de pastos permanentes— usados, por lo general, en grandes extensiones de veinte, treinta y hasta cincuenta hectáreas, son la base del pastoreo intensivo de las haciendas.

Los cultivos básicos son el trigo, la cebada y las papas, con alfalfares de escasa importancia; en las vegas cálidas se practica, en pequeña escala, el cultivo de la caña de azúcar.

El sistema dominante es el monocultivo. Donde la extensión lo permite, se practica el descanso de un año, después de uno o dos cultivos. El rastrojo es usado para el pastoreo de los rebaños de ovejas de las haciendas y los huasipungos.

El uso de abonos químicos es frecuente en los cultivos pero sin base técnica; los abonos orgánicos se desconocen en los cultivos de cereales, y en papas se utilizan el estiércol de las ovejas (por medio de la práctica de la talanquera portátil), del ganado mayor y de los animales domésticos.

Las labranzas son muy superficiales, usando el sistema tradicional de las yuntas o, excepcionalmente, algunas máquinas. Donde faltan terrenos planos susceptibles de irrigación, los campos de cultivo se dejan como potreros naturales en descanso. No se adoptan medidas

de conservación de los suelos, ni aun en los casos de explotaciones agrícolas en laderas con declives de más de 60 %.

El páramo desempeña una función especial en la economía de las haciendas, ya que es la única reserva de pastos comunales para los huasipungueros y de leña, en las limitadas extensiones de “montaña alta”. Los páramos —lo mismo en las haciendas estatales que en las privadas— se usan para el pastoreo natural o extensivo, tanto de animales de trabajo como de rebaños de ovejas, y también para ciertos cultivos como el de piretro, en algunos casos recientes. En consecuencia, puede afirmarse que el uso colectivo del páramo es el elemento complementario y de carácter fundamental, como lo han demostrado las investigaciones socioeconómicas del Grupo de Trabajo del Fondo Especial sobre la explotación agrícola del huasipungo.

Salvo contadas excepciones, el sistema de arrendamiento de las haciendas no ha representado ninguna ventaja desde el punto de vista de las técnicas de explotación o de la conservación de los recursos naturales o de mejoramiento del estatus social de los huasipungueros, partidarios y peones agrícolas. Todo lo contrario: en la mayoría de las haciendas, este tipo de explotación —que nunca se fundamentó en cánones de arrendamiento verdaderamente comerciales, oscilando de menos de 1 % al 3 % anual de avalúo de las fincas— esquilmo los recursos de suelos, aguas, pastos y agravó la situación de los trabajadores agrícolas. Esta evidencia suprime posibilidades y alternativas para el futuro de las haciendas de la Asistencia Social, no fundamentándose ni en un buen sistema de administración económica y social, ni en un buen régimen de conservación de los recursos, ni en un aceptable nivel de las rentas (ya que, si bien es cierto que es posible inflar el valor catastral de las haciendas, también lo es el progresivo descenso de la capacidad productiva de los recursos naturales).

En cuanto a las tierras de huasipungo, en tesis general, puede afirmarse que ocupan las áreas marginales de las haciendas, esto es, aquellas que no son de interés para su explotación directa: desde luego, esta tesis tiene excepciones, pero esta formulación del problema solo toma en cuenta los factores más generalizados. Los huasipungos se

localizan, en consecuencia, en los declives más fuertes —a veces en las laderas mismas de las quebradas— y en las tierras de menos fertilidad.

Comprimidos en una mínima extensión territorial, los huasipungueros (y casi puede decirse lo mismo de los arrimados, aparceros y peones con tierra) deben explotar con la mayor intensidad y ocupando casi siempre unas nueve décimas partes de ella. La rotación es una técnica cultural de uso muy restringido y el descanso una práctica de excepción cuando el suelo da muestras de total agotamiento. Como es obvio en una economía sin relación estable con el mercado, el huasipunguero no utiliza abonos químicos (ni podrá hacerlo), pero sabe usar el abono orgánico de sus animales, por medio del sistema de “talanqueras portátiles” (especialmente en los cultivos de papas, maíz y hortalizas). Aunque débil y rudimentario, este sistema tradicional de abonamiento ha servido para mantener la capacidad productiva del huasipungo y evitar el total deterioro de las tierras. Los métodos de conservación de los suelos son desconocidos.

Los cultivos mantienen la rigidez tradicional, frecuentemente fuera del medio económico adecuado, como ocurre con el maíz que se cultiva —por la presión de la necesidad de subsistencia— más arriba de su frontera climática. En cuanto a la técnica de trabajo del suelo, se mantienen también las características tradicionales: labores superficiales, a mano o con yuntas y arado de madera. La paja de los cereales se usa con frecuencia como combustible, nunca como abono.

La escasez de agua es, en la mayoría de los casos, un factor limitante de la productividad, tanto en las haciendas como en los huasipungos. Y cuando existen recursos de agua, son muy elevados los coeficientes de pérdida, tanto en los canales de conducción como en el sistema de distribución dentro del área irrigada. Las haciendas localizadas en los climas secos disponen de muy poca agua o deben comprarla a los propietarios de estos recursos, característica muy singular de algunos sectores de los Andes ecuatorianos. En estas condiciones muy poco representa para los huasipungueros el derecho de uso de las aguas sobrantes en la hacienda (para bebederos o para usos domésticos), ya que solo lo pueden ejercer excepcionalmente.

En resumen, pueden anotarse los siguientes factores como determinantes del bajo nivel de productividad general: agotamiento de los suelos por el monocultivo; erosión de los suelos, en un relieve accidentado, con un régimen de vientos fuertes y una total ausencia de medidas conservacionistas; mal ordenamiento en la explotación de los potreros; falta de organización en el uso del agua. En lo que hace a los huasipungueros, además de los factores enunciados, deben agregarse los siguientes: tierra pobre y muy accidentada, carencia absoluta de agua para riego y práctica de cultivos fuera del medio económico adecuado y con herramientas y métodos ineficientes.

Los cultivos de mayor frecuencia son los de cebada y papa, y luego, el trigo, el maíz, las habas y la cebolla (al parecer de reciente introducción, como efecto de las relaciones con los mercados locales).

Como se ha señalado, el más importante elemento de sustentación de la economía del huasipungo es la ganadería: en las haciendas representativas, el activo pecuario por huasipungo fluctúa en las diversas provincias entre 1 y 6 cabezas de ganado bovino; 15 a 22 cabezas de ganado ovino; 3 y 9 de ganado porcino, y 1 y 2 de equinos. Tanto el ganado de trabajo como el rebaño de ovejas se mantienen por medio del pastoreo en las tierras de páramo.

Sistemas de comercialización

La comercialización de los productos de la hacienda se hace en mercados zonales o a nivel de finca, si bien alguna cuota es suministrada en especie a los organismos de asistencia social. Los huasipungueros o partidarios están obligados a vender a nivel de finca una parte del producto agrícola (a veces sin cosechar) como efecto de las relaciones de subordinación establecidas por los intermediarios de los mercados locales; solo excepcionalmente pueden concurrir a los mercados de recepción, por medio de las ferias semanales. Esta forma de comercialización del producto del huasipungo explica la bajísima participación de esta clase de productores agrícolas (del 36 al 65 %) en el precio de venta al por menor en el mercado zonal.

En la región Interandina existen tres clases de mercados de productos agrícolas: los locales (que se limitan al acaparamiento de cosechas); los zonales (de distribución y consumo) y el constituido por la ciudad de Quito (con la mayor capacidad de demanda y consumo final). En rigor de verdad, solo estos últimos han jugado un papel positivo en el mejoramiento de las condiciones de comercialización de los productos agrícolas, en lo que hace a los tipos, los precios y las unidades de cuenta y medida.

Las haciendas de la Asistencia Social, en administración directa, por razones de prohibición legal, no tienen acceso al mercado de crédito oficial, debiendo operar exclusivamente con sus propios y escasos recursos de presupuesto y no solo desmejorando las posibilidades de comercialización de los productos agropecuarios, sino imponiendo un régimen muy precario de operación. El manejo de la hacienda como una institución burocrática, sujeta al lento desarrollo de los presupuestos oficiales, explica el que no pueda funcionar como una verdadera empresa agrícola.

La condición de los huasipungueros, arrimados, pequeños arrendatarios de asentamiento tradicional, etc., los ha mantenido al margen del crédito y de las operaciones bancarias, razón por la cual en algunas áreas, como las que rodean al poblado de Olmedo, en Cayambe, el huasipunguero se ha visto obligado a compartir el 50 % de sus cosechas básicas con el intermediario, a través de la institución del *chaquihuasca* (quien se limita a efectuar unos *adelantos* en dinero y especies). Ni siquiera el BNF ha podido llegar a estas zonas marginales del huasipungo, la aparcería y el arriendo, posiblemente por la carencia de una trama institucional y organizativa adecuada, como la constituida por cooperativas y programas de crédito de capacitación o supervisión.

Aun para las haciendas es un problema sustancial la conservación adecuada de las cosechas, así como la correcta clasificación y tipificación de productos. Las haciendas se limitan a cumplir los requisitos elementales de los mercados locales o de algunos zonales, en lo que hace a tipos y calidades. En cuanto a los huasipungueros, ni siquiera pueden sacar partido de formas elementales de clasificación

comercial de los productos, especialmente en líneas como las de trigo y cebada, en las que ya existe un sistema de normas racionales en los grandes mercados (Quito, Guayaquil, Ambato, Riobamba, Ibarra, etc.).

Desde luego, son las haciendas ubicadas sobre el eje de la carretera Quito-Ibarra-Tulcán o en el callejón interandino central las que han sufrido más la influencia económico-cultural de la economía de mercado.

En las vecindades de las casas de haciendas han ido formándose poblados —con el aporte familiar de los intermediarios— que han tomado dos líneas de orientación: una, la que podría representarse en Olmedo (Cayambe), que tiende al acaparamiento de la producción agrícola y a la máxima compresión de los ingresos de los huasipungueños, partidarios y peones; otra que podría expresarse en Alóag (valle de Machachi), que tiende a abastecer de productos de uso doméstico y mejorar los patrones de consumo y vivienda.

Sistemas o patrones de vida: procesos de transculturación e integración social

En la mayoría de haciendas —especialmente en las provincias de Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja— se mantienen los patrones tradicionales de consumo doméstico y de usos agrícolas dentro de las comunidades rurales que carecen de contactos estables con el mundo exterior. La economía de subsistencia se expresa en un régimen de autosuficiencia (la familia o la comunidad indígena están obligadas a satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, herramientas, produciendo o fabricando los diversos productos) y de contactos puramente ocasionales con la economía de mercado. Es obvio que respecto a estas comunidades rurales de huasipungueños, partidarios y peones no existen elementos dinámicos que estimulen un proceso de transculturación (en la alimentación, vestuario, utensilios domésticos o instrumental de trabajo) y de activa integración social. Es también en este grupo numeroso de comunidades en las que puede constatarse un casi total analfabetismo de la población adulta y una mínima concurrencia de los niños a la escuela rural. En consecuencia, los problemas que se plantean en estos vastos sectores de haciendas

estatales no es solo el de niveles de infraconsumo, de primitivismo e inadecuación total de la vivienda —en la que conviven humanos y animales domésticos— de bajos niveles de productividad (especialmente cuando esta se estima por trabajador agrícola o por habitante rural), sino de localismo, de viejas y retrasadas formas culturales y de absoluta falta de integración a la vida nacional. Es todo esto lo que en verdad se juega con los programas de recolonización de las haciendas y de reasentamiento de su población de trabajadores agrícolas.

En las haciendas localizadas dentro del área de activa comunicación interior —con vías carrozables de primera clase, ferrocarriles y una densa red de mercados de diversa magnitud comercial de actividad creciente— es evidente que, pese a la precaria situación socioeconómica de los huasipungueros, arrimados, ayudas, partidarios y peones agrícolas, han ido incorporándose a la economía de mercado y cambiando, lenta pero progresivamente, sus patrones de consumo y de vida. Este proceso de transculturación se observa aún en los grupos campesinos de más bajos ingresos.

Los valles están destinados a la agricultura y la ganadería; sin embargo, algunos de estos, con suelos alcalinos y secos, se revelan relativamente inadecuados para los cultivos anuales y los pastos, pero permiten obtener excelentes rendimientos en madera y podrían ser considerados, económicamente hablando, como más valiosos para forestación, sobre todo si la irrigación es imposible.

Además, es recomendable desarrollar un programa de forestación que suministre inmediatamente leña a los campesinos ya que ahora usan la paja como combustible. El factor viento, como responsable de la erosión eólica, hace necesaria la creación de una densa red de franjas arboladas rompevientos en la mayoría de las haciendas.

Sobre aspectos socioeconómicos

La política general de recolonización de las haciendas

Sería recomendable que, en vez de una inadecuada política de fragmentación de las haciendas de la Asistencia Social —en la medida

en que se desatan dentro de ellas tensiones o conflictos de carácter social—, se preparase, a corto plazo y con la máxima prioridad, un programa integral de recolonización de las haciendas mencionadas —siguiendo las normas establecidas por el grupo de trabajo del FENU— como medida prevista (que en Ecuador puede ejercer una decisiva influencia sobre el desarrollo agrícola y social de la Sierra) de una política de transformación de la estructura agraria. El hecho de que el patrimonio territorial de la Asistencia Social y de que la población de trabajadores agrícolas de asentamiento tradicional represente una tan elevada proporción del activo de tierras y de la población laboral de la Sierra andina es una garantía segura de que el programa general de recolonización y reasentamiento en las haciendas de la Asistencia Social puede ser la primera etapa fundamental de la Reforma Agraria en la nación ecuatoriana.

Las relaciones con los programas generales de desarrollo

No obstante que los programas de recolonización han de elevar al máximo la capacidad de las haciendas de emplear el potencial de trabajadores actualmente existente en su marco laboral (no solo por medio del reasentamiento de huasipungueros y pequeños arrendatarios de asentamiento tradicional, sino del asentamiento de una elevada proporción de la población de arrimados, partidarios, peones con tierra, etc.), no es posible considerarlos aisladamente de los programas generales de desarrollo económico y social del Ecuador. En definitiva, son estos programas los que deben contemplar y fijar las posibles alternativas de empleo (especialmente en el sector de las industrias de transformación) para esta población de trabajadores agrícolas que no alcance a ser asentada en las haciendas sometidas a programas de recolonización, sin quebrantar su equilibrio empresarial y sus posibilidades de desarrollo.

Solo por este método el país podrá enfrentarse, radicalmente, al fenómeno de las agudas presiones demográficas en diversas áreas de la Sierra ecuatoriana y a la necesidad de una mejor distribución de su población activa.

La tenencia de la tierra

Tanto los estudios efectuados como las actuales investigaciones de campo han demostrado lo inadecuado e ineficiente que son tanto los latifundios como las exiguas parcelas operadas por los huasipungueros, partidarios, arrimados o pequeños arrendatarios de asentamiento tradicional. En consecuencia, no puede considerarse como solución aceptable —desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo económico y social del Ecuador— la conservación de ninguna de las formas de tenencia de la tierra existentes. De acuerdo con este principio, la política de parcelaciones basada en la entrega, gratuita u onerosa, de las parcelas actualmente ocupadas por la población tradicional de pobladores agrícolas no haría sino mantener la estructura minifundista y anular las posibilidades de un verdadero cambio tecnológico y social. La entrega en propiedad de la tierra del huasipungo no cambia los términos del problema, sino que lo replantea, ya que el análisis social ha demostrado que el sistema de huasipunguería no solo reside en la explotación agrícola de la parcela, sino en el uso colectivo de las tierras de páramo para el pastoreo y en realizar otras actividades relacionadas con la existencia de la hacienda como la unidad territorial y poseedora de un cierto activo de recursos naturales.

De allí que —de aceptarse el criterio de programar de inmediato la recolonización de todas las haciendas de la Asistencia Social— uno de los soportes de la programación tendría que ser el reasentamiento de la actual población de huasipungueros, aparceros, partidarios, ayudas, pequeños arrendatarios de asentamiento tradicional, etc.

En este supuesto, el tamaño de las parcelas no debe fijarse de acuerdo a la capacidad actual de pago de la población de trabajadores agrícolas asentados en las haciendas (porque este sería el método de perpetuar y agravar el minifundio y el estado de miseria campesina), sino de acuerdo al potencial de trabajo, a las necesidades de subsistencia y a las posibilidades de mejoramiento de los patrones de vida de la mencionada población rural. El problema de la extensión de las parcelas adjudicables debe guiarse por el criterio de constituir fincas familiares —cuya productividad asegure tanto la integración efectiva

de la masa campesina a una economía de mercado como la formación de una capacidad de pago en dinero— y no como una operación comercial de oferta de tierras o de estabilización de las actuales parcelas.

El programa de recolonización tiende a resolver el problema fundamental de las tenencias inadecuadas, ya que, manteniendo la unidad empresarial por medio de nuevas estructuras, reasienta a los trabajadores campesinos en parcelas cuya extensión ha de permitir una explotación productiva y una superación de los actuales patrones de vida y de trabajo.

Las instituciones rurales

Desde luego, no basta modificar el sistema de tenencia de la tierra para que se opere el cambio económico y social: es necesario organizar nuevas estructuras y nuevos métodos de operación, con el objeto de modificar el uso de los recursos, elevar los niveles de productividad y generar las fuerzas que han de transformar los sistemas de vida de la comunidad campesina, encuadrada en el marco de las haciendas. De esta operación depende, en última instancia, no solo la profundidad y el carácter del cambio social, sino el grado y la celeridad de la integración de los trabajadores campesinos —particularmente los indígenas— a la vida nacional.

Para lograr estas conquistas, será necesario que el Estado defina o mejore un sistema institucional que responda a las necesidades y problemas del cambio social: de asistencia técnica, de crédito rural, de comercialización, de seguros sociales y de cosechas, cooperativas, extensión agrícola.

a) Asistencia técnica. Se ha constatado la existencia de un cuadro múltiple de instituciones de asistencia técnica en la línea de desarrollo agrícola; pero bien sea por la multiplicidad de tareas o por la extensión del campo de trabajo de los funcionarios o por la falta de programación de los servicios, lo cierto es que las comunidades tradicionales adscritas a las haciendas de la Asistencia Social desconocen los servicios de asistencia técnica del Estado. Es posible que los

extensionistas operen en niveles más elevados del campo ecuatoriano y que el personal formado en las escuelas de agricultura se vincule con las grandes empresas agrícolas y no con esta dislocada y atomizada economía de minifundios. Por otra parte, el hecho mismo de que no existan vínculos de ordenación y canalización de los servicios —como podrían ser las cooperativas agrícolas— hace imposible, prácticamente, que el Estado pueda costear y prestar una asistencia técnica que cubra los más bajos niveles de la actividad campesina.

Lo que se recomienda es una política de ordenamiento institucional en el campo de los servicios agrícolas y de utilización plena del personal de expertos ligados a programas de asistencia técnica internacional de cualquier carácter. También de una política de ampliación y desarrollo de algunos servicios —como los de extensión agrícola, forestal y pecuaria— en términos que permitan al Estado la promoción de cambios sustanciales en la capacidad productiva del campo ecuatoriano. Es evidente que, si los servicios de extensión pueden llegar al rebaño de las ovejas del huasipunguero, al pequeño huerto de frutales, a la explotación agrícola de menos de tres hectáreas o a la comunidad indígena que solo dispone de unas pacas de cabuya como elemento de comercialización, semejante hecho podrá ayudar a desatar el nudo de toda la economía de subsistencia y promover un positivo adelanto agrícola.

Este criterio ha servido para que en los proyectos pilotos de recolonización no solo se proyecte una planta técnica, sino para que se adopten las estructuras para canalizar los servicios de asistencia técnica del Estado.

b) Crédito rural. Es evidente que no ha logrado desarrollarse un verdadero sistema de crédito rural en Ecuador, ni siquiera a través del sistema de Bancos de Fomento. Las haciendas administradas directamente por la Asistencia Social están inhabilitadas legalmente para utilizar recursos de crédito oficiales (reduciéndose al uso de recursos presupuestales, en la cuantía y en los métodos) y las haciendas arrendadas se limitan, eventualmente, a la operación con créditos de exclusivo carácter comercial.

Por otra parte, los huasipungueros, partidarios, peones y arrendatarios de asentamiento tradicional no solo han estado fuera de las vías de acceso al mercado del crédito, sino que en su mayoría han carecido de relaciones estables con la economía monetaria. Ni siquiera con carácter experimental se han establecido agencias o se han aplicado programas de crédito rural de parte del Sistema de Bancos de Fomento. Excepcionalmente, algunas comunidades rurales han obtenido préstamos de los intermediarios (*chulqueros*), a elevados tipos de interés y a plazos muy cortos de reembolso, comprometiendo las cosechas.

Los Bancos Provinciales de Fomento operan generalmente con agricultores independientes, empresarios agrícolas o artesanos rurales ya relacionados con la economía de mercado, capaces de ofrecer sólidas garantías comerciales y de no comprometer la liquidez de cartera de los bancos.

El problema, en suma, no solo consiste en adaptar sino en crear nuevos órganos: unos destinados a la promoción y desarrollo del cooperativismo agrícola (como forma preferente de ordenación de las pequeñas economías campesinas o de mantenimiento de la unidad empresarial en las haciendas sometidas a programas de recolonización), otros a la proyección y la aplicación de programas de capacitación de los sujetos de reasentamiento.

La promoción y el desarrollo del cooperativismo agrícola exige órganos específicos, partiendo de la estructura pública de la banca de fomento y abriendo la posibilidad de construir progresivamente un sistema de crédito cooperativo (previsto en el reglamento general de la Ley de Cooperativas de 1938, art. 30). Ese nuevo órgano podría ser un departamento de crédito cooperativo del Sistema de Bancos de Fomento destinado a regular y canalizar las operaciones de crédito realizadas entre el Sistema y las Cajas cooperativas de crédito y ahorro. En los diversos proyectos específicos se preparan estas cajas como cooperativas de segundo grado (formadas por las sociedades cooperativas de Pesillo, Aychapicho y San Vicente de Pusir, y con la posible afiliación de las cooperativas de crédito y ahorro o las cooperativas agrícolas y de servicios de la región), con la asistencia técnica contable y financiera del Sistema de Bancos de Fomento. Esta integración de las

cooperativas de recolonización, y las de crédito y ahorro ya existentes, en especial en las provincias de Imbabura y Carchi, podrán servir de soporte a la constitución del primer sistema regional de crédito cooperativo, construido de abajo hacia arriba y sujeto estrictamente a las técnicas de la gestión democrática.

Dado el papel que han de desempeñar las cajas cooperativas de crédito y ahorro, en la ejecución de los programas de crédito agrícola supervisado, en el financiamiento de las operaciones de recolonización o en la comercialización del producto social, se ha recomendado la política de que dichas cajas se constituyan como cooperativas de segundo grado y de participación estatal (por medio del INC, como órgano encargado de los programas de colonización y recolonización). El sistema de Bancos de Fomento actuaría en el campo de la asistencia contable, administrativa y financiera, y por medio de estos programas experimentales, se introduciría en el sistema de crédito agrícola supervisado, con una planta propia de extensionistas o con la cooperación del Servicio de Extensión Agrícola de la Dirección General de Agricultura.

Se recomienda que el departamento de crédito cooperativo podría iniciarse con las cooperativas agrícolas formadas para aplicar programas de recolonización de las haciendas de la Asistencia Social, pudiendo progresivamente ampliarse a otras comunidades rurales y a otros grupos de trabajo.

c) Comercialización. En la mayoría de las haciendas y de las comunidades rurales uno de los puntos de estrangulamiento es el de la inadecuada comercialización. No ha logrado aún salvarse, en la mayoría de los casos, la distancia económico-cultural existente entre los mercados locales (en los que prevalece la forma tradicional de comercialización de los productos agrícolas) y los grandes mercados de recepción y consumo final, en los que predomina un régimen de comercialización basado en la fijación de tipos y en unidades decimales de cuenta y medida. Pero el hecho de que la mayoría de los huasipungueros, partidarios, peones con tierra y arrendatarios de asentamiento tradicional no se haya incorporado activamente a una economía de mercado explica este

retraso en los métodos de comercialización (depósito, tipos, precio, etc.), con el resultado que el sector de productores agrícolas casi nunca participa en más de 50 % en el precio de venta de los productos en el mercado zonal. Esta situación genera no solo unos muy bajos ingresos para los pequeños productores agrícolas, sino una mínima capacidad de adquisición de nuevos elementos para el consumo doméstico o la explotación del huasipungo.

La forma como participan los huasipungueros, partidarios y pequeños arrendatarios en las ferias periódicas —en las regiones centrales del callejón interandino— demuestran su facultad de adaptarse a las nuevas condiciones de la comercialización y la notoria ampliación de su capacidad de consumo.

Es evidente que para resolver este conjunto de problemas de comercialización (depósito, clasificación de productos, empaques, transporte, etc.) será necesario un punto de apoyo: ese es el papel que se atribuye al programa de recolonización de una hacienda, en el que se enfrentan —conjuntamente— los problemas de comercialización tanto de la explotación cooperativa como de las pequeñas unidades o fincas familiares. De inmediato, resultaría inútil cualquier esfuerzo por intentar el mejoramiento de las condiciones de comercialización, tomando individualmente a cada uno de los pequeños productores.

En todos los proyectos específicos de recolonización, uno de los elementos básicos —independientemente del régimen de explotación en grandes o pequeñas unidades— es el sistema de almacenes de depósito, concebido no solo como un sistema de operación hacia el mercado, sino como un medio de mejoramiento de la clasificación y tipificación, empaques, calidades, etc. Por otra parte, se ha vinculado este sistema —apto para el manejo comercial de las cosechas, el ganado o los productos de artesanía— con las cajas cooperativas de crédito y ahorro y con los departamentos de abastecimiento de las cooperativas agrícolas, a fin de introducir rápidamente a los campesinos en las prácticas y recursos de la economía monetaria (a través de los descuentos de certificados de depósito) y de provocar un mejoramiento de los patrones de consumo (por medio de la asistencia de las mejoradoras del hogar).

Por medio de encuestas de consumo efectuadas en Quito, se proyectó un programa (en el caso de la hacienda Pesillo) destinado a la comercialización de los productos lácteos a través de una estructura cooperativa y de un sistema de contratos de abastecimiento a las cooperativas de vivienda (las que han logrado unos mayores coeficientes de desarrollo, integración y estabilidad) y de algunas instituciones públicas. Este sistema de relaciones contractuales intercooperativas deberá ampliarse progresivamente, logrando la formación de un mercado cooperativo de productos agrícolas, mejorando simultáneamente la situación de los productores agrícolas y de los consumidores. El proyecto experimental de la hacienda Pesillo —de cubrimiento total del ciclo de comercialización, entrando los productores en contacto directo con los consumidores finales, a través de las cooperativas de vivienda— suministrará las experiencias, normas y técnicas para una nueva ordenación del mercado de productos agrícolas.

d) Seguros sociales y de cosecha. En general, los huasipungueros, partidarios y pequeños arrendatarios de la Asistencia Social carecen de asistencia social. Los servicios que funcionan en algunas haciendas son tan precarios y de tan exigua calidad técnica que no alcanzan a modificar este juicio.

La situación plantea la necesidad de que en las cooperativas de recolonización se organicen departamentos de asistencia social (financiados con fondos especiales originados en un porcentaje de los excedentes repartibles) y se estudien las posibilidades de una progresiva afiliación de las cooperativas agrícolas al Sistema Ecuatoriano de Seguros Sociales. Para agilizar esta iniciativa (que podría dar forma a una antigua aspiración del Estado ecuatoriano, en el sentido de extender a las comunidades rurales los beneficios de la Seguridad Social), sería recomendable el que el Sistema de Seguros Sociales (con la asistencia de las plantas técnicas de las cooperativas de recolonización de las haciendas de la Asistencia Social) estudiara de inmediato un régimen financiero especial aplicable a las cooperativas rurales (basado en cálculos actuariales para un sistema de contribución no tripartita

Estado-trabajador-patrones, sino bipartita, ya que en la cooperativa no existen asalariados ni patrones).

Se recomienda que, mediante las cajas cooperativas de crédito y ahorro, se estudien las posibilidades de proyectar y aplicar los primeros programas de seguros de cosechas (en las regiones donde es mayor el riesgo de heladas), por medio de técnicas mutualistas.

e) Cooperativas. En las haciendas representativas no aparece ninguna forma de organización, excepto el sindicato en el 57 % de las correspondientes a la provincia de Pichincha. La cooperativa es una forma desconocida de organización agraria, si bien en los últimos años se han formado algunas cooperativas con el objeto de sustituir a los grandes arrendatarios de la Asistencia Social (que han subarrendado a los campesinos sin tierra, con cuantiosos márgenes de utilidad) en las provincias de Cañar, Azuay y Loja, o para abrir la posibilidad de compra de latifundios de propiedad particular por los huasipungueros, pequeños arrendatarios y aparceros, en las provincias de Imbabura y Carchi. Con frecuencia se forman cooperativas de profesionales liberales, militares retirados o grupos sociales no campesinos con el objeto de obtener adjudicación de tierras baldías en las áreas de colonización —liquidando la cooperativa una vez lograda la adjudicación gratuita por parte del Estado— o de arrendar haciendas, manteniendo la tradicional estructura agraria y social. Esta práctica demuestra, tanto una conducta liberal del Estado frente a cualquier tipo de sociedad con denominación cooperativa como el total desconocimiento de los principios, normas y técnicas organizativas de la cooperación agrícola. Tanto en el caso de las desvalidas cooperativas de partidarios o pequeños arrendatarios de asentamiento tradicional (formadas para tomar en arrendamiento las haciendas menos productivas de la zona austral de la Sierra ecuatoriana) como en el de las cooperativas agrícolas constituidas para la obtención de tierras baldías o para la operación de haciendas —en arrendamiento— o para realizar actividades agrícolas, las fallas fundamentales han sido las siguientes:

- La ausencia total de capacitación cooperativa, suministrada por el Estado o por las propias sociedades cooperativas

(especialmente en el caso de las organizadas federalmente), no existiendo una diferenciación de fondo entre la sociedad cooperativa y la sociedad de capital.

- La incapacidad para organizar algunas pequeñas cooperativas (en manos de huasipungueros, partidarios, peones, etc.) como empresas agrícolas y estructuras de servicio rural.
- La ausencia de órganos estatales con capacidad de prestar asistencia técnica (contable, administrativa, financiera, etc.) a las cooperativas agrícolas.
- La carencia de una legislación específica de cooperativismo agrícola, que pudiese orientar a los campesinos sobre los métodos de organización y operación.

Estas fallas fundamentales hacen recomendable lo siguiente:

- La creación de un órgano especializado en cooperativismo agrícola en la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Previsión Social, con capacidad de proyectar formas de organización y prestar asistencia contable, legal y administrativa a los grupos de huasipungueros, partidarios, peones, pequeños arrendatarios, comuneros, etc. en las diversas regiones de la Sierra y la Costa.
- La elaboración de un reglamento específico de cooperativismo agrícola.
- La organización de un instituto ecuatoriano de cooperativismo, con funciones investigativas y de capacitación (del personal de promoción y desarrollo de cooperativas, en los más altos niveles).

En razón de la trascendencia que tienen en Ecuador los programas de colonización de tierras fiscales y de recolonización de haciendas administradas por la Asistencia Social, se recomienda la creación de un órgano especializado —en la promoción y desarrollo de cooperativas de colonización y recolonización, en los aspectos que no interfieran las funciones de vigilancia y fiscalización de la Dirección Nacional de Cooperativas— en el INC.

Solo con posterioridad a un estudio directo de las comunidades rurales, se llegó a la adopción de un esquema de estructura cooperativa —que se considera el más recomendable de los programas de recolonización de las haciendas de la Asistencia Social— cuyas características generales son las siguientes:

- Las cooperativas de recolonización deben ser integrales, tanto para hacer posible el mantenimiento del principio de unidad de empresa agrícola como para lograr el robustecimiento y desarrollo de la comunidad rural.
- Deben ser cooperativas de participación estatal, tanto por el papel de promoción y asistencia que desempeña el Estado (a través de diversos órganos) como por la necesidad de canalizar los servicios (agrícolas, sanitarios, educacionales, etc.) originados en instituciones públicas.
- El Estado debe tomar la iniciativa y aceptar la responsabilidad en la capacitación de los grupos campesinos que adoptan formas de asociación cooperativa; y la capacitación debe orientarse, preferentemente, hacia la administración cooperativa y los problemas prácticos de la agricultura y la ganadería locales.
- La participación del Estado como socio de este tipo de cooperativas agrícolas (de las que forman parte comunidades atrasadas y por lo general al margen de la vida nacional) es de carácter transitorio y debe limitarse al período de capacitación de los campesinos en el manejo de las estructuras cooperativas.
- La cooperativa no solo debe concebirse —dado el medio social en que opera— como una sociedad simple de personas o como una empresa, sino como un instrumento de desarrollo de la comunidad rural.
- El hecho de que las cooperativas deban tener el carácter de integrales no quiere decir que deban asumir la responsabilidad de todo el proceso económico, desde la explotación hasta la comercialización, sino que deben enfrentarse a los puntos básicos de ese proceso, combinando la actividad social con las

de las unidades individuales y estimulando la iniciativa de los diversos grupos que intervienen en la comunidad rural: en lo que hace a los grupos rurales de mayor desarrollo (como los localizados en el área central del callejón interandino), la cooperativa integral no sustituye en la explotación a las fincas individuales, sino que asume la responsabilidad de la asistencia técnica y social, del procesamiento industrial y de la comercialización.

- El factor clave de estos programas es el funcionamiento permanente —y desde la etapa preparatoria— de los centros de capacitación cooperativa y desarrollo comunal, bajo la responsabilidad específica del proyectado servicio de promoción y desarrollo de cooperativas de colonización y re-colonización del INC.

f) Servicio de extensión agrícola

- *Alcance.* Teniéndose en cuenta que se modificará de forma fundamental la estructura social y agrícola de las haciendas, que se prevén obras importantes de infraestructura y una asistencia crediticia en favor de los agricultores, se estima que es decisivo contar con servicios de extensión agrícola que permitan el uso racional de los diversos recursos a disposición, a la vez que se ubican, se definen necesidades, se dinamizan posibilidades potenciales del agricultor y su familia, ayudando a los agricultores a determinar la dirección en la que quieren y deben moverse; una vez logrado esto, ayudándoles a avanzar en esas direcciones a través de un cambio conveniente de su mentalidad.

Esta labor es de gran importancia, pues el objetivo básico de toda la obra recolonizadora y de fomento es elevar el nivel de vida del campesino, mediante un aumento de sus ingresos y su uso racional.

En los servicios de extensión, que no solo serán provistos a los ocupantes de las haciendas sino también a los de las zonas adyacentes, se contempla la integración de equipos de

extensionistas y mejoradoras del hogar que permitan influir en todo el ámbito del “universo” del campesino y su familia.

En lo administrativo, los funcionarios de extensión asignados a los proyectos dependerán del Servicio de Extensión del Ministerio de Fomento y actuarán en forma coordinada con los demás servicios para evitar duplicidad y que los especialistas aprovechen —para su tarea específica— las facilidades materiales y las experiencias obtenidas en las fincas demostrativas, estaciones experimentales del Estado y de otras zonas similares que permitan su aplicación.

Los mencionados funcionarios de extensión entrarán en funciones desde la primera etapa de ejecución del proyecto, para aprovechar el primer período de adecuación de las tierras, cuando se utilizan nuevas maquinarias para recuperar suelos, nuevos sistemas de cultivo, se construyen canales de riego, carreteras, etc. Esto permitirá seguir con mayor facilidad todas las etapas de ejecución del proyecto y posteriormente.

- *Fincas demostrativas.* Se recomienda que en cada uno de los proyectos específicos se instale una finca demostrativa, de una superficie similar a las fincas resultantes del fraccionamiento, en las que se multiplicarán variedades de semillas, animales, etc. y se utilizarán métodos culturales racionales, sirviendo como elementos prácticos de demostración para los ocupantes de las fincas que resulten del parcelamiento y facilitando la aplicación gradual por dichos agricultores mediante la intervención del Servicio de Extensión Agrícola.

En el funcionamiento de estas fincas tratarán de utilizarse los mismos elementos con que contarán los restantes agricultores —pero con un manejo racional— para que tengan verdadero valor demostrativo y su atención no sea onerosa.

En tal sentido, su presupuesto será similar al de las demás fincas, pudiéndose prever algunos elementos accesorios para el más estricto cumplimiento de los objetivos previstos.

El criterio que deberá tenerse en cuenta para la futura instalación de estas fincas, estará orientado —además de las ya mencionadas— en la necesidad de obtener experiencias y difundirlas posteriormente a través de los servicios asistenciales respectivos, pero dentro de un cuadro práctico y económico, previéndose que su operación esté a cargo desde el primer momento, si ello fuera posible, de un agricultor seleccionado entre los adjudicatarios, que haya demostrado capacidad y tenga ascendencia sobre los demás campesinos: este agricultor trabajará con una asistencia adecuada, para que por su intermedio pueda influenciar a todo el núcleo de la zona de la finca representativa.

Estas fincas demostrativas se ubicarán de tal manera que puedan cubrir las condiciones climáticas, de suelos, económicas y sociales de la zona representada. Deberán entrar en operación en la primera etapa de ejecución de los proyectos, para disponer, desde un primer momento, de su presencia demostrativa, teniéndose en cuenta que los extensionistas deben aprovechar el impacto psicológico que sufren los agricultores al proceder a modificar la estructura agraria, como también a una serie de cambios fundamentales de sus tradicionales formas de vida y trabajo.

Las fincas mencionadas operarán, como se ha dicho, en estrecha colaboración con el Servicio de Extensión Agrícola, pues este será el encargado de llevar a los restantes agricultores —con su cooperación— las experiencias obtenidas y podrán ser utilizados por aquel para su labor directa en la demostración de métodos, resultados, etc., en una primera etapa hasta que puedan ser realizadas en otras fincas.

Corresponde señalar que estas fincas demostrativas no solo servirán a los extensionistas para su labor dentro del núcleo, sino para difundir las experiencias adquiridas en las zonas aledañas de similares características.

En lo que se relaciona con la ubicación particular de cada finca demostrativa, deberá decidirse en el terreno,

por los encargados de la ejecución (para su más adecuada ubicación), pero deberá responder a condiciones de suelos, posibilidades de irrigación, topografía, características agro-económicas, etc., que realmente sean representativas de la zona a influenciar, permitiendo de esa manera su mayor eficiencia demostrativa.

Con el fin de ayudar a la adecuada localización que se menciona, dados los objetivos perseguidos, deberán tenerse en cuenta algunas consideraciones de carácter general, que como orientación se mencionan; aparte de la atención que debe prestarse a las aludidas en el párrafo anterior: facilidades de acceso desde toda la zona; equidistante, en lo posible, de las fincas del sector o zona a influenciar; proximidad a la carretera o camino principal.

Política de vivienda

El programa de recolonización, que contempla el desarrollo de las zonas estudiadas, en todos sus aspectos, tiene como una de las metas de promoción socioeconómica el mejoramiento de la vivienda.

Del análisis de la situación actual, en las haciendas de la Asistencia Social —en este aspecto— se destacan claramente las condiciones infrahumanas de la vivienda campesina, que son indudablemente contrarias a todo sentido de mejoramiento y de adecuada organización familiar.

Considerándose lo anterior y teniéndose en cuenta los objetivos perseguidos en los proyectos de reasentamiento, se ha contemplado la necesidad de ayudar a los campesinos para que modifiquen su actual situación habitacional, utilizando la posibilidad del reasentamiento en lugares diferentes de los que actualmente ocupan dentro de la hacienda, para lograr el cambio proyectado.

Con el fin de alcanzar estas metas, se ha incorporado en todos los proyectos específicos una vivienda-tipo, aconsejada por la Misión Andina luego de investigaciones realizadas en el callejón interandino y de haber ensayado con éxito en la mayoría de las zonas: aparte de ser

funcional, esta vivienda-tipo no exige una elevada inversión, lo que está de acuerdo con las etapas de mejoramiento que se contemplan en el programa de desarrollo social.

Aprovechando la experiencia de Misión Andina, es necesario destacar que esta vivienda-tipo podrá sufrir ciertas modificaciones en cuanto a los materiales para su construcción, pues se ha constatado que en algunos lugares prefieren, por ejemplo, ciertos tipos tradicionales de cubierta, en lugar de la que se recomienda; pero esto no cambiará sus aspectos funcionales y permitirá una más fácil adopción por parte del campesinado. En estas condiciones la vivienda aconsejada, sin cambiar su distribución, se adaptará tanto a los materiales disponibles en la zona como a las preferencias que sobre estos tienen tradicionalmente los campesinos; al ir cambiando su mentalidad, a través de una labor educacional adecuada, se irá logrando su mejoramiento, a la vez que se aprovechará mejor el propio esfuerzo del campesino al construir su casa con orientaciones básicas pero respetando sus preferencias.

La vivienda-tipo, de aproximadamente 4000 sucres que se invierten en materiales, tiene las siguientes características: dos dormitorios (24 m²), una cocina-comedor (6 m²), un granero-bodega (6 m²) y un corredor (6 m²), totalizando 42 m² de construcción. Contará con una letrina y un baño, en una ubicación adecuada.

Para la construcción de la vivienda, “el esfuerzo propio y la ayuda mutua”, dinamizados por los servicios de extensión, asegurarán no solo una conveniente labor comunal en los aspectos constructivos, sino también en lo que concierne a emular mejores condiciones de vida.

En cuanto al mobiliario para la vivienda, lógica y necesaria complementación, será labor de las mejoradoras del hogar el canalizar parte de los ingresos del campesino hacia ese fin de importancia fundamental para los cambios de mentalidad perseguidos.

Criterios para la selección de los sujetos de reasentamiento en las áreas de recolonización

- a) **Importancia de los criterios selectivos.** En razón de que la recolonización de las haciendas del Estado, administradas

por la Asistencia Social, tiende a modificar la estructura agraria, ha de procurar resolver tanto los graves problemas socioeconómicos que afectan a los campesinos dependientes de aquellas como los relacionados con la recuperación y conservación de suelos y su fertilidad, o los de incremento de la producción agropecuaria; pudiendo lograrse de esta manera no solo una sustancial elevación de los ingresos de este sector campesino, sino un mejoramiento en su distribución y en los niveles de vida rural. Se estima que, si bien para los objetivos específicos de esta parcelación, ya existe o debe existir una preferencia natural o de hecho que beneficie primeramente a los campesinos que dependen de las haciendas, ello no obsta y se estima de mucha importancia —para no comprometer una labor de trascendencia para el país— tener en cuenta una serie de criterios que permitan una conveniente selección de los adjudicatarios, asegurando el éxito particular de los agricultores y de la recolonización en general.

b) Condiciones de los sujetos de reasentamiento. Por lo anterior se aconseja que, para la selección de los adjudicatarios, se tengan en cuenta estos criterios y condiciones que deben reunir los adjudicatarios:

- Que tengan capacidad para contratar.
- Que sean casados, si son menores de edad.
- Que posean conocimientos y aptitudes suficientes para la explotación del predio.
- Que tengan condiciones personales y hábitos de vida que el organismo ejecutor considere satisfactorios, de acuerdo a los objetivos que se persiguen.

Este documento fue escrito para el curso impartido en 1962 en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UCE. La cuestión sobre "reasantamientos" fue uno de los principales componentes dentro de la política de Reforma Agraria a nivel mundial, especialmente por parte de ONU, OIT y FAO.

Aspectos económicos de los reasantamientos (1962)

La agricultura como fuente de desarrollo económico

El desarrollo agrícola requiere un mínimo de tierra como base; el problema estriba en saber cuál es la medida y en ubicarla por encima de un mínimo. La variedad y la riqueza de los recursos condicionan la velocidad, la extensión e incluso la posibilidad de un desarrollo agroeconómico.

El capital y la capacidad potencial de la fuerza de trabajo para el desarrollo social a veces no ofrecen la posibilidad de diferenciarlos del de la tierra y esta puede sustituirlos en alto grado, según las circunstancias.

El desarrollo económico genera un aumento de capital y su acrecentamiento implica un cambio fundamental en el compás de su formación.

En una economía que pretende desarrollarse, la formación positiva del capital tiene lugar como una parte esencial del proceso, y el crecimiento ocasiona aumentos en las relaciones entre el capital y la tierra, y entre el capital y el trabajo.

Es indudable que, en la tierra ecuatoriana, el desarrollo económico generado por la agricultura, únicamente se hará presente al cambiar positivamente el ritmo de las relaciones tierra-hombre, capital-trabajo, trabajo-empresario, trabajo-técnica de tal forma que la producción vaya hacia la meta capital-intensividad.

Una de las fuerzas necesarias para el desarrollo económico que debe generar la agricultura será inicialmente la formación de ahorros, luego el incremento que se pueda obtener mediante la venta en condiciones favorables de los productos obtenidos por el campesino agricultor. Únicamente de esta forma será posible ascender los peldaños de la formación de capital y vitalizar en alto grado la actividad primordial de la economía ecuatoriana.

Pero el círculo vicioso de no poder ahorrar para formar capital, ya que nuestros estratos campesinos apenas generan los escasos recursos para su subsistencia, no podrá cambiar si las soluciones que se plantean no se basan en la modificación de la estructura social, las pautas culturales y psicológicas del campesino. Únicamente el acceso del huasipunguero, del arrimado y peón libre a la propiedad individual, cooperativa, comunal o mixta permitirá romper la barrera actual de sus bajos ingresos y la forma inhumana de vida. Esto requiere, además de la solución planteada, la decisión de ejecutar el cambio adaptándolo a los lineamientos e idiosincrasia campesinas. Hay un factor que en un gran porcentaje ya es parte del desarrollo económico de la agricultura: la adquisición de pericia del agricultor para utilizar su mano de obra; pero el cambio de comportamiento social determinará la secuencia necesaria para que el proceso de desarrollo se transforme en proceso acumulativo.

Los países que disfrutaban de una elevada renta per cápita, al inicio, experimentaron una serie de revoluciones en sus técnicas de producción; una de ellas fue el sistema de tenencia de la tierra. Cuando en un determinado país este sistema demuestra ser semifeudal, arcaico y de operación obsoleta, el objetivo básico para generar desarrollo económico será transformarlo social y económicamente.

El desarrollo, para que sea real, debe producir automáticamente un cambio en la dimensión de las unidades agrarias; pero estas no producirán el desarrollo deseado si su concepción, distribución, administración y relaciones no se encuentran armonizadas con el comportamiento económico, político y social.

Para que la agricultura integre la coyuntura del desarrollo económico debe ser objeto de una transformación o, dicho en otras

palabras, de una reasignación de recursos tierra, pero a condición de que favorezca el aumento de la renta, única forma de elevar a su vez la índole de sus necesidades.

Son las fuentes de ahorro las que actúan decisivamente en la formación de capital a través del flujo de la inversión, y para esto el país no se encuentra capacitado debido a sus precarias, dilapidadas y atomizadas fuentes monetarias. Si bien es cierto el Estado ecuatoriano es un factor que limita el volumen de ahorros para la formación de capital, por otra parte, los estrangulamientos no se provocan generalmente por la falta de fondos sino por la falta de proyectos que sean correctamente elaborados para permitir y justificar una inversión; en el caso del Ecuador este ha sido el círculo vicioso: ausencia de ahorros para la formación del capital por la falta de proyectos bien concebidos y elaborados, y viceversa.

Los pequeños proyectos agrícolas que se han ejecutado y desarrollado en el país obedecen a la iniciativa privada de los agricultores; pero aquellos de gran envergadura, que pueden dar soluciones masivas al campesinado, tendrán que ser obras ejecutadas por el Gobierno, por medio de una acción conjunta de las instituciones estatales ligadas al problema; a esto deben sumarse las posibilidades que el país tiene para absorber recursos externos.

En la agricultura, el ahorro de los pequeños campesinos se realiza frecuentemente en especies, para satisfacer su subsistencia en el tiempo, o sea, un ahorro nominal pero no real; el finquero trabaja la tierra, construye y repara cercos y edificios, con lo cual ahorra o invierte simultáneamente; por otro lado, una restringida parte de la sociedad que inmoviliza su desarrollo también ahorra, pero en forma improductiva: acumulando joyas, metales preciosos y edificios suntuosos. Esta desigualdad de los estratos sociales, medida desde el ángulo de su capacidad para ahorrar, demuestra las grandes diferencias en el nivel de ingresos, el malestar justificado de la masa popular y, finalmente, crea los momentos históricos explosivos que pueden romper el cerco que detiene el desarrollo agrícola.

La redistribución de la tierra y, en nuestro caso concreto, el reasentamiento para lograr el desarrollo de tierras para usos agrícolas,

debe enfocar los problemas sociales y económicos que se observan en el callejón interandino, todos ellos ubicados especialmente en el ambiente rural de esta región.

En contadas áreas agrícolas de la Sierra se ejerce una explotación de tipo extensivo debido a la ausencia de infraestructura (especialmente canales de riego, carreteras, drenajes, etc.) en otros casos, a lo anterior se añade la incapacidad administrativa por parte de los empresarios agrícolas, cuyo factor determinante es el latifundio.

El problema del reasentamiento estriba principalmente en no dar los pasos necesarios para ir de una baja relación (actual) a un ritmo creciente entre el capital y la tierra, y entre el capital y el trabajo; es decir, el paso substancial de la agricultura extensiva a la intensiva.

El paso se puede dar si se toma en cuenta que en San Vicente de Pusir y en Pesillo, con una finca familiar de 16 ha, en la primera, y con un sistema cooperativista, en la segunda, se pueden lograr rendimientos que determinarán, de conformidad con los proyectos estudiados, una elevación de ingresos per cápita y de posibilidades de incrementar la productividad y la capacidad de ahorro de los campesinos, lo que será un paso definitivo para el desarrollo agrícola del país, dando al pequeño campesino la oportunidad de incorporarse positivamente a la economía monetaria; e ir a la solución integral de los grandes problemas sociales y económicos del campesino ecuatoriano.

Proyectos de reasentamiento

La obligación de elaborar proyectos de reasentamiento en la Sierra, tomando como acción pionera el estudio para ejecutarlos en las tierras administradas por la Asistencia Social, obedece a una exigencia de hecho, ya que los problemas sociales y económicos que se han originado en las provincias serranas obedecen especialmente a la presencia de estos latifundios que ejercen una acción antisocial y antieconómica comparable con el cáncer.

Los estudios preliminares elaborados en acción conjunta de la JUNAPLA, el INC y el Ministerio de Previsión Social permitieron conocer por primera vez, con cifras, que es un hecho antieconómico

seguir soportando una estructura agraria donde el Estado es el primer latifundista.

Si se considera la legislación actual en materia agraria, no queda otra solución que comenzar una reasignación de tierras tomando las del Estado, aunque esto, proyectado al futuro, no resulta muy económico, ya que los problemas del mal aprovechamiento y uso defectuoso de los suelos no atañen exclusivamente a dichos predios, sino a todos, pues lo típico de la estructura de tenencia es el extremismo del minifundio y del latifundio, cuyas características no son exclusivas de las tierras estatales.

Sin embargo, la acción recolonizadora circunscrita a límites determinados (haciendas usufructuadas por la Asistencia Social) permitirá iniciar una transformación positiva que beneficiará a la economía ecuatoriana, acción que el mismo Estado tiene que exigirse para tener derecho de exigir al sector privado.

Por las consideraciones expuestas y otras que ya han sido exhaustivamente analizadas, el Plan Inmediato de Desarrollo considera necesario iniciar la recolonización de dos o tres haciendas; por lo tanto, los estudios de reasentamiento que se realizan obedecen a un Plan Nacional que exige proyectos específicos; razón que nos demuestra que la reasignación de tierra en las haciendas de Asistencia Social requiere una selección bien definida del tipo de proyecto. Aunque no se pueda decir que exista una selección de hecho, esta será una consecuencia de situaciones de hecho.

Naturaleza de los proyectos

El reasentamiento exige revisar si existe la infraestructura sobre el terreno; caso contrario, se deben hacer los estudios necesarios con base en varias alternativas para escoger la más económica, en el más amplio sentido de la palabra. Lo económico, en este caso, no se refiere al valor necesario para construir esas obras, si no a la relación de efecto que se obtenga, a corto y a largo plazo, en las ventajas comparativas que exige la sociedad. La infraestructura como tal (riego, carreteras, energía, urbanismo, ruralismo, e inclusive forestación), cuando es

necesaria, exige que se planifique un proyecto para realizar en etapas, con el propósito de asignar los recursos disponibles para comenzar las obras a su debido tiempo. El caso concreto de San Vicente de Pucsir requiere dos etapas bien coordinadas o integrales: mientras en la zona de páramo y pucará, sin riego (no requieren infraestructura), el reasentamiento será inmediato; en cambio, tres zonas ecológicamente bien diferenciadas serán puestas en explotación de transición mientras se construyan y entren en servicio los canales de riego, para no desperdiciar tiempo y recursos.

Un proyecto de reasentamiento lleva consigo efectos directos o indirectos, por lo tanto, su costo no se cuantifica por una simple relación entre el valor total dividido para el número de familias directamente beneficiadas con fincas; una comparación tan fría, que más obedece a un criterio bancario, corre el peligro de causar efectos que se identifican con las de una economía cerrada.

Cuantificar numéricamente el efecto indirecto de un proyecto no es una tarea imposible, pero muy fácilmente se puede incurrir en graves errores. Únicamente el análisis cualitativo es el que nos permite hablar de las bondades indirectas de un proyecto de esta naturaleza.

Nadie puede dudar de la importancia económica indirecta que significa una plantación forestal, al modificar el clima de una zona y al permitir la recuperación de recursos naturales preservando su degeneración. Tampoco se puede dudar de la importancia de una carretera, de los servicios comunales, etc. Lo único aventurado sería pensar que de estos beneficios solo van a participar los nuevos finqueros, cuando en realidad se beneficia un grupo mayor de población cuyo hábitat se encuentra determinado por lo que se denomina “zona de incidencia”, cuya evaluación no es sino una estimación. Otro efecto indirecto es la creación de servicios como consecuencia del desarrollo de un área (transportes, comercio, artesanía, entre otros).

Un proyecto de recolonización es una acción científica, técnica, económica, política y social, de tipo múltiple en todo sentido. Así es como se estudian los suelos para formular la carta de su uso y manejo. Se estudian las posibilidades de irrigación y, con ella, la generación de energía eléctrica. Se determina la conveniencia del sis-

tema de explotación agropecuaria. Se formulan planes forestales. Se proyecta la construcción de vías de comunicación. Y para armonizar y organizar las partes del proyecto, intervienen algunas disciplinas humanas: cooperativismo, finca familiar o empresa, uso comunal de áreas, comercialización, sociología y economía, que finalmente hace el papel tamizador de los datos o investigaciones preliminares, que es como vamos a denominar a esta parte de la elaboración de proyectos.

Una de las materias básicas que debe contener un proyecto es algo que se relaciona con la economía aplicada y se denomina mercadeo: el análisis de la forma de vender los productos que se pueden obtener en el área de recolonización será profundamente estudiada para determinar sus conveniencias. Habrá que estudiar las proyecciones de la demanda de los productos que se cultivarán y la incidencia que tendrán aquellos que se obtienen en la actualidad y sus posibilidades económicas en el mercado, para producirlos en mayor escala.

La determinación de la elasticidad-precio y elasticidad-ingreso por productos nos permitirá anticipar el comportamiento de los consumidores cuando se produce una variación en el precio o cuando varían los ingresos de los demandantes. Consecuente con este tipo de trabajo debe ir el de comercialización, cuyo fin es conocer cómo son almacenados, transportados, elaborados y distribuidos los productos agropecuarios; en qué forma, en qué época o en qué lugares; y analizar si el modus operandi de esas relaciones constituyó ventajas para el productor o para el consumidor. Del estudio de estos datos se puede recomendar la conveniencia de una nueva política de comercialización para que el productor y el consumidor armonicen sus ventajas.

El estudio del mercado en un proyecto de reasentamiento es básico, sin él se puede decir que es imposible definir qué plan agropecuario será el que más conviene al tomar en cuenta los productos básicos que se obtengan con cada uno de ellos.

Seguidamente veamos lo que constituyen los costos de operación del proyecto. En este rubro se considera el valor que corresponde a los gastos de personal técnico, administrativo y de servicio para llevar a cabo la operación del proyecto. Este costo se puede calcular por el

número de años que se considera indispensable mantener dicho personal, tomando en cuenta las variaciones que este tendrá en el tiempo.

Un ítem de importancia en este rubro será el que cuantifica el servicio de la deuda, cuyo valor es satisfecho con recursos estatales mediante una partida específica del presupuesto nacional.

Finalmente se tendrá el valor correspondiente al pago de los servicios del Seguro Social y otros gastos imprevistos.

Como se puede deducir, una elaboración tan detallada del costo de un proyecto de reasentamiento tiene más valor técnico antes que práctico; si se maneja indiscretamente la cuantificación del costo con base en estas evaluaciones, se puede dar una idea falsa de lo que comúnmente se denomina costo. Además, en cada caso particular la elaboración del costo de un proyecto de esta naturaleza tendrá variaciones, aunque parezca que en la práctica no se suscita este caso.

Características de las inversiones

Con el propósito de suministrar una información detallada acerca de las inversiones necesarias para un proyecto, se toman en cuenta las siguientes características:

- Se destacarán las inversiones ya efectuadas y las por efectuarse. Regularmente cuando aún no se ejecuta un proyecto, pero se encuentra listo para la financiación, las inversiones realizadas corresponden al valor de las investigaciones preliminares y, en el caso concreto de recolonización de las haciendas de la Asistencia Social, el valor de cada hacienda será una inversión ya realizada.
- La clasificación como inversiones recuperables y no recuperables permite saber en qué magnitud puede autofinanciarse el proyecto; además, el análisis de las cifras nos dará a conocer el porcentaje de la inversión que no se recauda directamente o que, por razones de promoción o idiosincrasia, no permiten que sean consideradas como directamente recuperables.

Una información ligera acerca de esas cifras impedirá una interpretación justa de lo que se denomina recuperable, pero, en cambio, como es frecuente que una parte apreciable de las inversiones de infraestructura las llamaremos, para este caso concreto, no recuperables, porque no lo son directamente. En cambio, si no se realizaran estas obras, las posibilidades de desarrollar determinadas áreas serían muy escasas o nulas. Entonces, aquí se destaca la acción directa de esas obras para lograr la productividad, en tanto que, tomándolas aisladamente en términos de inversión, aparecen como no recuperables directamente. Precisamente con el propósito de destacar claramente la importancia de la infraestructura en determinado proyecto hay que realizar una clasificación de inversiones donde se especifique el tipo y la clase de obras de infraestructura que se propone realizar. Asimismo, hay que destacar claramente la clase de obras que se denominan “facilidades comunales”.

Finalmente, una relación sobre el capital de explotación y el territorial, que se requieren por finca y por hectárea, permitirá obtener un conocimiento concreto de la magnitud de las inversiones en las nuevas unidades.

El calendario de inversiones es una consecuencia del plan de trabajo, especialmente en sus primeros años. El objeto que tiene su elaboración es hacer todas las previsiones, a fin de que la ejecución del proyecto no se vea afectada por una interrupción de la asignación de los recursos financieros, sino que, por el contrario, las obras y el reasentamiento se desarrollen en el tiempo previsto. Esto permitirá un uso adecuado de las inversiones y una utilización económica de los recursos que intervienen en dicho proyecto. Además, un calendario de inversiones bien elaborado permitirá dinamizar los recursos en el tiempo necesario, para que la acción se torne en todo sentido económica.

El conocimiento de las inversiones, tanto en moneda local como extranjera, nos permitirá saber en qué magnitud y de qué orden son los beneficios internos en relación con el comercio exterior; o sea, qué cantidad de divisas será necesaria para obtener aquellos bienes que el país no produce. En este sentido, el proyecto puede tener mejor aplicación ya que lo que nos interesa es la formación

de bienes de capital que provoquen un aumento constante de la capacidad nacional para obtener productos.

Financiamiento

Para su estudio será necesario comenzar por determinar las fechas en que se deben hacer los aportes de capital. Esto permite ahorrar al máximo, ya que al contar con los recursos financieros en el momento adecuado no habrá desperdicio en el servicio de la deuda ni el consiguiente encarecimiento del proyecto.

Determinar las fuentes de financiamiento, clasificándolas en internas y externas, será una consecuencia del conocimiento cabal de sus posibilidades; en primer lugar, internas (estatales, institucionales o privadas), que estén en capacidad de financiar el proyecto, global o parcialmente. A qué tipo de interés, con qué condiciones de plazo y bajo qué garantías. Finalmente, y como el resultado de las posibilidades nacionales para financiar en pequeña parte, parcial o substancialmente, se escogerán las fuentes externas de crédito que más convengan con el fin de elevar una solicitud de crédito a nivel del Gobierno, para que sea sometida a consideración de los organismos de crédito internacional.

Para financiar proyectos de esta naturaleza acaba de ser creado, como consecuencia de la Reunión de Punta del Este, el Fondo Fiduciario de Progreso Social del Gobierno norteamericano; fondos que se encuentran administrados por el BID. De esta fuente de financiación externa se puede obtener crédito al interés máximo del 2 % anual y a largo plazo. No todas las obras de una recolonización se pueden financiar total o parcialmente con los fondos de dicha fuente externa, será necesario solicitar en el BID fondos ordinarios para financiar, por ejemplo, la irrigación.

Finalmente, lo engorroso en la financiación externa resulta la serie de exigencias que se hacen a los países subdesarrollados, que necesariamente deben evolucionar, pero no al ritmo que se quiere imponer, sino al que el país interesado en desarrollarse crea que es conveniente hacerlo. Tal vez, en este sentido, hay una falta de respeto a la idiosincrasia latinoamericana.

Por último, la elaboración de las tablas de amortización para determinar las cuotas anuales o semestrales, que tendrá obligación de pagar el Gobierno a la institución externa prestamista, será una consecuencia de la concepción acuciosa y racional que se haga del plazo, interés y años de gracia con que se solicitan los fondos, supeditado también a los ingresos anuales que provengan del proyecto.

Según el medio, la finalidad y las circunstancias, la rentabilidad de una o de varias obras de infraestructura permitirá la financiación de los rubros denominados “no recuperables directamente”, una concepción de autofinanciación en el tiempo para sufragar la amortización de una deuda de esta naturaleza, haciendo aún más viable la realización de este proyecto que ya no será una rémora financiera para el fisco.

Lo expuesto se comprueba con base en los proyectos ya elaborados, ya que se han encontrado fuentes que pagarán holgadamente las inversiones de esta naturaleza. Como ejemplo citaremos la importancia que para este caso tienen la explotación forestal y los ingresos por concepto de venta de energía eléctrica.

Asimismo, es necesario elaborar las bases estructurales sobre las cuales se desarrollará el proyecto: su organización desde el punto de vista de administración técnica y estatal. Igualmente, tomando como base la intervención de las instituciones ligadas al problema y para dar término se organizarán los datos necesarios para su evaluación, sus criterios y coeficientes.

Se finaliza el proyecto con las conclusiones y recomendaciones; haciéndome eco de estas dos últimas palabras citaré un párrafo de la intervención del profesor Toynbee, en Puerto Rico:

Por estas razones, debería hacerse un gran frente de ataque a los latifundios, por la eficiencia económica y la equidad, fiscal, aun cuando todos los campesinos sin tierra y todos los agricultores de los minifundios improductivos pudieran ser dotados abriendo potencialmente ricas tierras vírgenes. Una autoridad norteamericana puntualiza que las colonizaciones no han llegado a ser gran cosa y que, en su opinión, no van a resolver el problema agrario de América Latina.

En los términos de aumentos de la producción potencial, las áreas ya establecidas ofrecen posibilidades mayores, más inmediatas y más baratas.

Siempre suponiendo que, donde se instalen los nuevos pequeños propietarios, no simplemente se los abandone con su parcela y sus propios recursos, sino que se les provea del equipo para que puedan trabajar su tierra eficientemente.

He aquí señores, la importancia de un Proyecto de Recolonización.

Gracias.

Quito, junio de 1962

Se exponen los principales elementos acerca del contexto económico e institucional en el que se llevó a efecto el Proyecto piloto especial de Reforma Agraria realizado por la Conferencia Episcopal del Ecuador en seis de sus predios, con apoyo del BID. El documento fue preparado por un equipo de profesionales dirigido por el economista Jordán, en el marco de acción de los recién fundados INEDES y CESA. Seleccionamos algunos acápite que describen las condiciones socioeconómicas campesinas. Se ha seguido textualmente la organización interna de temas y subtemas.

Proyecto piloto especial de Reforma Agraria de la Conferencia Episcopal del Ecuador, CESA (1967)

Introducción

El 15 de diciembre de 1965, los miembros de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal del Ecuador se entrevistaron con el presidente del BID, para exponer su deseo de llevar a la práctica un programa de Reforma Agraria en los predios de la Iglesia ecuatoriana. Este deseo fue explicitado por escrito el 16 de diciembre de 1965, cuya síntesis es la siguiente:

- La Iglesia ecuatoriana se preocupa por la problemática social del Ecuador y tiene un intenso interés por contribuir a su solución.
- Que, en vista de la extrema pobreza imperante en las zonas rurales de las jurisdicciones eclesiásticas, la Iglesia está consciente de la necesidad de que la tierra en Ecuador cumpla con su función social, necesidad reforzada por las resoluciones adoptadas por el Concilio Vaticano Segundo.
- Que los obispos ecuatorianos estiman que el problema es de tal magnitud, que su solución requiere de la íntima coope-

ración de todos los individuos e instituciones del país y que por ello piensan que la Iglesia debe apoyar completamente al Estado en esta tarea.

- Que el IERAC enfrenta tantos problemas que requiere de la iniciativa privada para implementar sus políticas, tal como lo reconoce la Ley de Reforma Agraria.
- Que la Iglesia desea contribuir a la solución del problema con una iniciativa de Reforma Agraria en sus predios, para contribuir al mejoramiento social de los campesinos y de los desempleados, y asegurar la continuidad de las actividades educacionales y de asistencia social a la clase trabajadora, que la renta de tales predios está ahora financiando.
- Que los obispos ecuatorianos conocen la iniciativa de Reforma Agraria promovida por los obispos chilenos a través del INPROA, y como los problemas agrarios en Chile son similares a los del Ecuador, consideran que su experiencia será valiosa para sus propósitos.
- Que habiendo observado con gran satisfacción las coincidencias entre sus objetivos y las políticas del banco, desean una íntima colaboración para lograr un paso más en la transformación económica y social.
- Que para tal efecto la Iglesia ecuatoriana contribuirá con tierra y con el apoyo espiritual, educacional y social necesarios para implementar un proyecto, contribuyendo el banco con la asistencia técnica y financiera.
- Que, en mérito a los antecedentes expuestos, formulan dos peticiones concretas: un experto de INPROA para preparar un plan que logre los objetivos señalados. Un grupo de expertos del banco para estudiar el plan y concretar un programa.

Como resultado de la proposición de los obispos, el BID solicitó a INPROA que uno de sus expertos viniese al Ecuador, con los siguientes objetivos:

- Enfrentar a los señores obispos ecuatorianos con las implicaciones contenidas en su proposición al presidente del banco.

- Tratar de concretar la proposición de los obispos de modo que el banco pudiera considerar una solicitud de préstamo.
- Estimar los requerimientos de una asistencia técnica por parte del INPROA, para elaborar una solicitud de préstamo.

Esta misión fue desempeñada por el señor Hugo Jordán, director ejecutivo del INPROA, entre el 19 de abril y el 2 de mayo de 1966.

Durante el desarrollo de su misión, el director ejecutivo tuvo oportunidad de reunirse tres veces con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y logró un acuerdo respecto a los criterios fundamentales que constituirían el proyecto de Reforma Agraria de los obispos de modo que el BID pudiera estudiar con especial interés una solicitud de préstamo. Tal acuerdo, confirmado por un intercambio de cartas con el presidente de la Conferencia Episcopal, asegura el carácter social del proyecto según estos seis puntos:

1. La aprobación, por parte de la Conferencia, de la creación de un organismo privado que se haga cargo de todo lo relacionado con el programa de Reforma Agraria y con las siguientes condiciones fundamentales: de inspiración cristiana, no confesional, autónomo, dirigido por laicos, sin fines de lucro, y debiendo contar con un mínimo de aporte local, en bienes y/o dinero.
2. El préstamo del banco sería hecho directamente a dicho organismo. Igualmente, cualquier aporte nacional o extranjero, a cualquier título, al programa de Reforma Agraria, sería efectuado directamente a tal institución.
3. El programa Reforma Agraria se atendería a las normas que sobre el particular contenga la legislación respectiva de modo que en ningún caso sus condiciones de acceso a la propiedad pudieran ser más onerosas que las ofrecidas por la Reforma Agraria del Estado, a sus beneficiarios.
4. Los predios serían entregados a la institución que se cree, por medio de un mandato amplio e irrevocable, y con las correspondientes autorizaciones canónicas.

5. La institución no podrá dedicar los predios que se le entreguen a ningún otro fin que no sean su división y asignación en propiedad a los campesinos.
6. Solo podrán ser asignatarios de tierras los campesinos, dando preferencia a aquellos que actualmente laboran en los predios.

En cuanto al primer punto, la Conferencia Episcopal acordó encargar al INEDES la organización de un instituto, como también la preparación de una solicitud de crédito al BID.

Con base en el informe de su misión presentado por el director ejecutivo del INPROA al BID, el banco y la Conferencia suscribieron un convenio de asistencia técnica, con los siguientes objetivos:

- a) Examinar la posibilidad de establecer una institución privada sin ánimo de lucro, similar al INPROA de Chile, que tendrá la responsabilidad de desarrollar el programa privado de Reforma Agraria propuesto para sus tierras por la Iglesia católica en Ecuador; para el efecto recibirá títulos irrevocables de las tierras y todos los poderes necesarios para llevar a cabo el programa objeto del estudio.
- b) Elaborar un proyecto-piloto inicial de Reforma Agraria, que cubriría alrededor de 20 000 hectáreas de tierra propiedad de la Iglesia en ocho localidades del Ecuador, que beneficiaría a entre 1500 y 1800 familias. Tal proyecto favorecería preferentemente a familias que actualmente estén laborando dichas tierras.
- c) Preparar una solicitud de préstamo ante el administrador, con el fin de obtener recursos para llevar a cabo el proyecto-piloto.

Este documento se refiere a establecer un organismo ejecutor del proyecto y al estudio de factibilidad de un programa piloto de Reforma Agraria en predios de la Iglesia ecuatoriana.

Su presentación se ha adaptado, en los aspectos pertinentes, al esquema sugerido para proyectos de colonización, en la publicación

del banco *Orientaciones generales para la presentación de solicitudes de préstamos destinados a financiamiento de desarrollo agrícola* (1967).

Su elaboración se fundamentó en seis predios rústicos, seleccionados de un total de 26, que fueron puestos a disposición del proyecto por distintas diócesis de la Sierra. La selección de los predios se hizo tomando los siguientes criterios: accesibilidad; calidad de las tierras, promoción previa, social y económica, efectuada por otros organismos a los beneficiarios potenciales; ubicación territorial (en función del establecimiento de “centros de demostración”); facilidades de comunicación desde la capital del país, y representatividad de las condiciones típicas de la Sierra, en cuanto a explotación agrícola, tenencia y situación socioeconómica.

El presente estudio comprende un análisis global del sector agrícola del país, como marco de referencia indispensable para evaluar la importancia del proyecto de Reforma Agraria de la Iglesia del Ecuador. Este análisis se incluye en el Anexo IV del Proyecto de presentación de servicios a organizaciones populares rurales de la CESA, que se adjunta al presente estudio, y constituye la solicitud de financiamiento para el organismo ejecutor, presentada a la consideración de MISEREOR.

Además, este análisis global, que no se ha incluido en el cuerpo del estudio para evitar repeticiones, contiene las bases normativas respecto a los aspectos técnicos, sociales, operacionales y financieros del proyecto piloto de Reforma Agraria, en los seis predios seleccionados. Aquellas permitirán al banco decidir sobre su participación en el financiamiento del proyecto piloto, cuya ejecución exigirá la elaboración de proyectos específicos de cada uno de los predios considerados.

Debido a la carencia de planos topográficos y de estudios de suelos, la superficie de los predios, las unidades de explotación y, por tanto, la magnitud del proyecto, han sido establecidas tomando como base una capacidad de uso de los suelos obtenida por interpretación de fotografía aérea de escala 1:50.000. Por lo tanto, el proyecto está sujeto al error inherente a tal método de trabajo, a pesar de que en cada caso se complementó con afirmaciones generales en el terreno.

Conforme al esquema sugerido por el banco, este estudio incluye el análisis de las poblaciones beneficiarias del proyecto piloto, en el que

se proponen las bases de selección de las familias, su forma de acceso a la propiedad y la organización socioeconómica de los asentamientos. Dado que dicho análisis se ha basado en la investigación de campo y en la encuesta directa a las comunidades beneficiarias, los datos obtenidos permiten efectuar una preselección de las familias, lo que constituye un importante avance práctico para la ejecución del proyecto-piloto.

El estudio no analiza la situación legal de los predios en cuestión. Sobre el particular se ha hecho fe en lo declarado por las respectivas diócesis en cuanto al dominio de la propiedad y su disponibilidad para un programa de Reforma Agraria, previa obtención de las respectivas autorizaciones canónicas y definición referente al financiamiento del programa.

En la elaboración del estudio participó un equipo de profesionales ecuatorianos compuesto por Fausto Jordán B., Carlos Vallejo L., Ramón Valdez, Alfonso Avilés M. y Lautaro Ojeda S. El equipo contó con la asesoría de Hugo Jordán S. y Hernán Godoy U., en representación del INPROA de Chile.

Tanto el equipo como los asesores contaron en todo momento con la valiosa colaboración de Isabel Robalino B., secretaria ejecutiva del INEDES. Su aporte en lo profesional y organizativo fue decisivo para llevar a feliz término el estudio.

Los profesionales participantes desean testimoniar su especial reconocimiento a las reverendas madres lauritas Ivés Saitán, Luz Elena Jurado, Fabiola Gaybor, Fanny Pérez y Carmen Sargoza, y a las asistentes sociales Dila Bazante y Yolanda Jaramillo por su sacrificado trabajo de encuestar a 490 familias de comunidades y poblados. De las encuestas del caso se ha obtenido valiosa información sociológica para determinar criterios de selección de beneficiarios.

Igualmente expresan su agradecimiento a Juan Galecio S., representante de la Misión FAO en Ecuador; Pier J. Brunori, experto en Colonización de la Misión FAO en Ecuador; Claudio Scoto, director del Centro de Investigaciones y Enseñanza en Reforma Agraria; Fernando Iturralde, representante regional del BID; a los ejecutivos del IERAC: Eduardo Burneo, Ignacio Zambrano y Gustavo Medina, por el interés y apoyo que dieron al proyecto.

El organismo ejecutor y prestatario

Las centrales de servicios

Dentro del planeamiento cristiano del desarrollo socioeconómico, las centrales de servicios encuentran su sólido fundamento en el principio de subsidiaridad, tanto del Estado con respecto al sector privado como a la acción que dentro de este último puedan ejercer individuos, organizaciones menores y mayores. Es decir, aquellas acciones que el sector privado pueda ejercer con eficiencia a través de sus organizaciones, dentro del bien común de la nación (lo que implica control de su acción por parte del Estado), no debe el Estado reservárselas para sí, sino entregarlas a aquel, en la medida en que sus organizaciones se desarrollen y progresen.

Si se considera que las organizaciones socioeconómicas de los estratos más bajos de la población rural del país son incipientes y débiles, el Estado no podría delegar en ellas más acciones que aquellas muy elementales. Este vacío es subsanado por las centrales de servicio cuya finalidad es suplir la debilidad transitoria anotada, proporcionando aquellos servicios que las organizaciones no pueden darse a sí mismas.

Esquematizando la labor de las centrales de servicio, que actúan en función de la producción agrícola, se puede decir que aquella descansa en tres acciones fundamentales, simultáneas e interdependientes: promoción de las organizaciones socioeconómicas, asesoría técnica y asistencia crediticia (la promoción de las organizaciones implica un fuerte complemento educativo). Ninguna de estas acciones puede desarrollarse independientemente de las otras, sin sacrificar la efectividad de la labor global.

Las centrales de servicio y la Reforma Agraria

Metodología de la acción

La Reforma Agraria no es simplemente una distribución de los recursos de las tierras y las aguas, sino un proceso global de transformación de un orden socioeconómico extremadamente rí-

gido. Los problemas técnicos y económicos implicados no son los aspectos más importantes, el factor principal —del cual dependerá que la reforma cumpla sus metas en cuanto a la producción— es el campesino, que desarrolla su existencia en un mundo propio, con sistemas de valores y modos de vida substancialmente diferentes al de estratos más cultos y educados.

Es necesario entrar en ese mundo a través de una paciente y constante labor, con técnicas especiales de comunicación, que transformen sus sistemas de valores tecnológicos y culturales, para que pueda participar activamente y ser sujeto del cambio.

Esto implica una acción global, con un debido equilibrio entre la promoción de esos nuevos valores y los aspectos económicos y técnicos, que no puede terminarse con la ejecución de lo que constituyen propiamente los “proyectos de parcelación”, sino que debe continuar, en forma subsidiaria, hasta que los campesinos puedan valerse por sí solos. Por tanto, la acción global de una central de servicios frente a organizaciones campesinas de Reforma Agraria tiene el mismo fundamento y la misma finalidad que la ejercida con otras organizaciones populares del sector rural.

El marco conceptual es el reconocimiento del derecho del campesino a la propiedad de la tierra; en el reconocimiento del derecho de los beneficiarios a participar libremente en las decisiones que los afectan; en el reconocimiento de la necesidad de fomentar la cooperación entre los interesados como el medio más adecuado para promover su integración a la sociedad, y en el reconocimiento de la necesidad de que la tierra cumpla plenamente su función social, expresada en una máxima producción y productividad.

Los predios que entren en el programa tendrán el objetivo de favorecer a los campesinos, circunstancia que crea la necesidad de determinar un criterio de prioridad en cuanto a la oportunidad de acceso a la tierra. Dicha prioridad considerará primero a aquellos núcleos familiares cuya relación de trabajo con los predios haya sido más permanente.

Salvo excepciones, los campesinos favorecidos con la oportunidad de la propiedad de la tierra tienen limitados conocimientos técnicos y poca capacidad empresarial, ya que la rígida estructura

agraria no les ha proporcionado las oportunidades para el desarrollo de tales condiciones. Esta realidad impone al organismo ejecutor una grave responsabilidad, tanto con respecto a afianzar la suerte económica de los nuevos propietarios como con la sociedad, en el sentido de asegurar que la tierra sea empleada plena y racionalmente. Por tanto, para que el cambio se produzca en sentido positivo, desde una posición social y económica en la que los sujetos tienen que desarrollar iniciativa empresarial y aplicar normas técnicas y de convivencia para prosperar libremente, los beneficiarios deben ser decididamente apoyados y guiados, tanto en lo cultural como en lo técnico y económico.

Por otra parte, se necesita cierto tiempo para desarrollar trabajos de infraestructura en los predios, que permitan su venta en unidades económicas. Ello debe hacerse sin interrumpir el proceso productivo y con aporte en mano de obra de los propios beneficiarios, para reducir el costo de las obras y crear un sano sentido de propiedad basado en el esfuerzo propio. Por tanto, el acceso a la propiedad debe estar condicionado a un período previo de ajuste, tanto por la condición de los beneficiarios como por la de los predios.

Lo anterior estaría indicando un cierto conflicto entre el acceso a la propiedad y la imperiosa necesidad de que la tierra cumpla su función social de máxima producción y productividad. Sin embargo, este conflicto no es permanente, puesto que se debe a una condición transitoria del beneficiario, en cuanto a su capacidad para actuar como sujeto responsable. Siendo persona humana, esta condición es eminentemente remediable por medio de una labor de promoción del organismo ejecutor.

Los servicios

Se estimó que el organismo ejecutor debería organizarse para poder proporcionar los siguientes servicios, a los campesinos involucrados en el proyecto:

- Parcelación de predios agrícolas
- Selección de beneficiarios
- Asistencia organizacional

- Planificación agrícola (planes de explotación)
- Asistencia crediticia
- Asistencia técnica:
 - Extensión agrícola
 - Asistencia gerencial
 - Asesoría contable
- Asesoría legal:
 - Educación empresarial
- Asistencia comercial (mercadeo)

Los servicios descritos no difieren de los que normalmente una central de servicios debe estar en capacidad de ofrecer a cualquier organización socioeconómica campesina, salvo los dos primeros, que en este caso se consideran también “servicios” que se proporcionan a los campesinos.

Es obvio que el organismo capacitado para proporcionar los servicios anotados puede, sin ningún conflicto, extender su acción a organizaciones campesinas no involucradas en la Reforma Agraria. En ambos casos los servicios son dirigidos a una organización campesina que, en esta oportunidad, se genera por la ejecución de un proyecto de división de tierras. En el hecho, el organismo ejecutor extenderá su labor a otras organizaciones campesinas, que se estima reúnen a un mínimo de mil familias.

El organismo ejecutor podrá contratar parte de su acción con otras instituciones que desarrollen labores afines en el sector popular rural, en la medida en que ello sea factible, dado que la labor promocional popular —especialmente en lo rural— es aún incipiente y débil en el país.

La CESA

Antecedentes generales

El organismo ejecutor y prestatario del proyecto será la CESA, fundación de derecho privado, sin fines de lucro, debidamente es-

tablecida conforme a la legislación ecuatoriana, según consta en el acuerdo 9025 de 19 de mayo de 1967. Su fin es:

La promoción y educación campesina, inspirándose en los principios cristianos, mediante el establecimiento de servicios de asesoramiento y asistencia a las organizaciones campesinas en general, cualquiera que sea su adhesión religiosa o política, pero especialmente a las cooperativas, sindicatos, comunas y sus miembros.

Este proyecto está dentro de los fines de la CESA y taxativamente indicado dentro de los medios, en los estatutos de la organización. Si bien su existencia legal data del 3 de mayo pasado, ha venido operando de hecho desde enero de 1967, a través de una central regional, establecida en Guayaquil, para la atención de organizaciones campesinas de la Costa.

Dado que este proyecto se desarrollará en la Sierra y en áreas del norte y sur de Quito, CESA actuará en su carácter de estructura nacional, tanto por la dispersión de las áreas como por la magnitud del programa, sus repercusiones a nivel nacional e internacional, y por el financiamiento externo que estaría comprometido. En etapas posteriores del programa, y en la medida en que se puedan conformar núcleos regionales de Reforma Agraria, la CESA podría promover la creación de centrales regionales y delegar en aquellas partes o toda la ejecución de proyectos específicos.

De lo anterior se desprende que la CESA, en su dimensión nacional, no ha operado hasta esta fecha y que su acción comenzaría con la ejecución del presente proyecto.

El proyecto

Objetivos

Con la ejecución de este proyecto de Reforma Agraria se pretende cambiar la estructura de tenencia, como base para elevar el nivel de vida de 1240 familias; las que en la actualidad subsisten en condiciones infrahumanas, tanto en lo económico como en lo social.

Al cambiar la estructura de tenencia, será necesaria la construcción de obras de infraestructura como caminos internos, escuelas, núcleos de servicios, pequeños canales de riego, etc.; los que, complementados con trabajos de habilitación de tierras, de acuerdo a los estudios de suelos, permitirán una mayor y más eficiente utilización de los recursos naturales, elevando la producción de estas áreas e incorporando así a la vida económica y social del país a estos grupos humanos.

Es natural que este cambio en el tradicional sistema de vida de los campesinos y convirtiéndolos en propietarios que tendrán, además, la responsabilidad de dirigir la explotación de sus fincas, organizarse en cooperativas, etc., hace necesaria la dirección técnica y capacitación, que será proporcionada, sin caer en un excesivo paternalismo, por medio de sistemas que permitan en corto plazo obtener el cambio previsto y, además, asegurar la recuperación de las inversiones realizadas.

Por lo tanto, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos generales:

- Elevar el nivel de vida de los campesinos beneficiarios.
- Aliviar la presión socioeconómica existente en los predios y en las zonas aledañas a estos.
- Incrementar el volumen de producción de estas áreas, por medio de una utilización más adecuada de los recursos naturales y la diversificación de las explotaciones.

Para lograr estos objetivos se ha previsto la ejecución del proyecto con las siguientes metas:

- a) Redistribución de 49 173 ha entre 1240 familias.
 - 5985 ha son suelos que por sus características pueden ser utilizados en explotaciones agropecuarias. Esta tierra se distribuirá entre los beneficiarios en tres clases de fincas tipo.
 - 5305 ha de vocación forestal serán explotadas por medio de un convenio entre los beneficiarios y la institución ejecutora.

- 36 449 ha de pastos colectivos o páramos, zonas en las que en una primera etapa se desarrollará una explotación comunal de los hatos que poseen en la actualidad los beneficiarios y que se espera organizar cooperativamente a partir del quinto año del proyecto.
 - Como promedio general cada familia se beneficiará con 39,6 ha en total; sin embargo, varía esta extensión para cada unidad tipo, la que se detalla en el cálculo de las unidades agrícolas.
- b) Promover y orientar, financiando a su vez, la construcción o mejoramiento de 1240 viviendas.
 - c) Construir las obras de infraestructura que de acuerdo a las necesidades de cada zona se estimen necesarias.
 - d) Conceder crédito agropecuario individual y cooperativo a los beneficiarios, para el normal desenvolvimiento de los planes de explotación.
 - e) Incrementar el nivel educativo de los beneficiarios del proyecto y de los campesinos de las zonas, mediante cursos de educación formal, tanto en el campo agropecuario como en el de organización campesina, cooperativismo, etc.

Uso actual de la tierra

- Zula: administrado directamente, dedicado en su mayoría al pastoreo de los animales de los exhuasipungueros, sitiajeros, etc. Los propietarios mantenían exclusivamente un hato bovino de 175 animales, con una producción diaria que fluctuaba entre 180 y 250 litros de leche. Ya adquirida por el IERAC, se encuentra en la etapa de distribución de las tierras, tanto las parcelas individuales como las zonas de explotación comunal.
- Tepeyac: se encuentra administrado directamente por la diócesis de Riobamba. Se ha incrementado la formación de pastos, existen 30 ha de pastos de cuatro años y 70 ha de pastos formados en 1967. En lo que a explotación agrícola

se refiere mantiene anualmente una extensión de 5 ha de papas y 8 de cebada.

- Los otros cuatro predios, San Antonio, Cochicaranqui, Quitumba Grande y El Abra, se encuentran arrendados. Si bien se pudo comprobar una explotación de mayor volumen en estos predios (sin lograr obtener datos de producción), se pudo ver una mala utilización de los recursos y ninguna medida conservacionista; siendo además el arrendatario el único que se beneficia de estas explotaciones, a pesar de que existe sobre estos predios marcada presión demográfica.

Al aplicar el proyecto, no solo pasarán estas empresas a manos de 1240 familias, sino que se dará un adecuado uso a los suelos destinándolos a la explotación agropecuaria (5985 ha), a forestación (5305 ha) y a pastos comunales (36 449 ha).

Además —como se describe en detalle en el Anexo III— del cálculo de las unidades económicas, se cumplirán normas de rotación de cultivos y diversificación de la producción.

Beneficiarios

El proyecto de Reforma Agraria en predios de la Iglesia ecuatoriana tendrá como beneficiarios inmediatos a las familias campesinas que viven o trabajan en las haciendas ya individualizadas de Tepeyac, San Antonio, Cochicaranqui, El Abra, Quitumba Grande y Zula, en calidad de exhuasipungueros, de sitiajeros, arrimados o partidarios.

Dado que el número de familias que viven o trabajan en las haciendas en referencia es muy reducido e inferior a las posibilidades de reasentamiento que ellas ofrecen, el proyecto beneficiaría, además, a familias de comunidades campesinas vecinas a las haciendas, que constituyen núcleos densamente poblados por minifundistas o trabajadores sin tierra que serán seleccionados para recibir parcelas familiares. Se pretende con ello contribuir a solucionar el problema que presentan las comunidades de campesinos minifundistas, que cultivan

lotes exiguos que no constituyen unidades económicas, otorgando a un número de ellos el acceso a una propiedad familiar.

Por otra parte, como condición *sine qua non*, se exigirá a los beneficiarios seleccionados la cesión del lote o lotes que posean en la comunidad (en caso de tenerlos) a otros minifundistas vecinos, en condiciones de precio y pago equivalentes a aquellas con que ellos obtendrán las parcelas familiares. De este modo, el proyecto beneficiará indirectamente a las familias de la comunidad que, no habiendo sido seleccionadas para obtener parcelas, tendrán la posibilidad de ampliar o consolidar sus pequeños lotes en unidades agrícolas mayores.

En el caso de la hacienda Zula, los beneficiarios están siendo seleccionados por el IERAC entre las familias que trabajan en la hacienda y en las comunidades vecinas de Totoras, Shumid, Copshi y Chipcha, que recibirán la atención técnica, social y crediticia del organismo ejecutor que contempla este proyecto.

Población actual del área

El proyecto comprende cinco predios de la Iglesia y uno del IERAC ubicados en la meseta interandina de la Sierra ecuatoriana, que es la región más densamente poblada del país y que presenta la mayor presión demográfica sobre el suelo. El 60 % de la población agrícola del Ecuador se ubica en la Sierra y el número de habitantes por cien hectáreas alcanza en esta región a 296,5. A su vez, la mitad de la población agrícola de la Sierra está concentrada en las provincias de Chimborazo, Imbabura y Pichincha, donde se sitúan los predios que constituyen el proyecto piloto de Reforma Agraria, y más del 80 % corresponde a familias que operan minifundios o que son trabajadores sin tierras.

Dentro de esta situación, el proyecto tiene un alcance que excede su inicial cuantificación, porque se realizará en el área andina que presenta las condiciones más críticas de presión demográfica y de tenencia de la tierra, por lo que su efecto de demostración y su eventual extensión tendrán una significación mayor.

Número de familias establecidas

El número de familias que habitan o trabajan en las haciendas incluidas en el proyecto alcanza a 312 y, según su estatus ocupacional, se distribuyen así:

Cuadro 1

Número de familias que habitan y/o trabajan en cada predio

	Exhuasipungueros	Sitiajeros	Partidarios	Total de familias
Tepeyac	11	-	-	11
San Antonio	12	-	-	12
Cochicaranqui	10	5	-	15
El Abra	21	-	4	25
Quitumba Grande	20	4	-	24
Zula	55*	170	-	225
TOTAL				312

* Incluye siete empleados de la hacienda.

Número de familias que se establecerán

Las posibilidades de asentamiento en cada una de las haciendas y su capacidad disponible, descontadas las familias que actualmente viven o trabajan en ellas, alcanza el siguiente número:

Cuadro 2

Número de posibilidades de asentamiento en cada una de las haciendas

	Capacidad de asentamiento	Familias actualmente establecidas	Capacidad disponible de comunidades vecinas
Tepeyac	120	11	109
San Antonio	200	12	188

Cochicaranqui	65	15	50
El Abra	75	25	50
Quitumba Grande	120	24	96
Zula	660	225	435
TOTAL	1240	312	928

Como se puede observar, el número total de familias beneficiarias directas del proyecto alcanza 1240. De ellas, 312 corresponden a familias que actualmente viven o trabajan en las haciendas y 928 a familias minifundistas de comunidades vecinas a las haciendas. A las cifras anteriores pueden agregarse como beneficiarias indirectas del proyecto, las familias que recibirán los minifundios cedidos por las familias seleccionadas.

Descripción de los beneficiarios y criterios de selección

Aunque la situación de cada una de las haciendas difiere en cuanto al número y la cercanía de los núcleos de población campesina externos a ellas, en todas las haciendas existen varios núcleos de poblaciones, por lo que ha sido necesario determinar, en primer lugar, los poblados o las comunidades que serían beneficiarios del proyecto y, en segundo lugar, establecer criterios de selección de las familias beneficiarias dentro de esos núcleos de población.

Como criterios de selección de las poblaciones se estableció, en primer lugar, su dedicación a la agricultura, lo que permitió excluir algunas que, aunque cercanas a las haciendas, estaban más orientadas a actividades comerciales. Un segundo criterio de selección consistió en la necesidad de tierras, manifestada en la mayor densidad y presión demográfica. En tercer lugar, se estableció el criterio de dar preferencia a poblaciones campesinas que cultivasen tierras de condiciones agrícolas y climáticas semejantes a las de la respectiva hacienda.

Origen de las nuevas familias

El estudio de las características de unas treinta de estas poblaciones campesinas, la mayor parte a través de visitas directas, ha permitido aplicar los criterios señalados y seleccionar para cada hacienda, según un orden de prelación, los poblados o comunidades beneficiarias que se indican a continuación.

Tepeyac

En esta hacienda se estimó que tres poblaciones campesinas presentan condiciones adecuadas para ser beneficiarias del proyecto: Pangor, llamada también Juan de Velasco, villorrio campesino situado a dos kilómetros de la hacienda, formado por 82 familias que se caracterizan por su espíritu de trabajo y afán de superación.

La comunidad campesina de Guayllabamba, situada a 32 kilómetros de Tepeyac, que experimenta una aguda necesidad de tierra, hallándose enclavada en el interior de la hacienda del mismo nombre. Sus condiciones sociales, culturales y de trabajo son en general satisfactorias.

La comunidad campesina de San Juan Guabug que, aunque dista varios kilómetros de Tepeyac, comparte sus características agroclimáticas y está compuesta por campesinos pobres, con buenas disponibilidades para el trabajo y que poseen cierta experiencia migratoria dentro de la región, a la que se han visto obligados por la pequeña extensión de sus propiedades agrícolas.

San Antonio

Debido a su proximidad de Quito, no hay en torno a esta hacienda muchas poblaciones exclusivamente campesinas, como ocurre en las haciendas ubicadas en las provincias de Chimborazo e Imbabura.

Como población beneficiaria del proyecto de Reforma Agraria de esta hacienda se estimó que puede ser el poblado campesino de Píntag, situado en un área de grandes haciendas y compuesto por 236 familias de agricultores muy pobres, poseedores de minúsculos lotes,

que atraviesan actualmente por una grave crisis económica debido a las restricciones de trabajo en las haciendas circundantes.

Presentan también posibilidades de ser beneficiarias familias campesinas que habitan en los pueblos de Alangasí y Sangolquí o en sus inmediaciones.

Cochicaranqui

En esta hacienda la comunidad beneficiaria “natural” es La Rinconada, en atención a su proximidad inmediata a la hacienda, a la premiosa necesidad de tierras de su población y al hecho de que Cochicaranqui constituye la única área para su expansión.

El Abra

Para esta hacienda han sido consideradas las comunidades denominadas El Abra y Paniquindra, que están contiguas a la hacienda y comparten sus características agrícolas. Están compuestas por 42 y 167 familias minifundistas o sin tierras, respectivamente, que en forma análoga a lo que ocurre en La Rinconada, mantienen una gran expectativa sobre las posibilidades de Reforma Agraria en la hacienda vecina.

Quitumba Grande

En esta hacienda las familias campesinas del pueblo de Imantag presentan las mejores características para ser beneficiarias del proyecto. Gran parte de sus familias trabajan en las haciendas vecinas; entre ellas, en Quitumba Grande como jornaleros o sitiajeros.

Puede ser también beneficiaria la comunidad Loma Negra, compuesta por cuarenta familias, que colinda con la hacienda y que está interesada en sus páramos. Ofrecen, asimismo, posibilidades de ser seleccionadas algunas familias de la localidad de Irubincho, que es también contigua a la hacienda.

Todas las poblaciones mencionadas anteriormente cumplen los requisitos establecidos como criterios de selección: son poblaciones de

campesinos, no disponen de tierras suficientes y están próximas a las haciendas o bien cultivan tierras de características similares; muestran, además, aptitudes de trabajo y de iniciativa.

Recursos e ingresos actuales de las familias

Las familias que serán beneficiarias del proyecto están constituidas por minifundistas pobríssimos que practican una agricultura de consumo directo, que les permite una subsistencia muy precaria, con déficit de calorías. Su forma de producción y consumo directo se realiza en gran parte al margen de la economía de mercado, razón por la cual la determinación monetaria del ingreso actual de las familias es muy difícil. No obstante, una evaluación aproximativa de sus ingresos indicaría sin duda que corresponden a los niveles más bajos del Ecuador.

Una familia típica de las encuestadas se compone de 4,5 personas y su haber o “capital” está compuesto por un lote de terreno de 1500 m², una vaca, dos ovejas, algunos animales domésticos (aves y cuyes), una choza de adobe y paja, más los implementos primitivos de labranza. Su ingreso proviene del trabajo de los miembros que la componen: los hombres trabajan la tierra y tienen un ingreso adicional como partidarios o jornaleros, con un salario de entre seis y ocho sucres diarios; las mujeres practican la artesanía en forma de tejidos o alfarería destinada al consumo y al trueque por granos o productos alimenticios. Los niños contribuyen al cuidado de los animales. En estas condiciones, una familia típica de las que se beneficiarían con el proyecto tendría un ingreso anual aproximado, en términos monetarios, de dos mil sucres, es decir, alrededor de cien dólares anuales.

Organización interna del programa de Reforma Agraria

Tipos de organizaciones campesinas

Los campesinos en Ecuador se agrupan en varios tipos de organizaciones:

Sindicatos campesinos

Concentran especialmente a los trabajadores del campo que tienen relación de dependencia con un patrono; pero también a campesinos propietarios de pequeñas parcelas y que al mismo tiempo trabajan para las haciendas.

Comunas

Es una organización de tipo tradicional cuya existencia se remonta a la época colonial. Está protegida por la Ley de Comunas, que concede personería jurídica a estas organizaciones, que son al mismo tiempo de tipo económico y social, y constituyen la organización político-administrativa al nivel de base. La comuna adquiere la personería jurídica una vez que sus componentes llenan los requisitos legales previstos para la organización de su Cabildo. Las comunas son propietarias de tierras, que sus miembros explotan parte en común y parte en parcelas individuales, en las que se asientan las viviendas, generalmente agrupadas en pequeños núcleos urbanos. Los comuneros suelen también trabajar, además de sus tierras propias, como jornaleros en explotaciones agrícolas grandes.

Además de estas dos formas, existen “ligas campesinas” y diversas asociaciones de campesinos, como las llamadas “colonias”, que se organizan para la adquisición de tierras, generalmente baldías. Finalmente, en los últimos años, se ha desarrollado la organización cooperativa entre los campesinos.

El trabajo de la Misión Andina, que es labor de desarrollo de la comunidad rural, se desenvuelve de preferencia en el ámbito de la comuna, y el IERAC ha preferido la promoción de las cooperativas de acuerdo a la ley.

Tipo de organización escogida por el programa y su análisis legal

Para este proyecto se ha considerado conveniente la promoción de cooperativas entre los beneficiarios del programa, tanto por razones

de orden legal, ya que la cooperativa goza de especial protección de la ley como por ser la organización más adecuada en lo socioeconómico.

Comercialización agropecuaria

El mercado regional

La Sierra o región Interandina se caracteriza por una estructura productiva tradicional. Mantuvo y mantiene patrones casi permanentes de “cultivos de altura”, cuya variación y mejoramiento ha sido muy leve a través de los años. En general, parece que los agricultores y campesinos han sido poco receptivos a las motivaciones de cambio que, aunque lentamente, se han tratado de introducir en el área rural. Esta casi nula receptividad quizá sea una consecuencia más de la defectuosa estructura de tenencia de la tierra en el país, y particularmente en la región serrana, donde las relaciones socioeconómicas de los elementos activos del sector agropecuario han sido siempre obstaculizadas por la existencia de instituciones y normas de extracto semifeudal.

Los canales de comunicación entre los centros de información y la masa receptora agrícola no han operado libremente, impidiendo o distorsionando la difusión de la información técnica o cultural emanada. Por otra parte, la falta casi absoluta de recursos de capital en el sector agropecuario minifundista ha sido el gran obstáculo para que no se canalicen positivamente las innovaciones técnicas; de allí que los mencionados patrones de cultivo se han mantenido estáticos, cualitativa y cuantitativamente.

Maíz, patatas, cebada, trigo, hortalizas y legumbres constituyen los cultivos tradicionales de la Sierra. En cuanto a la ganadería ovina, se ha notado en las dos últimas décadas un acentuado decrecimiento, aunque los esfuerzos gubernamentales de los últimos años han propiciado un relativo aumento poblacional con razas mejoradas. Sin embargo, los volúmenes de producción actual son insuficientes para satisfacer la demanda industrial. En cuanto a la ganadería bovina, si bien su desarrollo es notable en las grandes haciendas, la oferta es escasa en el mercado interno, en virtud de su estructura defectuosa y

particularmente por la presencia de un sinnúmero de intermediarios cuya gestión dificulta las relaciones de mercado. Estos defectos de estructura inclusive provocan la salida ilegal de producción bovina a mercados externos, sin que satisfaga previamente la demanda local.

Tiene especial interés en la estructura productiva regional el cultivo de hortalizas y legumbres, cuya demanda notoria a predios estimulantes, ofrecida en los centros urbanos de la misma región y del Litoral particularmente, es satisfecha con la producción de los agricultores serranos, generalmente minifundistas. Hay que admitir que en este renglón productivo se presentan magníficas perspectivas de desarrollo, toda vez que los hábitos de consumo de hortalizas y legumbres crecen paulatinamente.

Sistemas de comercialización regional

Los sistemas de comercialización agropecuaria no están definidos adecuadamente. La existencia de varias clases de intermediarios caracteriza el sistema de compraventa de la producción. Las actividades de acopio o recolección de producto para fines comerciales, la efectúan en su mayor parte agentes intermediarios locales, particularmente en áreas de minifundio.

Los tipos de intermediario varían en función del volumen de su gestión, desde los llamados “buscavidas” o pequeños comerciantes que recopilan la producción agropecuaria a nivel de finca en muy limitados volúmenes, haciendo trueque con productos de consumo primario (gasolina, kerosene, sal, azúcar, vestidos, etc.), hasta los llamados “consignatarios” locales, que compran la producción agropecuaria a nivel de centros poblados y la redistribuyen en venta a través de intermediarios menores.

En la economía monetaria incipiente de los pequeños agricultores, tiene importancia fundamental la gestión comercial directa que ejercen en los mercados locales o periféricos de las áreas de producción vendiendo, semanal o temporalmente, la producción de sus pequeñas parcelas. La existencia de las ferias semanales o quincenales de los poblados serranos es una muestra de organización primaria o tradicional,

que absorbe parte de la producción regional de los minifundistas a la vez que satisface sus más primordiales necesidades de consumo.

En muy contadas comunidades campesinas se encuentran organizaciones cooperativas de comercialización. Las existentes no han logrado robustecer sus sistemas, principalmente debido a la falta de asistencia técnica u orientación en materia de comercialización, siendo su gestión eminentemente espontánea y en volúmenes no representativos.

1 de noviembre de 1967



Representantes del IERAC reunidos
con un grupo de campesinos, 1962



Fausto Jordán junto con mujeres indígenas. IERAC, 1963

Se expone de modo directo la dinámica interna que se estaba produciendo durante la acción y dirección de la Reforma Agraria. Aquí se indica la escala microsocia con la cual el marco institucional del IERAC estuvo llevando a cabo el proceso.

La Ley de Reforma Agraria: su repercusión en la estructura social y económica y consecuencias de sus efectos dinámicos (1967)⁵

Limitaciones y marco del trabajo

Para presentar este trabajo consideramos que todos los participantes conocen la Ley de Reforma Agraria promulgada el 11 de julio de 1964 y las reformas introducidas por la Asamblea Constituyente de 1967.

Por tanto, el trabajo se limita a analizar el marco de las disposiciones legales de la Ley de Reforma Agraria vigente; no hay lugar para planteamientos filosóficos generales en cuanto a una política de Reforma Agraria en el más amplio sentido de lo que con ella se entiende, sino que se basa en los hechos que, durante los tres años de su vigencia, se han logrado y las repercusiones socioeconómicas en la estructura de la producción y el poder económico, político y social que caracteriza a un país subdesarrollado de América Latina.

Así, el instrumento jurídico vigente da el marco al que debe atenderse nuestra exposición, donde la eliminación de las formas precarias de tenencia, la intervención en predios del Estado y las expropiaciones, aparte de las reversiones, son las bases del procedimiento jurídico

5 Contribución del Instituto Indigenista Ecuatoriano al Segundo Congreso de Sociología Ecuatoriana, a realizarse en la ciudad de Guayaquil, del 18 al 22 de diciembre de 1967.

aplicado, sujeto desde luego a los amplios márgenes del máximo permisible de la propiedad rústica en nuestra nación.

Antecedentes y objetivos que inspiraron la Ley de Reforma Agraria

El deseo del Gobierno al modificar la base jurídica de la estructura agraria fue dar lugar a una mutación para levantar un país armonioso, justo y dinámico, y que el ciudadano ecuatoriano disfrute de un nivel de vida mejor. Se proponía atacar las bases del problema agrario, dado que del sector agrícola dependen los mayores impulsos económicos y que estos significarían la redención del país en general, siempre y cuando este sea objeto de mejores relaciones de trabajo, dé lugar a la creación de verdaderas empresas agropecuarias y que no basen su producción únicamente en la clásica explotación de la tierra sujeta a los postulados medievales del uso, goce y abuso de la propiedad privada a la cual siempre se añadió la explotación del hombre por el hombre.

Además, se proponía la modificación de base institucional tradicional y regresiva de la tenencia de la tierra, la que viene produciendo una alarmante y peligrosa desigualdad en la distribución del ingreso y, por tanto, en lo económico, lo político y lo social. El latifundio, en razón de su extensión, detenta el poder de los recursos agrícolas y de la fuerza de trabajo, mientras por el otro extremo una gigantesca población campesina realiza arduos esfuerzos por la supervivencia en el sector marginal, dado que se ubica entre los minifundistas, los campesinos sin tierras y los trashumantes braceros errantes y que no alcanzan a satisfacer sus elementales necesidades sentidas, presas de la indigencia, la promiscuidad, la proliferación, a lo cual se suman la ausencia de oportunidades, el analfabetismo, su alta tasa de crecimiento, distanciándose cada vez más de alcanzar su incorporación al incipiente desarrollo económico y social en el que participan los incorporados por ancestro; en el fondo, las oportunidades no son globales, en cambio el problema se traduce en radical, apremiante,

incomprendido y sin toma de conciencia por quienes tienen el poder de las decisiones económicas, políticas y sociales.

Existen, según el Censo Agropecuario de 1954, dos polos que definen la angustiada injusticia de la relación hombre-tierra: el latifundio y el minifundio; en ese año se registraron 1369 explotaciones mayores a 500 ha, con una superficie total de 2 706 700 ha; o sea el 45,1 % de la tierra agrícola disponible, mientras 251 686 explotaciones eran menores de cinco hectáreas, y alcanzaban apenas al 7,2 % de la superficie agrícola. A esto se añade que tan solo el 16 % de la superficie total de las explotaciones mayores a 500 ha se encontraban en condición cultural de tierra de labranza, dando lugar a que su productividad y rendimientos por hectárea se encuentren en el último renglón de los países americanos.

Esta distorsión en la relación hombre-tierra origina las instituciones anacrónicas que regulan las relaciones de uso y tenencia de la tierra y viceversa, dando lugar a un círculo vicioso, donde pocos reconocen que son las anacrónicas formas precarias de uso y tenencia de la tierra las que obstaculizan la implantación de nuevas técnicas y adelantos tecnológicos en la producción, la administración rural y, en general, en la organización empresarial que se compadezca con la época en que vivimos.

Los precios de los productos provenientes del sector agropecuario aumentan día a día; esto revela la insuficiencia de la producción y pone de relieve que la defectuosa estructura de la producción es una consecuencia de la estructura de tenencia de la tierra, que amenaza de forma explosiva y desde varios ángulos el desarrollo del país.

En estas condiciones, es objetivo básico y fundamental una Reforma Agraria dinámica e intensa para dar lugar a una nueva estructura social, que dé paso a un marco institucional menos rígido en las relaciones de tenencia y uso de la tierra, para “convertir a la agricultura ecuatoriana en un productivo negocio de campesinos y empresarios agrícolas, procurando que la tierra se constituya en un verdadero factor de producción y no en mera forma especulativa de venta”. Se propuso, además, mediante la Ley de Reforma Agraria de-

mocratizar la distribución de los ingresos, promover movilidad social y formar una verdadera sociedad democrática.

La verdadera vinculación del trabajo a la tierra sería la base que origine el derecho a la propiedad y se proponía crear una nueva estructura del régimen de dominio. “De acuerdo con esto, se debe reconocer el derecho de propiedad sobre aquellas tierras que están explotadas económicamente y que cumplen con su función social”.

Se convino también en la necesidad de medidas complementarias (crédito, asistencia técnica y social, fomento de la educación, promoción del cooperativismo, entre otras), que completen la acción de un proceso en un país considerado marginal en muchos aspectos por el gran sector de la población que se encuentra abandonado a su propia suerte, sin que el Estado haya concurrido con todo su contingente para liberarlos de la miseria, el caos, la desocupación, etc.; factores que a la postre se traducen en un grave problema social.

Se propugna entonces:

- Expropiaciones de tierras explotadas en forma absentista o defectuosa.
- Reversión de tierras incultas.
- Eliminación de toda forma precaria de tenencia de tierra con fines agrícolas.
- Integración del minifundio.
- Intervención en haciendas del Estado.

No hay intención de pulverizar la propiedad, sino de dar lugar a la creación de unidades agrícolas productivas, de tamaño adecuado, en las que deben entrar en juego eficiente los factores de la producción.

El éxito de una acción de esta naturaleza debería estar garantizado por un permanente apoyo político incondicional frente al proceso iniciado, donde la evaluación periódica e imparcial habrá de ser el tónico que detecte errores y aciertos, pero, en sí, la empresa deberá transformarse en irreversible y pertinaz, para lo cual la fluidez financiera deberá considerarse la condición consecuente y creciente de

la política gubernamental. El proceso se inspiró, además, en que la ley sería legítima y apropiada norma de acción para lograr un auténtico desarrollo de la economía agropecuaria y determinante de un nuevo estatus social del país.

Inventario de las auténticas realizaciones en tres años de Reforma

No vamos a considerar las acciones que el organismo ejecutor desplegó en las áreas de reciente y vieja colonización; o sea, se excluye la revisión de títulos, la racionalización y legalización de la posesión de la tierra tal como fueron definidas esas acciones en los programas de trabajo; dado que debe ser considerada la Reforma única y exclusivamente en las áreas de asentamiento tradicional y donde la presencia de la estructura del poder tipifica la defectuosa relación hombre-tierra por ancestro y herencia; es decir, descartamos los programas típicos de la colonización que la política agraria ecuatoriana es consciente de que únicamente es medida coadyuvante al cambio de la estructura de tenencia y uso de la tierra; tampoco se hará referencia a otros programas complementarios que, en forma limitada y de acuerdo a sus recursos, dispensa el instituto ejecutor.

Para cuantificar la repercusión de la Reforma Agraria en la estructura política, económica y social se ha de utilizar comparativamente la situación de tenencia en 1954, según el Censo Agropecuario por tamaño de explotaciones con el área que ha sido objeto de intervención y el número de familias que se han beneficiado con dicha acción; es al momento la única forma de lograr determinar la incidencia que la ley y el organismo ejecutor han logrado con todas las limitaciones y cortapisas que han surgido, ya sea en forma premeditada o al paso del proceso.

Cuadro 1

Distribución de las explotaciones agrícolas por tamaños

Tamaño de las explot. hectáreas	Número de las explot.		Superficie	
	N.º	%	Miles de ha	%
Menores de 5,0	251 686	73,1	432,2	7,2
De 5,0 a 19,9	57 650	16,7	565,8	9,4
a) de 20,0 a 99,9	27 742	8,1	1138,7	19,0
b) de 100,0 a 499,9	5787	1,7	1156,3	19,3
c) de 500,0 o más	1369	0,4	2706,7	45,1
Totales	344 234	100	5999,7	100
A B C	34 898	10,2	5001,7	83,4

Nota. Tomado del Censo Agropecuario de 1954.

Cuadro 2

Inventario de predios del Estado y propiedad privada intervenidos, incluidas las reversiones 1964-1967

Nombre del predio	Extensión (o superficie negociada) ha	Número de familias beneficiadas
1. Predios del Estado		
San Agustín de Cajas	1696	120
Zumbahua	13 000	800
Santa Rita	2500	180
Tuban Juripillos	1500	71
La Playa	85	16
Tenguel	18 000	870
San Vicente de Pusir	9367	608
Carpuela	218	99
Pesillo	2350	350
Colta Monjas	2955	160
Chuichun	1056	81
Chuquipata	85	30
Isinche	80	25

Subtotal	52 912	3410
2. Otras instituciones		
Zula	38 000	660
Guantug	30 000	1000
Subtotal	68 000	1660
3. Particulares		
Huasaganda	9000	900
Ñansa	11 000	800
Grecia	4000	300
María Isabel	1898	250
La Isla	2000	160
Inés María	3200	205
Barropungo	8000	150
Gonzalo Jácome	4800	100
Félix Castro	6000	176
Banco Central	800	40
Ruidoso	1561	65
Suya	1700	70
Papayal	13 945	622
Eugenia	3242	550
Varios	1291	8
Vista Alegre	141	43
María Mercedes	4791	432
Paciencia	2400	170
Aguatacal de Arriba	14 000	500
Josefina-Angelita	2789	43
Pajonal	3000	105
El Tablón	489	51
S. Vicente y R. Colorado	5842	256
C. Agr. Carchense	884	226
Subtotal	106 673	6722
Gran total: 39 predios	272 685	11 792

Nota. Tomado de publicaciones del IERAC. No se incluyen tres predios de la Junta de Recuperación Económica de Loja y Zamora Chinchipe que fueron intervenidos.

Del análisis comparativo del cuadro 1 y el cuadro 2, y tomando en cuenta que en la intervención existen originalmente predios inferiores a las cien hectáreas, vemos, sin embargo, que según el Censo de 1954 las propiedades mayores a cien hectáreas controlan el 64,4 % de la tierra agrícola⁶ del país; por tanto, disponen de la mayoría de los recursos, de la infraestructura estatal, del acceso a la asistencia técnica y del crédito, mientras en las propiedades menores a veinte hectáreas su significado apenas alcanza al 16,6 de la superficie agrícola con una concentración de 309 336 explotaciones; estas cifras demuestran, a su vez, que cuantitativamente, entre los dueños de 7156 explotaciones se concentra un gran poder económico y social, el mismo que se acentúa si consideramos que entre los dueños de las explotaciones de 500 ha en adelante se refleja el poder económico, social y político del país, con mayor afianzamiento que entre los propietarios de las 7156 explotaciones descritas.

El cuadro 2 nos indica que de las 34 898 explotaciones se han intervenido 39, las cuales en su mayoría corresponden a las mayores de 500 ha, y que, comparando la incidencia únicamente en las 1369 explotaciones de este tamaño, la repercusión alcanza únicamente el 3 % del número de estas explotaciones, con lo cual se han eliminado en 39 predios los patrones semif feudales de las relaciones de trabajo, mientras que se ha dado acceso a 11 792 familias en 227 685 ha, mejorándose substancialmente la relación hombre-tierra, eliminándose las formas precarias que subsistían y dando paso a la organización de nuevas unidades de explotación, ya sean en forma individual o cooperativa y en algunos casos mixta (huerto familiar y empresa cooperativa).

Sin embargo, la comparación entre las realizaciones y las condiciones que prevalecían en la estructura de uso y tenencia demuestra que, a los tres años de la Reforma Agraria, la incidencia cuantitativa no

6 La "tierra agrícola" comprende la tierra arable y la dedicada a pastos naturales en las explotaciones. La "tierra arable" es la tierra cultivada permanente, la destinada a cultivos de temporada, la consagrada a pastos artificiales y la dejada en barbecho (documento preparado por M. J. Sternberg, FAO-Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, Roma, Italia, 20 de julio-2 de julio de 1966).

es de gran repercusión, por muchas y varias causas que no se pueden analizar en este trabajo, pero que se dirá al finalizarlo.

De la simple apreciación cuantitativa no se pueden sacar conclusiones solventes, será necesario analizar los factores cualitativos de esta pequeña mutación para tener un conocimiento pleno de los alcances y repercusiones, especialmente en el campo social, de los logros hasta aquí obtenidos.

La liquidación de formas precarias de tenencia

La Ley de Reforma Agraria legisló en forma especial y tipificó como en ningún otro caso la liquidación del huasipungo; además, determinó un plazo para la terminación de este proceso. El organismo ejecutor volcó toda su acción para dar cumplimiento a lo dispuesto; bien se puede asegurar que legalmente esta forma precaria de tenencia fue eliminada, no así la de los arrimados, aparceros, *yanaperos*, sembradores, finqueros, ayudas y otros, acción que se vio detenida por la ausencia de recursos financieros.

La eliminación del huasipungo, si bien es cierto que determinó el fin de las oprobiosas y denigrantes relaciones de trabajo, y además, dio al traste con la ignominiosa dependencia paternalista, no motivó en cambio, a un mejoramiento de la relación hombre-tierra, lo cual puede acarrear un problema creciente en el área rural, dado el número y marginalidad en que se debaten esas comunidades de hecho.

Veamos en cifras el cuadro 3:

Cuadro 3

Resumen del proceso de liquidación de huasipungos y arrimados al 31 de mayo de 1967

Provincia	Número de predios	Familias beneficiadas n.º	Superficie adjudicada ha	Promedio familiar	
				Provincial	Nacional
Carchi	75	672	1266,23	1,88	
Imbabura	74	1013	3184,49	3,14	
Pichincha	378	3595	7200,12	2,00	

Cotopaxi	151	2311	9058,32	3,92	
Tungurahua	69	552	795,39	1,44	
Chimborazo	246	3245	9055,22	2,79	
Bolívar	12	169	578,75	2,95	
Cañar	40	579	1459,52	2,52	
Azuay	89	1130	2872,50	2,54	
Loja*	34	265	1491,60	5,63	
TOTAL	1168	13 558	36 962,14		2,73

* Arrimados, provincia de Loja.

Nota. Tomado de IERAC, *Cuadernos de la Reforma Agraria* n.º 2, año 1, julio de 1967.

El proceso de liquidación de arrimados en Loja merece el siguiente comentario: en algunos casos, el excedente del 10 % del área en que debían recibir en propiedad los precaristas fue, en contados casos, negociado en compraventa directa con la participación del IERAC; la generalidad del precarismo vivió una situación diferente a la de los huasipungueros, por, entre otras características intrínsecas, las étnicas y de nivel cultural que aventajan en mucho a las de los exhuasipungueros; sin embargo, la relación hombre-tierra es comparativamente mejor; de todas formas, no deben olvidarse las condiciones limitantes de los recursos agrícolas de Loja.

En el número de beneficiarios, que se anota en el cuadro 3, no se incluyen los títulos provisionales otorgados a 2507 familias que, por ser campesinos de asentamiento tradicional de predios de la Asistencia Social, recibirán la cuota de tierra necesaria para integrar sus minifundios, ya sea en forma individual o a través de empresas cooperativas.

Se especula que grupos de exhuasipungueros están migrando de forma creciente a los centros poblados, pero no existe ningún registro serio para aseverar esto. Por estudios parciales realizados en áreas de exhuasipungo se conoce que hay una sensible disminución en el consumo de alcohol; ocupación en el laboreo de sus tierras en días feriados y festivos, dado que hoy están en condiciones de ofrecer su mano de obra a quien más paga, anotándose que, con tal fin, hay una movilidad sin precedentes. De todas maneras, esta aseveración

encierra también una relatividad en el sentido de que la condición de este exprecarista es de distinta apreciación, conforme a su localización; o sea, que si se aleja de los centros poblados más significativos o si su localización está en una zona que se caracteriza por la existencia de latifundios, como es el caso de la provincia de Chimborazo, donde el triángulo latifundio-precarismo-comunidad tipifica su condición, que es diferente a la anterior.

Las migraciones de precaristas siempre han existido y se han agudizado desde que el sistema vial dio lugar a una mayor movilidad, que permitió notar las diferencias entre ciudad y campo. Los precaristas cercanos a las ciudades establecen en forma intuitiva las oportunidades que tienen de ofrecer su mano de obra en las construcciones de los centros poblados y utilizar su disponibilidad de fuerza de trabajo en los días de descanso; así podemos asegurar que, para estos, el ingreso tiende al alza, aunque su marginalidad no les permite organizarse y convertirse en pequeños propietarios vinculados permanentemente a sus tierras.

No se puede decir igual cosa de los exprecaristas de Azuay y Cañar, donde la variación del orden social no es igual que en otras áreas de la Sierra y en muchos casos persiste la dominación y la subordinación. Como se demuestra, la situación actual no se puede generalizar, pero existen algunos denominadores comunes.

Mientras el complejo latifundio-minifundio subsista como una consecuencia de las defectuosas relaciones de trabajo, no hay lugar para que las fuentes de ocupación y los objetivos del empleo den acceso a una gran masa campesina sin tierras y mejore la condición de los minifundistas, dando lugar, por tanto, al desarrollo socioeconómico que permita asegurar trabajo digno en el área rural a los campesinos.

No nos ocuparemos de analizar la situación del finquero, dado que este no significa aún un número apreciable dentro de las realizaciones, en gran parte en razón de la defectuosa disposición jurídica de la ley, que quita efectividad y dinamismo para que se produzca una redistribución significativa en favor de los finqueros, consolidando su tenencia precaria de ancestro.

La condición de los sembradores de arroz es alarmante: no existe atención para el problema; estos trashumantes campesinos tienen la condición más oprobiosa del precarista: son presa de la explotación permanente del fomentador y del intermediario; el abandono a su propia suerte es una grave responsabilidad de la sociedad, y sus posibilidades de tener un trato jurídico que elimine esa situación servil no han sido abordadas con entereza y decisión. Se está tratando de reglamentar para que su condición precaria no sea tan ignominiosa, pero, en el fondo, no se trata de darle acceso a la tierra como propietario.

En resumen, el único precarismo que recibió trato preferencial, según la ley, fue el huasipungo, pero para legalizar su pequeña parcela, emanciparle de la condición servil y las relaciones oprobiosas de trabajo, dándole una movilidad horizontal, en muchos casos limitada, aparte de que su relación hombre-tierra no cambió; es a un mejoramiento de esa relación a donde debe canalizarse la organización de los exhuasipungueros.

Elementos de una evaluación preliminar del proceso de liquidación de huasipungos, de un grupo de trabajo dirigido por el licenciado Alfredo Costales, anota:

Casi la totalidad de los grupos adolecen de una franca desorganización comunal. En este estado han quedado reducidos los exhuasipungueros. En ningún caso las autoridades informales logran aglutinar a los grupos, porque todos tienen diferente procedencia étnica, cultural y comunal.

Según nos indica el licenciado Costales:

Luego del proceso liquidatorio, la casi totalidad de los grupos han quedado abandonados a su propia suerte, sin que el Estado, institución alguna, menos su antiguo ex-patrón hagan nada por ellos. Indicamos con detalles que los ex-huasipungueros constituyen grupos amorfos, sin ninguna cohesión que les ligue, a más de la étnica, por lo demás tratase de unidades demográficas disímiles que tuvieron una aparente homogeneidad en el trabajo colectivo de la hacienda; mientras su vida lo hacían en un egocentrismo familiar, a lo más ligándose con las agregaciones de la parentela que, hicieron de la mayoría de estas

familias, extensas. Estos grupos sin conciencia comunal ni unidad de fines, han quedado aislados, como que el mundo físico y social fuese un extraño elemento.

Proyecciones del grupo de nuevos propietarios en áreas intervenidas

Es indudable que las 11 792 familias beneficiarias de este proceso han alcanzado otro estatus en la escala local de los valores sociales; además, quienes cuentan hoy con parcelas provenientes de predios de la Asistencia Social gozan de una situación comparativamente mejor, dado que los recursos técnicos que desplegó el IERAC fueron a nivel de proyecto específico y se contó con la concurrencia de un financiamiento producto de los primeros impulsos logrados, en los cuales el respaldo a la acción tuvo mucha efectividad. Desde luego, no todos los grupos humanos han gozado de iguales disponibilidades.

Si bien es verdad que no existen organizaciones de base de propia iniciativa de los beneficiarios, tampoco es menos cierto que se han desplegado esfuerzos para robustecer la formación y la organización cooperativa; sin embargo, la suerte de estos nuevos propietarios se puede asegurar que goza de una ausencia total de medidas complementarias a la dotación de tierras, en ocasiones tan importantes como esta.

Para lograr cambios, no solo en su situación de tenencia sino, además, en su situación económica, es fundamental la promoción y capacitación para su organización, asistencia técnica, pequeña infraestructura, crédito oportuno, vivienda, etc.; es decir, medidas complementarias que deben traducirse en efectivas e inmediatas al cambio de tenencia.

Por desgracia, la estructura institucional del Gobierno no permite coordinar la acción interinstitucional, y en muchas ocasiones como que se deseara una subordinación del proceso a la estructura institucional, cuando en todo caso esta debe programarse para robustecer el cambio. Así se observan programas nacionales desarticulados, no interaccionados, aunque los esfuerzos sean permanentes; esto implica, entonces, una reforma también de la estructura administrativa

gubernamental, que permita coadyuvar con éxito en empresa tan dura y necesaria para el destino de las mayorías ecuatorianas.

En definitiva, el patrón de acción estatal no se adoptó para dar lugar a una movilidad vertical en desmedro de la estructura de castas, cacicazgos y grupos de poder, capaz de dar impulso dinámico y acelerado a los beneficiarios del proceso inicial.

Indudablemente, las proyecciones no son desalentadoras socialmente, pero las condiciones impulsoras para asegurar su permanencia en el nuevo estatus no convergen en la forma deseada; situación que se traducirá a la postre en problema sociológico, cuyos costos para superarlo determinarán —de seguir así las cosas— angustia, intranquilidad social y atentado permanente a un crecimiento social y económico tan necesario para la nación.

Los efectos dinámicos que se podrían dar a los otros sectores sociales y económicos en el país serían el verdadero impulso al desarrollo, dado que la Reforma Agraria es prerequisite básico para este; pero para ello son fundamentales los servicios complementarios, que hoy son escasos y limitan el universo de la población que se hace eco del cambio y su dinamización.

La incorporación de nuevos beneficiarios en forma rápida y masiva daría lugar a que las proyecciones sean mucho más alentadoras y lo complementario más efectivo; solo en esa forma no se desperdiciaría el impacto inicial que se dio a una acción que la sociedad ve con recelo y preocupación, dado que sabe que de ese cambio depende el futuro de la sociedad marginal y, por lo tanto, del Ecuador, como país en “vías de subdesarrollo”.

Consideraciones

No existe una conciencia a nivel nacional sobre la necesidad y la coordinación multilateral e interinstitucional para invertir todos los recursos técnicos y financieros en la ejecución masiva e integral⁷

7 Entiéndase como integral un cambio en el poder social, económico y político.

y bien complementada del cambio de la estructura de tenencia de la tierra en Ecuador.

Es fundamental reorientar y revitalizar los movimientos campesinos de base para sustentar una incisiva formación permanente y de servicio a los líderes y la comunidad.

Es posible que, en los próximos años, se agudice la presión por parte de los campesinos y la ocupación de hecho, en casos justificados, que dará origen al clima necesario para modernizar y hacer más ágil el estatuto jurídico que hoy rige.

Este trabajo fue publicado inicialmente en la revista ProCampo, n.º 56, noviembre de 1994, La Paz, CID, pp. 25-27.

Ecuador: impactos de la nueva legislación agraria (1994)

La expedición de la Ley Agraria, en julio de 1994, marcó tanto el inicio de procesos destinados a modificar sustantivamente la estructura agraria del Ecuador como abrió la puerta a recomposiciones sociales más profundas en su dinámica social y política. Además, construyó nuevos actores sociales e incidió en la conformación de diferencias que no solo tienen relación con las estructuras surgidas de la desigual distribución de la tierra y el agua, sino que incluye variaciones en el acceso a los mercados, la apropiación de innovaciones tecnológicas, acentúa brechas de productividad y rentabilidad —entre los diversos tipos de agricultores—, y reestructuró los poderes locales y sus formas de articulación a los ejes de acumulación regional.

Es lugar común aceptar que el proceso reformista tuvo alcances limitados respecto a los problemas sociales y a los propósitos de reactivación-modernización productiva.

Dos visiones contrapuestas

El señalamiento de las limitaciones tiene, sin embargo, una doble fuente interpretativa: una (que ha sido llevada desde hace ya tiempo por las cámaras de agricultura) señala que es la inseguridad de la tenencia provocada por la Reforma Agraria la que impide superar la crisis del sector; y la otra (liderada por las federaciones campesinas) acusa a la tibieza de esta reforma —y a su falta de profundidad— los problemas del agro y la persistencia conflictiva.

Por el lado de la CONAIE se pudo notar que sus bases más activas en la movilización de junio de 1994 (Bolívar, Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi y Cañar) no centraron totalmente su reivindicación en el contenido de esta ley, sino que abrieron un amplio abanico que evidenciaba las demandas hacia el Estado y los conflictos interétnicos que estuvieron ya presentes en la movilización de 1990.

Por el lado de los propietarios fue también notorio el quiebre entre la postura de las cámaras de la Primera y Segunda zonas. Mientras la Cámara serrana lideraba el discurso de reclamo por seguridad de la tenencia, la costeña demandaba del Estado políticas específicas y establecía acuerdos puntuales con la CONAIE. En este caso, el distanciamiento también dio cuenta de la existencia de heterogeneidad en el sector empresarial del agro ecuatoriano.

Como se indicó, el conflicto, discusión y aprobación final de la Ley de Desarrollo Agrario se centró preferentemente en dos actores: el campesinado indígena de la Sierra, aglutinado en la CONAIE, y una fracción del empresariado serrano articulado a sectores aristocráticos y rentistas.

Parece que la coalición que trata de imponer la nueva ley hace que la desregulación y la imposición del mercado tenga más bien un significado simbólico: el reconocimiento del patrón como la figura clave del agro.

Por ello, uno de los puntos en el que enfatiza la postura de la CONAIE hace referencia a limitar las posibilidades de fraccionamiento de la propiedad comunal; mientras la Cámara de la Sierra procura disposiciones expresas para fomentar las divisiones de tierras comunales y sustituir la organización comunal por otras formas de asociación productiva.

En el fondo, se adivina la intención de quebrar a la CONAIE en su papel de representación del mundo indígena afectando su base de primer nivel.

En lo formal, la postura de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona presupone la existencia de grandes áreas comunales sin utilización y donde rige la propiedad colectiva; mientras que de lado de la CONAIE se pone el acento en una imagen de concentración de la tierra en manos

de terratenientes. Evidentemente, las dos visiones son limitadas, si se las confronta con la realidad, en la medida en que las zonas en donde existen tierras comunales se van produciendo progresivas parcelaciones, mientras que las zonas en donde antes había alta concentración de la tierra, el fenómeno ha disminuido notablemente, tanto por el efecto de la Reforma Agraria como por la intervención de los mercados de tierras.

En relación con el propósito central de la nueva ley, las posturas son igualmente contradictorias. Mientras la CONAIE pone el acento en la necesidad de la seguridad alimentaria, la conservación de los recursos y la preservación de los valores culturales; el otro grupo reclama la inserción de la legislación agraria en el modelo de apertura, desregulación y mercado. Sin embargo, en ninguno de los casos se reconoció la compleja y heterogénea estructura productiva del país, ni tampoco se hicieron previsiones para que el cuerpo legal sirva de matriz para el sustento de políticas sectoriales de mediano y largo aliento.

Actores del cambio legal

En general, son cuatro los actores que participaron en el proceso: el campesinado representado por la CONAIE, las Cámaras de Agricultura (particularmente la de la Primera Zona), los partidos políticos (especialmente el Social Cristiano) y la Iglesia.

Como ya se ha indicado, los actores centrales fueron los indígenas, particularmente de la Sierra, y una fracción del empresariado agrícola serrano (particularmente el empresariado lechero de corte rentista).

La Iglesia se insertó en un papel mediador y en general su postura reclama la necesidad de consensos, la construcción de democracia, la necesidad de atender las demandas de los sectores pobres y no perder de vista los requerimientos de seguridad alimentaria.

La postura de los partidos políticos es más bien el ámbito de ampliación de sus bases electorales.

Ley Agraria n.º 54

La Cámara de Agricultura de la Primera Zona junto con el Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) iniciaron, desde 1991, una

activa campaña por definir una nueva legislación agraria que planteara como problema central la seguridad en la tenencia de la tierra.

El punto de partida fue un estudio sobre tenencia de la tierra, de dudoso valor y resultados que, sin embargo, fue eficaz para alimentar el argumento de que la estructura agraria, como consecuencia de la reforma, había sufrido tal grado de transformación que convertía a las comunidades campesinas en los nuevos terratenientes.

La propuesta inicial del proyecto de ley, elaborado por el IDEA, enfatizaba en la terminación de la Reforma Agraria, la privatización de las áreas comunales y la apertura para la operación del mercado de tierras.

Los aspectos generales de la propuesta fueron conservados en el proyecto que presentó el Poder Ejecutivo al Congreso, en abril de 1994. Estando al borde de las elecciones, el tema fue aprovechado por los partidos políticos y el Partido Social Cristiano (PSC) maquilló y expandió el proyecto del Ejecutivo, procurando incorporar elementos que reconocieran la existencia de los diversos actores del agro. En todo caso, el proyecto fue mantenido en su contenido original y atenuado en los puntos de mayor controversia.

Al fin, fue este el proyecto de ley aprobado con el número 54, en junio de 1994, y fue precisamente su expedición la que dio lugar a una nueva protesta indígena, que obligó a la expedición de la Ley Reformatoria a la Ley de Desarrollo Agrario.

Tal cual estaba concebida la ley aprobada en junio, se convalidaba en varios aspectos el término de la Reforma Agraria al restringir al mínimo las causales de expropiación, se hacían aperturas más amplias para el mercado de tierras y se ratificaban las intenciones de privatizar el aprovechamiento y concesión del agua. Por otro lado, las disposiciones referidas a la prestación de los servicios del Estado se armonizaban con las intenciones de privatizar varios de los ámbitos de apoyo a la producción.

Reiteradamente se ha indicado que, en el proceso de discusión, presentación de propuestas y establecimiento de posturas durante el conflicto, no se tocaron los problemas más sustantivos del sector

agrario. En consecuencia, la ley expedida reflejó más los intereses de los actores en pugna que los intereses del sector agropecuario.

Aspectos como su articulación con otros sectores de la economía, su ubicación en el contexto de modernización, la definición del rol del Estado, su recomposición creciente, el desarrollo tecnológico y su incidencia en los flujos mercantiles, simplemente están ausentes del cuerpo legal.

Si bien los juristas afirman que esta ley define la normatividad general, también es cierto que una ley, como la que se discutió, no puede ser aprobada únicamente en relación con los intereses particulares de actores hegemónicos o de espacios en conflictos y su expedición necesariamente debe estar precedida de un análisis que dé cuenta de la complejidad de relaciones del sector, para que entonces el cuerpo legal defina regulaciones que tiendan a intervenir en elementos clave que posibiliten su desarrollo.

Al no haber un diagnóstico de base al que responda la intención de la ley, resultó que su contenido refleja más los intereses contradictorios, los elementos conciliatorios y el rol del Estado en ese proceso.

Ley Reformatoria n.º 7

Para hablar de esta ley, hay que empezar indicando que la matriz de discusión fue la Ley Agraria n.º 54, cuyas falencias de fondo han sido anotadas; lo que consiguió la Ley Reformatoria es expresar el pensamiento de la CONAIE respecto al articulado en controversia. En consecuencia, es una discusión política reflejada en un cuerpo legal.

En el orden indicado, el gran triunfador del proceso fue la CONAIE, ya que convalidó su rol de actor político y forzó a rectificar y enmendar la ley originalmente aprobada.

Una lectura a la Ley Reformatoria rescata los siguientes logros de la CONAIE:

- Fuerza el reconocimiento de las particularidades étnicas.
- Restringe las aspiraciones de abrir las tierras comunales al mercado y logra que las tierras de la comunidad, los páramos y las destinadas a forestación sean declaradas indivisibles. Es

decir, al sustituir el texto del art. 22, logra que se convalide la prohibición de fraccionamiento de los únicos espacios que realmente existen como de propiedad comunal.

- Obliga a citar en el texto legal la necesidad de perfeccionar el proceso de Reforma Agraria. Lo declara inconcluso y plantea requerimientos de apoyo específico para consolidarlo.
- Incorpora como política relevante la promoción de la investigación científica y tecnológica.
- Suprime las citas discriminatorias, incorporadas por el afán “conciliador” del PSC y plantean tratamientos democráticos para todos los actores del agro.
- Logra aperturas a la participación de las ONG en los procesos de coordinación institucional, de capacitación y financiamiento.
- Suprime la intención de convertir al BNF en ventanilla expresa para la producción de leche, carne y sus derivados, y de tratar que las entidades financieras logren su democratización.
- Obliga a reconocer a las organizaciones indígenas y comunitarias en la constitución de mercados y centros de acopio.
- Abre la cobertura legal para favorecer el desarrollo agroindustrial con la participación de comunidades campesinas y organizaciones agrarias.
- Incluye dos artículos expresos sobre el control estatal en el uso de los suelos y la creación de bancos de germoplasma.
- Suprime el articulado represivo de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y lo sustituye por referencias a las normas constitucionales.
- Consigue una mayor participación en la dirección del INDA (dos delegados en vez de uno) y logra descentralizarlo creando cuatro direcciones distritales, con la intención de referir a ellas las demandas y control de las reivindicaciones locales.
- Finalmente, al hacer referencia a la Ley de Aguas y su reglamento como normativas centrales, logra que las intenciones de privatización subyacentes en el proyecto original sean neutralizadas.

Cuando, aparentemente, el conflicto central es la seguridad de la tenencia, la discusión de este punto es pragmática y rápidamente saldada por la CONAIE. Se allanan a la reducción de las causales de expropiación, logran la ratificación del cumplimiento de la función social de la tierra establecida en la Constitución y negocian la incorporación de la presión demográfica como causal de expropiación.

Si la Ley Reformativa se construye en la matriz de la ley originalmente aprobada, su contenido y sus impactos posibles son restringidos si se piensa en el desarrollo sectorial y su articulación al proceso de desarrollo nacional signado por la integración y la globalización.

Los efectos más relevantes pueden ser identificados en el ámbito de lo político, ya que, al reafirmar su actorado central en el proceso, la CONAIE abre brechas para retomar los temas referidos al desarrollo rural, desarrollo microrregional y las políticas diferenciadas según los actores expresos a los que van dirigidas.

Contribución al marco programático sectorial

El contenido de esta ley aporta a la definición de temas e iniciativas que, bajo una perspectiva de políticas diferenciadas, puedan ser traducidas a programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario.

De hecho, todo el articulado referido a políticas agrarias construye un escenario amplio para la implementación de iniciativas clave que incidan en el desarrollo del sector. Aspectos centrales como la tecnología, el crédito y la comercialización están presentes en el contenido legal, devolviendo al Estado obligaciones de las que estaba retirándose.

Reiteradamente la Confederación, como expresión de los pequeños productores (o sea de un grupo mayoritario), reivindica que es necesario perfeccionar el proceso de Reforma Agraria y reclama apoyo específico para consolidarlo.

Históricamente se considera que el proceso de Reforma Agraria quedó confinado a la transferencia de tierras y que la válvula de escape en términos cuantitativos se desarrolló a expensas de la expansión de la frontera agrícola.

L. SENOR,
DE. AGRIC.
GANADERIA I
PRIDRIDAD,
A. DEL. AGUA
SUMO. I. REGAN



Miembros del Ministerio de Agricultura y Ganadería y dirigentes campesinos, 1980



En la Secretaría de Desarrollo Rural Integral - SEDRI, 1983

En el marco de la supresión (septiembre de 1994) del Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PROTECA), Jordán presentó un balance acerca de los efectos de la Reforma Agraria, el contenido de la nueva Ley de Desarrollo Agrario (1994) y la importancia de la participación social en el acceso a las tecnologías.

Reformas vs. mercado de tierras, Ley de Desarrollo Agrario, tecnología agropecuaria, desarrollo rural (1995)

Las reformas vs. mercado de la tierra

En esta época las vinculaciones campo-ciudad son más dinámicas y el mercado laboral urbano se constituye en elemento central de las estructuras de ingresos y empleo de la población rural, la recesión a consecuencia de la baja del precio del petróleo, del control de la inflación, el escalonamiento de precios en general —en especial de los alimentos— comienza a dar signos de un retorno al campo en busca de la mínima subsistencia y un deseo de reivindicar la agricultura en las pequeñas unidades de producción, utilizando la coyuntura de las ONG, del Programa de Tecnología Agropecuaria para pequeños y medianos productores, que originó incrementos de producción y de productividad, con efectos de reinversión en sus parcelas.

La propiedad latifundaria prácticamente ha sido erradicada, en su lugar se han consolidado la pequeña y mediana explotación. Tal tránsito ha ocurrido por acción combinada de la aplicación de la Reforma Agraria, de la expansión de la frontera agrícola por vía colonizadora, por animación de un mercado de tierras en el que se ha subdivido la gran propiedad.

A pesar de ello, la estructura agraria tiene características de polaridad. Los límites en la aplicación de la Reforma Agraria y el

proceso de modernización que se ha llevado a cabo bajo un corte de ineficiencia, han inducido, por un lado, al incremento sustantivo del minifundio; por otro, al incremento significativo de hogares rurales sin tierra. De acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares Rurales, realizada en 1990, el 39 % de los hogares rurales no posee tierra y 20 % es propietaria de superficies inferiores a la hectárea.

En consecuencia, la esfera ocupacional de la población rural se ha diversificado. Los campesinos más pobres han optado por vincularse a actividades no agrícolas. La tierra ha dejado de constituir el eje de producción del 60 % de la población campesina y ha cobrado mayor relevancia la vinculación al mercado laboral urbano y la inserción en las actividades no agrícolas.

La supresión de las relaciones precapitalistas de producción han sido el cambio social más importante en la estructura agraria, el proceso de modernización empresarial ha sido de carácter protegido y de tipo extensivo, con retraso tecnológico y de baja competitividad. Ello puede percibirse tanto en la evaluación de los rendimientos en los cultivos cuanto en la capacidad de generación de empleo.

Datos referidos a diversificación de la esfera ocupacional de la población rural muestran el progresivo deterioro de la capacidad del sector agropecuario para generar empleo; sin embargo, la economía campesina es la base de absorción del empleo rural, por el aporte de los trabajadores rurales sin remuneración y los trabajadores por cuenta propia que en el conjunto de la mano de obra rural llegan a representar el 65,1 % de las personas ocupadas en el sector. En la Costa los asalariados llegan a representar el 46 % del total regional.

Las transformaciones agrarias pueden sintetizarse en dos grandes procesos: el desplazamiento del eje productivo hacia la agroindustria, la exportación, la heterogeneidad social, y la diversificación ocupacional que caracteriza actualmente al universo rural y agrario.

En ganadería mayor aún queda mucho por hacer, así como en las alternativas para diversificar la ganadería menor. De igual forma, en las áreas de riego donde se asientan pequeños productores queda mucho por hacer para lograr mejores niveles de manejo y productividad.

En la Costa, a partir de 1995, se incorporaron 4000 ha bajo riego en la península de Santa Elena, provincia del Guayas, donde ya los comuneros —pequeños productores en secano— están vendiendo parte de sus tierras a inversionistas ciudadanos. La Costa incorporaría finalmente 40 000 ha a la producción, en un lapso de diez años, en esta zona se desarrollará un nuevo espacio modernizado con encadenamientos intersectoriales y demanda de mano de obra especializada. Todo esto significa que la Costa, y el país en general, se verán abocados a un desafío para el cual falta coherencia en los diseños de política de desarrollo para el largo plazo.

En los cantones que se caracterizan por ser áreas de predominio de pequeños propietarios, tanto en las zonas campesinas como de poblamiento indígena que surgen de la intervención estatal, se tiende hacia el minifundio.

Más allá del acceso a la tierra, el punto crucial para los campesinos que continúan manteniendo sus propiedades es el acceso al crédito, la incorporación de tecnologías adecuadas de cara al mercado y el mejoramiento de su posición en los circuitos de comercialización. “Sin dejar de plantear el problema de cómo conseguir la tierra, lo fundamental comienza a ser la preocupación de cómo usarla. Actualmente, esta es ya la preocupación central del campesinado”.

El rol de los pequeños productores rurales es trascendente y necesario como componente de las políticas de desarrollo debido al importante porcentaje que ellos representan en la sociedad. El reiterado error de omisión en el diseño de políticas ha determinado serios problemas sociales, económicos y políticos. Una reiterada cultura de exclusión ha bifurcado lo rural y lo urbano, los pobres y los ricos. Nuevos elementos y procedimientos para lograr consenso entre fuerzas antagónicas: “productores” o indígenas han tenido lugar mediante reuniones donde se ha logrado que los protagonistas se consideren pares. Esto es apenas el inicio del proceso de concertación necesario para sacar al país de la crisis; en esta situación hay que afrontar, a más del tema de la tierra, los procesos tecnológicos, de comercialización, de crédito, de agroindustria y capacitación.

Las escasas oportunidades de acceder a la tierra, por un lado, el desarrollo tecnológico deficitario, por otro, las políticas de crédito y los defectuosos sistemas de comercialización dieron lugar a que la población deje de tomar en cuenta solo a la tierra como medio de sobrevivencia, desarrollando opciones en otras actividades que permiten que existan campesinos de tiempo parcial y de tiempo completo en la actividad agropecuaria. Este enfoque hace imprescindible plantear políticas que tengan en cuenta las diferentes opciones y aptitudes de la población rural, la diversificación sectorial, las vocaciones regionales, los encadenamientos sectoriales; en fin, la dinámica y el potencial implícito. Superar los prejuicios con relación al campo y a lo rural, devolver al campo la dinámica financiera que engendra en las metrópolis. Para ello, Ecuador ha realizado ya una importante capitalización hasta aquí subutilizada: riego, vías, electrificación, comunicaciones e infraestructura social importante. La sostenibilidad de la población rural es posible modificando enfoques tradicionales.

Ley de Desarrollo Agrario (1994)

La ley hace aportes a la definición de temas e iniciativas que bajo una perspectiva de políticas diferenciadas puedan ser traducidas a programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario.

El articulado referido a políticas agrarias construye un escenario amplio para la implementación de iniciativas: la tecnología, el crédito y la comercialización están presentes en el contenido legal, devolviendo al Estado obligaciones de las que estaba retirándose.

La temática de las políticas, programas y proyectos tienen relación con el crédito oportuno para la producción, con servicios de comercialización para perecibles, congelados, de consumo externo e interno. Acceso a las ferias y mercados, y a los conocimientos tecnológicos: para la producción, la comercialización y la agroindustria. Planteándose como un conjunto que obliga al consenso de los agentes facilitadores de estos servicios, diferenciando e incorporando calidad a los servicios agropecuarios que esperan los pequeños productores.

Este desafío obliga a las agendas privadas, a ONG y a organizaciones de productores a formular el mercado de servicios teniendo en cuenta demanda y oferta, la especificidad y diferenciación con métodos participativos y capacitadores; incorporando, además, elementos básicos para el manejo de los recursos renovables y del medioambiente en el contexto del desarrollo macrorregional y la descentralización.

La identificación, promoción y apoyo a mercados financieros locales de ahorro y crédito son necesarios para la autoestima, la sostenibilidad y el afianzamiento de la democracia.

Tecnología agropecuaria

Proyectos de tecnología que enfoquen la generación, validación y transferencia deben elevar su calidad dando cabida a la participación de quienes establecen las demandas. Procurando calidad y oportunidad en las instancias de comercialización a través de la apropiación de conocimientos y la capacitación funcional.

La demanda reiterativa de incrementar la producción alimentaria debe llegar por la vía del mejoramiento de la productividad; hay posibilidades de ampliar el campo por la vía de la productividad mejorando la tecnología y no necesariamente ampliando el área con prácticas costosas.

En general persiste la ausencia de tecnología de riego para utilizar el agua en forma eficiente. Las tarifas de agua están subsidiadas y es necesario también racionalizar el servicio de operación de los sistemas. Encuestas parciales revelan que el 45 % de la tierra regada la controla menos del 6 % de los productores.

Esta infraestructura ociosa, por un lado, y subutilizada, por otro, afecta severamente al sector y a la economía nacional, es necesario priorizar políticas sustentables para superar este lastre social.

Los análisis de campo atribuyen indiscutiblemente incrementos importantes en la productividad logrados por el PROTECA.

A consecuencia del incremento de los ingresos, los productores utilizan los resultados para:

- Financiar la continuidad de la educación.
- Reinvertir en la unidad de producción.
- Mejorar la vivienda.
- Mejorar la alimentación.
- Comprar tierras.
- Disponer de reservas para emergencias.
- Diversificar la dieta alimentaria.

El resumen de los hallazgos quedaría incompleto si no se señala que los actores del lado campesino también exhiben debilidades, actitudes conflictivas y de desconfianza que obstaculizan el trabajo participativo. Las críticas, que parecen dirigirse a los actores del lado oficial, deben ser compartidas en cierta medida por el universo de los productores y especialmente por su capa de dirigentes.

Desarrollo rural

Las diferentes evaluaciones ejecutadas por organismos multinacionales y agencias del Gobierno a los proyectos de desarrollo rural y a otros proyectos públicos orientados al desarrollo del campesinado ecuatoriano en la última década, en general, coinciden en reconocer que la limitante más crítica para la buena marcha de estas iniciativas radica en los aspectos político-institucionales.

Este esquema institucional oculta tres graves problemas:

- La Subsecretaría de Desarrollo Rural no ha sido la instancia única de definición y conducción de una estrategia unívoca de desarrollo rural.
- No siendo la Subsecretaría un organismo ejecutor del PRO-NADER, ha debido convocar a una multiplicidad de entes especializados para tareas de asesoría y ejecución, muchos de los cuales están bajo la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y no son necesariamente receptivos a la idea de ejecutar programas diseñados por terceros o a ser coordinados por una entidad de jerarquía equivalente.

- En paralelo al PRONADER, coordinado por la Subsecretaría, se llevan a cabo un gran número de programas y proyectos dirigidos a la población rural, bajo la conducción de las distintas dependencias del MAG o de alguna de las 27 entidades públicas (dependientes o autónomas), que realizan actividades en el sector agropecuario. Estos programas y proyectos pueden duplicar esfuerzos del PRONADER en las mismas áreas o pueden tener una orientación diferente, aunque se realicen en otras áreas.

El objetivo central de la estrategia de desarrollo rural deberá ser la superación de la pobreza en las regiones rurales del Ecuador, sobre bases sustentables en el largo plazo y mediante la generación e incremento de los ingresos y el acceso a los servicios básicos; el racional aprovechamiento y la recuperación de los recursos naturales, y el fortalecimiento de los espacios y prácticas democráticas.

Resulta urgente replantear los métodos del diagnóstico de la realidad campesina, reconocer la diversidad ocupacional vigente y las dinámicas en las que están inmersas. Para esto se debería identificar y priorizar actores sociales; es obvio que el desarrollo rural supone también sujetos sociales capaces de impulsarlo. Seguir planteando a los “pobres” o a los “sectores populares” como sujetos, es insistir en entidades abstractas e indiferenciadas que están lejos de reflejar la estructura social compleja y heterogénea.

Es necesario impulsar la programación concertada, involucrando a las organizaciones de productores, los “servicios estatales”, los municipios, las ONG locales, para construir institucionalidad local.

Finalmente, debe reconocerse que la definición de estrategias y políticas de desarrollo es una función indelegable del Estado; por consiguiente, no privatizable. En consecuencia, el Estado debe potenciar su masa crítica creando condiciones óptimas de organización institucional y gobernabilidad. Ello implica la revisión de las políticas salariales para convertirse en oferta atractiva para técnicos; la necesidad de rediseñar y fortalecer la función de programación, contando con un sistema que establezca los marcos temporales y espaciales del

desarrollo, propiciando la correspondencia entre políticas macro, los escenarios y prioridades de desarrollo deseables en el mediano y largo plazo; y diseñando propuestas realistas para un ámbito institucional descentralizado en lo operativo.

III
PERSPECTIVA COMPARATIVA
ESPAÑA-ITALIA (1963)



Llegada al aeropuerto de Barajas.
Madrid, 1963

Este documento (originalmente manuscrito) forma parte del Informe 4, que Fausto Jordán elaboró durante la estancia de observación (abril-junio de 1963) auspiciada por la FAO para conocer experiencias en materia de Reforma Agraria, que siempre es una acción "multilateral".

Observaciones sobre políticas agrarias en España e Italia (1963)

Observaciones en España

Dos organismos estatales se encargan de la reestructuración agraria de España: el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenamiento Rural. Dada la importancia que tiene la obra que viene realizando el primero de los citados, en la mayor parte del informe se hará referencia especial a aquel.

El INC de España demuestra una eficiente organización técnica y administrativa; su estructuración se basa en una adecuada financiación, tanto para el presupuesto de operación como para el de capital; además, la obra ejecutiva goza de una adecuada coordinación a donde convergen, en un esfuerzo común para "crear riqueza", todos los organismos estatales que en una u otra forma tienen que ver con la colonización.

El Instituto, con base en la legislación vigente en materia de colonización, atiende proyectos cuya necesidad nace de la gestión directa de un área afectada por los problemas sociales, creados como consecuencia de la mala distribución de la propiedad. Ningún proyecto se lleva a efecto sino es en base a una obra de capital social, riego, que, en muchos casos combinado con electrificación, demuestra el uso integral de los recursos hidráulicos.

El área de acción se concentra en el sur de Madrid, con excepción de la zona de Zaragoza, que se encuentra ubicada al norte. La localización del área de acción se debe a la concentración de los latifundios tradicionales de España.

La gira realizada por el país me permitió observar el desarrollo de la colonización en los siguientes lugares: zona del canal bajo del Alberche, Talavera de la Reina, zonas del Zujar y del canal de Lobón-Badajoz, zona de la marisma del Guadalquivir, Sevilla, zona de los canales de Guadalquivir-Cádiz, zona de las vegas del Guadalquivir y Guadalén Bajo, Jaén, riegos del Alto Aragón, Badena y Monegros-Zaragoza. De este conglomerado orográfico, tres lugares son los representativos de la obra que se viene desarrollando: Badajoz, Sevilla y Jaén.

- a) El plan Badajoz basa su desarrollo en la concepción integral de un proyecto de desenvolvimiento económico sectorial, con un costo aproximado de 14 000 millones de pesetas (a 1962, 233 millones de dólares). Para esto se han construido centros y núcleos de servicios con pueblos concentrados; se han ejecutado obras de riego, caminos, instalaciones industriales, plantas de semielaborados, fábricas de piensos, compuestos, etc. El sistema de explotación es la “unidad económica” para jornaleros agrícolas. Por esta razón en cada pueblo, no solo de este plan, sino de los otros proyectos, se han construido viviendas para jornaleros. Cuando se observa la obra, da la impresión de que no se les escapó ningún detalle.
- b) En Sevilla se encuentra en ejecución la zona de la marisma del Guadalquivir, para lo cual se está llevando a cabo una obra conjunta de drenaje y riego. Todo esto con el propósito de eliminar la polinidad, ya que, en criterio del jefe de explotación, estas son tierras de primera calidad que en los momentos actuales son explotadas —por transición— por el INC para la obtención de pastos.
- c) En la zona de Jaén, dadas las características topográficas de montaña, la obra se encuentra diseminada en una amplia superficie, y sin haber llegado a las metas del Plan Badajoz, es de importancia por lo complejo y, en cierto modo, muy

similar a las contingencias orográficas del callejón interandino del Ecuador.

- d) Durante cinco años los colonos permanecen en un “período de tutela” del Instituto. Esto permite la existencia de un pseudo sistema de aparcería mediante el cual “se adiestra al colono” y se le educa; además de que se promueve el cooperativismo (asunto sin mayor visión integral en las colonias), y se desarrolla una acción general para cambiar la idiosincrasia del campesino. El tamaño de la parcela es variable de acuerdo a la calidad y vocación de los suelos: entre 5 y 10 ha. Y la selección del colono se orienta por la composición cuantitativa de la familia, siendo por tanto un agricultor, con familia numerosa, el que tiene prioridad.

Durante este período el colono se obliga a seguir estrictamente el pilar de explotación del lote que determine el Instituto. A tal efecto, se le hace entrega de una yunta de vacuno con amplitud mixta de trabajo y renta; de la pequeña maquinaria necesaria para el cultivo; así como también de las semillas seleccionadas, fertilizantes, insecticidas y anticriptogámicas. Estos capitales anticipados son reintegrados añadiéndose un porcentaje sobre determinados productos; la entrega del ganado se hace con las crías que elija el Instituto. En tutelaje, la asistencia técnica se desarrolla a través de la instalación de lotes pilotos, cuyo operador suele ser un colono procedente de los antiguos regadíos.

Los funcionarios demuestran especial interés por el desarrollo de una colonia. Esto se vincula directamente con aquel porcentaje sobre determinados productos que, finalmente, es prorrateado entre los funcionarios y empleados del proyecto específico. Este detalle demuestra la eficiencia con que se estaba aprovechando el suelo en la zona de la marisma de Sevilla, pues este año se obtendrá una producción extraordinaria de pastos, cuyo porcentaje irá al destino indicado.

- e) La obra de colonización se basa en la posibilidad de poner en riego. En secano no opera la colonización. Se parte de la

base de que para crear unidades de “independencia económica” es necesario “crear riqueza”; para lo cual se declara de alto interés nacional la colonización de una zona regable; redactando de inmediato el Instituto el denominado Plan General, entrando en juego la legislación: “de colonización de las grandes zonas”, “colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables”, “colonización de interés social”. Ahora cabe indicar que, la mayor parte, por no decir todos los proyectos ejecutados, han respondido a problemas seculares de carácter social *in situ*.

- f) Toda acción de colonización funciona coordinadamente con la Dirección General de Obras Hidráulicas, con la que se redacta el Plan Coordinado de Obras y el Proyecto de Parcelación, con el cual el Instituto determina las superficies reservadas para su explotación en regadío a los actuales propietarios, y los que serán objeto de expropiación; para lo cual se parte de los *modus operandi* preestablecidos.

La ausencia marcada de economistas, en general, en la colonización que desarrolla España puede estar afectando una orientación económica del problema (ver informe del Banco Mundial, BM, sobre colonización en España). De todas maneras, me indicaron que la Comisaría de Planeamiento lleva la voz cantante en los proyectos propuestos.

Averiguada la razón del porqué ese desarrollo marcado de la obra de colonización durante el último decenio, me dijeron que se debe a la estabilidad de los funcionarios. El actual director ha permanecido 12 años en esas funciones (en mi país en seis años han cursado cinco directores ejecutivos). Es una respuesta muy acertada, ya que desde 1950 se desarrolló el mayor porcentaje de la obra de colonización. En ese año se inició el Plan Badajoz y se vienen ejecutando los proyectos ya citados. De todas maneras, mi enjuiciamiento a la obra es de que si bien, por una parte, es eficiente en cuanto a la utilización de los recursos, por otra, desde el punto de vista social, carece de radicalidad. Más aún que, dadas las

características del régimen, sería hora de haber transformado integralmente la estructura agraria de España. En este sentido el costo social, dada la lentitud en lo que respecta a la superficie afectada con la transformación, es criticable.

El desarrollo del cooperativismo, en las colonias creadas por el INC, merece especial comentario, ya que estas no han sido promovidas con una proyección capaz de crear un sólido movimiento para la reorientación de la economía agrícola de España. Hasta el momento las cooperativas se reducen a pequeños centros de servicios de responsabilidad limitada, para la obtención de semillas, abonos, inseminación, parque de maquinarias y usuarios del agua.

Pero la organización básica para asegurar los ingresos generados por la producción, que debería estar sustentada en las cooperativas de transformación de productos agrícolas y en cooperativas de comercialización, está bajo la acción directa de empresas privadas subvencionadas por el Gobierno. Aquí radica en gran parte, si no toda, una gran falla de la organización de las instituciones rurales del ámbito de la colonización en España. Una publicación del INC dice lo siguiente:

para que los colonos pueden disfrutar en régimen cooperativo de todas las ventajas técnicas y económicas de la gran empresa agrícola, se construyen en todos los nuevos pueblos centros cooperativos con el siguiente programa mínimo: cobertizos para la maquinaria de laboreo y recolección; taller para pequeñas reparaciones del equipo mecánico; almacenes de abonos, semillas, piensos y material diverso; local para tratamiento de semillas y almacén anticriptogámicas; parada de sementales y criadero de pollitas.

- g) La atomización de la propiedad tiene hoy, y es de reciente creación, el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenamiento Rural, cuya organización se encuentra en dinámica estructuración como consecuencia de la experiencia que va

adquiriendo. Los resultados obtenidos de la acción directa de campo son inmediatos, ya que los rendimientos se hacen presentes a corto plazo; pero, por otro lado, aquel productor que controlaba una superficie dispersa en varios lotes, y que en conjunto tiene una superficie mayor a la media del sector, sigue manteniendo luego de la concentración una cantidad de tierra que le coloca en situación de privilegio.

“Concentración parcelaria” viene jugando una actitud, reactivamente, de inquietudes entre los campesinos que eran apáticos a todo cambio; así, en Zúñiga, como consecuencia inmediata de la concentración, se organizó una cooperativa de producción, manteniéndose la responsabilidad individual de cada lote, pero realizando labores en común. Esta actitud del campesinado promovió la reestructuración del Servicio de Concentración ampliando su responsabilidad con el de ordenamiento rural —una igualdad social a través de igual oportunidad de ingresos—, pues aquellos que quedan poderosos, luego de la concentración, se comprueba que en el futuro alteran o afectan la posibilidad de integrar unidades de explotación, que se benefician de las economías de escala en un área beneficiada con la concentración.

La observación realizada en España, tiene interés especial para Ecuador en lo que se refiere al desarrollo de obras básicas de infraestructura (riego y electrificación). Sin embargo, la mentalidad en algunos organismos ecuatorianos es aún infranqueable cuando se demuestra la necesidad de utilizar económicamente los recursos hidráulicos.

Surge como una experiencia para no repetirla y como una falla de la política agraria española: la falta de integración de la “unidad económica” a través de un adecuado sistema de instituciones rurales que beneficien, directa o indirectamente, a los colonos a través de la elaboración de los productos agrícolas y la comercialización; factor que —repito— se deberá tener muy en cuenta para el desarrollo de una política agraria en Ecuador.

Otro de los factores que deberá evadirse es la falta de movilidad de factores o la poca dinamización de estos como consecuencia del sistema de tutelaje (cinco años); ya que durante este período se podría aprovechar —y en lo sucesivo— con planes de explotación con cultivos de alto rendimiento y/o que justifiquen el tipo de unidad creado.

- h) Creo que en España se podría haber hecho una introducción masiva de la fruticultura, pues se están obteniendo altos rendimientos por unidad de superficie. Por otra parte, sería de comprobar si los rendimientos netos se encuentran sobre los insumos utilizados. En otros términos, en este párrafo se destaca la falta de técnicos economistas en la elaboración y ajuste de los proyectos que viene ejecutando el INC. Y, en lo que se refiere a concentración parcelaria, en Ecuador, si bien es verdad que el problema no tiene la magnitud que alcanza en España, sí hay dos grandes centros de la producción hortícola y frutícola de la zona interandina que estarían siendo afectados por la pulverización de la propiedad, razón que obligó a pensar en forma inmediata en el diagnóstico de la situación agraria de las provincias de Tungurahua, Azuay y Cañar. Para este fin, y como consecuencia del diagnóstico para el plan de recuperación económica de las áreas rurales de las provincias citadas, sería del caso pensar en una acción combinada del Gobierno y los organismos de asistencia técnica internacional.

Finalmente, no sé la justificación que se tenga en España para haber atomizado la acción agraria en dos organismos: INC, por un lado, y Concentración Parcelaria, por otro. Quizá la teórica demarcación de sus áreas de acción tan definidas (?); o un problema burocrático (?); por qué Colonización cuenta con tantas instalaciones y servicios que habría abaratado los costos de ejecución y administración. En fin, es un asunto tan privativo de la política española, pero que lo destaco ya que, para países de escasos recursos como Ecuador, una actitud similar podría caer en la esfera de lo suntuario.

En España, la labor se desarrolló específicamente en el marco de acción del INC y, en parte, en el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenamiento Rural. La observación de campo me permitió visitar los centros de colonización, ya enumerados en mi informe. Eventualmente, realicé visitas al Instituto de Estudios Agrosociales, secciones especializadas del Ministerio de Agricultura y al Catastro de Rústica.

Durante la permanencia en España, he tenido oportunidad de conversar de asuntos vinculados con mi gira de observación con las siguientes personas: Luis García Oteyza y Manuel Bueno Gómez, del Instituto de Estudios Agrosociales y del Servicio de Concentración Parcelaria, respectivamente; con Ignacio Gereño Nova, subdirector de la Dirección General de Economía de la Producción Agraria; Miguel Oleas Soto, de la Dirección General de Capacitación Agraria; Alejandro Arcete, del Registro de Rústica; Eduardo Sanjuan Balbas, de Talavera de la Reina; Alfredo Madrigal del Proyecto Badajoz; Leopoldo Pombo Sánchez, del Plan Jaén y con el jefe de Explotación tanto del proyecto de la marisma de Sevilla, como del proyecto de Lobón y Monegros en Zaragoza.

Observaciones en Italia

La gira de campo realizada en Italia me permitió visitar todos los entes de Reforma Fondiaria de la Italia continental, con excepción de Fucino. Por tanto, mis comentarios se refieren específicamente a esos.

En Roma tuve tiempo para realizar una detenida visita a las oficinas del Ente Maremma y obtener una visión pormenorizada de su organización y un enjuiciamiento general de la política agraria adoptada a través de la Reforma Fondiaria, por parte del Gobierno italiano.

Además, revisé la obra *La Reforma Agraria en Italia: realizaciones y perspectivas* de Barbero-FAO, y *La Reforma Agraria en Italia* de Palermo-OEA. Aparte de Leggi de “Reforma Fondiaria e Provvedimenti Ceonnessi”, publicada en *La agricoltura italiana*.

Así, mis anotaciones son impresiones personales que surgen de la visita objetiva a la obra desarrollada; pues cualquier otro comentario, basado en la pequeña bibliografía o vinculada con esta, puede

resultar redundante. Es indudable también que, luego de las impresiones recogidas en los países visitados anteriormente, se destaquen fácilmente las diferencias.

Los centros de servicios y la vivienda campesina constituyen una experiencia muy interesante; la forma cómo se han adoptado todo tipo de combinaciones en la agrupación y semiagrupación de las viviendas: diseminadas, concentradas, semidiseminadas y semiconcentradas, son una novedad en cuanto se adaptan a las condiciones psicológicas, a los tipos de cultivo que se desarrollan en cada zona, a sus características orográficas y/o a la topografía de poderes *quotes*.

La educación, a través de las Escuelas de Capacitación Agraria de los institutos profesionales del Estado, basa la agricultura en cursos en los campos experimentales de irrigación. Las universidades, con los institutos superiores o especiales para las Ciencias Agrarias, son puntos trascendentales para el desarrollo de la Reforma Fondiaria italiana.

Como consecuencia del desarrollo industrial, se observa que, debido al abandono del campo, rápidamente se hizo presente la mecanización; lo cual, a su vez, repercutió en una mayor demanda de tierras para aumentar la superficie del *poderi*, con un doble propósito: aumentar los ingresos, necesidad ineludible ante el aumento del nivel de vida que se experimenta en general en Italia; y para que la maquinaria esté ocupada a su máxima capacidad.

Es necesario mencionar la finca de experimentación de cultivos, donde se someten a prueba los productos y variedades que en el futuro serán recomendados a los campesinos quienes, a través del servicio de extensión, reciben las instrucciones sobre la conveniencia de cultivar determinado producto. La movilidad de los recursos se ve muy dinámica, al contrario de lo observado en España. Esto se debe, en gran parte, al cambio radical que implica aquí la modalidad adoptada para la entrega del *poderi* al uso y manejo del suelo; a la preparación del agricultor; al factor técnico y, además, a la menor influencia de fuerzas de presión —como sucede en la península Ibérica—.

Julio Colucci, director del Consorcio para las Cooperativas de propietarios cultivadores de la Reforma Fondiaria en la provincia de Caserta-Sezione, O. N. C., Volturno-Garigliano e Sale, al ser interrogado

dijo: “Las cooperativas de producción deben ser medidas de transición, para llevar luego al campesino a la formación de fincas familiares” (¿?).

Le he destacado que, en el caso del Ecuador, la situación con la población indígena campesina varía ya que existe por tradición el sistema del *ayllu* y la *minga* —formas de trabajo en común—; factor que se debe aprovechar al máximo para no afectar la tradición indígena y ponerla al servicio del uso racional de los recursos. También destaqué, como ejemplo, el movimiento cooperativista en Bolivia, especialmente en la zona de Santa Cruz.

La Reforma Fondiaria que, con auspicios de la Ley Sila se desarrolla en gran parte de la Calabria y la que, con apoyo en la Ley Stralcio, se ejecuta en Puglia, Lucania y Molise, tiene gran importancia, por lo que de estas se puede obtener como experiencia inmediata y objetiva para su aplicación, especialmente en la región Interandina del Ecuador, por razones vinculadas especialmente con la topografía y por presentar un mosaico de experiencias en materia agraria. Además, que los antecedentes históricos de la estructura agraria de la Sila y Lucania responden a una estructura feudal y, por otra parte, a una pulverización de la propiedad, destacándose a su vez el individualismo.

De aquí, y a través de una sustanciosa explicación dispensada por Aldo Gandolfi, se desprende una valiosa lección: la acumulación de diferentes actitudes —civilizaciones asentadas como una consecuencia de las guerras, invasiones y persecuciones de diversas corrientes— fue creando en el ambiente demográfico de la Sila un aprehendimiento hacia la propiedad individual como consecuencia de la sucesión. Esto hace que en el ambiente agrario se acentúe el individualismo, también por la existencia de una reducida superficie física y el potencial de la tierra cuando se parte de una estructura de explotación familiar con base en un pequeño lote de tierra; pues hay que subsistir y, en esas condiciones, el individualismo es lo que conviene a la situación.

El caso del indígena ecuatoriano es diferente, por lo ya dicho: este se encuentra asociado —por el *ayllu* y la *minga*— y la lucha que mantiene es de otra naturaleza: indios vs. blancos y mestizos. Para romper el impase del subdesarrollo, la alternativa es redistribuir poder

sobre el uso de la tierra, en forma racional, para lo cual es necesario organizar la explotación agraria a través de la organización del cooperativismo indígena. No como forma exclusiva de unidad de explotación, sino como coyuntura básica para aprovechar los atributos de ese grupo humano y obtener resultados a corto plazo.

Con los antecedentes del individualismo en la parte meridional de Italia, la promoción del cooperativismo no fue una labor fácil para el técnico; pero la persuasión y la forma de perseverar van dando los resultados programados. A tal efecto es importante referir lo siguiente: una planta para la pasteurización de la leche y otros derivados fue instalada por la Opera Sila con el exclusivo propósito de que se beneficiaran los campesinos, pero estos no demostraron ningún interés. La Opera actuó directamente en la organización y administración de la citada planta durante su primer año. Los campesinos fueron demostrando interés y la Opera Sila promovió la elección del directorio de la cooperativa; en la actualidad marcha por acción y responsabilidad de los socios, que son campesinos beneficiados con la Reforma y los que existían anteriormente, ya que la planta debe asegurar su trabajo a capacidad plena para obtener los beneficios de la transformación.

En el aspecto cooperativo son dignos de mención, además, las bodegas sociales, las plantas para obtención del aceite de oliva, los consorcios y la federación. Es este aspecto uno de los factores fundamentales de la organización económica en términos relativos a la unidad familiar ya que, de no existir esta coyuntura fundamental, la finca familiar como unidad de explotación sería una solución social mas no económica. Lo dicen también los técnicos italianos de los entes visitados y en América del Sur se viene diciendo: “La finca familiar es la concesión que hace el economista al sociólogo” (¿?). Además, en la obra de G. Barbero, citada anteriormente, al hablar de la productividad del capital y la mano de obra, subraya algunos defectos de orden económico de la pequeña finca familiar. Sin embargo, Parigi Bini Piero destaca que, para determinar con mejores condiciones la pequeña parcela familiar, la explotación debe fundamentarse en el cultivo de hortalizas y frutales. Sí, pero me parece una solución relativa

si tomamos en cuenta las características pedológicas⁸ y la vocación de los suelos.

Debo destacar la importancia y magnitud de las obras de riego ejecutadas por la Reforma Agraria, y los diferentes sistemas empleados para aprovechar los recursos de riego. Entre las varias obras visitadas destaco las que auguran cierta posibilidad de anteproyectos semejantes para Ecuador: “El inpiauto de elevamiento del Tara”, para aprovechar los pozos semisurgentes; obra de “represamiento del Siano”; el Implanto Idrovori Valle Lepri, como obra moderna para habilitar tierras. Además, es conocida la importancia del riego en la finca familiar y en el uso intensivo del suelo; asegura las cosechas y reduce el período vegetativo de algunos cultivos.

Debo destacar también la importancia que, como efecto demostración, han desarrollado los centros tradicionales de la agricultura meridional italiana, como, entre otros, el agro Nocherino y el valle de Idria, ejemplos clásicos de una agricultura basada en la pequeña finca familiar.

En Italia, con la visita a los entes de la Reforma Fondiaria, he cumplido una nutrida labor de observación tanto a la organización como a la obra realizada. La obra agraria que se desarrolla en el ámbito continental de Italia, me permite tener una visión de conjunto de la magnitud de la Reforma Agraria italiana, donde resaltan estos puntos para compartir con la experiencia ecuatoriana:

1. La necesidad de actuar por zonas específicas, como el caso de los entes, con responsabilidad a una zona determinada.
2. La acción que se sugiere en el punto anterior tiene mayor justificación si se considera que los técnicos agrarios que tiene Ecuador, actualmente, son muy pocos y que una acción global para actuar en la transformación del agro requiere verdaderos contingentes de técnicos en todos los niveles.
3. La necesidad inmediata de crear centros de entrenamiento y educación para hijos de campesinos, adoptando y adap-

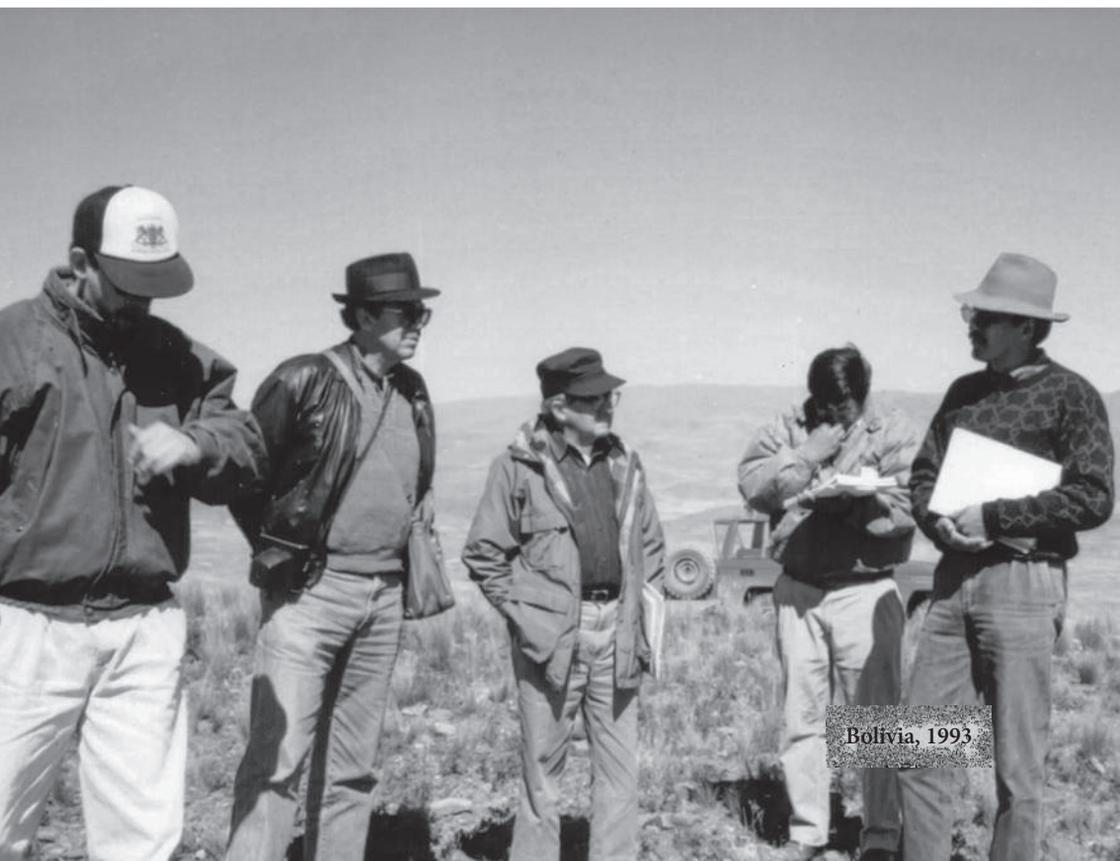
8 La pedología es el estudio de los suelos en su ambiente natural.

tando la experiencia de la didáctica agraria a las condiciones ecuatorianas.

4. Que la Reforma Agraria no es una medida unilateral de acción socioeconómica sino multilateral, donde convergen todos los esfuerzos sociales y económicos, y, a su vez, se forma una sólida estructura para el desarrollo económico.
5. Que la finca familiar es la única unidad que mereció apoyo integral por parte de la política agraria italiana, habiéndose dejando de lado otro tipo de unidad (¿?). Y esta, como unidad aislada, sin el concurso de la estructura cooperativa, no habría tenido la organización y los resultados presentes; ya que la cooperativa es un frente de defensa ante las contingencias de la comercialización y especialmente de la acción de los intermediarios.

En Italia, aparte de las personas citadas en el informe, he visitado y conversado de asuntos relacionados en la bolsa de estudios, con Pablo Robustelli, director general de Bonificación y Colonización; Mario D'Alo, del Ente Maremma; Gabriele Bruni, de la Sezione Riforma Fondiaria de Napoli; Italo d'Agostino, del Ente Sila; en Portisi con Gilberto Marselli y Micheli de Benedictis; Armando Maugini, direttore dell'Intituto Agronomico por l'Ultramaré; con Carlo Vonzetti, del Intituto di Economia e Politica Agraria dell' Università di Padova, a quien encontré accidentalmente en Roma; con el director técnico del Ente Padano. En las oficinas de la FAO, con El Ghonemy, G. Barbero, González de Moya y Amable Ortiz.

IV
DESARROLLO RURAL EN ALGUNOS PAÍSES
LATINOAMERICANOS:
NOTAS COMPARATIVAS



Bolivia, 1993



Reunido con miembros de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Bolivia, 1990

Este documento fue previamente publicado como Desarrollo rural en Bolivia.
La Paz, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural (CEAS) (pp. 1-8).

Desarrollo rural en Bolivia (1991)⁹

El tema del desarrollo rural es pretencioso por su magnitud y por mis conocimientos sobre la realidad boliviana. De todas maneras, pasando por alto los temores, creo que es un tema muy importante dada las características de Bolivia y dada la forma cómo están desarrollándose las propuestas de las políticas del sector público agropecuario y, especialmente, por las características del sector rural.

Hablar del desarrollo rural, tema inmenso con una multitud de subtemas, supone riesgos: al tratar de resaltar los aspectos más importantes, pasamos por alto aquellos donde sucedería una mejora. Es por ello que debemos hacer un alto en el camino para incorporar las rectificaciones de las propuestas.

No es mi costumbre hacer definiciones desde los conceptos, porque impones limitaciones, como un espacio refrigerado, pero son útiles para conocer de lo que vamos a hablar:

- *Desarrollo rural.* Proceso de cambio y modernización de las zonas rurales; fruto de las unidades campesinas ahí localizadas, que opera promoviendo la participación de la población.
- *Participación.* Capacidad de los actores para incorporar sus intereses en la definición y control de las decisiones, la administración y la disposición de los recursos de la gestión pública.

9 Conferencia en el Club de Economía Agrícola y Sociología Rural. Esta entidad “surge como una iniciativa de un grupo de profesionales vinculados a ambos temas, para conformar un núcleo de personas que de manera periódica se reúna a debatir temas vinculados al desarrollo económico, en su relación con la actividad agropecuaria, el desarrollo rural y el comportamiento de sus agentes sociales”.

- *Políticas diferenciadas.* Aquellas que parten del reconocimiento de las particularidades de la economía campesina y de los pequeños productores, y definen respuestas que guardan relación con ello: por descentralizar el proceso de redistribución social y territorial del poder del Estado en favor de la sociedad civil organizada.¹⁰

Se supone que el desarrollo rural es todo lo que no es el desarrollo urbano y esa es una especie de afirmación lógica.

Las políticas y los modelos vigentes en las últimas cuatro décadas nos han desviado de los objetivos y nos han puesto en el objetivo urbano, viendo lo urbano antes que lo rural. De ahí que el espacio rural ha sido, negativamente, olvidado. Es por ello que vale la pena decir que el desarrollo rural necesita un proceso de cambio y de modernización de las zonas rurales.

La participación de la población —otro tema que se menciona con frecuencia en las exposiciones— es muy restringida en Bolivia. En las instituciones públicas con las cuales se trabaja en Bolivia no existe la participación campesina, que no es solamente asegurar la participación de la mano de obra en la conclusión de determinada infraestructura. Participación es, en este caso, la capacidad de los actores para incorporar sus intereses en la definición y control de las decisiones. A todos estos aspectos vamos a recurrir con frecuencia en la exposición de políticas diferenciadas.

Ha sido muy frecuente en América Latina y en muchos países hablar de políticas de desarrollo. Las políticas sectoriales generalmente pasan por alto la importancia de ciertos factores sociales; ese es el caso de los campesinos en Bolivia. Podríamos entender como políticas diferenciadas a aquellas que parten del reconocimiento de las particularidades de la economía campesina y de los pequeños productores. Esas políticas y diseños deberían ser consistentes; justamente para

10 Chiriboga, M. (1990). *Elementos básicos para una propuesta sobre el tema de la equidad*. IICA. Programa III: Organización y administración para el desarrollo rural. (ISSI Y-0634-5391).

ello deberíamos entender por descentralización el proceso de redistribución social que debe asumir el Estado en favor de la sociedad civil organizada.

En pocas regiones, entre ellas en la región sudandina, el espacio está ocupado con numerosos grupos que tienen la característica económica campesina (grupos ignorados en el diseño de las políticas de desarrollo global); sin embargo, en ellos se pone énfasis al hablar del modelo de desarrollo. De las economías campesinas, pocos se fijan en la importancia que tienen en la economía en su conjunto; ellas son las que prácticamente permiten cierto grado de seguridad alimentaria en nuestras sociedades andinas; ellas son las que facilitan la ocupación de la mano de obra en el campo, dadas las características de su uso y ocupación en las pequeñas comunidades; ellas son las que generan excedentes agrícolas para el mercado interno. El caso boliviano no escapa a estas características, y esto no es una gimnasia teórica ni intelectual. En términos económicos, en Bolivia logran un ahorro de divisas en la medida en que proporcionan productos básicos de consumo interno. Eso significa considerar que, en nuestras sociedades andinas, el desarrollo rural se fundamenta en la agricultura y que no es posible un desarrollo rural que no tenga en cuenta la agricultura campesina.

Lamentablemente, los procesos y las políticas de desarrollo expresados en un mecanismo extractivo no han logrado retornos para el desarrollo rural; es decir, para el espacio que no es urbano. Nuestras sociedades se han polarizado, se han heterogeneizado; de tal manera que es mucho más complejo trabajar en el área rural ahora que hace cincuenta años; y esas polarizaciones son de origen político, económico y cultural.

Bolivia se ha visto afectada por las fuerzas de las transformaciones agrarias del 52, que han determinado que las políticas de sustitución de importaciones industriales den la espalda a las economías campesinas. No se trata de insinuar lo que se debe tomar en cuenta; lo que se busca es entender que el 90 % de la población rural es campesina; entonces, no se puede seguir radicalizando las formas de concentración de la riqueza y el desarrollo urbano en desmedro

de grupos mayoritarios de población rural, que aún no se integran adecuadamente al circuito de la oferta y la demanda.

La economía boliviana está funcionando con espacios urbanos que concentran los recursos donde no participa un amplio grupo humano que puede dar otra dinámica. Consecuentemente, no es un aspecto de reivindicación política a secas, se trata de aspectos de política dinámica que dan origen a conductas, formas, procesos y desempeño de políticas globales y sectoriales. Hasta ahora, lo que se ha intentado en nuestras sociedades andinas ha sido una especie de programas asistencialistas diseñados para no causar mayores estragos sobre las sociedades rurales; algo así como una compensación por los daños hechos. Si bien es cierto que eso fue posible, especialmente en la década de los 70, a través de los llamados proyectos de desarrollo rural integrado (muy apadrinados por el Banco Mundial), en la actualidad ni el modelo de proyectos de desarrollo integrado ni los recursos disponibles tienen una orientación en favor de proyectos diferenciados para la economía campesina. Esa situación se ve aún más afectada a consecuencia de la crisis y la deuda externa, y se torna más grave en la medida en que hoy resulta más importante la reconstrucción del Medio Oriente y el apoyo a Europa del Este, que “socorrer” a los países de América Andina, en particular Bolivia, Perú y Ecuador. Sin los recursos con que se contaba en los años 70, la apertura de las políticas externas hacia el desarrollo rural, con miras a crear espacios rurales y urbanos más equitativos, también encuentra crecientes dificultades.

En ese marco, estamos asistiendo al nacimiento de una nueva Bolivia. ¿Qué significa? Son los rasgos emergentes de una nueva política económica, de corte mundial, y que han dado un vuelco total al ejercicio del diseño y desempeño de las políticas en Bolivia, que se expresa en que la minería ya no es más la caja de caudales del Estado boliviano. A partir de ello, hay un cambio en la posición social con respecto a las nuevas tecnologías. Paralelamente, la agricultura adquiere una importancia sin precedentes, no solo en Bolivia, sino en todos los países en crisis y con deuda. Existe una relación estrecha en ese sentido: la crisis y la deuda son la otra cara de la medalla de la caída

del modelo de sustitución de importación de productos industriales; de la caída del modelo privilegiado.

Obviamente, también existen dos caras en la agricultura. Una, la agricultura de punta, la que nació al final de los años 40 e inicios de los 50 con las colonizaciones, y que determina el “desarrollo comercial” de oleaginosas, ganadería, pastos, caña de azúcar. Pero hay otra: la agricultura campesina, donde está el 90 % de la población rural. Si bien la agricultura comercial es primordial para un modelo de sustitución de importaciones industriales, no puede desconocerse el nivel de producción y de productividad de las unidades que están en el espacio de las economías campesinas y de pequeñas unidades localizadas en el trópico.

El énfasis en este momento es hablar de una nueva Bolivia, que no tiene ya como prioridad la minería. El peligro conceptual está en creer que la única solución se encuentra en la agricultura de punta, que requiere de capital y alta tecnología: dos carencias actuales en el país. Es indudable que inversiones con capital intensivo son tentadoras, aunque, en ese caso, estaríamos acentuando la dependencia que obliga a comprar paquetes tecnológicos sin ningún beneficio socioeconómico de escala nacional.

Es por ello que la Bolivia de hoy sigue siendo un país dependiente en términos de seguridad; dependencia que por lo demás es atribuible a la conducta política de países desarrollados y a la debilidad de las políticas gubernamentales. Un buen ejemplo de lo anterior es que, por cualquiera de las fronteras, entran productos comerciales que alteran totalmente su mercado interno.

Por otra parte, existen normas legales que vuelven vulnerable la soberanía nacional, tanto por ser un país con menor seguridad alimentaria como por las opciones que los países desarrollados tienen de apropiarse de tecnologías de punta y de darles un uso intensivo. Es por eso que el espacio y el desempeño de su economía están en condiciones de alta eficiencia y alta productividad. Los economistas agrícolas conocen muy bien la función de la elasticidad de demanda de productos básicos; es decir, nadie adquiere más de lo que necesita; al menos, esa es la categoría clásica de la demanda ingreso frente a

productos alimenticios. Con alta eficiencia de producción y productividad, los países desarrollados acumulan excedentes que llegarán a las fronteras de los países en desarrollo, para encontrar una demanda que permita mantener al sector primario de las economías desarrolladas sin problemas nacionales.

Esto significa que en los países en desarrollo la estabilidad es un desafío del mercado, y que, para competir, nuestras economías deben resolver el problema de los excedentes creando problemas internos. Y, como sucede actualmente, nos venderán pobreza, pues, al desestimularse las economías campesinas, los productores campesinos —que aparentemente no tienen una lógica como la que nosotros creemos— prefieren producir lo que asegura su sobrevivencia. Pero no producir así no lleva necesariamente a resolver los problemas de los demás, ya sea por falta de políticas adecuadas o porque estas, por ahora, son anticampesinas.

En el caso de Bolivia, Perú y Ecuador, las consecuencias son graves porque existe una gran población rural que pertenece al conjunto de la economía campesina. El grueso de la población no es tomado en cuenta en las políticas que están hechas por sectores urbanos, de clase media, con conceptos de concentración. Es por ello que existen particularidades que se deben analizar, que deben ser afinadas con nuestra realidad nacional. No podemos importar esos conocimientos, se debe hacer una desagregación que permita empatar los diagnósticos, los diseños y las propuestas con nuestras realidades. Esto es un ejercicio difícil para quienes han pensado que el modelo de explotación industrial era la panacea, que no había que aprender más.

Ese modelo de desarrollo nos ha colocado en una situación permanente de dependencia y, como consecuencia de los llamados “años dorados” de las dos décadas de posguerra (entre los 50 y 70), se llega a un auge mundial de grandes transformaciones en lo político y lo económico. De esa etapa quedó la idea del Estado benefactor, del Estado conductor de todo, que tenía inclusive que resolver el problema de la ocupación y empleo especialmente de la clase media. Sin ningún análisis, se esperó que todos los gobiernos debían crear nuevas plazas de empleo para satisfacer la demanda de trabajo. Esto aumentaba la

pesada carga del presupuesto nacional y conducía finalmente a una ineficiencia adornada por una burocracia indolente, que caracterizó no solo la realidad boliviana, sino prácticamente la de América Latina y del Caribe en su conjunto. Se tiene entonces un Estado grande con un desempeño pobre.

Otra vez, aquel modelo tenía el atractivo de plantear el desarrollo de bienes industriales para exportar, y el desarrollo se acantonó en las ciudades importantes donde está concentrada la demanda y los servicios básicos. Creció el señuelo de que las oportunidades de trabajo y empleo estaban en esos centros; y se desarrollaron también radios urbanos, barrios jóvenes con una figura aparentemente diferente. En Bolivia tenemos como ejemplo El Alto. La pobreza urbana, con su secuela de frustración social y congelamiento económico, tiene tantas características como la pobreza rural y muchos de los inmigrantes rurales, que han venido ahora, son pobres urbanos. Esta es la consecuencia de haber entrado al carro de la sustitución de importaciones sin beneficio ni inventario, sin más análisis que el de diversificar las exportaciones, que no es otra cosa que una ocurrencia que ha motivado la crisis. De esta aventura, no nos ha quedado ni la experiencia acumulada en años. A lo que se añade otro defecto: las exportaciones agrícolas no diversificadas se referían a exportación de productos primarios sin valor agregado, carentes de alternativas para el desarrollo interno.

Por todo lo anterior, son necesarios la modernización y el redimensionamiento del aparato estatal; además, no queda otro camino; este redimensionamiento tiene también que identificar y legitimar a los nuevos actores institucionales privados, que han surgido a consecuencia de las políticas anticampesinas. No nos podríamos explicar de otra manera la proliferación de organizaciones no gubernamentales. Eso significa que el Estado no cumple su rol; de lo contrario, las mismas ONG —que son muchas— ya se hubieran autoliquidado por falta de espacio para trabajar. Todas estas organizaciones se justificaron por sí solas, logrando el reconocimiento en las áreas rurales. Este es un trabajo de recuperación de esas áreas, que hay que realizar pero no con aquellas fórmulas arcaicas de manipulación aún manifiestas.

Cuadro 1
Hacia políticas diferenciadas

Participación al PIB							
Rural = r	Población		Familias		PIB/dólares		PIB
	%	Miles	Hab.	Miles	p/hab.	Millones	%
Campeños-c (2)							
RCA-infrasubst.	25	1750	4,4	400	70	125	2,75
RCB-subsistentes	5	350	4,7	75	100	35	0,75
RCC-estacionar. (3)	6	420	5,5	75	360	150	3,30
RCD-excedentarios	9	630	6,0	105	510	320	7,0
Total RC	45	3150	4,8	655	200 (1)	630	13,8
Empresarios = E							
REA-menor	3,6	250	5,8	43	600	150	3,30
REB-mayor	1,25	90	5,8	15,4	3200	290	6,40
REC-grande	0,15	10	6	1,6	8000	80	1,70
Total RE	5	350	5,8	60	1485	520	11,40
Gran total rural	50	3500	4,9	715	330	1150	25,20
Urbano= u							
Pobres= p							
UPA-infrasubst.	5	350	5	70	200	70	1,55
UPB-subsistentes	10	700	5,8	120	400	280	6,55
Total UP	15	1050	5,5	190	330 (1)	350	7,70
Otros= o							
UOA-clase media	20	1400	5,3	265	650	910	20,00
UOB-pequeño burgués	10	700	5,6	125	1300	900	19,80
UOC-ricos	4	280	5,8	48	2430	680	15,00
UOD-muy ricos	1	70	5,8	12	8000	560	12,30
Total UO	35	2450	5,45	450	1245	3050	67,10
Gran total urbano	50	3500	5,46	640	970	3400	74,80
Gran total general	100	7000	5,2	1355	650	4550	100,00

(1) Dados los precios relativos, 200 dólares/rural equivalen más o menos a 330/URBI.							
(2) Las mujeres rurales, abandonadas o solteras con hijos, son las más pobres.							
(3) Divisible así:							
RCCI-peligro	3	210	5,2	40	260	55	1,20
RCC2-luchan	3	210	6,0	35	450	95	2,10

Nota. Tomado de *Desarrollo rural boliviano*, documento de trabajo, COTESU, Óscar Derclaya, septiembre de 1990.

Por lo tanto, la modernización, el redimensionamiento, la descentralización, los nuevos actores sociales son aspectos que deben ser reconocidos. Reconocerlos significa ampararlos con políticas y diseños de estrategias de desempeño y gestión. A manera de información al respecto: en Santa Cruz de la Sierra, en 1987, se llevó a cabo una reunión sobre tecnología. Se trataba de comparar dos espacios de oferta de tecnología de dos programas multinacionales (entre ellos, el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur, PROCISUR). Para ello, se invitó a los institutos de investigación y generación de tecnología vinculados con esos programas y a las ONG vinculadas con el tema. En ese tiempo, se comprobó que la sumatoria de promotores que trabajaban en las ONG era mayor a la que tenía el Estado. Con este ejemplo, no podemos decir “no vamos a usar esto”.

En consecuencia, hay que aceptar algo que ya se plantea en Bolivia: el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) realizará la preextensión y la extensión estará a cargo de instituciones descentralizadas y privadas (asociaciones de productores, cámaras agropecuarias departamentales y ONG). Estamos vinculando una acción de responsabilidad del Estado, donde los modelos de trabajo de persuasión deben ser positivos y, por tanto, tienen que ser modernos y renovados. Deben existir posibilidades de realizar acciones y proyectos campesinos con organizaciones privadas. No es posible dejar de reconocer que, actualmente, el Gobierno boliviano ha hecho un serio esfuerzo por revalorizar la importancia de su economía campesina. Es evidente que, en esta especie de archipiélago sin comunicaciones, existe un recelo en el sector público y en el sector privado. Por ello es importante lograr la coordinación interinstitucional del sector público.

El desarrollo rural es tan complejo que muchas veces se ha confundido el desarrollo rural integrado con una mecánica integración de componentes; lo que significa también una indigestión para los ejecutores y el propio Estado, que no puede manejar proyectos con tantas cabezas. Por eso hay que ser selectivo y priorizar. Así, cuando hablamos de subsistencia en los estratos campesinos, que apenas sobreviven, no hay que pensar en “salvarlos” con créditos, sino, más bien, con acciones que el Estado tiene que impulsar sin rédito directo.

El espacio de la capacitación tiene que ser logrado a través de la transferencia de tecnología, de su aplicación, del mejoramiento de la calidad de la mano de obra rural que se incorpora.

En esa perspectiva, no debe olvidarse que la mística del trabajo burocrático para el desarrollo rural todavía es débil en Bolivia, debido a que los sueldos son extremadamente pobres.

Otro factor importante que no se puede pasar por alto es el referido a la infraestructura de comercialización, que tiene serios problemas en Bolivia. Los esfuerzos en ese sentido, como siempre, significa tener un sistema de mercado al que llegue y tenga acceso el campesino. Para ello también se requiere de medios de comunicación adecuados: noticias de mercado e información de precios, que son sinónimo de servicios por radio, no es en sí una cosa extraña como tampoco un problema de carencias; se trata de criterios de organización y decisión, pues los campesinos tienen derecho a la información. Esto revolucionaría múltiples aspectos y su resolución es un asunto de voluntad y decisión políticas.

Otro aspecto que hay que considerar en el desarrollo rural son las corporaciones y los gobiernos locales. En ese sentido, se ha logrado importantes avances en materia de organización. En la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca, en un trabajo técnico y científico, se ha identificado los espacios geográficos, con sus recursos humanos y climáticos, para instaurar unidades de programación y desarrollo manejables. Es en estos espacios donde la sociedad local tiene la opción de participar y modificar el modelo democrático, evitando el discurso de arriba a abajo y tornándolo en participativo. Con ello se crearán canales que permitan apreciar lo que quieren las comunidades de

base. En este nivel de planificación del espacio se ubica el desarrollo microrregional, como se demuestra en Potosí, donde se están sumando voluntades en un esfuerzo de coordinación para el desarrollo rural. Este espacio será el adecuado para manejar propuestas diferentes y socializar los conocimientos de la realidad local y desarrollo.

Esto haría posible fomentar regionalmente las manufacturas y transformar los productos, incorporando el valor agregado —que es tan importante y a veces no es tomado en cuenta como componente principal en la industria rural y la artesanía—. Esto podría servir como modelo alternativo a los programas de sustitución de la agricultura en las áreas de coca.

En definitiva, el desafío es una coordinación operativa y no una que solamente nos llene la boca. Porque “coordinación” es una palabra tan fácil como decir “no hay decisión política”. La coordinación hay que hacerla todos los días frente a acciones concretas, que tengan como referente las necesidades nacionales. La nueva Bolivia tiene nuevas decisiones, mejor definidas que las del pasado; pero hay que darles forma para que permitan entrar en el mundo moderno.

Otro aspecto imprescindible es la articulación efectiva para la cooperación técnica. Bolivia es uno de los países donde se ve más su presencia. Hay que articularla de forma tal que pueda aprovecharse con mayores ventajas. Con solo ordenar mejor el espacio de las políticas, de las relaciones con los organismos de cooperación técnica de desarrollo, se lograrían mejores y mayores resultados, sobre todo pensando en ese 90 % de la población campesina y cumpliendo con los compromisos de la contraparte nacional.

En este trabajo se desarrolla el contenido sobre “el concepto de seguridad alimentaria”.

El derecho a la alimentación: ¿cómo practicarlo desde la exclusión? (2008)

¿Qué es la seguridad alimentaria?

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1996, definió que existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. En otras palabras, cuando se garantiza la disponibilidad de alimentos, un suministro estable y todas las personas los tienen a su alcance.

La seguridad alimentaria tiene un enfoque multisectorial, que requiere ser entendido como un proceso dinámico, amplio e interdisciplinario, centrado en las personas.

El concepto ha cambiado con el tiempo y la incorporación de enfoques que priorizaban las variables de oferta y almacenamiento de alimentos, la escasez de alimentos, la seguridad nutricional, la inadecuada distribución de los alimentos, entre otras. En términos generales, tener seguridad alimentaria significa tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana. Sin embargo, esta no se asegura simplemente produciendo más alimentos. Depende de tres elementos:¹¹

11 SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

1. Los alimentos deben estar *disponibles*, lo que significa que se debe producir o importar a nivel nacional o local alimentos de buena calidad e inocuos en cantidad suficiente.
2. Los alimentos deben ser *accesibles*: deben distribuirse y estar disponibles localmente y para todos.
3. Los alimentos deben ser *utilizados* del mejor modo posible para que todas las personas estén sanas y bien alimentadas (han de ser suficientes en cantidad, calidad y variedad, de acuerdo con sus necesidades).

Para conseguir esa seguridad alimentaria, el país o la región debe poder producir o importar los alimentos que necesita y estar en condiciones de almacenarlos, distribuirlos y garantizar un acceso equitativo a ellos; desde el punto de vista de las familias, estas deben disponer de los medios para producir o adquirir los alimentos que necesitan, y deben contar con el tiempo y los conocimientos precisos para asegurarse de que se satisfagan las necesidades nutricionales de todos los miembros de la familia.

El concepto ha evolucionado hasta llegar a la soberanía alimentaria, con una noción mucho más amplia que involucra la necesidad de alcanzar la autosuficiencia en la producción de alimentos para asegurar su disponibilidad de forma segura, sana y permanente.

El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación de la población ecuatoriana se encuentra consagrado en la Constitución Política vigente, que establece que: “El Estado reconocerá y garantizará a las personas el derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios”.¹²

La nueva Constitución incorpora el derecho al buen vivir, en el cual “las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro

12 Constitución Política del Ecuador (1998).

y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. Debiendo el Estado promover la soberanía alimentaria”.¹³

El Gobierno central en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, según la Política 11.1, tiene por objetivo dotar a la población de una canasta de alimentos nutricional, asequible, segura y continua, con base en la producción agrícola nacional.

Este Plan establece que la soberanía alimentaria se ejerce plenamente con base en la producción agrícola del país, suficiente para asegurar niveles y calidades nutricionales apropiadas para todos los habitantes del país.

Desde el lado de las políticas de Estado para el agro ecuatoriano 2007-2020, también se busca mejorar las condiciones de producción y productividad a fin de alcanzar la soberanía alimentaria y buenos niveles de nutrición para la población más vulnerable, mediante la incorporación de los pequeños productores y la participación de los actores locales.

¿Por qué los excluidos no pueden ejercer plenamente este derecho?

La inseguridad alimentaria es un efecto de la pobreza

La pobreza a nivel nacional en el año 2006 afectaba a 36,3 % de la población ecuatoriana, porcentaje que es menor comparado con el año 1999 en el que 62,2 % de la población era pobre. De la misma forma, el porcentaje de indigentes a nivel nacional disminuyó de 20,1 % en 1999 a 12,8 % en 2006. En ambos casos, este porcentaje es el más bajo del período 1995-2006.

La pobreza es mayor en el área rural. En efecto, tanto en el año 1999 como en el 2006 el porcentaje de pobres en el área rural duplica al del área urbana. Es así que, en 1999, la pobreza urbana fue del 35,4 %

13 Proyecto de la nueva Constitución (2008), cap. II, art. 13.

mientras que la rural fue del 75,1 %. Para 2006, el panorama se presenta similar con 24,9 % de pobreza en el área urbana, frente a 61,5 % en el área rural.

Si bien el porcentaje de pobres ha disminuido, el acceso de la población a la canasta familiar básica todavía es limitado; a julio de 2008 el salario mínimo vital era de 200 dólares y el costo de la canasta básica alcanzó 507,48. Considerando que una familia tipo de cuatro miembros recibe ingresos de 1,6 salarios mínimos vitales, hay un déficit de 33 % para cubrir el costo de la canasta familiar básica. Con alrededor del 35 % el rubro de alimentos y bebidas es el más importante en el costo de esta canasta.

Una de las condiciones que determinan tener seguridad alimentaria, como ya mencionamos, es la accesibilidad; entonces, si el acceso a una alimentación completa, sana y balanceada está determinado por la capacidad adquisitiva de las familias, es evidente que cerca de 50 % de la población ecuatoriana tiene graves problemas para acceder a los alimentos que necesita.

La productividad agrícola

De acuerdo a cifras del III Censo Nacional Agropecuario de 2001, en Ecuador hay 842 882 unidades de producción agropecuaria (UPA), en una superficie de 12 355 831 ha. Del total de UPA el 63,5 %, es decir, 535 309, corresponden a pequeños productores con una extensión menor a 5 ha; lo que evidencia que persisten en el país graves problemas en la distribución de la superficie productiva, ya que las UPA de menos de 5 ha ocupan apenas el 6,3 %; mientras que las UPA mayores a 50 ha ocupan el 60,7 % del total de la superficie agropecuaria nacional, respectivamente.

Los productos tradicionales que integran la canasta básica de alimentos constituyen la base de su alimentación diaria cuya producción está en manos de pequeños y medianos productores, principalmente, a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, son este grupo de productores con propiedades de hasta 5 ha (63,5 % del total de las UPA) el que accede en pequeño número a los medios de producción,

como agua y tierra, así como a los servicios de apoyo a la producción —especialmente crédito, asistencia técnica y capacitación—. Adicionalmente, los pequeños y medianos productores agropecuarios del país no se encuentran organizados alrededor de cadenas agroproductivas.

Son estos quienes producen la mayor parte de los alimentos de la canasta básica, y, por lo tanto, contribuyen a la seguridad alimentaria del país. Sin embargo, los rendimientos de las UPA pertenecientes a estos pequeños productores son los más bajos a nivel regional.

Según las estadísticas de los últimos cinco años, la producción de alimentos, considerados como básicos para la alimentación en Ecuador, tiene una tendencia creciente; observándose ocasionalmente ciertas caídas en sus volúmenes totales de producción, debido principalmente a variables exógenas relacionadas con fenómenos naturales como sequías, heladas e inundaciones que han afectado gravemente la producción de grandes zonas productoras del país.

A pesar de que la producción agropecuaria tiende a incrementarse anualmente en el país, la productividad de cada rubro es baja comparada con los rendimientos promedio de otros países de la región.

Estos rendimientos unitarios de esta muestra de productos en Ecuador son bajos debido a factores negativos como la calidad del suelo agrícola, el clima, el riego y los insumos que utilizan (semillas y fertilizantes), y su reducido acceso a servicios productivos estatales o de instituciones de apoyo al agro (créditos, capacitación, transferencia de tecnología, entre otros). Adicionalmente, la mayoría de productores carecen de la capacidad necesaria para emprender exitosamente en la comercialización directa de sus productos frente a mercados integrados, competitivos y con gestión empresarial, debido a que no están organizados.

Las condiciones geográficas también inciden negativamente en la inseguridad alimentaria, ya que Ecuador se encuentra expuesto a desastres naturales que inciden en la disminución de la producción en las zonas afectadas por inundaciones y erupciones volcánicas que afectan los suelos y los cultivos, destruyen la infraestructura productiva y la básica, inciden en el aumento de epidemias y enfermedades

en la población, y en la pérdida y alteración de las fuentes de agua y la biodiversidad.

Esfuerzos e iniciativas para mejorar el acceso a los alimentos

A pesar de que el debate sobre la seguridad alimentaria es una de las estrategias globales para eliminar la pobreza, en Ecuador no es una prioridad de la gestión gubernamental. La falta de una planificación adecuada de la producción agrícola nacional, la ausencia de adecuados mecanismos de distribución y comercialización y la ausencia de una política adecuada de importación de alimentos básicos han hecho imposible que el Estado garantice la seguridad alimentaria de su población.

Las iniciativas estatales

Se desarrollan varias iniciativas gubernamentales orientadas a mejorar la alimentación y nutrición de los grupos sociales más vulnerables (niños menores de cinco años, adultos mayores y personas con capacidades diferentes). Estos son los principales programas:

- Nutriendo el Desarrollo
- Alimentación Escolar
- Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
- Aliméntate Ecuador
- ORI

Y estos los de reciente implementación:

- Acceso a Productos Solidarios
- Programa Socio Tienda
- Programa Socio Ahorro
- Socio Solidario
- Socio Siembra
- Socio País

Existen importantes iniciativas gestadas por el sector privado y la cooperación internacional, que se orientan a apoyar procesos de

mejoramiento de la producción, comercialización, transformación, fortalecimiento de la organización, para alcanzar una mejor calidad de vida de la población pobre de las áreas rurales y urbanas.

A pesar de los esfuerzos del sector público y privado para cambiar la situación de pobreza e inseguridad alimentaria, subsisten los problemas de acceso, disponibilidad y uso de los alimentos; por lo que, a continuación, se plantean algunas ideas generales con un enfoque integral y multidimensional que podrían contribuir a modificar en el mediano plazo esta situación.

Políticas para alcanzar la soberanía alimentaria en Ecuador

Para que el Estado pueda alcanzar el objetivo planteado en la nueva Constitución, se debería enfocar en forma más amplia en el problema de la soberanía alimentaria; lo que implica una variedad de acciones intersectoriales conducentes a lograr:

- La disponibilidad de alimentos sanos e inocuos y de calidad.
- Distribución, para que lleguen al consumidor final.
- Estabilidad del flujo permanente.
- Acceso físico, económico y cultural.
- Consumo adecuado, en calidad y cantidad, por parte de toda la población.

Esto implica un amplio espectro de temas de intervención relacionado con:

- Manejo sustentable de los recursos naturales.
- Diversificación y protección de la producción nacional de alimentos a través de programas sustentables de política y estrategia.
- Desarrollo de tecnología agropecuaria e implementación de condiciones adecuadas para los pequeños agricultores.
- Acceso a microfinanzas.
- Organización y fortalecimiento de la asociatividad.
- Fortalecimiento de las cadenas de comercialización, procurando la asociatividad de los pequeños productores.

- Disponibilidad de infraestructura para procesamiento y empaque.
- Abastecimiento del mercado interno con alimentos nacionales e “importados”.
- Incremento de los ingresos y poder adquisitivo de los hogares.
- Incremento de fuentes de empleo e inversión social.
- Educación y capacitación para la producción y la adecuada nutrición.
- Asistencia alimentaria y nutricional coordinada a grupos vulnerables.
- Vigilancia de la calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos.
- Mecanismos de defensa de los derechos de los consumidores.

Una propuesta que contribuya a alcanzar la soberanía alimentaria podría tomar en cuenta los siguientes planteamientos:

Ejes transversales

- *Participación y corresponsabilidad de los actores* para desarrollar propuestas multisectoriales, procurando la estructuración de alianzas entre la institucionalidad pública y privada para el diseño de políticas, programas y proyectos. De igual manera para la implementación de las propuestas, la evaluación y vigilancia de las políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria y de reducción de la pobreza.
- *Equidad* en la definición y ejecución de políticas y en la distribución de los beneficios de estas, tanto generacional, de género, étnica y regional.
- *Sostenibilidad* de los procesos que conducen a mejorar la seguridad alimentaria.
- *Visión integral del entorno* para que las políticas involucren a la sociedad civil, incidan en un manejo ambiental adecuado y permitan orientar a los gobiernos local, regional y nacional para que asuman sus respectivas competencias.

- *Valorización de los recursos culturales* y rescate de los conocimientos ancestrales que contribuyen a la seguridad alimentaria y a la disminución de la pobreza.
- *Innovación y creatividad* como respuestas a los desafíos institucionales para garantizar servicios de formación, capacitación, investigación, generación de conocimientos, comercialización, agronegocios, negociación y, en general, toda la gama de servicios no financieros y financieros públicos y privados para alcanzar seguridad alimentaria y disminución de la pobreza.

Objetivo general

Facilitar los procesos para mejorar el acceso de la población pobre a los alimentos, aumentar su disponibilidad, reducir la vulnerabilidad y aumentar el consumo de alimentos de calidad.

Específicos

- Generar empleo adecuado y promover la ocupación remunerada a nivel rural y urbano.
- Mejorar la oferta de productos básicos, mediante el incremento de los índices de productividad, con un manejo adecuado de los recursos naturales, incentivando la producción y los encadenamientos agroalimentarios con visión de competitividad.
- Promover la coordinación e implementación de acciones para prevenir los impactos causados por desastres o crisis que afectan a los grupos vulnerables de la población.
- Fomentar los cambios en los patrones de consumo para mejorar la dieta alimenticia y disminuir los niveles de desnutrición en los grupos más vulnerables.
- Fortalecer la institucionalidad pública y privada para lograr acciones concertadas y coordinadas que permitan mejorar la gestión para alcanzar soberanía alimentaria, regional y nacional, considerando las particularidades y preferencias

de la sociedad civil local y las experiencias de los actores privados y públicos.

Resultados y metas

- Incrementar los ingresos familiares, a través de la generación de nuevos empleos y el incremento de la ocupación remunerada, que asegure el acceso y consumo de alimentos.
- Incrementar la producción y productividad, que involucre el manejo y uso adecuado de la tierra, la diversificación de la producción, las buenas prácticas de manejo de los recursos naturales y la poscosecha.
- Construir un sistema integral de información de seguridad alimentaria operando de manera coordinada y concertada entre los distintos actores, para disponer de información para la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo.
- Implementar un programa de sensibilización sobre la seguridad alimentaria, coordinado entre los ministerios y la sociedad civil, para acceder a educación nutricional, conocimientos sobre la inocuidad de los alimentos, patrones de consumo local y procedimientos para alcanzar los estándares mínimos de calidad de los alimentos.
- Fortalecer a instituciones locales públicas y privadas para mejorar la gestión, optimizar los recursos y establecer alianzas para implementar, evaluar y monitorear políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria y de erradicación de la pobreza.

Acciones para mejorar la seguridad alimentaria

Mejorar la focalización y la eficiencia de los subsidios

Mejorar el sistema de identificación de las poblaciones objetivo de los subsidios como el BDH, con el fin de focalizar adecuadamente dichos subsidios a favor de las familias más pobres; además de implementar la corresponsabilidad de las familias en salud y educación

con el propósito de mejorar su eficiencia y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Hay que mejorar la cobertura de los programas de alimentación escolar.

Reducir costos de producción/comercialización de los productos agrícolas

Promover la competencia en los canales de comercialización, importación y abastecimiento. Mejorar y expandir las carreteras regionales y rurales. Mejorar el acceso al crédito por parte de los operadores financieros.

Mejorar la productividad de los pequeños productores agrícolas

Implementar iniciativas productivas para establecer la industria alimentaria a pequeña escala que promueva el mejoramiento de la producción y dinamice la economía familiar.

Impulsar a las pequeñas y medianas empresas

Para generar empleo e ingresos que les permita a las familias mejorar sus ingresos y tener acceso a alimentos adecuados.

Impulsar los procesos de descentralización

Y el desarrollo de las actividades desde la perspectiva de los actores locales y territoriales, con el cofinanciamiento de los distintos niveles de gobierno, sociedad civil organizada y de la cooperación internacional, bilateral y multilateral, para asegurar identidad, sustentabilidad y sostenibilidad.

Promover, informar y debatir sobre los nuevos conceptos de ruralidad

A nivel de la administración pública y la sociedad civil, así como sobre las estrategias para combatir la pobreza y la inseguridad ali-

mentaria en los niveles nacional, regional y local para desarrollar la nueva concepción de desarrollo humano basada en la participación consciente y consensuada.

Promover espacios

De coordinación y participación interinstitucional e intersectorial que permitan aunar esfuerzos y evitar la duplicidad de funciones y responsabilidades.

Procurar el empoderamiento de la sociedad civil local

De los programas y proyectos que se gestan e implementan en el territorio local y regional

Garantizar la alimentación de la población

Basándose en la producción local, regional y nacional, respetando la identidad cultural, el saber ancestral y las preferencias alimentarlas de las diferentes regiones.

Para que estas metas y objetivos se logren es necesario que los programas y proyectos tengan alcance nacional, regional y local; procurando evitar la dispersión temática en lo puntual y local, y propender a una visión integral, intersectorial y transversal de la problemática de inseguridad alimentaria y pobreza. Además, es necesario generar conocimientos, alianzas, sinergias y emprendimientos que faciliten cambios en la sociedad civil y en las instituciones.

La implementación de la estrategia de seguridad alimentaria de carácter nacional debe considerar los riesgos institucionales, especialmente en el sector público, como consecuencia de la rotación de técnicos y especialistas, y de la visión sectorizada de la problemática.

Se sugiere una institucionalidad coordinada, fortalecida y que trabaje con un enfoque multisectorial y de pluriactividad, con una perspectiva de ordenar el universo de las intervenciones, de tal manera que se mejore la gestión institucional, con eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus roles y responsabilidades.

La plataforma institucional, para acometer programas y proyectos, debe asentarse en el conjunto de las instituciones públicas y privadas con sus competencias en los temas que conformarían la oferta de actividades que deberán estar en línea con la demanda que plantean los usuarios de los servicios para abatir la pobreza y superar la inseguridad alimentaria.

La estrategia requiere contar con equipos técnicos locales competentes que afiancen el proceso de descentralización con visión de desarrollo local, para lo cual es fundamental la identificación, selección y fortalecimiento de estos equipos técnicos.

Es necesaria la gestión eficaz de las actividades para facilitar los emprendimientos y, además, porque en la realidad local la cohesión entre lo técnico y lo administrativo facilitará la credibilidad de los apoyos.

Las organizaciones campesinas disponen de líderes, facilitadores y técnicos. Su número y calidad dependen del grado y calidad de su desarrollo. Este recurso humano es clave en el proceso y la gestión de programas y proyectos, y debe ser parte en el proceso de fortalecimiento de conocimientos y habilidades, que permita superar las limitaciones de las institucionales locales.

Los compromisos institucionales públicos y privados deben responder a la realidad local, y los componentes y actividades de la oferta institucional deben incorporar, de manera articulada, entre otros temas: productividad, conservación y manejo ecológico de las tierras de altura (páramos), manejo integral de las áreas protegidas, desarrollo de las microempresas agroecológicas, salud y sanidad animal, información de mercados a través de los centros de servicios de administración pública, y de proyectos públicos y privados.

Es necesario implementar comités y mesas locales con la participación de actores privados y públicos para concertar y vigilar las actividades de seguridad alimentaria.

Quito, 1 de septiembre de 2008

V
NOTAS Y TEXTOS ACERCA
DEL DESARROLLO RURAL
Y LA ECONOMÍA AGRARIA





Fausto Jordán en la Cooperativa Venceremos en Vinces, 1983

Este documento trata sobre el proyecto de Ley de la Vivienda aplicado al sector agrario, que en ese momento se discutía en el Congreso Nacional.

Vivienda rural sin Reforma Agraria: tabú del desarrollo económico (1965)

En este laberinto de apreciaciones sobre la solución de la actual estructura rural —sector agrícola— de la economía ecuatoriana, es necesario puntualizar ciertos conceptos básicos y elementales.

La colonización tiene por objeto ampliar la frontera agrícola; es decir, incorporar tierras para la producción; esta puede ser espontánea o dirigida, como en el caso del plan piloto de Santo Domingo, a cargo del INC, que se considera un plan de fomento agrario a corto plazo.

La Reforma Agraria pretende aumentar el volumen de producción del sector agrícola, a fin de elevar el nivel de ingresos del campesino; por tanto, de toda la comunidad. Esta reforma se puede lograr manteniendo la actual estructura de tenencia de la tierra, mejorando la calidad y cantidad de los productos y modernizando el sistema de mercadeo de la producción. Todo esto a través de semillas mejoradas y mecanización en la medida adecuada, y, de acuerdo a la zona o región donde se va a implantar, cambiando los cultivos, diversificando la producción y localizando silos en sitios adecuados, para mantener los precios estables.

Esta reforma pretende la combinación óptima de los factores de la producción en las condiciones actuales de estructuración de la tenencia de la tierra. Esto es realizable a mediano plazo.

La Reforma Agraria cambia la estructura de tenencia de la tierra, tratando de alcanzar el tamaño óptimo de la explotación agrícola familiar; en especial, en cada una de las zonas, provincias, cantones, parroquias y anejos, de acuerdo a sus condiciones socio y agroeconómicas.

Ambos conceptos pretenden democratizar el rendimiento de la tierra. Así, la Reforma Agraria es compleja y su implementación a largo plazo; esto no quiere decir que se hará realidad en cincuenta años o más tarde, sino que, por la falta de estudios y conocimiento de los problemas sociales, agrícolas y económicos de cada una de las parroquias y anejos de nuestro país, no podemos hacerla hoy y que la estructura de tenencia de la tierra amanezca reformada. Pero sí estamos en condiciones de acometer planes pilotos mediatos de Reforma Agraria, como con la colonización. También es viable en los lugares donde se han localizado fincas experimentales y de demostración, que van a favorecer o han favorecido de inmediato a las superficies agrícolas circundantes.

En 1958, en la mesa redonda sobre la Reforma Agraria en Ecuador, ya se mencionó la necesidad de preparar ingentes estudios que esta demandaría; pero, como siempre se ha considerado un paliativo, no se ha dado el valor técnico necesario a los estudios pertinentes.

En el Congreso se ha dicho que la Ley de Reforma Agraria tampoco será tal para este año; por lo tanto, seguiremos con la colonización, cuyos resultados no cambian la estructura de la tenencia de la tierra, y persistiendo en las formas irrisorias de minifundios y latifundios, que se traducen en sistemas y métodos de producción y trabajo que retrasan el desarrollo del campo.

Es necesario conocer la estructura, la conformación y las relaciones de trabajo que subsisten en él, que debería hacerse a nivel de la parroquia y el anejo ecuatorianos; estos estudios sentarían bases para determinar las prioridades de la Reforma Agraria.

El proyecto de Ley de la Vivienda, al considerar la vivienda campesina o rural, ha dado lugar a que se demande del Congreso de la República modestia para resolver los problemas trascendentales de nuestra economía.

La forma en que se ha captado el problema rural en la legislatura entorpece el desarrollo de este proyecto que tiene una mala interpretación. Una Reforma Agraria involucra no solamente vivienda, sino educación, alimentación, salubridad; es decir, bienestar en general

para lograr un aumento del ingreso por persona y la elevación del estándar de vida.

La Ley de la Vivienda, aplicada al sector agrícola, tal como se la quiere establecer, hará más sólida la posesión del latifundista, del hacendado, del feudalista y de las oligarquías, y cada vez veremos más remotas las esperanzas de una Reforma Agraria a través de procedimientos pacíficos si la legislatura no toma las medidas necesarias para satisfacer las aspiraciones del sector campesino y rural del Ecuador.

Esta conferencia fue presentada originalmente en 1970; después publicada en la revista América Indígena (1971) y en la revista Economía de la Universidad Central del Ecuador (1973).

El sector agropecuario del Ecuador (1973)¹⁴

No cabría hablar de las eficiencias del sector porque hay muy pocas y no merecen la pena, si lo que nos interesa es tratar de resolver sus carencias. Ni hacerlo de una forma fría y sin vincularlo con los problemas sociales, económicos y políticos que trae incorporado el tema.

¿Por qué hablar del sector agropecuario, especialmente en un país subdesarrollado como Ecuador? Por las siguientes causas:

Alrededor del 63 % de la población del país está incorporada al sector agropecuario y depende de esta actividad. Alrededor de 1/3 del PIB se genera en este sector y alrededor del 90 % de nuestras exportaciones son generadas por él. Son tres factores muy importantes: población, PIB y exportaciones. Lo que ya justifica saber cómo desentrañar, desagregar y conocer. Pero veremos que no es tan bonito como se piensa, si a ello añadimos que la apropiación de excedentes es totalmente desorganizada dentro de la estructura agraria del país; que la distribución de la tierra es uno de sus principales defectos; que la distribución del ingreso es polarizada e injusta; que la comercialización es totalmente desarticulada y que los márgenes de comercialización van a los intermediarios y no a los productores; y que el mercado interno está limitado por los bajos ingresos de la población campesina y la disminución del poder adquisitivo de la población urbana frente al aumento de los precios de los productos agropecuarios a nivel de

14 Fausto Jordán, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCE, Quito, 1970. Esta versión se reprodujo de la revista *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano (1971).

los consumidores. Si a esto agregamos que, siendo un país eminentemente agrícola, en 1967 hemos importado 350 000 000 de sucres en productos agropecuarios, entonces, es una obligación saber el porqué.

¿Cómo ha ido evolucionando la producción agrícola en relación con el incremento de la demanda interna?

Las tasas de crecimiento y estructura del PIB, en el sector agropecuario para el período 1950-1954, ha sido del 2,7 %. Entre 1951 y 1961, del 0,6 %. Entre 1961 y 1967, del 0,3 %. Y entre 1950 y 1967, del 0,7 %. Por otra parte, el PIB representó en el período 1950-1954 el 39,6 %; en 1955-1961, el 36,5 %; y en 1961-1967, el 35,3 %.

¿Qué podemos pensar de esta desagregación y de este crecimiento del sector agropecuario? Entre 1950 y 1954, del 2,7 %; entre 1961 y 1967, del 0,3 %. Este es el comportamiento de la producción frente a la demanda interna; es decir, no hay un comportamiento interno de la producción que corresponda, por lo menos, al crecimiento de la tasa de población que es del 3,4 %. Esto ya nos responde por qué hemos tenido que importar, en 1967, 350 000 000 de sucres en productos agropecuarios, que, cuando sepamos la lista, nos va a escandalizar aún más.

Son trigo, avena, tabaco, caucho, aceites y grasas; algodón, leche, lana, sebos crudos y frutas. Con excepción de dos o tres productos, de todos estos el país podría llegar a tener excedentes exportables; la excepción corresponde a productos que, por las características ecológicas del país (suelo, luminosidad, altura, etc.), y porque no tenemos la superficie suficiente para satisfacer los incrementos de la demanda.

La importación de productos agropecuarios ha ido en incremento y no en decremento. Si la tasa de crecimiento del sector agropecuario ha venido en decremento, la importación de productos agropecuarios ha venido en aumento drenando cada vez más las divisas, sin posibilidades de que el país pueda retenerlas para importar bienes de capital; es decir, una completa contradicción: un país eminentemente agrícola, con algo más del 60 % de la población encasillada en el sector agropecuario, con una participación de este en el PIB de alrededor del 1/3, aportando a las exportaciones el 90 %. Sin embargo, somos importadores de productos agropecuarios que podemos producir en

el país. Esto puede dar ya una idea de la deficiencia de nuestro sector agropecuario; y de que, al hablar de esta, se hace sobre bases científicas, se habla sobre conocimientos cualitativos y cuantitativos, cuyas fuentes no son lo suficiente amplias y cuyas estadísticas agropecuarias son otro defecto de nuestro sistema latinoamericano.

Aquí quiero hacer un breve paréntesis: desde 1954 no hemos vuelto a disponer de otro censo agropecuario del país; es la única base, en calidad de censo, del que disponemos para hacer un diagnóstico de la realidad y de la situación ecuatoriana.

En 1968 se elaboró una Encuesta Agropecuaria Nacional que en algo suple la necesidad de información periódica acerca de estadísticas agropecuarias.

Una preponderancia del sector es su contribución al PIB, por la elevada proporción de población que participa en el sector y un alto aporte al comercio exterior; insuficiente ritmo de incremento de la producción en relación al crecimiento demográfico.

Organización precapitalista de la producción en vastos subsectores de la agricultura; deficiente utilización de los recursos naturales y humanos; imperceptible desarrollo tecnológico; bajos niveles de alimentación, vivienda, salubridad y educación prevalecientes en la generalidad de las áreas rurales; escasa integración de la población campesina a las instituciones y la política nacional. Todas estas características, vistas en diferentes países latinoamericanos, en Ecuador se cumplen absolutamente todas.

¿Cómo podemos desentrañar un poco más esta contradicción? ¿Cómo ir desagregando este enigma? ¿Cómo ser más objetivo, para que no se piense que es una simple divagación para defender los intereses de los grupos marginales en contra de los grupos no marginales? ¿Cómo damos base científica a esto? ¿O una explicación más detallada de sus características, consecuencias y de las razones por las cuales hay esta contradicción?

En 1954 el censo mostraba las siguientes características de la distribución de la tierra por tamaños de propiedad en la Sierra: el 81,7 % de las explotaciones eran menores de 5 ha; apenas el 0,3 % de las explotaciones eran mayores de 500 ha hasta el infinito de las que

existen en el país; es decir, la proporción de fincas chicas era enorme y la proporción de fincas grandes era muy chica. Pero, aparte de eso, el 81 % de las explotaciones menores de 5 ha tenían en su poder apenas el 11 % de la superficie de tierras censadas en el país; mientras el 0,3 % de las explotaciones disponían del 48 % de la superficie. Es decir, ya el censo agropecuario de 1954 puso en claro la polarizada distribución de la propiedad agrícola en el país; un gran número de propiedades chicas con una pequeña superficie y un pequeño número de propiedades grandes con una superficie extensa.

Este es el primer dato importante dentro de nuestra ceguera de estadísticas agropecuarias que despierta la iniciativa científica para tratar de resolver el problema; porque una polarización de la distribución de la propiedad en esta forma no solo conlleva el hecho cuantitativo de la distribución de la tierra, sino una serie de condiciones cualitativas, igualmente polarizadas. Sin embargo, estos datos son las estadísticas del año 1954 de la Sierra ecuatoriana. Con respecto a la Costa, las condiciones son poco menos extremas, pero, de todas maneras, parecidas.

Esta polarización crea, como es obvio, dos polos: un pequeño número de grandes propiedades con extensas superficies, donde se localizan también los altos ingresos; y las pequeñas propiedades donde se localizan también los pequeños ingresos.

A consecuencia de la distribución de la tierra surge la polarización en la distribución del ingreso. El 80 % de la población corresponde a grupos de subsistencia, que perciben apenas el 30 % del ingreso del sector agropecuario, por persona: 3300 sucres. El grupo mediano, 11 % de la población, percibe por persona 18 000. El grupo superior, conformado apenas por 21 600 personas, 2 % de la población activa, percibe por persona 137 000; o sea, la polarización es entre 3300 y 137 000 sucres.

Esto define la estructura de clases: clase popular, clase alta y, entre ellas, una clase media que no representa mucho ni económica ni numéricamente. Entonces, se crea la polarización, el antagonismo, el problema. ¿Cómo resolvemos los problemas de polarización en la distribución de tierras y del ingreso? Pero, a más de esto, esta pola-

rización de pequeñas unidades agropecuarias y grandes unidades de explotación crea también la marginalidad de las pequeñas producciones que viven en las explotaciones pequeñas. Son marginales y, ¿por qué son marginales?, porque en un alto porcentaje no saben leer, no saben escribir, no usan zapatos; son una sociedad marginal que produce para consumir y no participa del mercado. Estas, brevemente apuntadas, son sus características de marginalidad.

En cambio, el otro sector del que hemos hablado, con 137 000 sucres de ingreso por persona, participa en todas las ventajas de la economía de mercado y de todas las posibilidades que un país subdesarrollado les puede dar del uso suntuario de productos importados.

No hablamos sarcásticamente de la polarización, hablamos por razones que traen consecuencias trágicas al país, que tornan totalmente deleznable su economía.

Se ha hablado de que nuestras exportaciones agropecuarias eran de índole emergente: que emergían ante circunstancias de crisis externas, pero no como una respuesta organizada de nuestra oferta y nuestra economía a los mercados internacionales.

Estas áreas marginales, especialmente en la Sierra ecuatoriana, están localizadas en las laderas. Las pequeñas propiedades no se localizan en los valles; están localizadas donde la topografía es difícil, donde la técnica no ha diseñado todavía sistemas económicos para una producción racional.

En cambio, las grandes explotaciones están localizadas en los valles con agua, donde la técnica ha diseñado sistemas y métodos de producción muy modernos; pero quienes usan esas tierras en nuestro país no usan ninguno de esos avances. Para decir esto me baso en las comparaciones de rendimiento por unidad de superficie de algunos productos agropecuarios en otros países y en nuestro país, y también en lo siguiente: para medir tecnología, también se mide en términos de toneladas de abonos por miles de hectáreas; hecha esa comparación, lo que nosotros usamos es ridículo en cuanto a volumen de abonos químicos: nitrógeno, fósforo, potasio; es más, el consumo de nuestros abonos ha venido decreciendo desde 1954. Últimamente, tenemos ya la

producción nacional de abonos; sin embargo, no hemos sido capaces de un uso más intensivo.

Por otro lado, vemos que la pequeña explotación desarrolla una agricultura de tipo intensivo, desplegando a casi toda la familia y su fuerza de trabajo para lograr una mejor producción, sin lograr que toda esa fuerza de trabajo disponible pueda ser utilizada en la pequeña parcela. Frente a esto, la gran propiedad de agricultura extensiva, usa estacionalmente esa mano de obra no utilizada plenamente. En un sistema donde existe una desocupación de la mano de obra campesina, obligada, exigida, porque la pequeña parcela no permite utilizar todo el potencial disponible, lógicamente que existe una gran oferta de mano de obra y, al existir una alta oferta, esta se paga barato. La paga barato el que tiene la gran propiedad y la usa estacionalmente para la época de siembras y cosechas. El resto del año, como es extensiva la acción, como no hay tecnología o hay una muy incipiente, como la mano de obra es barata, ¿para qué va a usar tecnología? El resto del año, hay desocupación en la pequeña propiedad y falta de fuentes de trabajo en la gran propiedad. Otro defecto de nuestro sector agropecuario.

Finalmente, encontramos una polarización en la apropiación de los excedentes. En la gran propiedad, los excedentes agrícolas se generan basados en el uso extensivo de la tierra y la mano de obra barata: es decir, usufructuando dos condiciones óptimas de uso irracional de los recursos, uso irracional de la tierra y uso irracional de la mano de obra, y el único que se beneficia es el dueño de esas grandes propiedades.

Pero en la pequeña propiedad no hay excedentes para el mercado, todo lo que se produce es para el autoconsumo. Como todas las pequeñas propiedades están distribuidas a lo largo y a lo ancho de la Sierra y de la Costa ecuatorianas, la oferta de esta producción y de estos excedentes es dispersa, desorganizada, difícil de concentrarla y, por lo tanto, fácil presa de la acción de intermediarios. Es decir, el pequeño productor, quien produce muy pequeños excedentes, lo poco que puede hacer tiene que transferir como márgenes de utilidad al intermediario de productos agropecuarios; en cambio, el gran productor no. El gran productor, por el propio volumen que lleva al mercado, puede

eliminar algunos intermediarios; entonces, incluso la apropiación de excedentes, por los efectos de la comercialización, es más ventajosa para el gran propietario que para el pequeño propietario. Defectos intrínsecos de la economía.

Ya he dicho que la tasa del sector agropecuario anota un decrecimiento, que no hay una correspondencia con la tasa de crecimiento de la población; es decir, para quedar uno a uno, para que no haya ni perdedor ni ganador, que las cosas vayan por igual, que la agricultura se comporte igual a la exigencia de la demanda que va creando año a año el crecimiento de la población.

Sin embargo, de 1954 a 1968 se han incorporado nuevas tierras, sea por vía de tierras vírgenes que no estaban en propiedad particular, sea por vía de tierras de propiedad particular que han sido incorporadas a la producción, alrededor de 1 200 000 ha. Si se ha incorporado esta cantidad de hectáreas a la producción agropecuaria del país ¿cómo es posible que nuestra tasa de crecimiento disminuya? Por el deterioro entre la agricultura que conocíamos en 1954 y la que se desarrolla hoy, en 1970. Hemos ido para atrás, en consumo de abonos por unidad de superficie, rendimiento por producto, importación de productos agropecuarios, dependencia emergente para la exportación de productos agropecuarios. Estoy hablando de 16 años donde no se ha hecho ninguna política pragmática de desarrollo agropecuario en el país.

Circunstancias muy especiales, como los ciclones de Centroamérica, hicieron posible el auge del banano, pero, aparte de eso, de 1954 a la fecha, todo lo que podemos ver en el sector agropecuario, desde el punto de vista de política agraria, económica y social, es retroceso. Y no es pesimismo. Son hechos concretos y, lo que es peor, de 1954 a la fecha, la ciencia en cuanto a agricultura ha dado grandes saltos, ha desarrollado una inmensidad de semillas mejoradas, ha desarrollado en México un tipo de trigo de variedad enano, que elimina el factor limitante de la duración del día, con lo cual se ha logrado altísimos rendimientos por unidad de superficie. Sin embargo, nosotros no participamos de ninguna de esas entregas tecnológicas. La ciencia agrícola en el mundo ha dado grandes saltos, extraordinarios saltos, pero estamos totalmente al margen de ellos.

¿Cuáles son las reglas del juego?, ¿qué podemos añadir a esas reglas del juego en cuanto a la participación del sector marginal de la economía agropecuaria en los beneficios de la asistencia técnica y crediticia, de los insumos, de la comercialización y de la oferta agropecuaria?

En el país, en 1954, se registraron 92 387 explotaciones menores de una hectárea y 159 000 explotaciones menores de cinco hectáreas. Pero en la Encuesta Agropecuaria de 1968 observamos que las explotaciones menores de una hectárea son 206 000 en contraposición de las 92 387 de 1954, y que las explotaciones de menos de cinco hectáreas son 264 000 en contraposición a las 159 000 de 1954; es decir, un gran incremento de la pequeña propiedad. Existe un pequeño decremento de la gran propiedad, especialmente de la que se registraba antes como propiedad mayor de 1000 ha. Pero todas esas propiedades grandes han sido convencionalmente distribuidas para sacarse del cuerpo la Ley de Reforma Agraria y todas estas cosas de la jerga social que molesta a los terratenientes. Entonces, ya no hay explotaciones tan grandes en el país, ya se ha acabado el problema según las cifras cuantitativas, pero cualitativamente el problema es peor.

Hay algo más de 470 000 explotaciones menores de cinco hectáreas hoy, en 1970. Pero están exentas de los servicios de asistencia técnica privada y estatal. Allá llega, más mal que bien, o no sirve de nada la asistencia técnica del Ministerio de Agricultura, no por lo que es actualmente, sino por la estructura institucional del país. Esa asistencia técnica no llega a ninguno de esos 400 000 propietarios.

La asistencia crediticia, ¡peor! No existe todavía banco en el país donde se haya utilizado el sistema de poner el dedo en lugar de la firma para obtener crédito. De esos 400 000, un alto porcentaje no sabe leer ni escribir, no tiene acceso a la asistencia crediticia, por una parte. Por otra, es un cliente pequeño que demanda tan poco que el sistema de créditos agropecuarios no puede atenderlo, no hay cómo, la estructura institucional no funciona para eso. No puede llegar la técnica, porque si no hay asistencia crediticia, ¿con qué compro abonos, con qué compro un arado mejorado, con qué compro una nueva herramienta, con qué compro semillas, con qué compro insecticidas? No tengo cómo. Tengo que, yo mismo, en calidad de pequeño

propietario, seleccionar los granitos más gruesos de mis cosechas y volver a sembrar el próximo año. No puedo hacer nada más. No hay alternativa. No exagero, así funciona.

Hay muchas personas que no conocen el campo y otras, pocas, que lo conocen más, yo hablo para aquellos que no, y quiero que sepan que no exagero, que así es y así funciona: hay pequeñas propiedades donde cada año sacan sus productos para sembrar el próximo; llega a tal punto la situación que ya no tienen ni cómo seguir sacando para semilla, porque es más la que necesitan que lo que cosechan. Esto sucede, por ejemplo, en Loja. Usted siembra un quintal, cosecha 80 libras. Así pasa y así están 400 000 familias encasilladas en ese sistema. Y algún excedente, si llega a existir, se va vía intermediarios.

Según una estadística elaborada en 1960 por JUNAPLA: en la cebada, el 37 % del precio recibió el productor y el 59 % el intermediario. En las papas, el 39 % recibió el productor y el 61 % el intermediario. No hay ningún sistema de almacenamiento en el país, aparte de Edificaciones y Almacenes Generales (EDIALGE), cuyas bodegas son muy chicas, o algunos molinos para almacenamiento del trigo, también muy restringido. El resto del producto tiene que venderse vía intermediario. En cuanto a EDIALGE, Molinos del Ecuador o las cerveceras que compran la cebada cervecera, a esos sitios solo llegan los grandes productores, de las grandes extensiones. El pequeño no puede llegar ¿cómo va a llegar?, si para llevar un quintal tiene que contratar primero una mula, después un camión, después un bus y después un cargador. El otro señor embarca desde el lugar de producción hasta el lugar donde va a entregar, fleta un camión y se acabó el problema. A esto se suma el desconocimiento del pequeño productor que no puede hacer esos cinco volantines para llegar al sitio de almacenamiento y de venta.

¿Por qué decía que la asistencia técnica no puede llegar a los pequeños campesinos? Es económica, es funcional, institucionalmente estamos organizados, tenemos el número suficiente de ingenieros agrónomos y agrónomos para que en un momento dado estén atendidos 400 000 jefes de familias, ¿cómo hacemos? Se puede descubrir algún sistema mediante el cual se atienda a 400 000 familias; pero, después

de darles el sermón, de indicar que siembren así, que pongan semilla mejorada y que hagan esto y lo otro, ¿cómo les damos los medios financieros para que lo hagan?, ¿cómo se les suministra?, ¿dónde está el sistema financiero eficiente?, ¿dónde están los recursos necesarios y cómo está instrumentada la organización institucional del Estado como para que, lo que dice el agrónomo, le caiga al instante en insumos al pequeño campesino? ¡Imposible! No se puede. ¿Cómo y dónde encuentra el pequeño campesino semilla mejorada de cebada? ¿Cómo hace?

Hay que sacrificarse y no comer un huevo, para tener sal para toda la semana. Entonces, si no tiene recursos, ¿cómo se va a desplazar?, ¿cómo puede usar la iniciativa de ir a comprar abono, ir a comprar semillas mejoradas, ir a comprar fertilizantes...? No hay un instrumento —salvo que esté equivocado—. No hay manera de modernizar esta agricultura —al menos, en las actuales circunstancias—.

¿Cómo modernizamos la agricultura, cómo volvemos no tradicional a ese grupo de pequeños campesinos en cuanto a sus sistemas de producción, cómo hacemos que eliminen el arado de palo de tipo egipcio, que agradecemos mucho a los españoles que lo introdujeron, pero que hoy no sirve? ¿Cómo transformamos en arado de hierro y de vertedera para, incluso, seguir siendo halado por una yunta? No hablo del tractor, porque hay personas que creen que la modernización significa cortar la cabeza a los indios, eliminar los arados de palo y poner una combinada que siembre, que coseche, que ensaque, que “dé limpiando”. No hablo de esa modernización. Hablo de la agricultura tradicional de los pequeños campesinos. ¿Cómo modernizar esa agricultura? Hay cómo. Una de estas iniciativas es transformar los arados de palo por arados de hierro y de vertedera halados por yunta. Eso ya es modernizar. Otra modernización es alfabetizar a la gente. El campesino no sabe discernir una cosa de otra porque es analfabeto. Darle acceso a la educación es también modernizar la tecnología agrícola.

En cuanto a la infraestructura de los transportes, esta se orienta hacia el despacho de los productos a los puertos de embarque y no a una integración interna de la economía. Nuestra agricultura más o menos modernizada, más o menos dinámica, es la agricultura de

exportación. En este sentido, se ha orientado también la infraestructura de transportes. A nuestra agricultura tradicional, que no produce excedentes y es para consumo interno, no se la ha servido con ninguna infraestructura, en absoluto. Lo que coadyuva a la defectuosa estructura de nuestra producción agropecuaria.

De lo recién dicho, puedo hacer un brevísimo resumen: el minifundio no tiene la integración con el mercado, que, en cambio, la gran propiedad sí tiene y que es muy dinámica. Por otra parte, hay muy pocos recursos financieros que permitan dinamizar toda esa gran densidad demográfica concentrada en las pequeñas propiedades.

Finalmente, es evidente la deficiencia en la redistribución del ingreso al no incorporar enormes grupos rurales, que dinamizarían el proceso de la industrialización. Esta deficiencia en la redistribución del ingreso, producto de la deficiencia de la redistribución de la propiedad de la tierra, no permite acceder a fuentes de ocupación a una gran masa campesina. ¿Por qué no permite? No permite porque, como está distribuida la propiedad, hay una gran disponibilidad de mano de obra subocupada, que no tiene ocupación. Por otra parte, el tipo de desarrollo, especialmente de nuestra agricultura serrana en las grandes propiedades de tipo extensivo, no genera medios de pago suficientes. Al no haber, por un lado, ocupación plena de la mano de obra campesina y, por otro, una remuneración adecuada por exceso de oferta sobre la demanda, se crea un círculo vicioso que pone freno al sector industrial del país.

No funcionamos por la deficiencia estructural del sector agropecuario, que no deja desarrollar la industria. Las industrias que tenemos son incipientes (no voy a hablar de industria porque no es mi tema), y no pueden dinamizarse por la pobreza de la masa demandante del país; tampoco se opera un proceso de transformación de tipo espontáneo —como el suscitado en las áreas bananeras especialmente— a propósito del auge de su exportación, donde mal o bien se ha producido una especie de redistribución de la propiedad. Esto no se opera en el resto del país ni puede operarse: no hay ningún proceso dinámico que impulse esta transformación espontánea. Ese proceso dinámico ya pasó y la producción bananera está en crisis; a lo mejor

ya se están concentrando nuevamente las propiedades por acciones de compraventa, y el asunto vuelve a lo mismo.

Hecha esta denuncia, quiero concretarme un poco más —porque denunciar es bastante fácil a pesar de tener datos— en una estrategia y un plan de acción para las áreas marginales rurales del país.

La estrategia del Pacto Subregional Andino, no obstante contar con subprogramas y subproyectos, no ha aterrizado en un proyecto, a saber: cómo resolver el problema de los grupos marginales del campo, de estas 460 000 familias propietarias, hoy, de unidades menores de cinco hectáreas.

Debo aclarar que de este número no todos son marginales. Más de 20 000 son producto de la liquidación del huasipungo, porque, si disponemos de cinco hectáreas de frutales, ya no podemos hablar de marginales. Aparte de eso, si se añade que, como una consecuencia de la Ley de Reforma Agraria —especialmente, por bajo de la mesa, algunos grandes propietarios han ido obteniendo autorizaciones para vender unidades menores de cinco hectáreas—, esas tierras se han vendido a valor comercial y ese pobre campesino trabajará equis años solo para pagarle al propietario. Esos sí son marginales y, aunque haga una nueva digresión en este punto, cuando pensemos en una redistribución de la propiedad con criterio del tipo civilista, es decir, que la propiedad privada es uso, goce y abuso y, por lo tanto, que tengo derecho a cobrar lo que me dé la gana, vamos a decir que respetamos el derecho civil, pero que ahora el precio debe ser social.

En esas condiciones, sí, ya podemos hablar de redistribución de la propiedad; porque si queremos hacerla instalando una agencia nacional de compraventa de tierras a precios comerciales, no hay tal redistribución; hay redistribución del tamaño de las parcelas, pero del ingreso no; porque en la medida en que una propiedad tiene precio comercial, en las condiciones del problema agropecuario del país, el precio comercial significa transferencia de medios de pago al grupo que ya tiene 137 000 sucres de renta anual por persona.

Entonces, para quedar bien con el derecho civil, hay que transferirle algo de la plata; pero en términos sociales, olvídense que se hará Reforma Agraria en el país o en cualquier otro de América Latina o

del mundo, porque la Reforma Agraria, además de ser lo que estoy planteando aquí con un léxico económico, es también una reivindicación social y no puede haberla si el grupo marginal va a tener que trabajar veinte años, con más esfuerzos que los de antes, para pagar solo el precio de la propiedad al dueño de la tierra.

Hay, en el país, personas para quienes no se respeta el derecho social, y hablan de que no se debe pagar por la tierra. Pero, repito, si se quiere hacer una transferencia de tierras a título de Reforma Agraria, tiene que ser a precios sociales. Cuando hablamos de precios comerciales no estamos haciendo Reforma Agraria. Si es para eso, no hay que hacer leyes de Reforma Agraria, ¿para qué? Instalo una agencia de compraventa de tierra y vendo al precio que yo pongo; así como se venden los predios urbanos ahora, en Quito.

Todo el que ha tenido la dicha de tener una hacienda cercana a Quito, ahora, la divide y vende a precios comerciales y, ¿quién le dice: no lo haga?! Nadie. Eso es pensar con criterio urbano los asuntos rurales. Y ya hablamos de que el país es la Suiza de América. Es el engaño más grande: las personas muy hábiles en engañar a los analfabetos dicen: yo te voy a vender la tierra, ¿cuánto quieres? Cinco hectáreas. ¿Cuánto crees que cuestan las cinco hectáreas? 100 000 sucres. ¿De dónde le voy a pagar?

De esta manera, ¿un pequeño campesino estará en condiciones de adquirir un área de tamaño adecuado para desarrollar una actividad agrícola apropiada a sus requerimientos de ingresos? No. Puesto que el indefenso hombre oprimido del campo solo podrá adquirir un “minifundio”.

Por esta razón, un mecanismo liberal de oferta y demanda de precios es totalmente contradictorio cuando hay una estructura de latifundio-minifundio, puesto que no existe una oferta adecuada de tierras en áreas de Reforma Agraria, mientras se desarrolla una demanda anacrónica en la medida en que el campesino que adquiere la tierra debe trabajar más que antes para transferir medios de pago-dinero a quienes siempre los concentraron en sus manos, ex-patrones, vendedores.

De ahí la necesidad de un cambio radical en la estructura de tenencia de la tierra; aquí cabe también decir que una alternativa del cambio de estructura de tenencia, como la colonización, debe coadyuvar atrás nunca adelante: no primero colonización y después cambio de estructura de tenencia, ni tampoco ninguna de las dos aisladas. Repito: cambio de estructura de tenencia coadyuvada con colonización.

Hay una ventaja dentro de toda esta desgracia, los sectores marginales, a pesar de su dispersión, casi siempre están en grupos, pero desorganizados. Si recordamos cómo estaban los huasipungueros —o cómo están—, hemos de pensar que alrededor de una gran hacienda están veinte o treinta huasipungueros desorganizados, pero juntos. Si pensamos en las comunidades que perdieron sus tierras en la época de la Colonia, debemos pensar que están desorganizados pero juntos, y que los huasipungueros están desorganizados y juntos al lado de la gran hacienda, y que la comunidad está desorganizada y junta, cerca de la gran hacienda, y que los arrimados de Loja están desorganizados pero agrupados alrededor de la gran hacienda. Es decir, esta es una ventaja, y esta es la ventaja religiosa para quienes no participan de las reivindicaciones económicas y sociales.

Tengo que decir, desgraciadamente, que es una ventaja; hubiera querido guardar el secreto. ¿Por qué es una ventaja? ¿Cómo pueden estos marginales participar de la asistencia técnica, crediticia, capacitación, educación, comercialización y llegar a la autogestión? ¿A autorrealizarse? Organizándose.

Hablo de cualquier tipo de organización campesina, no dogmatizo ningún tipo, no digo, como está hoy en boga en el país, que la cooperativa, que el cooperativismo resuelve todo. Hablo de sindicato, asociación, unión, cooperativa, precooperativa, comuna, lo que sea, lo que los campesinos quieran asumir como organización campesina. Esto, ¿qué significa? Que en el país va a poder organizar en grupos a esos campesinos desorganizados; que, en primer lugar, estén en condiciones de gestionar una mejor reivindicación social, porque la liquidación del huasipungo no ha sido toda la solución del problema.

Las comunidades indígenas se están muriendo por falta de tierras y una gran cantidad de pequeños campesinos que han ido

surgiendo (arrimado, *yanapero*) son gente todavía más menesterosa que la que fue tomada en cuenta por la Ley de Reforma Agraria. Entonces, hay que comenzar por una reivindicación social en función de obtener más tierras. No hablo del atropello a ciegas de todas las propiedades al lado de estos grupos; hablo de su participación como dueños para organizar su gestión empresarial.

Supongamos un grupo de veinte huasipungueros, cada uno con un promedio de dos hectáreas, con lo cual simplemente hacen autosubsistencia. ¿Cómo les hacemos participar de la economía del mercado? ¿Cómo les ayudamos a que se incorporen a la economía monetaria? ¿Cómo hacemos que se vuelvan dinámicos? En la medida en que, con la fuerza de la organización, obtengan tierras en una cantidad que les permita desarrollar, ya sea comunalmente, cooperativamente, en fincas familiares, lo que sea, la gestión empresarial. Entonces, ¿qué sucede?

En ese instante, cuarenta campesinos, unidos en pequeñas unidades tipo huerta y de subsistencia y con un área empresarial, ya se transforman en demandantes efectivos de insumos agrícolas; ya son tomados en cuenta por la asistencia técnica y crediticia.

Sin embargo, habrá que reformar la estructura institucional del sector agropecuario del Estado, para que piense en esta función, sin crear más instituciones sino instrumentándolas en forma diferente, y ponga a disposición de estos campesinos capacitación, alfabetización, comercialización y autogestión. ¿Cómo lograrlo? No estoy hablando de una teoría etérea. Esto que insinúo existe; pocos ejemplos, pero ya existen en el país campesinos organizados, y funciona; y porque funciona, estoy recomendando. No es una cosa estereotipada, creada en el escritorio por algún técnico, que fue e introdujo en el campo. Se formuló con la participación de campesinos y de técnicos.

Pero, ¿de qué pecan estas organizaciones? Pecan de falta de capacitación: no saben llevar estados financieros; no saben cómo abrir un libro de cuentas, cómo elaborar un balance, cómo elaborar un plan de desarrollo de tierras. Esta es la capacitación que necesitan los campesinos, y al auspiciar organizaciones campesinas de esta naturaleza, se logrará una gran transformación de la economía ecuatoriana.

Aquí se explica el proyecto de desarrollo agrícola dirigido al sector campesino de la cuenca del río Guayas como una de las zonas con más alta proyección dentro de la "situación general del sector agropecuario nacional". El documento fue elaborado por la CESA, bajo la promoción y la coordinación del economista Jordán. Las secciones escogidas indican rasgos básicos y el contexto institucional-político, además de una semblanza del organismo ejecutor.

Proyecto de desarrollo de las organizaciones campesinas del Litoral (1974)

Resumen

Generalidades

El proyecto se refiere a implementar acciones coordinadas para una mejor utilización de los recursos naturales y humanos con miras a fortalecer las condiciones económicas, sociales y culturales de un considerable número de campesinos organizados de la cuenca del río Guayas, especialmente los ubicados en la provincia del mismo nombre y Los Ríos.

Dichas acciones estarán orientadas a incrementar la producción y la productividad del arroz, principalmente, y a racionalizar el beneficio y la comercialización.

Para conseguir las metas señaladas se ha previsto la concesión de un crédito que cubriría el financiamiento de los costos de producción; realizar las inversiones de infraestructura necesarias para la adecuación de los terrenos (nivelación, riego, drenaje, caminos de acceso, etc.), y la instalación y funcionamiento de plantas industriales para procesar el arroz en cáscara (clasificación y pilado).

La capacitación campesina en aspectos de tecnología agrícola, organización y promoción social es el prerrequisito que debe cumplirse en forma sistemática y permanente. Para ello, la CESA, la Academia de Ciencias de América Latina (ACAL), el Instituto Ecuatoriano de Formación Social (INEFOS), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), todas ellas instituciones dedicadas a organización y promoción campesina, y el Estado, a través de los ministerios de Agricultura y de Trabajo y Bienestar Social, mantendrán una permanente acción educativa en favor de los grupos campesinos organizados beneficiarios de este proyecto. Con varias de las instituciones nombradas, la CESA ha suscrito convenios que aseguran realizar un proceso educativo coordinado y ágil.

Fase agrícola

Identificadas como han sido las mejores posibilidades de producción de la zona intervenida, con base en la tradición y la experiencia cultural de las organizaciones campesinas, y la disposición e interés demostradas por los agricultores de mejorar sus condiciones tecnológicas del cultivo, se ha establecido un calendario de siembras de arroz según se vayan incorporando más cooperativas al programa y habilitando los terrenos aptos para este cultivo.

El producto

El cultivo del arroz tiene una importancia decisiva en el programa. La estructura productiva del área del proyecto y en poder de las organizaciones campesinas establece que el 87,6 % de la superficie total cultivada corresponde a esta gramínea y, el resto, a otros cultivos de menor importancia y sin significado para el mercado.

De allí que el proyecto se haya orientado a lograr la mejor utilización de los recursos con miras a elevar la productividad por hectárea, ampliar la frontera agrícola y racionalizar la comercialización y el procesamiento del arroz.

Localización

El proyecto está localizado dentro de una amplia zona agrícola de la cuenca del río Guayas, identificada como Zona III en los estudios de prefactibilidad desarrollados por la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE). Esta zona abarca aproximadamente 300 000 ha y cubre la mayor parte de la región meridional de la cuenca, principalmente a la que baña el río Daule y está circunscrita dentro del perímetro Colimes-Daule-Pascuales-Samborondón-General Vernaza-Balzar-Colimes.

Carreteras de primer orden y asfaltadas atraviesan el proyecto desde Guayaquil hasta Balzar, en una extensión de 94 km. De este mismo tipo son las vías Palestina-Vinces, con 30 km y Piedrahíta-Lomas de Sargentillo, con 10 km. Además, existen más de 100 km de vías de segundo orden y numerosos caminos de verano que conectan diferentes recintos y parroquias. En suma, la zona está bien servida por vías carrozables y fluviales, entre las principales las de los ríos Daule y Babahoyo.

Tamaño

El proyecto en su último año de desarrollo alcanzará a ocupar unas 38 500 ha; de las cuales 16 700 estarán bajo cultivo; pertenecerán a 120 cooperativas, que agruparán unas 4200 familias de asociados.

Su desarrollo se inicia con sesenta cooperativas en el año base (1974-1975), cubriendo una superficie de 19 300 ha, beneficiando a 2100 familias.

Entre el 87,7 y 74,5 % del área útil será dedicada al cultivo de arroz y entre 12,3 y 25,5 % se aprovechará para otros cultivos.

Hacia el año de estabilización del proyecto se cultivarán 15 900 ha de arroz en un área útil de 12 400 ha, esto es, que en una superficie de alrededor de 3500 ha se obtendrán dos cosechas al año, esta área cuenta con posibilidades de riego, por ello se han previsto inversiones en su infraestructura.

De las 4200 ha, que serán destinadas a otros cultivos, se dedicarán a maíz (1500 ha); fréjol, yuca, plátano y hortalizas (1900 ha); oleaginosas de ciclo corto (300 ha), y frutales, café y cacao (500 ha).

El organismo ejecutor del proyecto

La organización y administración interna de la institución ejecutora del proyecto

En 1963, en el seno de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, se despertó un interés especial por desarrollar programas de promoción campesina de forma global, para dar cumplimiento con los mandatos establecidos en los documentos conciliares acerca de la función social que debe cumplir la Iglesia; máxime si se consideraba a esta institución como una de las principales terratenientes del país.

La Conferencia Episcopal confió al INEDES la formación de un organismo directamente encargado de planificar y programar un estudio de carácter socioeconómico a realizarse, con financiamiento del BID, en el sector rural ecuatoriano, para cumplir una de las conclusiones resolutivas a las que se había llegado en el seminario sobre centrales de servicios celebrado en Guayaquil. Como resultado de dicho estudio, se formó la Secretaría de Servicios Agrícolas, adscrita como departamento del INEDES, en cuya directiva se encontraba un representante de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

Más tarde, en 1967, luego de realizado el estudio y analizados sus resultados, se procedió a efectivizar varias de las conclusiones a las que se había llegado, entre ellas, la de formar una central de servicios agrícolas encargada específicamente de fomentar y desarrollar los servicios de asistencia crediticia, técnica y organizativa de los sectores campesinos que han venido trabajando en las haciendas que la Iglesia católica mantenía en su poder y que se hallaban afectadas por la Ley de Reforma Agraria. Nació así la CESA.

En una primera etapa y debido a que los mayores contactos se habían realizado en Guayas, sus acciones empezaron en dicha provincia. Iniciada la Reforma Agraria, se unificaron las oficinas regionales. CESA

asumió una organización de carácter nacional. El proyecto piloto de Reforma Agraria de la Conferencia Episcopal incluía tres diócesis y seis predios, con una extensión de 11 000 ha.

Información básica agroeconómica y social

Situación general del sector agropecuario nacional

El sector agrícola es el más retrasado de todos los sectores de la economía ecuatoriana, si se consideran tres puntos básicos de un análisis socioeconómico: estructura, financiamiento y productividad.

La deficiente estructura de distribución de la tierra, caracterizada por la fuerte concentración de esta en un reducido número de propietarios, y la supervivencia de regímenes de tenencia precarios, constituyen la problemática estructural del sector agropecuario. Al respecto, la Encuesta Agropecuaria Nacional de 1968 señaló que el 1,5 % de explotaciones agrícolas correspondían a explotaciones mayores de 100 ha, las que abarcaban el 47,3 % de la superficie agrícola nacional; mientras que el 74,3 % correspondían a explotaciones menores a 5 ha, que apenas disponían del 10,3 % de la tierra.

La estructura del sector agrícola ha dado como resultado una mala utilización de los recursos productivos, baja productividad de los trabajadores agrícolas, y, en consecuencia, un lento desarrollo.

Un breve análisis de los factores productivos demuestra que el país cuenta suficientemente con el factor tierra; más aún, posee considerable superficie con condiciones ecológicas óptimas para el cultivo de un buen número de productos. (Las estadísticas estiman que siendo el 30 % de la superficie nacional potencialmente cultivable, en la actualidad la tierra realmente cultivada representa la mitad de dicha área). Sin embargo, la mala distribución de estos recursos ha obstaculizado su mejor aprovechamiento, sometiendo a un cultivo intenso a tierras secas y pobres y quedando sin utilización regiones fértiles.

La mano de obra agrícola tampoco constituye un factor limitante en esta actividad. Por el contrario, el subempleo, causado por el exceso de mano de obra, es característica de la agricultura nacional.

Lo que más negativamente ha repercutido en la estructura del sector ha sido la concomitante concentración del capital y la tecnología en manos de las minorías que detentan la tenencia de los recursos naturales.

En realidad, la situación actual de la actividad agrícola, caracterizada por la incipiente tecnología, la escasez de recursos financieros y la defectuosa utilización de los recursos naturales, ha sido consecuencia de su estructura global. Eso sí, cabe subrayar, las entidades de fomento agropecuario no han contribuido al mejoramiento de esta crítica situación, sino que lo han empeorado cada vez más. Precisamente, la gran masa de campesinos, minifundistas o precaristas, al no cumplir con los requisitos legales mínimos para la obtención de servicios financieros que exigen dichas entidades, han permanecido completamente marginados de tales servicios. Sus prestamistas han sido los usureros, a quienes han tenido que pagar intereses elevadísimos; lo que a la postre ha significado el decremento de sus economías. Si el volumen del crédito otorgado a la agricultura representa un pequeño porcentaje del total del crédito bancario (10 %) en el período 1957-1971, este ha sido destinado únicamente a medianos y grandes propietarios, los que muchas veces desvían estos recursos a actividades más rentables. Lo sucedido con estos recursos financieros puede generalizarse para los demás servicios asistenciales: técnicos, educativos, etc.

Es lógico suponer que el déficit de los recursos financieros da como resultado rendimientos unitarios muy pequeños que, por otro lado, significan también baja productividad por hombre-ocupado. Si a esto se añade la existencia de un anárquico sistema de comercialización a través del cual los grandes beneficiarios de la producción agrícola han sido los intermediarios y los proveedores de capital y servicios en perjuicio de los productores, se podrá tener un panorama más amplio de los efectos ocasionados en la estructura agropecuaria ecuatoriana. Estos efectos no solo están vinculados con la merma de los ingresos en los pequeños agricultores, sino además con el debilitamiento del mercado interno de productos; sobre todo en aquellos productos de mayor consumo interno que son también a los que se han dedicado

con mayor preponderancia los pequeños agricultores, esto es, arroz en la Costa; papas, maíz y cebada en la Sierra.

Ahora bien, si la raíz de todos los males del sector agropecuario radica en su estructura, es obvio suponer que todas las decisiones relativas al progreso deben orientarse a su cambio; específicamente, a mejorar la distribución de la tierra.

En efecto, con la expedición de la Ley de Reforma Agraria, en julio de 1964, se dio el impulso inicial en el proceso de cambio de la estructura básica de producción. Posteriormente, en 1967, una reforma a la ley fijó un plazo de cuatro años para que las instituciones de finalidad no agrícola que tengan tierras realicen proyectos privados de Reforma Agraria. Por otra parte, en 1970, la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura dispuso la liquidación de todos los precarismos en un plazo de tres años, adjudicando a los campesinos las tierras bajo su cultivo al precio de avalúo catastral, de 1964. Finalmente, en 1971 el Decreto especial 1001 ordenó la expropiación de varias haciendas arroceras de la cuenca del río Guayas, lugar en donde el precarismo constituía la forma dominante de explotación.

Si en realidad este proceso de cambio en la tenencia y uso de la tierra ha sido bastante lento, se debe a la escasez de recursos financieros y técnicos necesarios del organismo ejecutor (IERAC), a las presiones de los terratenientes —que han ejercido no solamente poder económico sino también poder social y político—, y además, a la desorganización de los campesinos.

De ahí que, paralelo al proceso de cambio en la distribución de la tierra, debió existir un proceso de fortalecimiento a la organización de los campesinos para multiplicar el efecto promocional y consolidar el proceso del cambio social y económico del sector rural del país.

Este documento está fechado el 8 de noviembre de 1977 y constituye uno de los más completos balances acerca del sector agropecuario en ese momento.

La agricultura en Ecuador (1977)

Antecedentes

Dos censos agropecuarios se han realizado en Ecuador desde 1954. Del último, que data de 1974, no se conocen aún los resultados completos. De manera que la fuente de datos más cercana es la Encuesta Agropecuaria de 1968.

La superficie ocupada por explotaciones agropecuarias alcanzó en dicho año 6,5 millones de hectáreas, superando con 0,5 millones a la superficie registrada en 1954.

Desde el punto de vista agrológico, Ecuador tiene cuatro regiones bien definidas: Costa, Sierra, Oriente y Galápagos. Costa y Sierra son las áreas de asentamiento tradicional. La Interandina constituyó el asiento histórico de la raza indígena; sin embargo, grupos menores de aborígenes se asentaron también en el Litoral. En el Oriente existen también importantes contingentes aborígenes. La Costa se especializó con mayor énfasis en la agricultura clásica de exportación —cacao, café, banano— y la Sierra en una agricultura preferencial para consumo interno: cereales y hortalizas en general.

En 1968 cifras de la Encuesta Agropecuaria Nacional registraron que el 74 % de las explotaciones tenían extensiones menores a 5 ha y retenían el 10 % de la superficie total de las explotaciones agropecuarias. Mientras que apenas el 4 % de las propiedades eran mayores a 50 ha, pero controlaban el 62 % de la superficie. Las otras unidades de explotación correspondían al estrato comprendido entre 5 y 49,9 ha.

Comparativamente, la situación entre 1954 y 1968 se había deteriorado por la agudización de la polarización entre productores

grandes y pequeños. Efectivamente, de 252 000 pequeños productores se llegó a 470 000, con el agravante de una reducción de la extensión promedio por unidad de producción. Actualmente, se estima que las unidades menores de 5 ha son alrededor de 650 000, con una extensión promedio de 1,3 ha. Se registra, además, la subdivisión de la gran propiedad en unidades de tamaño empresarial. Pero ello no es indicador de un presunto proceso de transferencia de tierras a quienes las necesitan, sino que es el expediente utilizado para eludir la legislación agraria o, bien, ventajosas compraventas en el mercado libre.

La producción del sector agropecuario nacional

La actividad agrícola en Ecuador proporcionó tradicionalmente una apreciable contribución al PIB. En el sector se inscribe el más alto porcentaje de la población activa; de él depende el mayor porcentaje de la población nacional; en él se generó hasta el 97 % de las divisas como consecuencia de las exportaciones (1971). Hasta 1985 alrededor del 50 % de la población total seguirá dependiendo de la agricultura.

En 1954 el sector agropecuario representaba casi el 39 % del PIB, mientras en 1973 llegó al 22,3 %. El decrecimiento se explica por el desarrollo de la industria y, posteriormente, por la explotación petrolera y el estancamiento del sector agropecuario a consecuencia de las deficiencias institucionales del sector público y la defectuosa distribución de la tierra; factores a los que se añade la inadecuada estructura de la producción agropecuaria.

En 1974 la población del Ecuador alcanzó 6,48 millones de habitantes. La tasa de crecimiento es del orden del 3,4 %; sin embargo, para el área rural y urbana se estima en 2,2 % y 5,3 % respectivamente.

El alto crecimiento demográfico es uno de los indicadores de la presión que se da en los aspectos económicos y sociales, especialmente en el área rural donde habitan 3,8 millones, o sea 58 % de la población del país.

Las bajas posibilidades de ocupación en el campo, determinadas en gran parte por el bajo nivel del valor agregado en la actividad agropecuaria, dan lugar a la migración creciente hacia los centros urbanos.

La tasa de crecimiento del empleo en la agricultura es menor que la tasa de crecimiento de la población económicamente activa. Situación que podría cambiar redefiniendo la política agraria imperante, de manera que el sector agropecuario asuma la posibilidad de generar adecuados niveles de ocupación para la mano de obra. Una inadecuada política de mecanización estaría agudizando el desequilibrio entre oferta y demanda de ocupación, aparte de los defectos estructurales que ya son ancestrales.

El valor agregado en la agricultura, y en otros sectores de la economía nacional, ha registrado cambios muy significativos entre 1954 y 1974. Estimaciones indican que mientras el cambio para la agricultura es de 8383 sucres a 9350; es decir, prácticamente insignificante, en los otros sectores de la economía fue de 18 527 sucres a 38 500. Es decir que, para 1974, la diferencia entre el valor agregado en la agricultura y el obtenido en los otros sectores es cuatro veces mayor.

A pesar de las ventas de petróleo al exterior, la agricultura seguirá manteniendo una importancia decisiva en la economía nacional. Más aún si se considera que el 90 % del volumen de los productos que se destinan al mercado de consumo interno, como alimentos y materia prima para la industria, proviene de la agricultura y la ganadería nacionales.

La exportación de productos agropecuarios

A partir de la década de los años 20, los principales productos de exportación han sido, sucesivamente, el cacao, el café y el banano; habiéndose constituido estas ventas en la fuente principal del proceso de acumulación de capital.

El valor de las exportaciones de productos agropecuarios aumentó a precios corrientes, en 46 % entre 1970 y 1975, mientras el peso de dichas exportaciones tuvo un incremento del 20 %. Sin embargo, a precios constantes, el valor de las exportaciones en 1975 fue semejante al de 1970 a pesar de haberse exportado mayor peso.

La agricultura de exportación emplazada en la Costa se encuentra bien desarrollada. Cuenta con una infraestructura física bien dotada. La tecnología que se usa en los cultivos es moderna y atrae

cíclicamente con plazos estacionales de ocupación a las migraciones temporales de la Sierra, especialmente. El comercio de la producción se encuentra monopolizado por un grupo agroexportador que retiene amplios márgenes de comercialización, de manera que se produce la expropiación de gran parte del valor agregado generado por los productores directos.

El hecho de que el precio de los principales productos agropecuarios de exportación se haya logrado mantener aparentemente en los últimos cinco años, en la coyuntura internacional del precio de las materias primas y de las frutas tropicales, se debió especialmente a que Ecuador tiene relaciones de comercio con amplios sectores internacionales de cierta autonomía en la selección de la demanda; debido a las condiciones climáticas imperantes en Centroamérica con relación a las plantaciones, y a condiciones coyunturales de excepción que han favorecido el comercio de sus tres principales productos agropecuarios de exportación. Sin embargo, es necesario precisar, aun sin disponer de cifras globales, que esa situación excepcional solo se presentó en 1976 para el cacao y en lo que va de 1977 para el café.

Importación de productos agropecuarios

Entre 1971 y 1974 el valor de las importaciones de productos agropecuarios se triplicó: de 505 millones de sucres subió a 1534 millones, a precios corrientes de esos años. A pesar de la restricción de la demanda hacia mercados externos por el aumento de precio que habían alcanzado algunos productos alimenticios, el país dependía de proveedores internacionales en algunos bienes de difícil sustitución inmediata; por ejemplo, el trigo y sus derivados, a los que correspondió alrededor del 50 % del valor de las importaciones de productos agropecuarios de 1975.

En su mayor parte, los productos agropecuarios que se importan podrían producirse en el país con una adecuada política de fomento de la producción. Entre los principales productos que internamente se pueden liberar de la demanda externa estarían: cebada cervecera, avena para consumo humano, mantecas, sebos y aceites, tabaco y cigarrillos.

Entre 1971 y 1974, a un peso duplicado, correspondió un valor CIF triplicado de las importaciones; lo que indica cómo el alza internacional de precios de los productos agropecuarios tiene una incidencia más negativa en la relación de términos de intercambio.

La situación se agravó todavía más con la importación de maquinaria agrícola, debido al alza internacional del precio que, en muchos casos, se triplicó y para bienes de capital en general que llegó a límites sin precedentes, con lo cual la relación de términos de intercambio afectó notablemente a la tasa efectiva de ahorro y capitalización nacionales.

El ritmo de crecimiento del volumen y el peso de las importaciones permaneció sin mayores incrementos de 1972 a 1974. Igual ocurrió en los años subsiguientes debido, seguramente, al impacto de los factores ya anotados que, aparejados al alto precio alcanzado por los insumos químicos, alteraron sustancialmente la estructura y composición de costos, tanto internamente como en el precio de los productos finales de origen agropecuario que se importan.

Oferta internacional y consumo interno aparente

El comportamiento de la oferta internacional se vio afectado como consecuencia de la composición de costos de los bienes agropecuarios y nuestra demanda de productos externos se restringió por iguales causas y, desde luego, en función del nivel de ingresos de los distintos estratos de la población nacional donde los grupos de más bajos ingresos son los que destinan el mayor porcentaje de sus recursos al consumo alimentario.

A partir de 1972, muchos hechos determinaron, por una parte, estímulos aparentes en la demanda de bienes alimentarios; por otra, un endurecimiento de la oferta para productos de consumo interno; ya por razones estructurales de tenencia de la tierra; ya por la insuficiencia técnica que se verá en parte afectada por el aumento del costo de insumos; ya debido al desplazamiento de mano de obra que una mecanización inconsulta, auspiciada como consecuencia del *boom* petrolero, generó en el país con mayor énfasis entre 1973 y 1975.

La estructura de la demanda interna aparece también alterada por patrones de consumo sofisticados que se desenfocan de las necesidades mayoritarias como consecuencia de varios factores interactuantes: la ocupación estacional que incentivan las obras de infraestructura para la explotación petrolera; la monetización de los ingresos provenientes de dicha explotación; los desajustes sociales del Cono Sur que, especialmente de 1970 a 1974, expidió estratos de medianos y altos ingresos que, en importantes contingentes, ingresaron al país, entre otros.

A esto se añadió el desarrollo de la industria de la construcción que absorbió el batallón del éxodo del campo que presenta demandas de bienes alimentarios, que antes se autosatisfacían, habiéndose roto el equilibrio por transferencia de bienes y trabajo monetizado o no en el campo. Se provocó, igualmente, un aumento de sueldos y salarios como consecuencia de la espiral inflacionaria que generó la crisis petrolera y la coyuntura mundial, dando lugar a un relativo aumento de la demanda interna de productos alimentarios por parte de estratos urbanos de bajos ingresos, en competencia con estratos medios y altos que ofrecían mayores precios.

Esa situación de aparente bonanza y sofisticación fue efímera. El país se aboca a una crisis estructural e inflacionaria; se puede decir que la raíz se encuentra en la defectuosa distribución de la riqueza agropecuaria como consecuencia de la concentración de la propiedad de la tierra y la remuneración regresiva en el factor trabajo.

Cuadro 1

Distribución del ingreso en el sector agropecuario del Ecuador 1970-1972

Grupos socioeconómicos	Población agrícola	Ingreso agrícola
I. Pertenecientes al 50 % de la población más pobre	78,9	31,3
II. Perteneciente al 30 %	18,6	36,1
III. Perteneciente al 15 %	2,2	17,2

IV. Perteneciente al 5 %	0,3	15,4
TOTAL	100,0	100,0

Nota. Tomado de FAO/IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), *Documento sobre desarrollo agrícola* n.º 14, 1973. NRD: Los datos han sido corregidos.

Cuadro 2

Ecuador: distribución general de ingresos por estrato

Estrato de ingresos	Año base 1972	Año 1977
(en sucres mensuales)	(en millones de sucres de 1972)	
Menos de 999	269,6	456,9
1000-2999	557,6	817,7
3000-8999	563,8	888,3
9000 y más	397,9	481,6
TOTAL	2015,2	3008,2

Nota. Tomado de la JUNAPLA, Plan Integral de Transformación de Desarrollo, 1973-1977, p. 94.

El plan no presenta de forma clara sus metas de distribución del ingreso. No se indica el número de personas por estrato.

En estos momentos, una efectiva redistribución del ingreso podría causar un serio desequilibrio, que se expresaría en una demanda no satisfecha internamente; en cuyo caso se producirá un drenaje de divisas, que imposibilitarían un desarrollo interno. Tal situación exige una detenida formulación programática para diseñar una política de redistribución que beneficie a una amplia base social, por un lado. Por otro, programar la producción para que sea coherente y traiga consecuencias positivas a los sectores mayoritarios de la población nacional.

Habría que evaluar el impacto real de los programas de ayuda alimentaria auspiciados por los países desarrollados, ya sea a título de la Ley Pública 480 del Gobierno norteamericano o del Programa Mundial de Alimentos, en la medida en que ofrecían productos que el país podía lograr con algún esfuerzo. ¿La ayuda externa promovió el impulso de la agricultura nacional? ¿O fue un estímulo paternalista

o asistencialista que ha frustrado iniciativas dinámicas para generar cambios sustanciales en el sector rural? Tales cuestiones reclaman profundizar en el análisis para conocimiento y lección de los países que reciben ayuda “sin beneficio de inventario”, y que podrían negociar las condiciones de la ayuda alimentaria desde la perspectiva de los intereses nacionales mayoritarios.

Recursos financieros fiscales para el sector agropecuario

El sector público, a través del Ministerio de Agricultura, ha llevado a cabo labores rutinarias de asistencia técnica, crediticia y medidas de protección y estímulo para fomentar las exportaciones agropecuarias. Indudablemente, que el servicio de comercialización internacional en manos privadas cuenta con mejores resortes y capacidad de presión en las instancias de política económica, que han privilegiado con créditos de bajo costo la movilización de la cosecha exportable, entre otras ventajas. No así en la agricultura dedicada a la producción de alimentos para consumo interno, en la cual se viene dando un estado virtualmente estacionario en cuanto a superficie, rendimientos y servicios públicos. La ganadería volcó algunos programas a su favor, especialmente con auspicio del Banco Mundial, interiorizado operativamente en el país a través de la banca privada.

Los servicios tradicionales de extensión agrícola, copia fiel del sistema norteamericano, concluyeron su esquema clásico a finales de 1972 para fusionarse con actividades de desarrollo rural desde un departamento especializado del Ministerio de Agricultura, con el propósito de orientar un servicio de apoyo a los pequeños productores que, como hemos visto, alcanzaban en 1968 a alrededor de 470 000 unidades promedio de 1,3 ha. En este subuniverso de propiedades se contiene alrededor del 40 % de la población nacional.

Entre 1974 y 1975 las incidencias del *boom* petrolero tuvieron una expresión financiera para enfrentar esta problemática mediante el gasto público en dos líneas fundamentales: la construcción de obras de infraestructura, especialmente en riego, por un lado; y el incremento de las disponibilidades crediticias controladas por el Estado, por el

otro. Se produjo, a la vez, la consolidación de una burocracia que logró institucionalizarse y deviene poco efectiva en la ejecución de los planes de desarrollo agropecuario. Esa tendencia a incrementar el gasto declinó sustancialmente, ya porque comprometió sus proyecciones, ya porque el gasto en la burocracia sobrepasó los límites de lo razonable. De 1976 a la fecha se registraron fuertes restricciones en la tendencia del gasto público comprometido en agricultura.

Desde la perspectiva del sector público, la situación de disponibilidad financiera incidió reiteradamente en imprevisiones, falta de orientación y metas mal definidas. Lo más notable ha sido una fuerte importación de fertilizantes que no había dónde almacenar; realizada además con una falta de implementación tal que registra pérdidas de toda índole.

La importación de maquinaria agrícola ha sido indiscriminada, atentatoria contra las posibilidades de trabajo para la mano de obra sin ocupación. Un criterio selectivo es muy necesario para orientar una política de mecanización que no afecte a los suelos y al factor trabajo.

De 1970 a 1974 el valor del crédito concedido para el sector agrícola casi se triplicó, pasando de 1416 millones a 3923 millones de sucres, valores corrientes en cada año. Desde luego, hay que considerar la incidencia de desviaciones posibles en el destino del crédito, por un lado; por otro, el hecho de que la clientela clásica de la banca no varía con pequeños matices de nuevos productores incorporados a raíz de la compraventa de tierras y de campesinos beneficiarios del proceso de Reforma Agraria que, eventualmente, han tenido acceso al BNF, que soporta el mayor porcentaje del crédito agrícola que se concede en el país. El incremento de costos ya analizado incidió para que el crecimiento aparente de los recursos financieros no necesariamente financie proporciones iguales en términos de superficie cultivada.

A más de la estructura institucional tradicional del sector público para apoyar el desarrollo de la agricultura, se han generado o modernizado algunas instituciones en la línea de abastecimientos de productos alimenticios y de comercialización de semillas mejoradas, como también en el desarrollo regional. Cabe destacar entre ellas:

- ENAC: Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios.
- ENPROVIT: Empresa Nacional de Productos Vitales.
- EMSEMILIAS: Empresa Mixta de Semillas Certificadas.
- PREDESUR: Programa Regional para el Desarrollo del Sur (organismo regional para la promoción del desarrollo integral de las cuencas hidrográficas del sur del país).

Posibles resultados se podrán visualizar en un mayor plazo que el ya transcurrido.

Las posibilidades financieras del Estado se han visto afectadas por otro fenómeno. Ecuador, en tanto forma parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en su calidad de socio, de ninguna forma, deja de caracterizarse como un clásico país subdesarrollado. Sin embargo, los países desarrollados parecen haber asumido que su inclusión en la OPEP ha determinado, automáticamente, un cambio estructural en su interior, dada la disponibilidad de recursos financieros (!). Una consideración de tal naturaleza ha determinado que los países desarrollados le encasillen como “proveedor de materias primas a precios no blandos”, como consecuencia se ha desarrollado una política de retaliación expresada en dificultades arancelarias, alto costo del capital prestado y restricciones de determinadas ayudas sociales con vocación de promover cambios. Dicho de otra forma, se ha producido un nuevo estilo de articulación de un mecanismo restrictivo, por un lado, y de extracción de la posible tasa autónoma de capitalización, por otro.

Finalmente, es necesario indicar que la estructura institucional tradicionalista del sector público para apoyar el desarrollo de la agricultura resulta actualmente disfuncional, corta de experiencia, motivación y originalidad para canalizar los rezagos del *boom* petrolero en favor de una amplia base social organizada, esto es, de los pequeños productores asociados en estructuras de base y de segundo grado. Por tanto, una estructura institucional adecuada para interpretar y estructurar servicios en favor de las mayorías campesinas es prioritaria en bien de toda la economía nacional.

Perspectivas

El contexto mundial de desabastecimiento permanente de alimentos en varios países y la respuesta que ha tratado de darse a esa situación, solo en términos de producción y productividad, ha generado una nueva corriente: modernización de la agricultura, desarrollo rural integral (DRI), pero soslayando por definición algo de lo que no se puede prescindir: el hombre.

Alguien ha dicho que los técnicos en agronomía han sido formados en una concepción que visualiza unilateralmente la relación planta-suelo, olvidando los centros de enseñanza que lo cotidiano y objetivo es la presencia de la trilogía planta-suelo-hombre. Esta aseveración —de gusto anecdótico— tiene sus expresiones en la calidad de la extensión, enseñanza y capacitación agrícola, muy evidente en Ecuador, donde se han sofisticado métodos de investigación sin mayores posibilidades de divulgación.

Si tenemos en cuenta la población rural que, en Ecuador, soporta la alta tasa de desocupación en el campo y sus posibilidades agrícolas, los bajos ingresos que afectan a las mayorías, la actitud discriminatoria frente al campesino y su potencialidad, hay que convenir en que el asunto no se resolverá solo en términos economicistas, sino con medidas integrales que permitan la apertura de una amplia organización de los pequeños productores, una multiplicación de sus posibilidades de ocupación y asumiendo mediante una capacitación sistemática y sostenida el control del valor agregado para su redistribución; matizando la vida rural con las comodidades de ciertos aspectos de la vida urbana. Para lo cual se hace imprescindible un nuevo esquema de uso y distribución del suelo agrícola, que exige serios esfuerzos, aparentemente insalvables, demandándose por tanto creatividad, organización, recursos, apoyo político y decisión. Es una obra para algunos años, cada vez más difícil de lograrse con exclusivismo nacionalista; pues es una situación que afecta a un continente, en igual forma que la situación social del siglo pasado afectaba a los intereses criollos a escala continental, y a esa escala se dio la salida histórica que constituyeron las guerras de la Independencia.

Hoy más que nunca la economía agrícola ecuatoriana se ve amenazada por el capital extranjero; o, más bien, por las multinacionales que crean empresas, polos agroindustriales y otras modalidades que están originando lo que podría denominarse un “precarismo disfrazado”. “Minifundistas sin recursos o terratenientes ociosos” pueden celebrar un convenio con una empresa que usufructúa las tierras a cambio de lo cual el propietario recibe un porcentaje del producto neto que arroja la propiedad cultivada por la gran empresa. Estas iniciativas están encontrando apoyo en instancias gubernamentales ante el fantasma del hambre y la idea fácil de que eso se resuelve aumentando la producción y la productividad; pero sin advertir que cada vez se hace un despojo mayor al hombre.

Las perspectivas, lamentablemente, son poco favorables para evitar un alto costo social de toda la gama de medidas que están implementándose en aras de la productividad.

Cuadro 3

Ecuador: oferta de puestos de trabajo, demanda por trabajo y desempleo en la agricultura nacional, 1973

	Agricultura (cultivos)	Ganadería de carne y leche	Total agropecuario	%
Demanda por trabajo (1)	—	—	1 215 000	100
Oferta de puestos de trabajo (2)	455 482	167 381	622 864	51
Desempleo agrícola (3)	—	—	592 136	49

Nota. Tomado de la Misión OEA, con base en los cuadros 7 y 9 del anexo.

(1) Corresponde a la población económicamente activa en la agricultura, según la elaboración preliminar del III Censo de Población, 1974. (2) Un hombre/año corresponde a 265 días de trabajo al año. (3) No es un desempleo real o abierto, sino que representa un desempleo ajustado en base del empleo por trabajador de 265 días al año.

Cuadro 4

Número y superficie de las exportaciones agropecuarias en Ecuador: tamaños de fincas

Tamaño	N.º de explotaciones	%	Superficie (ha)	%	Superficie cultivada A/ (ha)	%
Hasta 4,9 ha	470 347	74	706 231	10	493 900	25
5 a 49,9 ha	137 501	22	1 888 127	28	746 570	39
Más de 50 ha	25 370	4	3 987 775	62	698 616	36

Nota. Tomado de Encuesta Agropecuaria, 1968.

A/ No incluye los pastos.

Cuadro 5

Utilización porcentual de tierras para distintos tamaños de fincas en Ecuador, 1968

Tamaño	% del área total en cultivos y pastos			
	Cultivos	Pastos	Otros /A	Total
Menos de 1 ha	89	3	8	100
1 a 4,9 ha	80	8	12	100
5 a 49,9 ha	65	8	27	100
Más de 50 ha	51	12	37	100

Nota: Tomado de la FAO, con base en la Encuesta Agropecuaria, 1968.

A/ Más que todo tierras en barbecho.

Cuadro 6

Valor de la producción agrícola, número de familias y su distribución según grupos de tamaños de fincas en Ecuador, 1968

Tamaños	Valor de la producción agropecuaria (miles de sucres)	%	N.º de familias o explotaciones	%
Menos de 5 ha	800 811	17	470 347	74
5 a 50 ha	1 669 883	36	137 501	22

Más de 50 ha	2 171 219	47	25 370	4
TOTAL	4 641 913	100	633 218	100

Nota. Tomado de la Misión OEA con base en la Encuesta Nacional de 1968. Véase también el cuadro 18.

Cuadro 7

Producto interno bruto agrícola total y participación del sector campesino

Productos	PIB agrícola Total (en millones de dólares)	PIB campesino	% PIB campesino de PIB total	% PIB
Total agropecuario	548,5	110,0	20,0	100
Cultivos	413,6	96,5	23,3	87,7
Cereales	73,5	17,6	23,9	16,0
Maíz	29,6	6,5	22,0	5,9
Arroz	28	6,8	24,2	6,2
Trigo	9,3	2,6	28,2	2,4
Otros	6,6	1,7	25,0	1,5
Raíces feculantes	47,7	17,0	35,6	15,5
Papas	28,6	11,7	40,8	10,6
Yucas	17,5	4,7	26,8	4,3
Otras	1,6	0,6	40,0	0,6
Sacaríferos	55,9	7,9	14,1	7,2
Legumbres	19,2	7,7	40,0	7,0
Fibras oleaginosas	14,8	2,2	15,0	2,0
Estimulantes	59,3	7,3	12,3	6,6
Hortalizas	32,9	26,3	80,0	23,0
Frutas	128,9	10,5	8,1	9,5
Pecuarios	134,9	13,5	10,0	12,3

Nota. Tomado de Alaluf et al., 1974, *El desarrollo rural del Ecuador y el Pacto Andino*.

8 de noviembre de 1977

Referencias bibliográficas

- Alaluf, D. *et al.* (1974). *El desarrollo rural del Ecuador y el Pacto Andino*. FAO, EPDASA.
- Banco Central del Ecuador. (1976). *Ecuador en cifras*. Banco Central del Ecuador. Gerencia Técnica.
- CESA. (1975). *Una experiencia en desarrollo rural*. Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas.
- Guerra, L. y Zabala, R. (1976). *Sistema y políticas de crédito agrícola*. [Tesis de grado. Universidad Central del Ecuador].
- Junta Nacional de Planificación, Ecuador. (27 de mayo-2 de junio de 1971). *Estado de la agricultura en el Ecuador*. Sexta Conferencia Interamericana de Agricultura, Lima-Perú.
- Junta Nacional de Planificación, Ecuador. (1976). *Indicadores básicos. Regionales / Provinciales*. Junta Nacional de Planificación, División de Estudios Regionales.
- Ministerio de Finanzas. (1977). *Estadísticas sobre importación y exportación de productos agropecuarios y alimenticios*. Ministerio de Finanzas.
- Programa Cooperativo FAO-BID. (1973). *Identificación de prioridades de inversión en el sector agropecuario de Ecuador*. Documento sobre Desarrollo Agrícola n.º 14. Programa Cooperativo FAO-BID.
- Van Binsbergen, A. (1974). *El empleo agrícola y las perspectivas para el desarrollo de la agricultura en el Ecuador*. FAO.

Nota: Los cuadros usados en este artículo han sido forjados del informe Albert D. E. Binsbergen, *El empleo agrícola y las perspectivas para el desarrollo de la agricultura en el Ecuador*, FAO, noviembre de 1974, versión preliminar.



Miembros de la CESA, 1968



Junto al expresidente Oswaldo Hurtado y dirigentes campesinos. Nagsiche, 1984

Este texto recoge la intervención de Fausto Jordán en el seminario “Nuestro quehacer de promotores, a través de la acción de la CESA” en cuanto a institución dialogante que comparte su experiencia práctica “con campesinos estructurados en organizaciones de base”.

Ecuador: situación agraria; apuntes para discusión (1978)

El objetivo de estos apuntes es brindar una información sucinta de diferentes aspectos que representan las causas y los efectos de los fenómenos que afectan a la sociedad en su conjunto, desde la perspectiva general de la vida rural en la que se involucra directamente el mayor porcentaje de la población nacional.

Los aspectos a ser tomados en cuenta son variados: externos e internos; multisectoriales, sector primario, industrial, extractivo y de servicios, y los que tienen que ver con las políticas del Estado. El conjunto matiza los fenómenos que finalmente afectan a la familia ecuatoriana, especialmente la campesina.

Vale saber que, existiendo dos censos agropecuarios, 1954/1974, no es adecuado utilizar cifras de la Encuesta Agropecuaria de 1968. El concepto de minifundio define a una pequeña extensión de terreno dedicada a la actividad agropecuaria. No necesariamente la extensión es el único determinante, sino la concurrencia de otros factores: distancia de los mercados, calidad de suelos, clima, riego y tecnología.¹⁵ Cuando estos factores limitan el desarrollo de las tierras estamos frente al minifundio; o sea, unidades que practican una actividad de subsistencia y expulsan mano de obra familiar, sin lugar a ocupación en la parcela.

15 Forma y medios que se utilizan para lograr el proceso de producción.

Los minifundios son ahora muchos más en comparación con los de 1954.¹⁶ La Ley de Reforma Agraria de 1964 —primera ley— dio origen a la liquidación de las formas precarias de tenencia de la tierra, que culminaron con disposiciones especiales: decretos 362 y 1001. De esta forma, los campesinos que mantenían vínculo contractual con el “dueño de la tierra” recibieron la parcela de terreno según el espíritu y letra de la ley y los decretos; unidades pequeñas de tamaño diverso fueron legalizadas en favor de los pequeños productores. Los campesinos que en su relación precaria no “usufructuaban la parcela concedida por el patrón” se transformaron en campesinos sin tierras, sumándose a muchos que ya existían.

De esta manera, nuevas relaciones de trabajo quedaron establecidas en el campo. “Campesinos libres” se constituyeron en oferentes de mano de obra en el campo y la ciudad frente a una rígida demanda rural que selecciona a los más sumisos en condiciones de mercado: libre juego de oferta y demanda. En este caso, de oferta abundante y salarios muy bajos. Sin embargo, de 1973 a 1976 la situación nacional se vio alterada por las obras que anteceden a la explotación petrolera o que se dinamizan a consecuencia de tal acontecimiento. Esta modificación causó alucinaciones efímeras.

Paralelamente, el mundo y las economías dependientes se vieron convulsionadas en cuanto al abastecimiento de fertilizantes, el alza del precio del petróleo —energía—, monetización e inflación mundial y significativos desabastecimientos de alimentos en las economías más precarias. El virtual desequilibrio de fuerzas en la producción acechó con el espectro del hambre. Se promulgaron nuevas leyes para atender lo inmediato: alimentos. Así, se dictó la segunda Ley de Reforma Agraria (1974) y se diluyeron los objetivos del cambio social y económico que parecían ofrecer una nueva suerte de redistribución de la riqueza acumulada y concentrada, generar ocupación y ofrecer oportunidades a un sector postergado en el campo ecuatoriano.

16 Ver cuadro 1, en cuanto a la estructura y la distribución de la tierra de uso agropecuario en Ecuador.

En 1973 Robert S. McNamara, presidente del BM, acantonado en Washington, incitó al mundo occidental a tomar partido por los pobres de las economías dependientes; se introdujeron acelerantes de alto costo desde la metrópoli para desarrollar “proyectos localizados” que trataron de inducir en algunos gobiernos políticas de desarrollo rural en favor de los pobres —marcando el paso sobre su propio terreno— como un sustituto de la Reforma Agraria preconizada diez años atrás por la metrópoli en 1963, en Punta del Este.

Sin embargo, en América Latina, sus pueblos han madurado tras asistir a la involución de la mayoría de las reformas agrarias y tienen conciencia de que el desarrollo rural es necesario, siempre y cuando su componente básico sea la Reforma Agraria, puesto que lo que suceda con la forma de uso y acceso a la tierra y el cambio cualitativo en las relaciones de producción será determinante para lograr una sociedad más justa, que el carácter redistributivo de la calidad de vida deberá brindar.

El subsector minifundizado del agro y la hacienda tradicional están sujetos a una acelerada descomposición que afecta a la estructura misma de la sociedad, la familia; este subuniverso es rápidamente devorado por un sector dinámico, moderno, eficiente, que ofrece alimentos a expensas del uso intensivo de capital y tecnologías importadas subsidiadas; grandes y medianas unidades agropecuarias modernas que atentan contra la fertilidad, el uso de mano de obra y el equilibrio ecológico a costa de maximizar las ganancias.

La dispersión y el deterioro de las pequeñas parcelas no favorecen expectativas atractivas; el individualismo fragmenta aspiraciones, proyecciones y resta operatividad a los procedimientos de comunicación, toma de conciencia, capacitación, agresividad, eficiencia, productividad, organización, lucha y realizaciones. Es necesario actuar organizadamente, concertadamente, con hechos concretos, comprometidamente, permanentemente, globalmente.

Actuar, analizar, evaluar, evitando caer en el verbalismo, urgencismo, activismo, y participando con los campesinos en un compromiso de igual a igual. Es necesario articular en la actividad un componente comunitario y lograr hitos mínimos: servicios, molinos, bodegas...

Formas de analizar la situación cuando no se dan las condiciones para empresas comunitarias plenas, eficaces, efectivas, altamente productivas y con amplia conciencia de la aplicación y uso del excedente.¹⁷

Tal objetivo debería estar acompañado por un sólido componente capacitador innovador permanente, de toma de conciencia y ampliamente participativo por parte de los actores: los campesinos.

Debemos retomar el análisis de la situación agraria del país, a fin de estar dotados de mínimos elementos para evitar sorpresas ingenuas en nuestro quehacer de promotores a través de la acción de la CESA.

Durante la primera mitad de este decenio (años 70) algunos hechos internos se produjeron como consecuencia del *boom* petrolero; por ejemplo, el desplazamiento de la demanda de mano de obra no calificada para atender las obras de construcción del oleoducto, carretera de penetración al Oriente, obras portuarias y de infraestructura, en general, como consecuencia de la construcción de la refinería en Esmeraldas.¹⁸ De esta forma se produjo un deslizamiento para la ocupación temporal, por el carácter de las obras, de la agricultura a la infraestructura básica de la actividad extractiva. Teóricamente, un menor contingente de pequeños campesinos y trabajadores sin tierras estarían entonces dedicados a la vida rural con vínculo agrícola; añádate que otro componente coadyuva este cambio temporal o efímero de andarivel: la industria de la construcción, especialmente de viviendas.

Por otro lado, los reajustes en los sistemas económico-sociales que se generaron en el Cono Sur provocaron la llegada de apreciables contingentes a la “rítmica sociedad ecuatoriana”, conjuntamente con la mano de obra calificada y técnicos que demanda el conjunto de las exigencias infraestructurales de la nueva “era del petróleo”, acolitado de un conjunto de servicios que obliga a la asunción de grupos na-

17 Excedente: valor remanente luego de deducir costos de producción que regularmente se apropia el empresario como retorno al riesgo de su capital, expropiando la participación del factor trabajo.

18 Nunca antes, en la historia del Ecuador, una provincia había sido sujeta de inversiones múltiples y masivas, capaz de trastocar el apacible ritmo provincial y desarrollar avidez en varios estratos de la sociedad nacional.

cionales de burócratas y financistas a un nuevo rango de necesidades, entre otras, de alimentos sofisticados.

El desplazamiento de la demanda real de mano de obra no calificada aseguró ingresos temporales a personas que, desmarcadas del campo, dejaron de participar en el logro de su magra subsistencia de alimentos, y se tornaron en demandantes de estos; más aún si se considera que el mayor porcentaje de su ingreso se canalizó a la necesidad de alimentarse.

Así quedó establecido un nuevo carácter en la composición de la demanda de productos alimenticios, reflejada en precios que se elevan de forma galopante, sin control ni medida. Sin embargo, la recesión, debido a las efímeras alucinaciones, ya está provocando caídas espectaculares en el ritmo de la inversión, en la industria de la construcción y en el grueso de la infraestructura básica para extraer y refinar petróleo.

Las nuevas exigencias de la demanda han sido paliadas con una oferta afrontada por el subsector moderno creado no solo en Ecuador, sino en el conjunto de la agricultura latinoamericana, con las variaciones y características que a cada realidad nacional corresponden. Los empresarios progresistas han sabido aprovechar la coyuntura con subsidios, arrogancia y, por qué no decirlo, con eficacia empresarial para utilizar los fondos financieros y el incremento de capital para crédito que casi se cuadruplicó en el sistema bancario entre 1970-1976. Existen asociaciones especializadas de empresarios agrícolas: ganaderos, lecheros, paperos, cafetaleros, aparte de las tradicionales conocidas entidades nodrizas de esta nueva institucionalización funcional para el desarrollo del capitalismo en el agro.

La situación va más allá cuando se comprometen desde diversos ángulos de actividad: banqueros, inversionistas, financistas, gremios y los nuevos ricos que ha generado el *boom*, para participar en sociedades de inversionistas de cuello duro en el agro, creando complejos agroindustriales. Sin preocuparse por conocer el campo sino únicamente la tasa de ganancia que aseguran las nuevas condiciones del desarrollo de la agricultura. De esta forma la concentración de tecnología, capital y oportunidades solo sigue beneficiando a un grupo selecto que

concentra poder de decisión a expensas de grupos mayoritarios de bajos salarios. El peligro de estas aseveraciones es caer en repetitivos lugares comunes que, por tales, se transforman en demagogia, dogmas y sectarismo. El análisis tiene como objetivo estar permanentemente sobre el tema para plantearse objetivos, medidas concretas, programas reales de participación.¹⁹

Indudablemente la vida del campesino, al parecer, tiene hoy un esquema referencial diferente si se quisiera analizar la composición del ingreso familiar. Este ya no provendría predominantemente de la agricultura. Por lo menos en varios sectores marginales de Sierra y Costa parece indispensable readecuar las políticas sobre la base de los ingresos que se han generado especialmente en las áreas arroceras, producto que logró un precio político que, sin lugar a dudas, ha dinamizado otros sectores sin beneficiar sustantivamente a la economía montuvia ecológicamente arroceras.

Este intento de sintetizar pragmáticamente la evolución de la situación agraria en el país conlleva ligereza en aspectos trascendentes que deben ser tratados sistemáticamente por sus implicaciones sociales, económicas y políticas. Nos desafía a que estemos analizando de forma constante, para lograr editar los fenómenos verificados en nuestra actividad de campo; en esa convivencia de satisfacciones y frustraciones que los campesinos padecen cuando se malogran las siembras, cuando la familia se desintegra, cuando se produce el vacío para adelantar y potenciar la organización. El promotor no puede estarse alimentando intelectualmente de una teoría, sino además compartiendo su experiencia práctica con campesinos estructurados en organizaciones de base. Así se contribuye a construir una nueva sociedad. Desde luego, hay que estar dispuesto y aceptar la disciplina en una institución dialogante, entregada a las mayorías rurales, en este

19 Una variante sería fortalecer un servicio integrado por los componentes económicos de eficiencia y productividad; sociales de participación, retención y redistribución del excedente; administrativos en relación a la propiedad social; y solidaridad creciente. Matizados con la búsqueda continua de nuevas fuentes de ocupación que den margen a una adecuada composición del uso de tierra, capital, trabajo, gestión, de acuerdo a nuestra realidad.

caso la CESA. Y la obligación de sumarse a iniciativas de diálogo desde el que broten nuevas oportunidades para los campesinos organizados. Asintiendo que estamos involucrados en un contexto más complejo, que requiere dedicación plena.

Cuadro 1

Ecuador: distribución de la tierra según tamaño, número y superficie total de las unidades de producción agropecuaria

Tamaño de las UPA	N.º 1954	%	1974	%	Superficie 1954	%	1974	%
Menores de 5 ha	251 686	73,1	346 847	66,8	432 200	7,2	538 668	6,8
De 5 a 19,9 ha	57 650	16,7	96 360	18,6	565 800	9,4	935 291	11,8
De 20 a 99,9 ha	27 742	8,1	64 813	12,5	1 138 700	19,0	2 664 671	33,5
De 100 a 499,9 ha	5787	1,7	9657	1,9	1 156 300	19,3	1 676 486	21,1
De 500 ha a más	1369	0,4	1434	0,2	2 706 700	45,1	2 134 387	26,8
Total nacional	344 234	100,0	519 111	100,0	5 999 700	100,0	7 949 403	100,0

Nota. Tomado de Censos Agropecuarios.

Unidades de producción agropecuaria (UPA)

La superficie total en propiedad de UPA se ha incrementado en más de dos millones de hectáreas. Las unidades menores a 5 ha han pasado de 252 000 a 347 000, y el tamaño promedio ha desmejorado de 1,7 a 1,5 ha.

Por lo que se puede establecer, según el último censo agropecuario, alrededor de 1 735 000 habitantes dependerían de este grupo de UPA. Lo que equivale a una cuarta parte de la población total del país y un alto porcentaje de la población rural. Esta problemática se

concentra en la Sierra, es inquietante en Guayas y Manabí y comienzan los primeros síntomas en el Oriente.

Un análisis más detallado de las cifras podría explicar que la situación de desempleo, éxodo, pobreza y deterioro de la estructura familiar se concentra más aún en las UPA que van de cero a menos de 3 ha, 289 000 unidades con 318 000 ha, promedio 11 000 metros, que alcanzan al 60 % del grupo de menos de 5 ha.

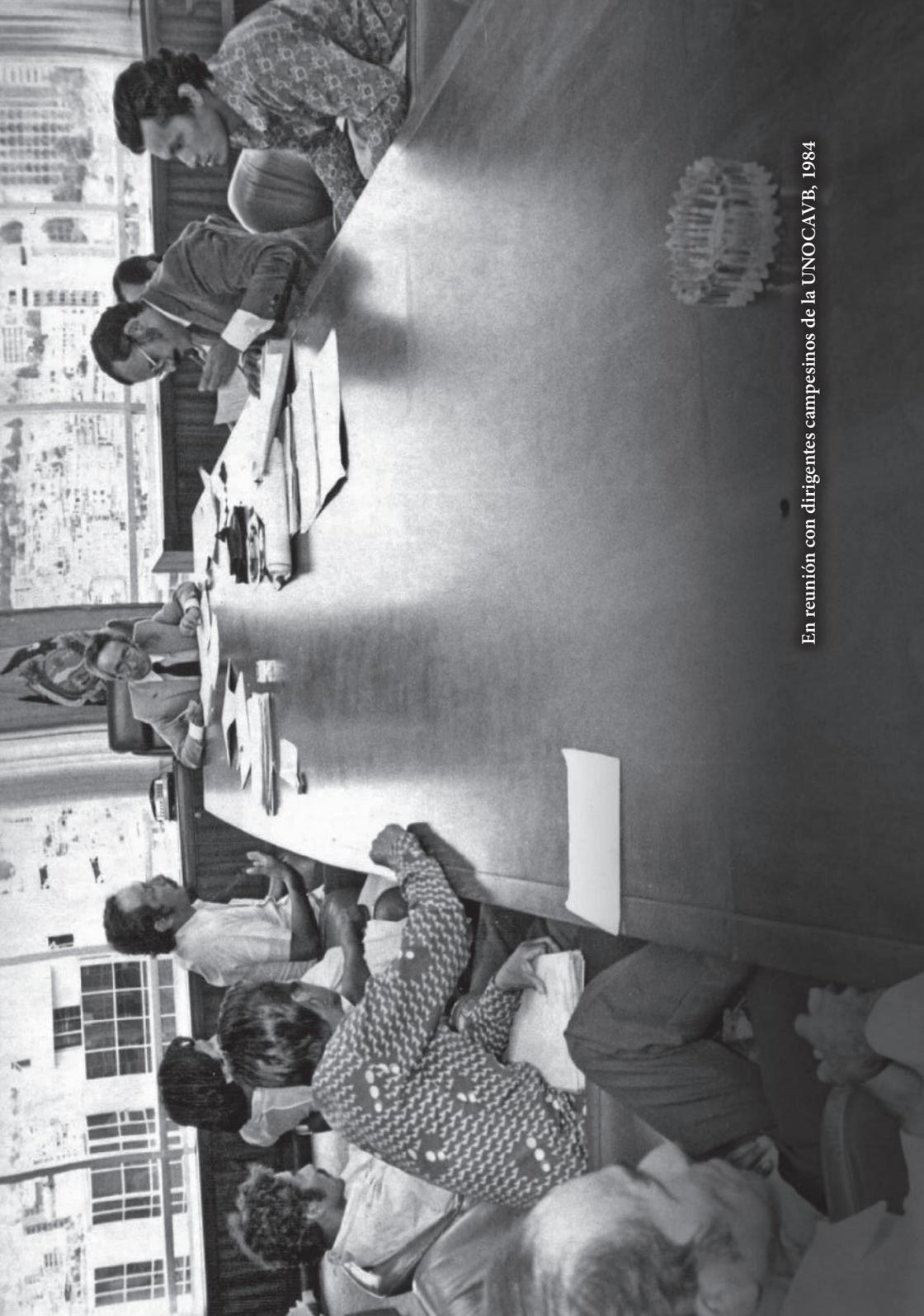
Obsérvese en el cuadro que los cambios más significativos en número y superficie en los últimos veinte años (1954-1974) se producen en el estrato comprendido entre 20 y 99,9 ha, que concentran un tercio de la superficie en poder de los UPA. ¿Será una respuesta para eludir las políticas de Reforma Agraria?, ¿o el tamaño económicamente más adecuado?, ¿o las dos cosas matizadas por el libre mercado de compra y venta de tierras?

Indudablemente que, entre los dos parámetros de información, se han producido cambios sustanciales en la composición de las fuerzas sociales en el agro. Existe un mayor número de pequeñas parcelas; sin embargo, de casi 3/4 pasa a 2/3 en 1974 y en cuanto a superficie se va empequeñeciendo cada unidad. Los productores medios, de 40 ha, se han mantenido en el promedio, pero su fuerza representada es la más vitalizada entre los diferentes estratos. Estos elementos de comparación son aún generales. Lo ideal es llegar a un análisis por regiones y provincias con este esquema referencial para ir puntualizando e interpretando la nueva composición de las fuerzas agrarias. Ayudará a tomar nuevas posiciones, verificar cómo responde a esta situación la coyuntura, la política estatal y los efectos externos e intersectoriales de la economía.

1 de mayo de 1978



Reunido con Galo Plaza Lasso en su despacho como ministro de Agricultura y Ganadería, 1984



En reunión con dirigentes campesinos de la UNOCAVB, 1984

¿Qué proyección podría trazarse desde el punto de vista de 1990 hacia el año 2010, especialmente para salir del encierro y “círculo de dependencia alimentaria y financiera”?

El sector agropecuario y el desarrollo nacional: Ecuador (1990)

Perfil del desafío

En 240 000 kilómetros cuadrados que es la superficie donde se encuentra el territorio del Ecuador, se asentará una población de 16 millones de habitantes en la primera década del próximo siglo.

La población requerirá de alimentos básicos en 40 % más que la oferta actual; situación que obligará a diseñar políticas y estrategias para no sucumbir a la dependencia, desarrollar el espacio rural y ocupar el territorio.

Además del proceso de ahorro y capitalización, dependerá del uso sostenido de los recursos naturales; desarrollando aún más las ventajas comparativas para exportar productos agropecuarios, agroindustriales y manufacturas.

También se deberá tener en cuenta la evolución del mercado subregional andino y las interrelaciones con el gran mercado regional latinoamericano, el norteamericano, el europeo y el asiático.

Obstáculos

Para alcanzar un aceptable desempeño del sector agropecuario en el territorio ecuatoriano, compatible con los retos y desafíos a largo plazo, será necesario identificar los obstáculos coyunturales y estructurales, y desarrollar estrategias de mediano y largo plazo para ir venciendo las dificultades.

La concentración y la centralización de los servicios públicos es uno de los obstáculos que deberían analizarse. Las contingencias de las políticas estatales para el sector agropecuario deberían ser caracterizadas para entender la forma que han adquirido las dificultades.

La dicotomía que ha prevalecido en el diseño de la tecnología agropecuaria, y en el servicio de transferencia, debería marcarse para destacar la forma cómo la sociedad nacional fue encerrándose en un círculo de dependencia alimentaria y financiera.

Las políticas agropecuarias indiferenciadas, que actúan sin tener en cuenta a los estratos de productores, han ocasionado sesgos anticampesinos y son un serio obstáculo en el fortalecimiento de la sociedad nacional, pues privilegian la concentración, centralizan la acumulación y se sesgan hacia la comercialización de los productos de exportación, sin considerar las proyecciones de la demanda de los productos básicos y las condiciones climáticas favorables.

Otro obstáculo ha sido la política de precios discriminatoria para los productos de la canasta básica, que desestimula de forma continua a las economías campesinas y los estratos de pequeños productores, la mayoría de los cuales han desistido de seguir produciendo alimentos básicos para el mercado.

La alteración del medioambiente y la falta de sostenibilidad de los recursos naturales renovables traerán graves consecuencias para atender la demanda de energía, alimentos, materiales de construcción y bienes para la vivienda. La devastación indiscriminada de los bosques naturales ha contribuido al mal manejo de los suelos, y el sometimiento de las tierras al cultivo de ladera ha contribuido al desastre.

Otro obstáculo para la ocupación espacial del territorio es el modelo de sustitución de importaciones, que congestiona las ciudades y concentra servicios en perjuicio del espacio rural. Las diferencias sociales entre el campo y la ciudad son abismales; cayendo el primero en algo ya nada apetecido para las nuevas generaciones.

La mano de obra no ocupada en las pequeñas unidades de producción es consecuencia de una sobreoferta donde solo un tercio de la fuerza de trabajo está utilizada; sus causas, entre otras, son la tecnología disponible, la ausencia de infraestructura básica para la

producción a nivel predial y microrregional y el nivel de educación de la población rural.

Desempeño del sector

Desde inicios del siglo XX, Ecuador se caracterizó como país monoexportador: la economía giró en torno a la exportación del cacao hasta su primer tercio, cediendo luego a la producción del banano, y compartiendo con la del camarón en los últimos tiempos. El café se ha ido colocando como rubro marginal de las exportaciones. Cacao y café, con diferencias intrínsecas, participan en las exportaciones; pero han sido postergadas por la contingencia de las políticas y las alteraciones en la tenencia de la tierra constituida como nuevos actores sociales.

Hasta los inicios de la década de los años 70 la agricultura se caracterizó por dos grandes patrones de unidades tradicionales de producción: las plantaciones costeñas y las haciendas serranas, con diferencias de forma en sus relaciones sociales de producción.

El proceso de Reforma Agraria liquidó las formas precarias y las relaciones sociales de producción, dando lugar a la modernización y la contratación monetaria de la fuerza de trabajo.

La redistribución de la tierra no ha alcanzado un grado significativo. El proceso se ha desvirtuado por los prolongados trámites y los altos precios de la tierra. La mayoría de quienes accedieron a la tierra a consecuencia de la ley y el proceso están al margen de los servicios del Estado.

La expansión de la frontera agrícola, a través de la colonización especialmente en tierras del Estado, el trópico húmedo y seco del Litoral y de la Amazonía, ha sido uno de los avances más importantes en términos cuantitativos en la ocupación de los espacios baldíos del territorio. Ahí han tenido lugar los cultivos agroindustriales (palma africana, soya, maíz duro y abacá). El *boom* petrolero contribuyó a incentivar tanto el desarrollo de estos productos como los que provienen del mar.

El desarrollo de la infraestructura vial, en forma sostenida, le ha conferido a la población una dinámica de movilización significa-

tiva y ha contribuido a la integración. De igual forma, el transporte aéreo y fluvial han progresado notablemente, facilitando el comercio externo e interno, apoyados en el gran desarrollo de los sistemas de comunicación de la década de los 80.

La importación de alimentos básicos se incrementó desde la década de los 70 y se fomentó a consecuencia de los créditos fáciles del programa PL480 del Gobierno norteamericano, de los excedentes agrícolas y de los precios subsidiados de las economías europeas.

Los grupos urbanos crecientes, con mayor poder de convocatoria y negociación, reclamaron precios bajos a los productos básicos de origen agropecuario. Las políticas tecnológicas no tuvieron respuestas apropiadas para la producción nacional. No hubo otra alternativa que las importaciones. El país había llegado a la encrucijada vulnerándose su soberanía alimentaria. Los índices de producción y productividad de estos bienes habían caído a niveles muy bajos. Además, en las fronteras norte y sur del país se registraba comercio clandestino que altera los precios internos de algunos alimentos básicos.

Con las transformaciones agrarias de los años 60 y 70, las organizaciones sindicales ciudadanas desarrollaron alianzas de reivindicación con las organizaciones campesinas, que finalmente se debilitaron. Al inicio de la década de los 90 se observó un desempeño poco convencional de algunas organizaciones rurales de carácter subregional y la fuerza que iban alcanzando las organizaciones indígenas que reivindican sus derechos.

Las cooperativas de ahorro y crédito rural que han perseverado representan una suerte multifacética de servicios, al igual que otras estructuras de segundo grado que incursionan en la comercialización. Desde los años 70, algunas organizaciones no gubernamentales están presentes en las áreas rurales confirmando servicios con la adhesión de organizaciones campesinas de pequeños productores agrícolas y no agrícolas, desarrollando la pequeña agroindustria y acometiendo en los centros de consumo para mejorar los márgenes de precios a favor del productor.

Las políticas de desarrollo rural, inauguradas con el advenimiento de la democracia en 1979, se han debilitado debido a la con-

tingencia de las políticas que, en el mejor de los casos, perduran por un período gubernamental.

Las opciones en el mediano y largo plazo

En el mediano y largo plazo las opciones deberían establecerse observando y analizando los obstáculos persistentes y los hitos de desempeño del sector agropecuario; proyectando la demanda interna y externa, la competencia y la oferta de los mercados externos y la evolución de los nuevos conglomerados comunes de carácter multinacional. O, sea, teniendo en cuenta las internalidades y las externalidades.

La labor primaria del sector agropecuario se desempeña en el espacio rural como una simple actividad extractiva que no ha contribuido a su desarrollo; pero sí lo ha hecho transfiriendo excedentes para fortalecer otros sectores en las áreas urbanas.

Se han identificado siete puntos en el contexto de las opciones para desarrollar propuestas de mejor desempeño del sector agropecuario, de cara a 2010.

Estos puntos son hipótesis de trabajo, para que en la elaboración y el análisis se compruebe su validez. Son los siguientes: el desarrollo rural, la tecnología agropecuaria, la agroindustria rural, el crédito y comercialización, la capacitación de los recursos humanos, el uso y manejo de los recursos renovables y la política de cooperación técnica.

Para superar las contingencias de las políticas agropecuarias, los sesgos en la generación y la transferencia de tecnologías, el uso y manejo inadecuado de los recursos naturales, la concentración y centralización de los servicios públicos, las deficiencias en la educación rural y agropecuaria y propiciar la participación —con obligaciones y derechos— de los estratos de productores, teniendo en cuenta su heterogeneidad y diferencias, es necesario concentrarse en un conjunto de hipótesis de trabajo que faciliten la superación de dificultades, el desarrollo del segmento rural de la sociedad nacional y el aporte sectorial al mejor desempeño social y económico.

A diferencia del sector urbano, se requiere dar atención sistemática al desarrollo rural como la forma de lograr equidad en las oportunidades

de ocupación espacial, mejorar el nivel de vida, el nivel de empleo y la ocupación de la mano de obra. Para alcanzar esa meta será necesario contar con políticas macroeconómicas y sectoriales que tengan en cuenta a los distintos estratos de productores agropecuarios y no agropecuarios para diferenciar las estrategias, los programas y los proyectos y convertir a todos en partícipes de las obligaciones y ventajas del desarrollo.

Los niveles de producción y productividad podrían mejorar sustancialmente en el sector agropecuario si se dispone de diseños de generación y métodos de transferencia y adopción de tecnología agropecuaria, teniendo en cuenta las características de los estratos de productores, las ventajas comparativas en el mercado externo, la demanda interna de alimentos y las posibilidades del mercado subregional andino y latinoamericano. Habrá que analizar las alternativas funcionales de la biotecnología según productos estratégicos, las internalidades y las externalidades.

Se analizarán los activos pecuarios para diseñar estrategias de producción y productividad de proteínas de ese origen, que alcancen niveles aceptables y mejoren la nutrición de la población rural y urbana y el ingreso, contribuyendo al desarrollo de nuevas actividades y manufacturas.

La localización de la agroindustria debería contribuir al desarrollo rural, probando sus ventajas para facilitar el valor agregado, la ocupación de la juventud y las relaciones intersectoriales que dinamicen la economía en su conjunto.

Los servicios del sector público deberían descentralizarse y desconcentrarse, dando lugar a una mejor y mayor cobertura, teniendo en cuenta a los medianos y pequeños productores y empresarios, modificando y diversificando la estrategia de cobertura en cuanto a la adopción de tecnología, capacitación, crédito y comercialización; procurando la participación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales e intermediarios financieros: cooperativas de ahorro y de crédito rural, organizaciones campesinas de segundo grado, de jóvenes, de mujeres rurales, ONG.

Los flujos de la oferta campo-ciudad-campo deberán ser objeto de análisis en los nuevos diseños de los servicios. En los mercados y

ferias de producción de pequeñas unidades y empresas deben lograr acceso con el apoyo concertado de las organizaciones de soporte y las de productores y empresarios.

La educación y la capacitación, como manifestaciones sistemáticas para adquirir conocimientos de los sistemas formales e informales, deberían modificar su estrategia, métodos y contenidos para que la población rural alcance los conocimientos básicos del manejo y uso del suelo y el agua, la protección de cuencas y microcuencas, la administración de la empresa rural y las características de los mercados, comportamiento de los precios y utilidad de las formas de organización social que faciliten sus reivindicaciones y participación. Las etnias rurales deberían acceder sin restricciones ni dificultades a fin de fortalecer la nacionalidad ecuatoriana, con sus diferencias, pero con iguales derechos y obligaciones.

Los servicios de capacitación convencional, tipo SECAP, deberán diseñar contenidos para la formación adecuada del sector rural. Las escuelas y colegios tendrán que reorientar sus estrategias y contenidos. La educación es la preocupación más acuciante al diseñar políticas de largo plazo.

El manejo de los recursos energéticos y naturales renovables deberán ser objeto de estrategias y programas con el concurso de la juventud, rural y urbana, y las Fuerzas Armadas, con un innovador enfoque, para acometer la forestación nacional, crear riqueza, capitalizar las áreas rurales, propiciar el ahorro y facilitar las inversiones.

El conjunto temático que antecede tendría que analizarse con estudios orientados a probar la validez de los postulados considerando a los estratos de medianos y pequeños productores.

La oferta de cooperación, asistencia técnica y financiamiento externo tendrá que observar la voluntad nacional y no lo contrario.

Apuntes para el procedimiento

La propuesta temática y la implementación para orientar las políticas tomará en cuenta a los actores sociales a nivel de productores, asociaciones y organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales.

mentales, gobiernos locales, convocándoles sistemáticamente al análisis, la discusión y la concertación alrededor de los grandes postulados del desarrollo nacional.

Será necesario disponer de un registro detallado de asociaciones, organizaciones rurales de segundo grado, ONG, cooperativas rurales, gobiernos locales, que por su naturaleza tienen que ver con el desarrollo agropecuario y rural; e irles convocando, previa aceptación de un calendario y temas bien definidos. Los participantes, a nivel personal o representando a sus gremios y organizaciones, deberán comprometer tiempo para revisar documentos, discutir posiciones y definir propuestas.

Algunos temas y particularidades del debate deberían ser objeto de difusión.

La hipótesis que se plantea conlleva interrelaciones del sector agropecuario con otros sectores (energéticos, medioambiente, educación, comercio, integración subregional y regional, ciencia y la tecnología). Además, con el sector tributario, si se tiene en cuenta que los catastros de los predios rústicos deberán establecer una nueva escala de imposiciones según el uso y manejo de los suelos, el valor real de la tierra y los atentados a su sostenibilidad.

Junio de 1990

Aquí se sintetiza el recorrido de treinta años del INEDES, del que el economista Jordán fue miembro fundador.

INEDES: Alborada XXI (notas para la proyección) (2001)

Al recorrer las tres décadas de las actividades de INEDES, a consecuencia de los grandes cambios en el escenario nacional y la inmersión de la globalización, se planteó la necesidad de recrear la estrategia de acción de la fundación con base en las lecciones aprendidas. Del valor agregado que aportó a los conocimientos, es necesario plasmar las alternativas de acción en diagnósticos de nueva generación, con proyectos que correspondan a las nuevas corrientes y demandas.

Con ese propósito, INEDES ya analizó sus experiencias y cuenta con un registro temático para abordar parte de las demandas y mantener los aportes para la educación superior a través de maestrías enfocadas en el desarrollo social; considerando e incorporando los parámetros de la descentralización, la participación, la inclusión de las minorías (deberes y obligaciones) en términos amplios, en el marco del desarrollo social y del acceso a los conocimientos para lograr que amplios sectores de la población tengan más oportunidades, ocupación y un nivel de satisfacción tangible e intangible, que los haga superar las grandes limitaciones que se han agudizado como consecuencia de la globalización, dolarización, “privatización” y debilitamiento del Estado-nación.

Algunos de los temas del siglo pasado siguen vigentes, requieren enfoques y herramientas de análisis actualizados para su tratamiento; estos son los siguientes:

1. “Reforma agraria y tenencia de la tierra después de la Alianza para el Progreso”.

2. “Legislación para el desarrollo” (inclusión de los derechos y obligaciones de las minorías, y otros estamentos sociales específicos).
3. “Educación: crisis y propuestas operativas, precautelando la calidad y gestión de los conocimientos”.
4. “Asesoría legal a las instituciones privadas y públicas en el diseño de políticas, normas y procedimientos” (contexto de la descentralización y del desarrollo local).

Para estos cuatro agregados temáticos, INEDES dispone de fortalezas y asimiló lecciones. Se desprenden una serie de combinaciones y subtemas que, según el grado de profundidad, alcanzarían la talla de estudios, proyectos, subproyectos; y constituyen en sí una batería temática para grupos de interés de estudios y capacitación. Para desarrollar cambios en la estrategia y en los procedimientos operativos, será necesario elaborar un plan de trabajo y estructurar la intervención.

El plan de trabajo podría desarrollarse mediante un programa operativo de deliberaciones internas en el pleno, donde se pondrían de manifiesto las oportunidades, la estrategia de implementación del plan y una propuesta inicial de cronograma y cifras gruesas como referencia del valor requerido por temas; y concluir esta formulación con el agregado global.

En un inicio será necesario identificar la cifra de implementación del plan de acción, considerando las prioridades temáticas y sus alternativas, con un referente mínimo de valor y las posibles agendas que podrían interesarse por el contenido y las metodologías a utilizarse en el diseño, la formulación y la ejecución. Simultáneamente, se tendrá claro en la agenda de la gestión las posibles instituciones que podrían interesarse en el apoyo financiero. Ese espectro institucional requiere la elaboración de una lista para poder asignar las coincidencias de interés por los temas y canalizar la gestión.

Postular el desarrollo de cada tema es un desafío innovador: la presentación requiere exhibir los resultados como “productos intangibles y tangibles con indicadores que faciliten la verificación de tales logros”, que aportarán al conocimiento y facilitarán el aná-

lisis para acometer alternativas operacionales que han de tomarse en cuenta para abordar tenencia de la tierra, educación, legislación para el desarrollo, en el contexto de la descentralización y los desafíos para el capital social.

Finalmente, los conocimientos son consecuencia de la educación, la experiencia y la investigación en todos sus niveles. En esta dirección, la innovación de métodos en la educación es necesaria, pero no suficiente si no tiene en cuenta la diversidad, las oportunidades y la realidad rural urbana en donde se emplaza, con su entorno, para cumplir el objetivo.

Algunas reflexiones, a la luz de los grandes cambios, son necesarias:

Reforma Agraria y tenencia de la tierra después de la Alianza para el Progreso

En el siglo anterior, en el despertar de los 60, se convulsionó América de norte a sur. La respuesta para mitigar los grandes problemas sociales son las reformas agrarias; sin inclusión de servicios de apoyo, debido a lo que, en corto tiempo, se acuñó como *la integralidad*, que, a su vez, desencadenó la era del desarrollo rural integral (DRI).

En el arranque de las reformas, la ausencia de inclusión de servicios complementarios trajo como efectos la migración campo-ciudad, que aparentemente ofrecía soluciones a la educación, el empleo, la vivienda propia. El destape de la explotación petrolera exacerbó esta visión y el área rural se fue deteriorando a consecuencia de la falta de incentivos. Avanzó agresivamente la frontera agrícola, se atropellaron los recursos naturales, se alteró el estatus de la titulación otorgada vía Reforma Agraria porque caducaron los acuerdos comunales y cooperativos. Las opciones de ocupación y empleo rural se modificaron y la composición del ingreso familiar se diversificó; se compraron y vendieron tierras en un mercado liberalizado; se consolidaron las empresas modernas del agro. El contexto agrario nacional se modificó radicalmente. ¿Qué hacer entonces en este cambio de época? FEPP, CARE y el Instituto Nacional de Desarrollo

Agrario (INDA) han sido los protagonistas en la última década en cuanto al proceso de titulación.

Legislación para el desarrollo (inclusión de las minorías, derechos y obligaciones, y otros enclaves específicos)

Este es un tema amplio, con competencia para algunos de los miembros del pleno de INEDES. Aquí se trata de contribuir operativamente a los conocimientos por la vía de la información y la comunicación para que los distintos estamentos de las minorías sepan claramente sus derechos y obligaciones; y la sociedad, por esos medios, pueda organizar su gestión y desempeño, a fin de que “todos” cuenten con una visión amplia y suficiente de las oportunidades, posibilidades y roles en y de la sociedad, facilitando un enfoque propositivo que vaya dejando la cultura del no y la ausencia de responsabilidades de los ciudadanos.

Aparentemente, se han desarrollado facilidades en la comunicación para la información; la radio cumple un papel trascendente, pero no es suficiente para satisfacer las exigencias y el tema propuesto. Es necesario enfatizar en las consecuencias de la diversidad caracterizada por la ecología y definida en regiones, subregiones y microrregiones. La especificidad de los estamentos de la legislación para las minorías distribuidas en el espacio nacional. La Tribuna del Consumidor, las etnias, el rol de la mujer, los espacios rurales urbanos no estructurados como metrópolis son los grandes referentes, y, en este caso, algunos municipios “pequeños” que han irrumpido con nuevos paradigmas, pero requieren de la plataforma de normas y procedimientos que den sustento a la gestión de las instituciones y de la sociedad civil.

Educación: crisis y propuestas operativas para precautelar la calidad y la gestión de los conocimientos

El tema es central para superar las tribulaciones de la sociedad nacional y la conducción del Estado.

Existe un sinnúmero de experiencias, y se requiere amplia y reconocida capacidad de convocatoria para armar colectivos y referentes de los estamentos críticos del proceso de educación. También, en este tema existen fortalezas en el pleno de INEDES para desarrollar un documento básico de orientación en el proceso operativo. MACAC es uno de ellos; Ayuda en Acción acaba de realizar un trabajo sobre educación rural. Existen otros referentes importantes. Este tema invita a seleccionar subtemas e identificar el nicho temático para generar impacto. Sin esta contribución el país no podrá ir superando la cultura de la pobreza, graficada para este caso como los que dan y los que reciben. Tenemos que superar el acto donante y receptor de la limosna, esa manifestación paternalista, masiva y gráfica de nuestra cultura.

5 de septiembre de 2001

A propósito de la publicación –un año antes– del libro La comercialización en grande, Jordán efectuó un balance sobre las posibilidades del sector rural pobre para acceder al mercado con sus productos y enfrentar los desafíos de la competitividad y la comercialización.

Proyecto de apoyo a la transformación y la comercialización de productos agrícolas (2004)

La situación económica y política de inestabilidad es una constante que agobia a los sectores rurales pobres del país en los que se concentran las inequidades y la ausencia de oportunidades. En el último eslabón de la cadena productiva es donde se generan los ingresos por venta de la producción, estos ingresos son generalmente restringidos para los pequeños y medianos productores. En el eslabón de la distribución y la comercialización, las expectativas del ingreso se evidenciaban frustrantes para atender las necesidades de sobrevivencia de un amplio sector rural de productores. Es en ese contexto que la alianza entre el IICA y la Fundación Maquita Cushunchic (MCCH) han ejecutado el proyecto con financiamiento de la COSUDE.

En el trasfondo de estas inconsistencias, el problema tiene varias manifestaciones en la forma de acceder al mercado, caracterizada por la falta de organización para alcanzar el objetivo, acompañada de deficiente gestión empresarial por carencia de estrategias de comercialización y de débil poder de negociación.

Para atacar el problema, las acciones se han caracterizado por inspirar a los actores y constituirse en una guía para la toma de decisiones; en otros términos, desarrollar capacidades locales para superar la dependencia; que los productores alcancen autoestima y que la sostenibilidad se respalde en un proceso de cara a las demandas loca-

les capaz de que las ofertas de servicios se adecúen a las necesidades identificadas por los *dolientes*, superando la sapiencia dislocada, que los técnicos escuchen, respeten las manifestaciones de quienes producen para que las soluciones se fundamenten en las necesidades sentidas, a fin de ir superando la cultura paternalista. En este cuadro estratégico se ha implementado el proyecto para “impulsar la formación de grandes consorcios de pequeños productores y productoras”.

Alcanzar la calidad, la cantidad y la continuidad requerida por los clientes de los productos y, a su vez, un mercado estable y seguro, se decantó en métodos para cristalizar y concretar en la planificación de la producción y abrir el espacio para lograr estar inmersos en los desafíos de la competitividad. De esa manera, el proyecto se constituyó en facilitador de servicios de apoyo a lo largo de toda la cadena productiva. Fue necesario seleccionar de la bandeja de la diversidad de productos aquellos en los que se advertían condiciones promisorias para demostrar la factibilidad del emprendimiento en una fase inicial de tres años (2001-2003). El desafío se concertó y concretó para trabajar por cadenas productivas, identificando la de quesos, brócoli, hortalizas y leguminosas (fréjol).

Los resultados, en corto tiempo, son evidentes puesto que, según los productores en hortalizas, sus ingresos han mejorado en promedio en 42 %; las leguminosas han generado el incremento del 20 %; los quesos aún no tienen evidencias cuantificables de su mejora; sin embargo, los productores individuales alcanzan incrementos de su ingreso.

El arrastre del problema de la comercialización a nivel de los pequeños productores es materia aplazada en el desempeño de los servicios de apoyo del sector público y privado nacionales; considerándose como “única alternativa para enfrentar la disminución de los márgenes de comercialización la reducción de los costos de producción, el incremento de la productividad y la identificación de las oportunidades de mercado que impulsen negocios rentables”, utilizando la plataforma de servicios financieros y no financieros de nueva generación.

Para los pequeños productores enfrentar estos retos, en forma individual, es “misión imposible”. Unidos son capaces de desarrollar

economías de escala, incentivar el cambio de una comercialización individual a una de carácter asociativo, potenciando también el acceso equitativo de hombres y mujeres a tecnologías productivas, al uso adecuado de los recursos naturales y la seguridad alimentaria.

Entonces, la estrategia de organizar a los productores pequeños con el propósito de estructurar un poder real de negociación es una herramienta válida; lo confirman los testimonios de los pequeños productores asociados en emprendimientos de comercialización, estructurados con visión empresarial, que incorporan elementos legales, económicos, administrativos, de transparencia y participación efectiva. En definitiva, un marco de referencia para políticas de comercialización incluyente, que contribuye de forma efectiva al bienestar nacional de los pequeños productores.

La ética en los procedimientos de rendición de cuentas, la estrategia de la gestión, las alianzas estratégicas y su potencialidad hacen del proyecto un referente trascendente de innovación. La participación en función del crecimiento social y económico de las iniciativas campesinas es, en definitiva, un acercamiento efectivo para desarrollar ciudadanía y fortalecer la democracia nacional a partir de la sociedad rural.

El sistema de información para la gestión es una importante contribución para las oportunidades locales. Será necesario que esta línea alimente otras que están en servicio y las que se incorporarán en breve, para fortalecer las alianzas necesarias a favor del desarrollo local. Esta manifestación de potencialidades marca un cambio sustantivo en la forma de comunicar para generar conocimientos locales en función de las diferencias e identidades de los territorios locales. Varios proyectos nacionales para el sector rural desarrollan sistemas de información que, en alianza, podrían facilitar y canalizar oportunidades para el desarrollo social y económico de los territorios y gobiernos municipales.

Aún no empatan la identidad de las necesidades de los productores y la cultura de ofrecer desde una vertiente paternal, que causa daño incalculable en el afán de superar la pobreza. Es necesario que los productores manifiesten sus necesidades reales. En ello hay que destacar la metodología de identificación de servicios desarrollada por

el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que detecta las necesidades reales para ofrecer soluciones a las deficiencias y problemas de los dolientes, “los productores”.

En este sentido, es vital la modernización y la apertura de las ONG, porque tienen serias dificultades en identificar nuevos servicios; aquellos que el empresario rural no ve porque nunca los ha necesitado y que, solo en el proceso de su propio desarrollo, lo va evidenciando; por ejemplo: control de calidad, diseño de marca, obtención de registro, código de barras, floreteo y gestión empresarial.

Lo que es obvio es que existe demanda a consecuencia de la evolución de los conocimientos, y que es necesario trabajar en tiempo presente. Así, la ausencia de servicios es una de las mayores dificultades para alcanzar el desarrollo local. En consecuencia, se debería concentrar en transformar esa debilidad en fortaleza, a través de métodos de capacitación renovados y agresivos, en programas de fortalecimiento institucional. La mutación de la rutina de la oferta de servicios debe pasar por detenerse a comprender la demanda selectiva. Las ONG y la burocracia pasiva serán útiles solo si alcanzan el ánimo de facilitadores de cara al “desarrollo del mercado de los servicios locales”.

La agricultura de contrato es una nueva experiencia para las agriculturas campesinas: mitiga riesgos, permite aprender a negociar y acometer el mundo de los negocios en forma diferente, contribuye a la visión y a las oportunidades reales en otros horizontes. De todas formas, la organización de los pequeños productores para la comercialización es trascendente como espacio especializado de transacciones concretas, de reglas definidas, de transparencia, oportunidad y cumplimiento de los compromisos.

Es necesario fortalecer el proceso con sus lecciones. El paso hacia la sostenibilidad es posible si se instaura en la institucionalidad, que es la única manera de perseverar. Los proyectos bien implementados y guiados con transparencia tienen opción de la contribución positiva, son limitados en el tiempo, en el territorio y en las disponibilidades financieras. Los técnicos han cumplido a cabalidad el mandato de la fase inicial. Ahora es el turno de la institucionalidad para la sosteni-

bilidad; es otro momento con desafíos mayores, pero basado en las lecciones de la experiencia.

Gracias por la contribución de los pequeños productores que se comprometieron en el diario quehacer frente a la oportunidad; gracias al equipo técnico liderado por mi colega Rubén Flores; gracias al CIAT y a la COSUDE que, con su contribución financiera y la experiencia para ir superando la pobreza, plasmaron la misión de la cooperación bilateral.

El autor recuerda el proceso local del cantón Penipe, a finales de la década de los 70, en contexto de las acciones de la Iglesia de Riobamba, que demostró “que la sociedad local podía generar trabajo, ocupación, innovación, esperanza y efectos reales”. Hoy (2003), luego de ciertas tribulaciones, se ha logrado sostener un “Pueblo de la Solidaridad”.

Democracia para Penipe (2003)

Quiero imaginar que, cuando Dios elige a un ser humano para que predique el Evangelio, la primera aproximación del ungido será reflexionar sobre el mandato y aportar cristianamente para que las inequidades no se centralicen afectando a los pobres.

En nuestro país tenemos tres metrópolis urbanas y todo el resto es una comarca rural. A unos no les desagrada y otros se sienten ofendidos; sin embargo, nuestra realidad material es como es. Los efectos de la inequidad radican en que, al volvernos petroleros, se sesgó la voluntad política para apoyar el crecimiento urbano y abandonar el crear condiciones y opciones en lo rural. De esa forma, en las tres décadas pasadas se afianzaron las inequidades.

Se modernizaron los Estados, se “achicaron” los gobiernos, se globalizó la economía, sobre todo el comercio. Se agigantaron los monopolios y la sociedad rural no tuvo otra opción que migrar a la ciudad, a manera de atracción fatal: ahí serían menos agresivas las inequidades para educar a los hijos, trabajar y contar con servicios mínimos de salud.

La situación no fue así.

Los barrios periféricos, que hacían a los pobres rurales que emigran, son espacios sin servicios básicos; precarias las oportunidades para educar a los hijos; al poco tiempo, son centros de frustración para la juventud que, ante la ausencia de oportunidades, se va alineando en un horizonte incierto, sin opciones positivas, que engendran

inseguridad colectiva, malestar social y pérdida de los incipientes valores democráticos.

La Iglesia de Riobamba dio pautas con las cuales los indígenas han ido desarrollando sus valores étnicos, su sentido de organización y su asunción a la vida democrática, que ha permitido llegar por el voto popular a dignidades en gobiernos locales y provinciales, que permiten fortalecer a la ciudadanía y ofrecer opciones para un nuevo amanecer.

En el cantón Penipe, al final de la década de los 70, se instauró la visión necesaria para que una sociedad abatida por males endémicos estructure servicios de apoyo a discapacitados y ancianos, niños y jóvenes; sin descuidar el respeto a las mujeres bajo principios de solidaridad y el desarrollo de la identidad local: “lo nuestro”.

Pronto el dominio de cómo se deben hacer las cosas, las buenas prácticas tangibles e intangibles, demostraron que la sociedad local podía generar trabajo, ocupación, innovación, esperanza y efectos reales. La confianza echa raíces. La credibilidad en nosotros mismos fue una realidad más allá del discurso.

Las tribulaciones, como efecto circunstancial de los intereses encontrados, fueron bajando de tono y el gobierno local se definió como un aliado del desarrollo territorial del cantón. El apoyo externo e interno fluyó ante los efectos y resultados que son la carta de presentación de la obra que ha cumplido 25 años de servicio en la sociedad local.

Visión, misión y objetivo son ahora un conjunto orgánico para desarrollar la democracia, en un contexto de pueblo solidario: Penipe. Así, lo tiene estructurado el ungido para predicar el nuevo Evangelio en la persona del padre Jaime, a quien los ecuatorianos admiramos y agradecemos, para que siga motivando y animando más innovación para ampliar y profundizar su contingente humano.

Quito, noviembre de 2003

Carta a Javier Ponce (2013)

Javier, cambiemos de ritmo.

Hace diez días estuve en Penipe. Me sorprendí y me congratulé por su contribución a la economía solidaria. Sé que usted está en capacidad de darle una mirada, desde sus ocupaciones y responsabilidades actuales, al escenario humano y de la solidaridad; me congratulo, de veras.

Desde la nueva matriz productiva, considero que el prospecto de comunicación y conocimiento viene restringido. Falta un sello de información didáctica que aterrice y llegue a la base de la pirámide social. ¿Hay algo en elaboración desde la perspectiva que anoto?

En el contexto, por ejemplo, siento que en sus ocupaciones no hay momentos que dibujen cómo la base social de la pirámide se ve inmersa con educación que no altere el patrón nacional, pero que, para el caso, añada momentos de diferenciación con y para la educación rural antes de llegar a las opciones del conocimiento profesional. Más aún, que para quienes deseen comprometerse a una vida productiva desde las opciones del desarrollo rural, en este caso, la tecnología diversificada es necesaria como herramienta básica.

Una mirada global al mundo rural puede advertirnos que el olvido se debe al impacto del capitalismo a ultranza. Hoy, con los efectos del cambio climático, es necesario que las generaciones asuman conocimientos en perspectiva de su futuro.

Está definido, en gran parte, el espacio productivo y social para acometer la nueva matriz productiva; en cierta forma, contando con la diferenciación necesaria de finanzas para el desarrollo y finanzas para el consumo —punto crucial que no viene al caso por cuanto entraría en conceptos filosóficos—, lo oportuno es anotar que tenemos servicios financieros públicos diversificados; direccionados con buena intención hacia la matriz productiva.

Entonces, se hace necesario dar claridad a los espacios institucionales de Gobierno para no confundir obligaciones y deberes; eficiencia, consistencia y eficacia. Si disponemos de la institucionalidad: CFN, CFPS, BdE, BIESS, BdP; y, en proceso, el BDR, considero que la línea está trazada; sin embargo, el dinamismo va en marchas que no se corresponden. Desde luego que este espacio en términos globales está en la nave del MCPE; sin embargo, la línea fina del desempeño para el desarrollo agropecuario y rural es de la cartera del MAGAP.

Desde la perspectiva que me inspira veo que falta profundizar la línea para entender las finanzas para el desarrollo desde la vertiente MAGAP. Lo que requeriría que esa línea esté solo bajo la potestad de quien ejecuta la política de desarrollo para el sector rural y agropecuario. Cotidianamente topamos con que hacemos aplicaciones que no se ajustan a las directrices del desarrollo por falta de conocimientos, voluntad y línea en varios segmentos en los que se manejan los temas específicos que hacen a tal desarrollo.

Es indudable que me he referido a la vertiente que, mediante su animación, debo preocuparme; pero desde esta perspectiva es necesario que le comunique de la manera como lo hago hoy.

Cumplo un año de la representación que usted me confió. Lo hago comprometido, como siempre, con la base de la pirámide social para el desarrollo.

(Artículo formulado cuando el Econ. Jordán actuaba como representante del ministro Javier Ponce, en el Directorio de la CFN).

27 de noviembre de 2013

VI SOBRE FINANZAS RURALES



Durante su presidencia en la Red Financiera Rural. Manta, 2008



Junto a Paco Rhon, 2017

Las acciones de desarrollo rural se habían dirigido a combatir la pobreza. Sin embargo, tales programas de desarrollo se habían agotado debido a factores que el autor aquí pone en cuestionamiento.

Servicios a pequeños productores organizados: experiencias de financiamiento y crédito (1987)

Antecedente

Los acentuados problemas que aquejan a un amplio margen de la población campesina en el sector agropecuario de América Latina vienen siendo objeto de políticas nacionales caracterizadas, en el pasado, por los procesos de Reforma Agraria y, en forma reciente, por acciones de desarrollo rural. Este nuevo enfoque proviene de la evolución de las experiencias de apoyo a la comunidad campesina (vitalizadas hasta hace poco por el flujo de financiamiento externo debido en parte a las nuevas orientaciones del BM), apuntando a la importancia del desarrollo para combatir la pobreza rural.

No obstante que las modas, a veces, impulsan estos programas en los organismos multinacionales de financiamiento, también esos se agotan debido al intrincado aparato burocrático nacional; a los complicados trámites de administración y control financiero; al grado de adopción que frente a las políticas asumen los técnicos nacionales e internacionales y a la frecuente distorsión de los propósitos y poco conocimiento que se tiene del campo y la pobreza rural. A esto habría que sumar la insistencia en actuar con mecanismos urbanos y convencionales de desarrollo y, por tanto, la poca credibilidad que resulta de estos procedimientos; en vez de partir de los conocimientos del grupo social objetivo.

La “moda del desarrollo rural” ha llegado a su punto más bajo. Las iniciativas —las que todavía sobrevivían— han sido sustituidas por la “moda de las exportaciones” para aliviar la deuda externa. Sin embargo, debido al proteccionismo en los países desarrollados y a los términos de intercambio, también esta última podría extenuar las economías de nuestros países en desarrollo, sin olvidar el efecto negativo que tiene sobre los grupos mayoritarios de la población rural que no participan en el modelo concentrador de comercialización de las exportaciones agropecuarias.

Por otro lado, la insuficiencia crónica del ahorro agrícola es un factor principal en las dificultades de financiamiento. En América Latina alrededor del 82 % de las explotaciones agrícolas son de extensiones menores de diez hectáreas. Bajos niveles de productividad imperan en su mayoría; predomina un rudimentario patrón tecnológico y elementales instrumentos de trabajo determinan bajos niveles de producción que representan bajos niveles de ingresos, que no dan lugar al ahorro ni permiten satisfacer los niveles de consumo más elementales. “La insuficiencia crónica del ahorro es una condición consubstancial a la agricultura de subsistencia”.²⁰

Las dificultades y los problemas de los campesinos pobres en la región pueden caracterizarse en puntos muy definidos. Lo es, por ejemplo, capacitar y capacitarse como una “acción generadora” de un proceso dinámico y participativo que busca resultados. Sin embargo, no es el propósito en este documento detenernos en el amplio quehacer de la capacitación,²¹ sino profundizar en el crédito, que es uno de los medios. Otros elementos implícitos en la capacitación son los apoyos para consolidar la organización campesina, desarrollar la capacidad de gestión, fortalecer la administración, acometiendo el análisis y las

20 CEMLA. (17 al 21 de octubre de 1983). *Crédito agrícola en América Latina. Revisión de la experiencia reciente*. Seminario sobre financiamiento agrícola. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Quito.

21 Instituto Nacional de Capacitación Campesina, Ministerio de Agricultura y Ganadería. (1982). *La capacitación campesina en el desarrollo rural. Marco conceptual (versión preliminar)*. Instituto Nacional de Capacitación Campesina, MAG.

soluciones a la comercialización de la producción agropecuaria, de los abastecimientos y los insumos.

Es inobjetable el hecho de que un propósito capacitador de tal naturaleza enfrenta el obstáculo del analfabetismo; sin embargo, se hace necesario recurrir a las necesidades del conocimiento referidas a la realidad rural que vive el campesino como la base temática del proceso alfabetizador. No es difícil afrontar este problema si se admite un procedimiento polivalente articulado con las técnicas de educación de adultos, enriquecidas con las experiencias tanto exitosas como fracasadas, y basadas fundamentalmente en la expresión de las evidencias campesinas.

Introducción

Dar servicios a los pequeños productores podría implicar atender las necesidades básicas de un sector importante de la población rural. Sin embargo, al analizar las políticas estatales en la región latinoamericana, se concluye que estas son restringidas o muy limitadas por la cobertura a la población objetivo y, más aún, por la forma de apropiación real de los recursos financieros que se destinan a tales servicios.

Al aflorar la crisis en los países por los efectos de la deuda externa, la prioridad en el gasto y la inversión pública se vio sesgada a favor de la economía de exportación; afectándose aún más las políticas orientadas a la producción agropecuaria de consumo nacional en manos de los pequeños productores agropecuarios. Si a mediados de la década de los 70, la mayoría de los productores agrícolas de América Latina estaba trabajando al margen del crédito institucional, en la actualidad esta situación se radicaliza.

Si a esta situación se añaden las condiciones de la elasticidad al ingreso de la demanda de los productos alimenticios frente a la del producto urbano-industrial, las consecuencias son un constante deterioro de la economía campesina al no ser reactivada su productividad ni la generación del empleo rural; capaz de que la dinámica se autosustente en el mejoramiento del nivel de ingreso de los grupos sociales mayoritarios.

El conjunto de este comportamiento de las políticas y de las fuerzas del mercado acarrea la magra situación en que se desenvuelven las mayorías rurales de América Latina y el Caribe. Situación que se manifiesta en la ruptura de la paz social que brota en la región.

El sector informal de los servicios, si así convenimos en denominar a un sector privado que se viene institucionalizando en la región, presenta alternativas cualitativas importantes, si se analizan experiencias concretas mediante las cuales el crédito se utiliza fundamentalmente como medio de capacitación a las organizaciones campesinas de base.

No son parte de estas alternativas el crédito informal de carácter privado. Sin embargo, la oportunidad que lo caracteriza no deja de representar un inquietante mecanismo que valdría la pena observar en términos de los servicios que brinden las ONG de apoyo a las economías campesinas. De esta forma, nos iríamos acercando a una de las modalidades de la estructura de poder en la comunidad campesina. Con esta advertencia, profundicemos el tema de los servicios y el crédito a los pequeños productores.

Servicio a pequeños productores

Si admitimos que los pequeños productores están representados en las UPA, reducidas por su tamaño, caracterizadas como minifundios, no siempre en buenos suelos y que, a su vez, conforman el sector rural pobre, ese universo es el que requiere de servicios agropecuarios apropiados para mejorar sus condiciones, siempre y cuando la potencialidad de las UPA arroje alternativas de ocupación, empleo y mejoramiento del nivel de ingresos. Caso contrario, existirán espacios físicos y humanos sin alternativas *in situ*.

Crédito

El crédito, como medio capacitador y como factor de desarrollo de la organización campesina, debe corresponder a una demanda concreta de quienes lo necesitan; a la cual ha de incorporarse el análisis de su justificación, de sus efectos a corto, mediano y largo plazo,

de los requisitos previos, de la formulación del proyecto-solicitud; en suma, de la planificación de las acciones previas. La ejecución y la evaluación de sus posibles resultados cualitativos, cuantitativos, integran un proceso capacitador de ida y vuelta: capacitados y capacitadores.

Las herramientas básicas que se deben utilizar para el proceso capacitador son las siguientes: plan productivo, nivel tecnológico y flujo de caja; asumiendo que es un proyecto de crédito para la producción agropecuaria. Lo fundamental es no perder de vista que, en este caso, el crédito es un medio capacitador que se orienta hacia el desarrollo, la ocupación, el mejoramiento de las condiciones de vida y que los efectos, en su globalidad, deben ser capacitadores en todo sentido.

Plan productivo

Es frecuente observar fracasos del plan a consecuencia de imposiciones, acciones apresuradas, deseos de cubrir metas unilateralmente, desconocimiento del medio en que se va a actuar y la ausencia de disciplina para aprender y enseñar.

Una vez superadas las limitaciones metodológicas y de procedimientos, el ejercicio de elaborar el plan de producción agropecuaria es, en sí, la acción fundamental previa de reflexión de los campesinos, donde se hacen evidentes los temores, las experiencias y los efectos de la dominación. Falta añadir que este ejercicio capacitador se desarrolla con el conjunto de la organización campesina interesada, con la participación de todos y su opinión mayoritaria.

En la elaboración del plan productivo de las UPA se debe respetar la prioridad de los cultivos de autosubsistencia, los cultivos comerciales, el manejo del ganado, los requerimientos de insumos, la mano de obra, el calendario de actividades, las necesidades financieras que requieren crédito, así como su magnitud y el costo de los intereses, los resultados en volumen e ingresos previsible, los problemas y organización de la comercialización, el plan de pago de los créditos y el análisis de los beneficios posibles.

La organización de los campesinos resulta indispensable para llevar adelante el plan productivo, ya sea que se hayan coordinado

acciones comunitarias o mixtas, o que lleven a cabo acciones individuales en sus parcelas.

El balance de ocupación y mano de obra disponibles es fundamental, puesto que sus desajustes provocan desocupación, migración y descomposición familiar. Tampoco se propone que el plan productivo resuelva de inicio tal problema, también debe analizarse como un proceso de aprendizaje y reflexión las especificidades de la producción agropecuaria campesina: estacionalidad, contingencia, imprevisibilidad e irreversibilidad.

Nivel tecnológico

El campesino no puede arriesgar lo que sabe y ha adquirido a través de su experiencia ante propuestas teóricas o imposiciones donde él corre con sus costos y las contingencias. Esta es una limitación para quienes no se acercan al trabajo a partir del conocimiento del campesino, ni evalúan con él lo positivo o lo negativo de las posibilidades, la factibilidad y el riesgo. Las experiencias de reflexión compartida revelan la apertura que el campesino ofrece a las propuestas de cambio en que no arriesga su sobrevivencia.

Es indudable que propuestas tecnológicas que respeten las opciones campesinas de sobrevivencia, orientadas a estimular el nivel de ocupación y de los ingresos, son bienvenidas; más aún si se trata de mejorar la tecnología con avances apropiados referidos al manejo del suelo, agua, cultivos y ganado.

La observación *in situ* del nivel tecnológico permitirá tener evidencias demostrativas comparando la costumbre con formas de manejo diferente. Aparecerán así las ventajas de las variedades de semillas resistentes, precoces, de buen rendimiento y se podrán divulgar y masificar métodos y procedimientos, papel básico que corresponde al agrónomo, en este caso. Por otra parte, la observación de las distancias de siembra, la densidad y las variedades a utilizar son buenos indicios para mejorar el nivel tecnológico. Desde luego, las prácticas de manejo enumeradas son parte importante en la preparación y ejecución del plan productivo, y recordemos que todos estos son los elementos de la capacitación.

Flujo de caja

La proyección a través del tiempo, de los gastos y de los ingresos, como consecuencia de la puesta en ejecución del plan productivo, es un ejercicio numérico de racionalización del manejo del dinero que, a su vez, tiene efectos en la administración de los diferentes componentes del egreso, como los gastos, las inversiones y la mano de obra. Por su parte, los ingresos se refieren a las ventas de bienes y servicios como resultado del plan productivo durante la evolución y realización de los productos finales.

El olvido frecuente de la programación y la diferenciación del destino de los egresos provocan situaciones graves y de crisis a la organización campesina por falta de liquidez, de cumplimiento ante los compromisos y pérdida de confianza para nuevos financiamientos. Emprender por medio de la capacitación el análisis del flujo de caja, y divulgar la técnica de elaboración, significa asegurar en parte el éxito del plan y fortalecer las habilidades financieras de gestión y administrativas de la organización.

Si a las empresas campesinas —asociaciones, cooperativas— que acceden a la tierra a través de los procesos de Reforma Agraria, como también a los campesinos que antes eran únicamente trabajadores asalariados, no se les capacita en administración financiera, con frecuencia destinan los desembolsos del crédito solo a retribución de la mano de obra, ocasionando con tal manejo la paralización del plan y de la organización campesina.

La elaboración y el seguimiento del flujo de caja resulta un importante mecanismo de conocimiento de la programación entre las destrezas que el campesino debe dominar.

Líneas de financiamiento

Los requerimientos de financiamiento de mayor demanda son los dirigidos a la infraestructura, la producción agropecuaria y la comercialización.

Infraestructura

Se considera, para este caso, el financiamiento de obras civiles intraprediales, extraprediales y en el área de incidencia; todas de carácter productivo. Algunas de ellas no representan una inversión directa para el productor, sino que son obras de infraestructura que benefician a un sector de la población involucrada en el área de un proyecto. Este tipo de obras corresponde generalmente a caminos vecinales, puentes, presas, canales de riego y su mejoramiento; tales obras no se ejecutan con crédito al pequeño productor, sino que están a cargo de instituciones públicas. El crédito o el financiamiento, cuando se requieren, son asumidos por el Gobierno.

Producción

Constituye el rubro de mayor demanda por parte de las organizaciones campesinas. Su cuantificación se conoce una vez que, elaborado el plan productivo, se obtiene el flujo de caja, el calendario de desembolsos, su aplicación y destino. Es necesario manejar valores reales, sin inflar costos ni determinar con base en la mera voluntad de los solicitantes los requerimientos reales de financiamiento. Las organizaciones campesinas no necesariamente desean financiar con crédito el cien por ciento de los requerimientos. En algunos casos la mano de obra total o parcial se presenta como contraparte de la organización; lo mismo ocurre con insumos disponibles y en ocasiones con la semilla. Sin embargo, como se anotó antes, se debe trabajar con semillas adaptadas, mejoradas, seleccionadas, en la medida de lo posible, y probadas.

Debido a los flujos imprevistos de oferta de crédito y en el afán de cubrir metas en cuanto a número de créditos otorgados, agentes y promotores del sector público imponen créditos, inflan valores, financian el cien por ciento, etc. Actividades desarrolladas en esta forma son discapacitadoras y, a la postre, frustrantes. No debemos olvidar que el crédito debe responder a las necesidades dentro del plan productivo; debe financiar lo que no se dispone y ser un medio capacitador.

Comercialización

Implica una variada gama de posibles actividades y necesidades de financiamiento. Es necesario conocer previamente el comportamiento del mercado, los agentes que intervienen, los márgenes de comercialización y los precios en los diferentes mercados para la producción que se ofrece. Estas acciones previas y elementales configuran la cadena para la búsqueda y obtención del mayor beneficio, tomando en cuenta que se trata de la comercialización de productos del flujo campo-ciudad, en cuanto se orienta al consumo alimentario.

Es preciso que la actividad de comercialización sea un tema importante de los contenidos de la capacitación, que permita conocer el comportamiento de los grupos sociales que interactúan en el proceso de comercialización, la concentración que desarrollan y sus efectos. También se deben tomar en cuenta los distintos procesos que caracterizan a los productos agrícolas.

Los requerimientos de crédito pueden, en estos casos, atenderse pignorando la producción hasta que se restablezcan precios de los bienes susceptibles de almacenaje. Por otra parte, el financiamiento podría contemplar: construcción de bodegas, centros de acopio, almacenes de expendio, equipamiento y otros costos eventuales.

Otros requerimientos podrían demandar financiamiento de instalaciones más complejas como de limpieza, secamiento y de silos. Las demandas deberían ser consecuencia del grado de evolución de las organizaciones campesinas para asumir el control, dirección y administración de proyectos complejos que requieren eficiencia y acción gerencial más desarrollada.

El abastecimiento de productos elaborados y otros no agropecuarios origina el flujo ciudad-campo, dando lugar a que los campesinos organizados establezcan tiendas comunales de abastos. En ocasiones esas iniciativas se amplían mediante redes o cadenas de tiendas, requerimientos de bodegas centrales, construcciones, equipamientos y capital para disponer del *stock* apropiado de productos. El grado de organización administrativa que requiere el manejo de la tienda, a su vez, representa exigencias capacitadoras.

El crédito es también necesario para organizar el servicio en las tiendas de abastos. Los beneficios que se desprenden de estas acciones repercuten en el mejoramiento de los ingresos y del poder de compra de los campesinos. Los almacenes de insumos agropecuarios también son parte importante de los servicios. Sin embargo, no siempre se justifican instalaciones a cargo de productores organizados ya que de alguna forma en los requerimientos de crédito para el plan productivo podría quedar resuelto este aspecto en forma sustantiva a través de entregas directas del distribuidor a la organización campesina.

Sector financiero

La rentabilidad de las operaciones y la concentración de la cartera agropecuaria colocan a los cultivos de exportación —café, caña de azúcar, banano, algodón, flores, ganado, camarones, entre otros— en la preferencia de la actividad de la banca privada, dado que la rentabilidad es superior a la de los cultivos para consumo interno. El sistema bancario se ha estructurado creando facilidades de redescuento de cartera para la agricultura de exportación; políticas que determinan, a la vez, las preferencias y tendencias de los bancos comerciales, los cuales, por otra parte, tienen limitaciones para facilitar servicios de asistencia técnica amplios, diversificados y masivos, adaptados a las variadas necesidades de los pequeños productores.

Ante la insuficiente evolución de los instrumentos de la banca comercial para atención a los pequeños productores y la producción de consumo interno, se han fundado bancos estatales de fomento con el objetivo de facilitar el acceso al crédito preferencial para actividades económicas prioritarias.

A las instituciones de fomento se les asigna la función de agentes activos de la política gubernamental para canalizar fondos prestables hacia aquellos renglones de la actividad económica identificados con el proyecto nacional de desarrollo. En la práctica no ha sido posible conciliar la disciplina financiera y los proyectos de alta prioridad social. Las diferentes tendencias de las políticas crediticias de los gobiernos determinan, a veces, flujo crediticio en favor de los pequeños produc-

tores, pero no son acciones sostenidas y regulares en el tiempo; además, el servicio no es en sí capacitador, ni debe serlo desde la perspectiva bancaria. A pesar de ello se han establecido, momentáneamente, líneas de crédito de capacitación considerando el tamaño de la unidad de producción del destinatario, baja tasa de interés diferenciada y acciones de seguimiento al productor. Sin embargo, estas experiencias se desvanecen a consecuencia de la falta de liquidez —resultado y efecto de la deuda externa— y por los costos que estas acciones podrían estar representando en el sector de la banca de fomento.

La persistencia de estos servicios, por parte de la banca de fomento en la región, es baja a nivel nacional. El caso colombiano podría mencionarse como el más regular en la atención a una clientela calificada como pequeño productor. En El Salvador, a consecuencia del proceso reformista agrario y de la nacionalización de la banca, se viene actuando en el universo de los pequeños productores. En otros países la actitud con respecto al servicio de crédito al pequeño productor es excluyente.

Las evidencias de la pobreza rural y la ausencia de los servicios adecuados en el sector público agropecuario (SPA) han dado origen al desarrollo del apoyo bilateral por parte de países desarrollados que auspician sistemas no convencionales de financiamiento y crédito. A la iniciativa se suman algunos organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales (donantes).

Organización y participación

Considerando que los servicios de apoyo a los pequeños productores agropecuarios, por una parte, son medios para capacitar a un amplio sector de la población rural, por otra, no es posible llegar de forma sistemática y potencialmente masiva, si el procedimiento no se implementa a partir de las organizaciones campesinas existentes, de hecho o de derecho: asociación, cooperativa, comuna, empresa comunitaria, empresa campesina, etc.

La organización de los pequeños productores debe ser, en lo posible, homogénea al representar mayoritariamente los intereses

comunes de sus asociados. Deberían haberse estructurado de forma concentrada, tomando en cuenta el radio geográfico en el que se ubican las UPA. El trabajo capacitador se facilitará cuando los campesinos organizados pertenezcan a un ecosistema cuyas características comparte el grupo objetivo.

El trabajo de apoyo con servicios agropecuarios a pequeños productores puede lograr proyección si se realiza con todos los miembros de la organización de base; así tiene efectos multiplicadores y es la forma de lograr eficiencia por parte de los capacitadores. Dado el número de pequeños productores, no es la mejor opción el trabajo bilateral capacitador-productor, pues no se trata en este caso de un servicio convencional de extensión y crédito.

La zonificación de las concentraciones de pobreza en el área rural puede dar origen a la definición de áreas y su selección para concentrar los servicios de apoyo. La acción que está precedida de planes operativos adecuados y participativos de la población objetivo arrojaría efectos multiplicados y resultados importantes en respuesta a las políticas de desarrollo.

En algunos países donde se ejecutan proyectos de desarrollo rural, si bien aún no se logran respuestas definitivas en la cobertura de los servicios y de la población objetivo, los avances y la asunción de la conciencia crítica, de gestión y autorrealización de los campesinos revisten efectos alentadores en la consecución de soluciones apropiadas al problema de la pobreza, el autoabastecimiento, el mejoramiento del ingreso, el incremento del nivel de ocupación y el empleo.

No ha dejado de sorprender en algunas áreas rurales de la región, la cobertura de servicios de las cooperativas de ahorro y crédito que, en algunos casos, es más significativo que la de la banca de fomento. Si bien requiere de orientación precisa y capital fresco para incorporar este subsector cooperativo en forma significativa a la población pobre y de pequeños productores, no por ello debe dejar de ser objeto de análisis y apoyo.

Políticas y modelos

En países de América Central, como Costa Rica y Honduras, y de América andina, como Colombia y Ecuador, los gobiernos han desarrollado políticas innovadoras de créditos a través de mecanismos no convencionales para atender con líneas nuevas de crédito a los beneficiarios del sector reformado y a los pequeños productores organizados.

A fines de la década de los 70, el Banco Central del Ecuador (BCE), como concreción de la política de asignación selectiva de liquidez, creó el FODERUMA, para atender con crédito blando los requerimientos de la población rural pobre, en líneas productivas y con asignaciones no recuperables en infraestructura básica productiva y social. Posteriormente, los proyectos de desarrollo campesino (PDC) que se formularon entre las organizaciones campesinas y el Ministerio de Agricultura estuvieron apoyados financieramente por FODERUMA.

La Dirección de Administración y Desarrollo Cooperativo (DANCOOP) de Colombia creó en 1986 el Fondo Popular Cooperativo para fortalecer, fomentar y desarrollar cooperativas o grupos integrados por personas en situación de pobreza crítica y que no sean sujeto de crédito de otros fondos.

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (IDA) de Costa Rica estructuró el servicio de caja agraria para un proyecto de desarrollo situado en el Atlántico norte, cuyo servicio podría ofrecer oportunamente desembolsos de crédito al productor, eliminar trámites y demoras innecesarias.

El Instituto Nacional Agrario de Honduras (INA), por disposición de ley cuenta con los servicios de caja agraria y asignaciones anuales de recursos financieros para atender los requerimientos de crédito de los campesinos. Esta política tan específica en los hechos se coordina con el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA). En la práctica estos mecanismos requieren mayor sistematización y ser articulados con procedimientos capacitadores, para lo cual el INA cuenta con la infraestructura técnica que, una vez adaptada, podría lograr efectos muy importantes.

En Ecuador, organizaciones privadas de desarrollo (OPD) como la CESA,²² el ECLOF-E, han establecido convenios de Fondo Conjunto con el BNF, depositando su contribución en este; lo cual ha originado mayores recursos —en proporción de uno a cuatro— destinados a grupos de pequeños productores. En este caso, las OPD actúan como mecanismos de capacitación y el Banco ofrece toda su experiencia como administrador de crédito y el servicio de ventanilla para desembolsos y cobros. No por ello ECLOF-E ha dejado de actuar también por cuenta propia.²³

El FEPP, actuando en la línea independiente, de preferencia otorga préstamos para la producción agropecuaria, forestación, pequeños centros de transformación de la producción —quesos, mermeladas, embutidos, tejidos— y centros de comercialización en áreas urbanas.²⁴

En algunas oportunidades las OPD en Ecuador han compartido esfuerzos financieros para proyectos concretos con agendas del sector público, especialmente para el desarrollo de infraestructura vial, de riego y de comercialización, También, en ocasiones, las OPD han facilitado créditos blandos al sector público a fin de concretar la ejecución de obras en áreas de concentración de pequeños productores y de campesinos pobres; en la construcción de obras de riego, esta tendencia ha sido cualitativamente significativa.

La Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria (FESACORA), si bien no está incursionando con recursos crediticios, ha recibido del BID un destacado apoyo financiero para el programa de capacitación que estará orientado a entregar destrezas al campesino organizado con un sistema de programación del plan productivo. No solo en este caso sino en muchos más el Programa de Pequeños Proyectos del BID —40 años plazo, 10 de gracia, 1 % de interés—, concede créditos y recursos no reembolsables de cooperación técnica directamente a los campesinos a través de agendas o de

22 CESA. (1980). *Un apoyo al desarrollo campesino*.

23 ECLOF, Quito, septiembre de 1986.

24 FEPP. (1983). *Opciones y Experiencias* n.º 3. Significación de la Función Crediticia del FEPP.

OPD que han elevado solicitudes de crédito al BID. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también cuenta con recursos para pequeños proyectos.

Bien puede argumentarse que existe financiamiento para crédito a los pequeños productores; sin embargo, faltan proyectos inspirados en utopías realizables y de gran aliento y confianza en la participación popular. Si se tiene en cuenta los recursos financieros para el desarrollo que pueden ofrecer agendas de apoyo bilateral y con los que cuentan las ONG donantes, la situación, en este caso, se revierte en un desafío a los gobiernos de países en desarrollo y a las OPD.

Enero de 1987

Como presidente del ECLOF-Ecuador, Jordán argumenta a favor de la democratización del crédito como un “insumo para la producción”.

Bases para una estrategia de acción institucional: ECLOF-Ecuador (1994)

El conjunto de actividades institucionales estará dirigido a lograr una reformulación de los roles institucionales adecuándolos al contexto de reajuste; responder a los requerimientos de desarrollo de las economías populares y, simultáneamente, a la experiencia recogida.

En el orden indicado, se trata de lograr que ECLOF pase de ser el interlocutor crediticio con sujetos campesinos a ser animador de procesos que aseguren la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento, aporte a la construcción de democracia y a los procesos de articulación ventajosa de la economía campesina con el mercado.

En relación con tal rol, la tarea institucional se centrará en los siguientes propósitos:

- Apoyar la constitución de mercados financieros rurales, en la creación o robustecimiento de entidades financieras viables y adecuadas a este medio. Esto tendría un impacto muy significativo en sus procesos de desarrollo ya que su operación permitirá mejorar la asignación de recursos, retener excedentes a nivel microrregional y reducir los riesgos para las economías más frágiles.
- Democratizar el crédito. Una de las restricciones para que el sistema financiero formal “se abra” al sector agrícola, y particularmente a la economía campesina, es la carencia de garantías. Se trata de consolidar y ampliar los sistemas de garantía crediticia, para crear espacios de negociación con la

banca estatal y privada y multiplicar los recursos destinados a la economía campesina.

- Hacer inversiones de riesgo para impulsar procesos de encadenamiento o de mejora en los sistemas de distribución y relación con el mercado. Se trata de impulsar acciones clave que, siendo promovidas desde la vertiente no gubernamental, provocará adscripciones accionarias de otros actores para invertir en situaciones clave que logren encadenamientos productivos y mejoras en los sistemas de comercialización.

Estos ejes estratégicos serán la base para estructurar un plan de operaciones de mediano plazo.

En cuanto a los mercados financieros, se analizarán e implementarán acciones de apoyo selectivo al desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. El proceso debe desembocar en la constitución de una cooperativa de ahorro y crédito a nivel nacional que responda a los requerimientos establecidos en la Ley de Entidades Financieras y al desarrollo productivo y tecnológico.

El robustecimiento del sistema de garantía crediticia, igualmente, incluirá acciones de apoyo para consolidar y robustecer las corporaciones de garantía crediticia ya existentes y desarrollar una corporación con cobertura nacional.

Los criterios para definir las áreas y las actividades con inversión de riesgo serán los siguientes:

- Que beneficien a un significativo número de productores; por lo tanto, se excluyen las visiones localizadas y focalizadas de los proyectos “clásicos” y toman la dimensión de programas de apoyo (FUNCACAO, por ejemplo).
- Que respondan a problemas de integración intrasectorial, encadenamientos y posibilidades de éxito en el mercado. Las iniciativas en este ámbito no necesariamente incorporan a los productores como actores del proceso empresarial, pero sí piensan en crear espacios alternos para modificar comportamientos de carácter monopólico u oligopólico.

Esta presentación fue elaborada para la guía de capacitación y creación de tecnologías orientadas a una “agricultura para el futuro”.

Aprendiendo la creación participativa de tecnologías: presentación (1994)

La creación participativa de tecnologías (CPT) equivale a las innovaciones necesarias para vencer la inercia estructural en que están sumidas las tecnologías convencionales, dependientes de altos insumos externos. Ofrece opciones para sistematizar la experiencia tecnológica cotidiana de los pequeños productores y racionalizar el acompañamiento de las ONG. Procura que se articulen de forma coherente los principios para desarrollar métodos que den lugar a la agricultura autosostenida de bajos insumos externos, y que sean producto de la participación, con vitalidad, diversidad, tomando en cuenta la situación agroecológica en el área de trabajo.

Esta creación propone ir eliminando costos ambientales innecesarios, agresivos; la sobreutilización de recursos no renovables y la emigración; con el uso óptimo de los recursos locales para desarrollar la “agricultura para el futuro”.

Obliga también a que las políticas gubernamentales tengan en cuenta las áreas de bajos recursos y a los grupos pobres. Desafía a la creatividad para ir modificando el uso excesivo de fertilizantes y que la agricultura convencional, que ha llegado lejos, no siga reemplazando funciones ecológicas con el uso de insumos externos a ultranza y reaprenda cómo lograr que el proceso ecológico haga el trabajo de esos insumos.

Para contribuir con esa creación será necesario estimular procesos que, reconociendo las características del medio, desarrollen modos adecuados a ellos. Ofrece opciones para “desarrollar la ca-

pacidad de pensar” y “la creación del sistema agrícola diferenciado” según varias perspectivas e intereses. Para dar paso a las estrategias habrá que facilitar la comunicación entre los campesinos, ya que el principio de participación está fuertemente ligado al uso eficaz de los recursos disponibles.

Los conceptos bien logrados y los principios bien identificados son la característica de la guía de CPT. No por ello esa creación se agota, sino que obliga a profundizar más. Por ello “un proceso CPT implica trabajar con la comunidad y con los foráneos sobre una base de igualdad”. Para que la coherencia sea el marco de los procesos se debe partir de la situación de los campesinos, de sus problemas como ellos lo perciben y del deseo que tienen de cambiar su situación.

Lo que obliga a ser selectivo, empleando los datos y el tiempo que contribuyen “exclusivamente” a comprender los aspectos principales de la situación; y que los agentes externos no estén del lado de quienes menosprecian a los campesinos y su cultura. La relación de confianza, la comunicación intercultural y la concreción de compromisos comunes en el marco de la CPT son herramientas indispensables.

Para acompañar “entre iguales” en diagnósticos participativos, es necesario entender su proceso general y estar sensible a las diferencias entre problemas y síntomas y entre problemas y causas en el proceso. El foco principal son las diferencias de percepción y análisis entre agentes externos con una formación “científica” y los campesinos. Además, al seguir los lineamientos del enfoque participativo hay que relacionarse directamente con las necesidades sentidas de las personas involucradas. Por ello, tanto los campesinos como los miembros del equipo CPT deben estar claros para contrastar, en todo momento, diferencias entre síntomas y problemas subyacentes.

El diagnóstico participativo —parte central de la CPT— debe ofrecer a los participantes innovaciones agrícolas que sean tratadas como “experimentos con soluciones posibles”; y ser capaces de aceptar la importancia del rol de los campesinos en los centros de investigación.

Debido al principio de que la “experimentación es el alma de la agricultura”, a más de la presión de la “modernización” y el espacio ganado por la investigación formal “científica”, los trabajadores de

campo y los campesinos creyeron que los experimentos campesinos eran reliquias tradicionales, finalmente reemplazables con métodos científicos. Así, la creatividad local compartiendo conocimientos no se valoraba en espacios que se modernizaban.

Hasta cierto punto, los campesinos experimentan; aquellas personas que en la comunidad son innovadoras y hacen más transformaciones que el promedio “desarrollan nuevos modos de hacer las cosas”, basándose en su propia iniciativa. Son personas más creativas que facilitan el camino lógico y “los métodos de experimentación para poder discutir sus puntos fuertes y débiles”. Así los facilitadores penetran en la lógica campesina. Sin ese conocimiento y respeto por los contextos socioculturales de la experimentación campesina, fácilmente se atropella y se oferta mejoras no sostenibles que se descartan al momento que la influencia externa se extingue.

Por otro lado, las recetas de transferencia de tecnología no fortalecen la capacidad de experimentación cuando los campesinos desean comprender los principios de sustentación de la tecnología para usarla o adoptarla y poder resolver los problemas que surgen. En consecuencia, los diseños experimentales de la CPT deben ser del campesino y ser flexibles, conduciendo a resultados claros y visibles, simples y fáciles, incluyendo réplicas.

El punto central de la CPT es generar condiciones para incrementar la sostenibilidad del proceso de creación de tecnologías, para ello se requiere institucionalizarla. Este desafío podrían levantarlo los experimentadores locales y los capacitadores campesinos con las instituciones y organizaciones locales existentes. Así planteado, en el proceso el rol de las ONG es protagónico. Su camino andado, la experiencia, aunque fragmentada, y el profesionalismo son atributos que requieren sistematización, optimizada con políticas de largo plazo, mirando al conjunto de la sociedad campesina en los llamados países en desarrollo. Esfuerzo que hoy demanda la sociedad rural mayoritaria con los consensos, las redes y los recursos para no seguir perjudicando el acceso al conocimiento tecnológico.

La guía de capacitación para aprender la CPT es una enérgica y fundamentada llamada de atención para centrar el foco innova-

dor y facilitar la creación de la sostenibilidad de los recursos en el planeta Tierra.

Cinco módulos estructuran este aporte: la orientación básica y las posibilidades, principios y agricultura para el futuro, diagnóstico participativo, la experimentación campesina, y difundir y consolidar el proceso de la CPT. El propósito se explicita en el documento así: “apoyar a las organizaciones no gubernamentales que desean involucrarse en la CPT o que tengan a bien continuar en dichas actividades. La guía de capacitación entrega a las organizaciones un conjunto de recursos conceptuales y metodológicos sobre CPT para facilitar una capacitación adecuada del personal profesional”.

Felicitaciones para todos quienes, desde las distintas latitudes del planeta Tierra, fueron convocados y a las instituciones patrocinadoras de la guía de capacitación. A sus usuarios les sugiero perseverar con disciplina para incorporar en su quehacer técnico y cotidiano la creatividad, la participación y la tecnología.

Quito, agosto de 1994

Finanzas rurales (2003)

Desde los años 70, a consecuencia de privilegiar las inversiones urbanas, se han concentrado las oportunidades en los negocios urbanos y en las agroindustrias de punta orientadas a las exportaciones. Así, el proceso logrado ha sido concentrador en el espacio urbano y en pocos rubros agroindustriales, que no está mal: el problema es no abrir oportunidades a los pequeños productores y también a los “pobres rurales”.

Tempranamente, en los años 90, contando con la participación de agentes de intermediación financiera regulada, y no de una autoridad en política monetaria y servicios financieros, se concluyó que para la banca convencional los pequeños productores no eran atractivos. Así se ha comportado el sistema financiero público y privado, a lo que se debe añadir que el BNF sufre de anemia crónica al soportar la carga de las condonaciones como consecuencia del estribillo de que “la plata del Gobierno no se paga”.

Las bifurcaciones se han ido desarrollando hasta disponer de servicios financieros rurales no regulados y algunos regulados: “bancos comunales”, cajas agrarias, ONG, cooperativas y un banco que va entrando en el sistema financiero rural.

Entidades financieras locales (EFL), caracterizadas por su enfoque abierto para atender la demanda de crédito y otros servicios financieros para familias campesinas, se han dado cita con entidades financieras reguladas, incluyendo a las instituciones de capacitación y de servicios tecnológicos en microfinanzas, para analizar sus enfoques y metodologías con las que abordan la demanda. Durante dos años han logrado conocerse y saber de sus limitaciones, ventajas y oportuni-

des. En septiembre de 2000 se han estructurado en la Red Financiera Rural, con personería jurídica y atendida por su director ejecutivo.

Por ahora cuenta con cuarenta instituciones miembros que han diseñado su plan de actividades y se empeña en estructurar la central de riesgos con la que se pretende beneficiar a una amplia gama institucional que trasciende lo que la red abarca. Será un elemento para imprimir el sello de calidad necesario para transparentar los servicios financieros y beneficiar con información sobre las oportunidades de los clientes.

Las entidades financieras no reguladas requieren de un marco autorregulatorio sobre el cual ya han avanzado. Todas son pequeñas, tienen experiencia, requieren fortalecerse técnicamente y capacitar a sus colaboradores y directivos. El conjunto de las no reguladas, que han accedido a la red, deberá armonizar técnicas apropiadas y tener en cuenta que es necesario, a mediano plazo, interiorizar las normas de calidad del Acuerdo de Basilea. Este enfoque requiere de cierta diferenciación en las metodologías e interlocución de la Superintendencia de Bancos, en la medida que a la Red Financiera Rural se le reconozca como la intermediaria de los miembros no regulados y la antesala para el cumplimiento de las normas de autorregulación.

Si deseamos abordar el cambio de época, lo básico es que cambiemos el enfoque para superar la pobreza. No se trata de iniciar una aventura.

Las microfinanzas, en este caso orientadas como servicios financieros rurales, requieren el fortalecimiento de las entidades financieras locales, de la capacitación a los microempresarios y de capital fresco para atender la demanda, respetando el no colocar primero la oferta de capital fresco porque pervertiría los mercados financieros rurales y se echaría a perder el proceso de cambio en la cultura para revertir la pobreza. Y no repetir el nefasto ejercicio del clientelismo que afecta el proceso de fortalecimiento de la democracia.

Crédito rural

Este crédito ha sido uno de los instrumentos a los que se ha recurrido con frecuencia para apoyar iniciativas de “desarrollo” que

es, por otro lado, un término de azarosa biografía en América Latina y Ecuador. Desde las primeras iniciativas en pro del desarrollo rural, ya se incorporó lo que en lenguaje proyectista se denominaba “componente crediticio”. Desde entonces, tal componente ha estado regularmente presente en programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales.

1 de octubre de 2003

En un contexto mundial de cambio climático, el autor propone crear un programa de financiamiento con enfoque de sostenibilidad financiera y ambiental con actores a nivel local y responsabilidad social. La propuesta no es un programa de medioambiente con un componente financiero, sino un planteamiento microfinanciero sostenible más allá de la duración de un proyecto.

Manejo sostenible de la tierra (MST), adaptación y resiliencia al cambio climático y finanzas populares en Ecuador (2010)

Degradación y manejo sostenible de la tierra

Los efectos de la degradación de la tierra inciden, de manera directa, en la disminución de la calidad de vida de la comunidad; por lo que es una causa de la profundización de la pobreza y, en consecuencia, de los procesos migratorios y el abandono de los sectores rurales del país. Degradación y pobreza están relacionadas.

El MST es un medio para prevenir y corregir la degradación de la tierra. Es la optimización de la capacidad del territorio (terrestre y acuático) para proveer en formas sostenibles bienes y servicios ecosistémicos para el bienestar humano. Por lo tanto, su propósito no es solamente preservar la naturaleza en estado prístino, sino el de coexistir con ella en una forma sostenible. De tal manera que las funciones productivas, fisiológicas, culturales y ecológicas de los recursos naturales se mantengan para el beneficio de la sociedad.

El desarrollo sostenible es el proceso destinado a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras. El MST es consecuente con este.

Una de las formas en que se puede implementar el MST es mediante el mejoramiento de la productividad del suelo.²⁵ El MST puede promover las buenas prácticas agropecuarias, así como servicios complementarios necesarios para su implementación (servicios financieros, seguros agropecuarios, etc.), con el fin de contribuir al desarrollo socioeconómico y disminuir la pobreza, en consecuencia, la seguridad alimentaria tanto en las zonas degradadas como en aquellas que se encuentran en proceso de degradación.

Cambio climático

El cambio climático global, expresado en el aumento de la temperatura media, las modificaciones de los patrones de precipitación, el alza del nivel del mar, la reducción de la superficie cubierta por nieves y glaciares y la modificación de los patrones de los eventos extremos, representa uno de los grandes desafíos para la humanidad. Sus consecuencias en las actividades económicas, la población y los ecosistemas son significativas y en muchos casos irreversibles.

En América Latina y el Caribe el cambio climático tiene especial relevancia debido a las características socioeconómicas, institucionales y geográficas de la región dada la elevada sensibilidad climática de algunas de las actividades económicas como la agricultura y el turismo.

Según el estudio de la CEPAL, las proyecciones climáticas para esta región indican que continuará un aumento paulatino, pero persistente, del promedio de la temperatura, y que habrá cambios en la cantidad, intensidad y frecuencia de las precipitaciones. Existe además una creciente variabilidad climática con un constante aumento de eventos extremos de temperatura como ondas de calor. En general, las proyecciones para este siglo indican un aumento progresivo de la media de temperatura de entre 1 y 4 °C, en el escenario de emisiones más bajas; y de entre 2 y 6 °C, en el escenario de emisiones más altas.

25 Convención de las Naciones Unidas de la Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

La adaptación y la resiliencia al cambio climático son medidas que ayudan a disminuir la vulnerabilidad de las personas a sus efectos. Varias de estas están relacionadas con el MST.

Las finanzas populares

Las finanzas populares, entendidas como servicios financieros para el desarrollo, permiten acceder a las personas de sectores vulnerables acceder a servicios financieros y complementarios para su desarrollo humano. Por sus objetivos, las microfinanzas, el MST, la adaptación y la resiliencia al cambio climático están relacionados.

A pesar de ello, la mayoría de instituciones microfinancieras (IMF) en Ecuador no han incorporado enfoques de sostenibilidad ambiental en su cultura organizacional y, menos, en sus servicios. De forma que, actualmente, a través de productos microfinancieros, pueden financiarse actividades nocivas al medioambiente y específicamente al suelo.

En Ecuador el fortalecimiento de las finanzas campesinas, pese a su importancia, ha sido uno de los temas menos trabajados. Si bien mediante la “industria” de las IMF se han desarrollado herramientas de fortalecimiento de la gestión institucional y gestión de riesgos de colocaciones en zonas rurales, estas no han logrado profundizar y democratizar los servicios en las economías campesinas.

Generalmente la mayoría de IMF, incluido el sector cooperativo, han concentrado sus colocaciones de microcrédito en las cabeceras cantonales de las zonas rurales, teniendo limitaciones en profundizar los servicios financieros a las economías campesinas; 60 % no tienen acceso al crédito.

El concepto de microfinanzas, como finanzas para el desarrollo, se encuentra implícito dentro del concepto de finanzas populares y solidarias. Es decir, el acceso a la oferta de una canasta de servicios dentro de un marco sistémico en que actúan varios actores y en el cual las instituciones de finanzas populares se articulan a estos dentro de una dinámica de desarrollo local. Actualmente, este modelo no está

generalizado, por lo que debe fomentarse dado los resultados positivos de las zonas que lo han adoptado.

El actual marco constitucional en Ecuador es favorable para el manejo sostenible del medioambiente (derechos de la naturaleza), así como para el desarrollo de las finanzas populares y solidarias; consecuentemente para la generación de políticas hacia el desarrollo rural integral y el aseguramiento alimentario.

Propuesta

La estrategia constituye un proceso de mediano plazo, con el siguiente enfoque:

Local

Implementación de movilización de recursos desde lo local, aprovechando las actuales infraestructuras e interrelaciones de los actores y potenciándolas; y en las que no existen, fomentándolas.

Participativa

Articulación de gobierno local, oferentes de servicios financieros y no financieros y la comunidad en la implementación de una base social fuerte que permita la canalización de recursos locales, nacionales e internacionales hacia potencialidades productivas debidamente identificadas y con rendición de cuentas.

Integral

Fomento de servicios financieros y no financieros de forma articulada y coordinada, entre sí y con los otros actores locales.

Multisectorial

Fomento de servicios financieros y no financieros en varios temas, no solo agropecuario, piscicultura, turismo, etc.

Sostenible

Fomento de servicios con enfoque de sostenibilidad no solo financiera-productiva. Incorporar la sostenibilidad social y ambiental, entendida esta última como la forma de mantener y mejorar la capacidad productiva de la comunidad/socio/beneficiario, dando un buen manejo a los recursos naturales.

Incorporación de oferentes de servicios microfinancieros en el sector de finanzas populares y solidarias que mantengan indicadores sostenibles que cumplan con su misión social.

Cadena de valor

Fomento de la canalización de recursos microfinancieros hacia los distintos eslabones de una cadena de valor; es decir, incorporando el análisis comercial al productivo, que permita fomentar la incorporación a mercados que valoren las inversiones financiadas (por ejemplo: comercio justo y mercado orgánico), priorizando aquellas que se generan desde los propios productores, en una lógica de extensión empresarial hacia delante y con un enfoque impulsado desde la demanda (mercado). El mercado impulsa la adopción de mejores prácticas de producción y valora la inversión reconociendo un mejor precio. Adicionalmente, fomentar el nivel de producción y competitividad al adoptar prácticas sostenibles.

Alianzas

Fomento de acciones complementarias entre el sector público y el privado, la cooperación y otros actores, tomando en cuenta el plan de desarrollo nacional y local; maximizando la eficiencia en la utilización de recursos y con mayor posibilidad de ampliar la cobertura.

Objetivo

Crear un programa de financiamiento de segundo piso, con enfoque de sostenibilidad financiera y ambiental (manejo sostenible

de la tierra y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático) a través de la actual estructura microfinanciera nacional para las zonas con mayor nivel de degradación o en proceso de degradación, de forma participativa.

La estrategia se dirige a que el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES) incluya financiamiento con enfoque de sostenibilidad financiera y ambiental, a ser canalizado a través de instituciones de finanzas populares y solidarias calificadas, que se encuentren en zonas con riesgo de degradación o en proceso de degradación; en coordinación y articulación con sus gobiernos locales; incorporando servicios no financieros y la participación activa de la comunidad.

La estrategia es que, desde la actual estructura de microfinanzas en el país, se puedan canalizar recursos locales, nacionales e internacionales bajo un esquema sostenible de articulación de actores a nivel local, mismo que debe trabajar en el fomento de interrelaciones público-privado, financiero-no financiero y producción-mercado que generen flujos financieros estables reembolsables y no reembolsables para el manejo sostenible de la tierra y su adaptación al cambio climático.

No es un programa de medioambiente con un componente financiero. Su planteamiento es desde lo microfinanciero y, sobre todo, el establecer un esquema sostenible más allá de la duración de un proyecto.

La estrategia incluye actividades que llevan a articular los servicios financieros y no financieros, los actores públicos y privados (gobiernos locales, operadores financieros y no financieros) para darle sostenibilidad.

Dado el desconocimiento del tema a nivel de operadoras de servicios financieros, incluye la sensibilización y la capacitación con respecto a temas de degradación y desertificación de la tierra, manejo sostenible de la tierra, innovación de productos hacia el apoyo a MST y adaptación al cambio climático. En este tema es importante la participación activa de las organizaciones de representación, las que potenciarán las actividades de sensibilización y capacitación.

Se incorpora establecer alianzas con otras instituciones públicas para establecer incentivos, por ejemplo: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), (compras públicas); CFN, financiamiento a empresas ancla, etc. Otro incentivo identificado es la operación del fondo de garantía, que es parte de las operaciones y objetivos del PNFPEES.

En cuanto al fondeo, se establecen actividades, primero, con recursos propios del PNFPEES en cuanto a financiamiento reembolsable y de fondeo externo a través del acercamiento y presentación de la iniciativa, en primera instancia, a la mesa de tejido económico en la que actúan cooperantes que tienen que ver con el tema de microfinanzas.

¿Por qué una red puede ser comprendida como “rural”? La pregunta estaría demás si somos ecuatorianos.

Historia de emprendedores (2017)

La red financiera rural es una denominación que sorprende cuando se pregunta: ¿por qué la red es rural?

Los servicios financieros convencionales se habían alejado del sector rural, mejor dicho, nunca estuvieron cerca brindando facilidades de acceso al crédito, y muy lejos del agropecuario debido al riesgo climático, los escasos instrumentos especializados y la ausencia de metodologías para acometer con servicios financieros a los medianos y pequeños productores rurales.

La revolución verde es y fue una forma de globalización, a ultranza, con efectos en el sector agropecuario hasta que hoy vemos las consecuencias del mal manejo del suelo, el deterioro ambiental y de los recursos naturales a escala mundial, más acentuada en los países llamados en desarrollo. De todas formas, el cambio climático azota a los pueblos a escala mundial. En este siglo, sus efectos son más visibles y destructivos.

Veníamos de un cambio de la estructura agraria, de carácter débil, desde la segunda mitad del siglo anterior, que se prolongó por tres décadas en el espacio del centro y sur del continente americano, donde los campesinos se lamentaban haber recibido solo cielo y suelo; es decir, sin aperos de labranza, sin oportunidades de conocimientos, con vivienda menos que precaria y sin servicios de ahorro y crédito.

En estas circunstancias varias generaciones consideraron que el petróleo subsanaría todo: ¿qué dicen hoy sobre los efectos de los derrames en el golfo de México?

Varios intentos empíricos para llegar con servicios financieros a los pequeños y medianos productores no tuvieron efectos sorpren-

dentes, pues no era suficiente la buena voluntad cuando los servicios deben brindarse con parámetros diferentes a los convencionales. Más aún, tratándose de pequeños productores, donde todos los miembros de la familia trabajan en la finca y fuera de ella.

Entonces las microfinanzas emergieron en varios territorios del planeta Tierra, fundamentándose en la construcción del flujo de caja de los pequeños productores, con la visión de levantar las potencialidades reales de los ingresos de todos los miembros de la familia.

De esa manera, las garantías se diversificaron. Los flujos familiares sorprendieron a todos quienes practican el acercamiento a los clientes fundamentados en la agricultura campesina y la economía familiar y rural. El espectro de la confianza tuvo otras ponderaciones para generar instrumentos y metodologías desarrolladas con conocimientos de nueva generación. Los pequeños productores y microempresarios rurales y urbanos pasaron a ser vistos en su realidad.

Falta aún mucho en el territorio de nuestro país para ampliar la cobertura y profundizar los servicios de ahorro y crédito desde la visión de las microfinanzas con responsabilidad social; el quehacer es de amplio horizonte. Se requiere innovación y pensar en la rentabilidad, pero no tan exclusiva. Los extremos no son buenos límites en el comportamiento de la sociedad. Por todo ello, la Red es lo que es en su denominación y caracterización: no es excluyente; pero la pregunta inicial está demás, si somos ecuatorianos.

Luego de un servicio de 17 años, el economista Fausto Jordán expuso estas palabras ante los miembros de la Red. “La marginalidad está nuevamente presente. No perdamos el tiempo”.

Red de instituciones financieras de desarrollo (2018)

Es importante y necesario contar con la voluntad de diálogo entre los colectivos de la Red Financiera de Desarrollo (RFD) para discutir y analizar sus necesidades, y encaminar procedimientos en aras de fortalecer su razón de ser (misión y visión).

Así, lo cotidiano dará lugar a un análisis estructurado, sistematizado en un FODA que facilitará el seguimiento de actividades en función del fortalecimiento de las instituciones financieras de desarrollo, de cara a las microfinanzas y su inclusión social.

De manera frecuente, en el pasado reciente se preguntaba: ¿por qué la RFD es rural?, interrogante que hoy es difícil de responder. La Red tiene como propósito vencer a la pobreza, pues es necesario y fundamental para alcanzar el objetivo de sus instituciones miembros. Hoy conocemos mejor el alcance de las microfinanzas en función del desarrollo.

Al conocimiento se puede dar valor agregado si efectivamente realizamos aportes para reducir la pobreza rural y urbana en sus contextos e interrelaciones, a partir de la responsabilidad financiera y social para que la inclusión no sea solo de palabra, sino de hecho.

A las microfinanzas y sus conocimientos debemos conferir el valor agregado en función de la producción rural y urbana, para aportar venciendo la marginalidad nuevamente presente. Para todo aquello, la RFD es necesaria y sus instituciones las llamadas a concretar con realidades las oportunidades que el país dispone; que no son eternas.

En consecuencia, tenemos la obligación y la oportunidad de profundizar el FODA para conocer la fortaleza de los colectivos y las amenazas y, de esa manera, el conocimiento de los nichos sociales

de la demanda, generando la oferta financiera que facilitará también focalizar las oportunidades y las interrelaciones a nivel local en el contexto rural y urbano.

De esta manera, se mejorará la funcionalidad de las vocaciones y las especialidades desde la visión de lo local y su valor agregado, venciendo los monopolios de la comercialización especializada y necesaria a través de Pymes y asociaciones para superar la rutina del comercio interno y las oportunidades de la exportación.

Estamos iniciando el cambio de época, no perdamos el tiempo confiando en que el embarque siempre estará abierto; no. La sociedad interna y externa requiere nuestro concurso y compromiso. Las interrelaciones necesariamente demandan del esfuerzo público y privado.

Desde luego, la oferta financiera siempre será diferente puesto que el banco es una oportunidad, como lo es igualmente la cooperativa de ahorro y crédito (COAC) o una ONG, a partir de orígenes diferentes y de tecnologías que ofrezcan lo que se requiera en función de las diferencias individuales y asociatividades de cara a los emprendimientos. Es necesario escuchar siempre a la demanda local en su territorio, y al emprendimiento individual desde su área de inquietudes, formulaciones, visión y madurez relativa.

Debemos ser pragmáticos en función de realidades locales diferentes, en los espacios donde están distantes las demandas productivas rurales y urbanas bajo el denominador de pobreza, reiterada “políticamente” en cada período electoral, luego divididas para seguir arando en el mar.

Es el momento de dar valor agregado en la realidad y en la práctica, a partir de cada colectivo institucional: ONG, COAC, bancos, y verse de igual a igual en la competencia institucional. Analizando la situación cotidianamente, en las buenas y en las malas.

He cumplido frente a la RFD un período de 17 años. Me apena retirarme. Seguiré soñando para que la sociedad alcance, a través de las instituciones miembros, el desarrollo del país.

Vivan superando las amenazas que el pragmatismo del FODA reclame, y ser, así, mejores cada día.

Marzo de 2018



Fausto Jordán, 2019

Lista de abreviaturas

ACAL	Academia de Ciencias de América Latina
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CEAS	Club de Economía Agrícola y Sociología Rural
CEDEGE	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEP	Comité Ecuménico de Proyectos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CFN	Corporación Financiera Nacional
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIDA	Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
COAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CORA	Corporación de la Reforma Agraria de Chile
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DRI	Desarrollo Rural Integral
ECLOF-E	Comité Ecuatoriano del Fondo Ecuménico de Préstamos
EFL	Entidades Financieras Locales
EMSEMILIAS	Empresa Mixta de Semillas Certificadas
ENAC	Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios
ENPROVIT	Empresa Nacional de Productos Vitales
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FENACOA	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
FONDAD	Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria
IDEA	Instituto de Estrategias Agropecuarias
IEAG	Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INC	Instituto Nacional de Colonización
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEDES	Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas
INEFOS	Instituto Ecuatoriano de Formación Social
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
INPROA	Instituto de Promoción Agraria
JIA	Junta Interamericana de Agricultura
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
MACAC	Corporación Educativa MACAC
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCCH	Fundación Maquita Cushunchic
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUM	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PREDESUR	Programa Regional para el Desarrollo del Sur
PROCISUR	Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur
PRONADER	Proyecto Nacional de Desarrollo Rural

PROTECA	Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario
PSC	Partido Social Cristiano
RFD	Red Financiera de Desarrollo
SCIA	Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SEDRI	Secretaría de Desarrollo Rural Integral
SNV	Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo
UCE	Universidad Central del Ecuador
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNOCAVB	Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba
UPA	Unidades de Producción Agropecuaria

Referencias bibliográficas

Trabajos escritos por Fausto Jordán [y autor principal]

- Jordán Bucheli, F. (1955a). *Productos agrícolas (cacao)*. Facultad de Economía, Universidad Central del Ecuador. [Documento inédito, 6 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1955b). *Variación del producto interno bruto a precios de mercado 1950-1953 (Ecuador)*. Facultad de Economía, Universidad Central del Ecuador. [Documento inédito].
- Jordán Bucheli, F. (1956). *El problema agrario en el Ecuador*. [Documento inédito, 11 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1957a). *Supuestos para llenar la hoja de cuenta de cultivo para establecer el costo de producción del maíz en la cosecha de 1957 (parroquia Mulalillo, cantón Salcedo)*. Facultad de Economía, Universidad Central del Ecuador. [Documento inédito, 3 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1957b). *Ejercicio de relación entre tasa de interés y cantidad de fondos en préstamo*. Facultad de Economía, Universidad Central del Ecuador. [Documento inédito].
- Jordán Bucheli, F. (1958a). *Problema económico de la población desde el punto de vista de Malthus y los modernos economistas. Efectos de la distribución de la población ecuatoriana desde el punto de vista del desarrollo*. Facultad de Economía, Universidad Central del Ecuador. [Documento inédito, 5 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1958b). *Diferencias sustanciales entre sistema ecuatoriano de cambios y sistema de cambios propugnados por el patrón oro*. Facultad de Economía, Universidad Central del Ecuador. [Documento inédito, 3 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1958c). Desarrollo económico e industrialización. *Boletín Trimestral de Información Económica*. Año XI, n.º 36-37, enero-junio 1958. Facultad de Ciencias Económica e Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, 175-76.
- Jordán Bucheli, F. (1959). *El desarrollo económico de la provincia de Tungurahua*. [Tesis de grado Escuela de Economía, Universidad Central del Ecuador, 218 pp. y tres apéndices].

- Jordán Bucheli, F. (1962a). *Proyecto en el Ecuador del Fondo Especial de la Naciones Unidas. Planificación para la recolonización de las haciendas administradas por la Asistencia Social. Informe final*. Instituto Nacional de Colonización. [Documento inédito, 230 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1962b). *Aspectos económicos de los reasentamientos*. Curso sobre desarrollo de tierras para usos agrícolas. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Central del Ecuador. Instituto Nacional de Colonización. NNUU-FAO. [Documento inédito, 13 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1963a). *Informe n.º 4*, estancia de Observación FAO. (Observaciones sobre políticas agrarias en España e Italia). [Documento inédito, 16 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1963b). *Informe final*, estancia de Observación FAO. (Observaciones sobre política agraria en Chile, Bolivia y Uruguay). [Documento inédito, 13 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1965). *Vivienda rural sin reforma agraria: tabú del desarrollo económico*. [Documento inédito, 4 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1967a). *Proyecto Piloto Especial de Reforma Agraria de la Conferencia Episcopal del Ecuador*. CESA. [Documento inédito, 105 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1967b). *Proyecto para la prestación de Servicios a Organizaciones Rurales Populares de la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, CESA*. [Documento inédito, 40 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (18-22 diciembre de 1967c). *La Ley de Reforma Agraria: su repercusión en la estructura social y económica y consecuencias futuras previsibles de sus efectos dinámicos*. Segundo Congreso de Sociología Ecuatoriana, Instituto Indigenista Ecuatoriano, Guayaquil. [Documento inédito, 14 pp.].
- Jordán Bucheli, F. y Gamaliel Carrasco, J. (1968). *Evaluación administrativa, financiera y técnica del Instituto de Tierras y Colonización de Costa Rica ITCO* (dos tomos). Misión FAO-BID. [Documento inédito].
- Jordán Bucheli, F. (1971). El sector agropecuario del Ecuador. *América Indígena*, XXXI(1), pp. 250-266.
- Jordán Bucheli, F. (1973). El sector agropecuario del Ecuador. *Economía. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras*, (58). Tercera Época, pp. 56-76.
- Jordán Bucheli, F. (1974a). *Proyecto de desarrollo de las organizaciones campesinas del Litoral*. CESA. [Documento inédito, 230 pp.].

- Jordán Bucheli, F. (1974b). *Solicitud de financiamiento para el desarrollo integral de las organizaciones campesinas del valle del Chota*. CESA. [Documento inédito, 153 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1976a). *Motivación y perfil para un proyecto en el área de capacitación campesina*. [Documento inédito, 6 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (22 noviembre-1 diciembre de 1976b). *Las condiciones y las limitaciones sociales y políticas para la implementación del desarrollo rural integrado*. Ponencia seminario Evaluación de programas de desarrollo rural integrado en América Latina, Bogotá. [Documento inédito, 17 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1977a). *Las limitaciones de los campesinos pobres para asumir destrezas en el quehacer de su vida rural*. Curso de entrenamiento. La capacitación y promoción campesina en el desarrollo rural, Riobamba. [Documento inédito, 8 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1977b). Las condiciones y limitaciones sociales y políticas para el desarrollo rural integrado. *Economía. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas*, (68), pp. 34-52.
- Jordán Bucheli, F. (1977c). *La agricultura en el Ecuador*. [Documento inédito, 16 pp.].
- Jordán Bucheli, F. y Arrobo, C. (1977d). *Algunas notas sobre el campesinado ecuatoriano*. CESA. [Documento inédito, 11 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1978a). *Ecuador: situación agraria. Apuntes para discusión*. [Documento inédito, 11 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1978 b). La agricultura en el Ecuador en *Ecuador hoy* (pp. 266-283). Siglo XXI Editores.
- Jordán Bucheli, F. (1978c). *La agricultura en el Ecuador*. [Documento inédito, 15 pp.].
- Jordán Bucheli, F. et al. (1978). *Reforma Agraria y perspectivas del desarrollo rural Boliviano*. FAO, Consejo Nacional de Reforma Agraria, Ministerio de Asuntos Campesinos. [Documento inédito, 40 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1980). *Organización y gestión de empresas campesinas*. Curso-taller: Aspectos metodológicos de la generación y transferencia de tecnología para el medio rural. Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima (octubre de 1989). [Documento inédito, 33 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (20 de julio de 1982a). *La participación social en el desarrollo rural. El caso ecuatoriano*. Secretaría de Desarrollo Rural Integral SEDRI. Ponencia en la Conferencia Internacional del Sociedad Internacional para el Desarrollo SID, Baltimore. [Documento inédito, 12 pp.].

- Jordán Bucheli, F. (1982b). *Presentación al Seminario sobre políticas agrarias y sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*. Secretaría de Desarrollo Rural Integral SEDRI. [Documento inédito, 3 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1983). El proceso agrario en la Sierra ecuatoriana en *Economía. Ecuador 1830-1980* (Primera parte, pp. 187-193). Corporación Editora Nacional.
- Jordán Bucheli, F. y Vásquez, J. (1983). Reforma agraria y desarrollo rural integral en *Memoria del Seminario-Taller (27-29 noviembre 1981, Conocoto) Campesinado y políticas agrarias: síntesis, conclusiones y recomendaciones* (pp. 11-16). Secretaría de Desarrollo Integral, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Jordán Bucheli, F. (1984). *Estrategias de desarrollo rural en América Latina. Lineamientos*. [Documento inédito, 35 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1986a). *El minifundio en Ecuador*. FAO. [Documento inédito].
- Jordán Bucheli, F. (1986b). *Desarrollo rural. Sector reformado, minifundio, pequeños productores, campesinos sin tierras*. Anteproyecto multinacional de cooperación en Centroamérica, República Dominicana y Panamá. [Documento inédito, 40 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1986c). *Reforma Agraria: consecuencias en el empleo* [Mecanoscrito en julio de 1986, 29 pp. Posteriormente publicado en Varios autores. *El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo* (pp. 187-204). Corporación Editora Nacional, Federación Nacional de Economistas del Ecuador].
- Jordán Bucheli, F. (diciembre de 1986d). *Políticas de crédito a los pequeños productores agropecuarios*. Ponencia seminario Servicios de apoyo a la organización y participación campesina, Lima. [Documento inédito, 25 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1987a). *Ecuador* en Trivelli Franzolini, H. *El minifundio en América Latina* (pp. 89-97). Oficina regional FAO.
- Jordán Bucheli, F. (1987b). *Servicios a pequeños productores organizados. Algunas experiencias de financiamiento y de crédito*. [Documento inédito, 12 pp.].
- Jordán Bucheli, F. y Londoño R., D. (1987). *Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural*. Serie Documentos de Programas n.º 5. IICA.
- Jordán Bucheli, F. (1988a). *La mujer y la familia rural*. Comité Costarricense de Cooperación de la Comisión Interamericana de Mujeres. [Documento inédito, 17 pp.].

- Jordán Bucheli, F. (1988b). Servicios a pequeños productores agrícolas: financiamiento y crédito en *Desarrollo agrícola y participación campesina* (pp. 397-404). CEPAL, Naciones Unidas.
- Jordán Bucheli, F. (1988c). *El minifundio: su evolución en el Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Jordán Bucheli, F. (31 octubre-6 noviembre de 1988d). *Desarrollo rural: contribución de la pequeña producción a la reactivación del sector agropecuario*. Seminario El rol de la prensa en la reactivación agrícola de América Latina y el Caribe. Proyecto IICA Radio Nederland, San José. [Documento inédito, 32 pp.].
- Jordán Bucheli, F. Miranda, C. de, Reuben, W. (1988). *La economía campesina en la estrategia de reactivación del sector agropecuario de América Latina y El Caribe*. IICA.
- Jordán Bucheli, F. (comp.). (1989a). *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. IICA.
- Jordán Bucheli, F. (comp.). (1989b). *Capacitación y participación campesina. Instrumentos metodológicos y medios*. IICA.
- Jordán Bucheli, F. et al. (1989c). *Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe. La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario*. Serie Documentos de Programas n.º 10. IICA.
- Jordán Bucheli, F. et al. (1989d). *Evaluación de la operación de los programas de tiendas comunales en el sector rural del Ecuador*. IDEA, Estudio F. Jordán B. para el desarrollo rural y agropecuario. [Documento inédito, 79 pp.].
- Jordán Bucheli, F., Miranda, C. de, Sepúlveda, S., Reuben, W. (1989). *La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario*. Serie Documentos de Programas n.º 10. IICA, Plan de acción conjunta para la reactivación del sector agropecuario de América Latina y el Caribe.
- Jordán Bucheli, F. (1990a). *El sector agropecuario y el desarrollo nacional. Ecuador 2010*. [Documento inédito, 14 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1990b). *Desarrollo rural: políticas y aspectos institucionales*. [Documento inédito, 10 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1991a). El contexto del desarrollo rural. *Revista Unitas* (4), 43-49.
- Jordán Bucheli, F. (1991b). Desarrollo rural: políticas, participación, microrregión. *Revista ProCampo*. Separata Documental Temas del desarrollo rural, pp. 2-4.

- Jordán Bucheli, F. (1991c). *Desarrollo rural en Bolivia* (pp. 1-8). Club de Economía Agrícola y Sociología Rural CEAS.
- Jordán Bucheli, F. (1991d). *El contexto del desarrollo rural. El Programa Campesino Alternativo de Desarrollo PROCAD E en el DRU*. [Documento inédito, 15 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1992). Comentario. *Debate Agrario* (18), 37-44.
- Jordán Bucheli, F. (1993a). *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*. Estudios e Informes de la CEPAL n.º 87. División Agrícola de CEPAL-FAO.
- Jordán Bucheli, F. (1993b). Desarrollo rural. Elementos de política social y económica en Varios autores. *Políticas sociales, desarrollo y compensación social* (pp. 157-168). CESA, FEPP, CAAP, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD).
- Jordán Bucheli, F. (1994a). Ecuador. Impactos de la nueva legislación agraria. *Revista ProCampo* (56), 25-27.
- Jordán Bucheli, F. (1994b). *Informe del Proyecto de desarrollo de las comunidades rurales PDCR*. [Documento inédito, 10 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1994c). *Estrategia de desarrollo rural en América Latina*. FAO. [Documento inédito, 28 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1994d). *Desarrollo participativo de tecnología*. [Documento inédito, 4 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (noviembre de 1994e). *Estructura agraria. Problemas y respuestas*. Seminario Política Social, INEDES, Quito, [Documento inédito, 36 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (febrero de 1994f). Presentación. *Jornadas de reflexión de ECLOF-Ecuador: el crédito para el desarrollo*. Quito. [Documento inédito, 1 p.].
- Jordán Bucheli, F. (1994g). *Aprendiendo Creación Participativa de Tecnologías. Presentación*. ECLOF-Ecuador. [Documento inédito, 3 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1994h). Bases para una estrategia de acción institucional. ECLOF-Ecuador. [Documento inédito, 3 pp.].
- Jordán Bucheli, F., Flores, L., Piedra, J. (1994). *Diagnóstico socioeconómico del Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario 1987-1994* (II volúmenes). MAG, BID, PROTECA. [Documento inédito].
- Jordán Bucheli, F. (1995a). *Reformas vs. Mercado de tierras, Ley de Desarrollo Agrario, tecnología agropecuaria, desarrollo rural*. [Documento inédito, 7 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1995b). *Estudio sobre la transferencia de tecnología agropecuaria y su articulación con el Sistema Nacional de generación y*

- transferencia de tecnología agropecuaria*. COTESU. [Documento inédito, 17 pp. y dos anexos].
- Jordán Bucheli, F. (1995c). *Desarrollo sostenible: ONGs-redes*. [Documento inédito, 5 pp., luego publicado en Jordán, 1996b].
- Jordán Bucheli, F. (1995d). Inauguración en *Memoria del seminario-taller Mercados financieros rurales* (pp. 7-9). Foro Ecuador Agrario, Consorcio de Agencias de Servicios Populares.
- Jordán Bucheli, F., Escobar, R., Valencia, J., Cardona, A. (1995). *Programa de fruticultura INIAP-Cooperación Técnica del Gobierno Suizo COTESU. Evaluación de la quinta fase*. [Documento inédito, 55 pp., 18 anexos].
- Jordán Bucheli, F., Londoño, D., Borja, J., Unda, R. (1995). *Oportunidades de cooperación en el ámbito de las estaciones experimentales. Conclusiones y recomendaciones*. GTZ-INIAP. [Documento inédito, 11 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1996a). Mercado de tierras en Ecuador (situación, problemas, alternativas) en Reydon, Bastiaan P. y Pedro Ramos, organizadores. *Mercado y políticas de tierras* (pp. 109-125). Instituto de Economía, Universidad Estatal de Campinas.
- Jordán Bucheli, F. (1996b). Desarrollo sostenible: ONGs-redes. *Revista Cántaro. Cuestiones sobre desarrollo en el Austro* (12), 25-29.
- Jordán Bucheli, F. (1996c). *Elementos para políticas agrarias e ideas básicas para estructurar un plan de gobierno en lo referente al sector agropecuario*. [Documento inédito, 10 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1997). *Apuntes para política agraria. Campesinos y empresarios*. [Documento inédito, 14 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (23 de diciembre de 1998). Cultura de la pobreza. *Revista Líderes*.
- Jordán Bucheli, F. (1999). "Sostenibilidad de proyectos de infraestructura básica y proyectos productivos". Quito, mayo 1999. [Documento inédito, 10 pp.].
- Jordán Bucheli, F., Jara, C. J., Francescutti, D., Román, J. C. (1999). *Síntesis conceptual del Programa de Desarrollo Local Sostenible PROLOCAL*. Gobierno del Ecuador, IICA, Banco Mundial, FAO. [Documento inédito, 13 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (noviembre de 2000a). *El desarrollo: los servicios*. Seminario taller regional sobre mercadeo agropecuario. Catholic Relief Services, USCC Programa Ecuador, Quito. [Documento inédito, 22 pp.].
- Jordán Bucheli, F., Jara, C., Román, J. C. (agosto de 2000b). *República del Ecuador: visión del desarrollo rural*. Segundo Encuentro de Direc-

- tores de la Región Andina. Ayuda en Acción, Quito. [Documento inédito, 21 pp.].
- Jordán Bucheli, F. Jara, C., Román, J. C. (junio de 2000c). *Papel de la capacitación como instrumento del Desarrollo Rural*. Primer seminario internacional sobre sistemas y metodologías de capacitación para la microempresa rural. PROLOCAL, Quito. [Documento inédito, 12 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2001a). Desarrollo rural del Ecuador en *Módulo Realidad Rural. Maestría en Manejo comunitario de recursos naturales* (pp. 208-273). PUCE-I.
- Jordán Bucheli, F. (2001b). *Notas sobre descentralización y desarrollo local. Resumen*. [Documento inédito, 9 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2001c). *INEDES. Alborada XXI (notas para la proyección)*. [Documento inédito, 3 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2003a). Reforma Agraria en el Ecuador en *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (pp. 285-317). CIDES, UMSA, Plural Editores.
- Jordán Bucheli, F. (2003b). *Microfinanzas para el desarrollo local*. Comité de coordinación institucional Cantón Nabón - Azuay. [Documento inédito, 6 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2003c). *Finanzas rurales*. Extracto del Informe de la Presidencia de ECLOF-Ecuador. [Documento inédito, 2 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (Enero de 2003d). *Seguridad alimentaria*. Ponencia en el Diálogo Nacional por la Unidad y el Desarrollo, Quito. [Documento inédito, 5 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (29-31 de enero de 2003e). *Situación del desarrollo agrícola y rural y perspectivas de corto y mediano plazo*. Seminario Situación y perspectivas del desarrollo agrícola y rural en Ecuador. FAO, Santiago de Chile. [Documento inédito, 20 pp. y tres anexos].
- Jordán Bucheli, F., Román, J., Camino S. y Sánchez R. (2003). *Los agentes del desarrollo rural local ecuatoriano: análisis de los aspectos institucionales del desarrollo rural en Ecuador*. Banco Mundial.
- Jordán Bucheli, F. (2004). *Proyecto de apoyo a la transformación y comercialización de productos agrícolas. Fase: La comercialización en grande con los pequeños es posible*. [Documento inédito, 3 pp.].

- Jordán Bucheli, F. y Román Ferrand, J. C. (2004). *La situación, tendencias y posibilidades de las microfinanzas*. Fundación Ayuda en Acción, Abya -Yala.
- Jordán Bucheli, F. Sánchez Mena, R. y Chu Yep, S. (2005). Ecuador: propuesta de estrategia nacional para mejorar la seguridad alimentaria en *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina* (pp. 84-111). FAO.
- Jordán Bucheli, F. (2006). Evolución de las entidades financieras no reguladas en el Ecuador en *Ecuador: moviendo fronteras en microfinanzas* (pp. 43-54). USAID Ecuador, Proyecto SALTO.
- Jordán Bucheli, F. (14-25 de noviembre de 2007a). *Examen del estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Documento para la 34ª Conferencia Mundial para la Agricultura y la Alimentación. FAO, Roma. [Documento inédito, 5 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2007b). *La capacitación campesina en los momentos actuales*. [Documento inédito, 4 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (dir.). (2007c). *Cooperativa de ahorro y crédito Jardín Azuayo: un modelo de gobierno para lograr cobertura en zonas rurales*. s/e. [46 pp.].
- Jordán Bucheli, F. et al. (2007d). *Informe final de la Comisión Interinstitucional de apoyo en el Diseño de Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020*. MAGAP, CORPEI, FUNDAGRO, Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV), IICA. [Documento inédito, 103 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (1 de septiembre de 2008). *El derecho a la alimentación, ¿cómo practicarlo desde la exclusión?* Ponencia Seminario: La seguridad alimentaria, Quito. [Documento inédito, 7 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2010). Presentación en Red Financiera Rural. (2010). *Diez años promoviendo el acceso a financiamiento para todos. Memoria institucional 2000-2010*. Red Financiera Rural.
- Jordán Bucheli, F. (2011). *Acciones de política pública. Economía social y solidaria*. [Documento inédito, 53 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2012). Acciones de política pública en Economía Social y Solidaria en *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria: problemas y propuestas* (pp. 167-185). IAEN.
- Jordán Bucheli, F. (2017). *Historia de emprendedores*. Red Financiera Rural. [Documento inédito, 2 pp.].
- Jordán Bucheli, F. (2018). *Red de Instituciones Financieras de Desarrollo*. [Documento inédito, 2 pp.].

Trabajos en coautoría

- Borja, J., Jordán Bucheli, F. y Jordán, R. (1995). *Mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado regiones litoral y sierra*. Compañía Técnica Agropecuaria COTECA, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). (1967). *Proyecto para la prestación de Servicios a Organizaciones Rurales Populares de la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas CESA*. [Documento inédito, 50 pp.].
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). (1967). *Proyecto piloto inicial de Reforma Agraria de la Conferencia Episcopal del Ecuador. Convenio de Asistencia Técnica ATN/TF-651-EC*. Conferencia Episcopal del Ecuador, BID. [Documento inédito, 105 pp.].
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). (1974). *Proyecto de desarrollo de las organizaciones campesinas del Litoral*. [Documento inédito, 229 pp.].
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). (1974). *Solicitud de financiamiento para el desarrollo integral de las organizaciones campesinas del valle del Chota*. [Documento inédito, 196 pp.].
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). (1983). Políticas y economías campesinas en ecosistemas de altura: caso Pilahuín, zona interandina, Ecuador en CEPAL, PNUM. *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura* (vol. II, pp. 69-150). CEPAL, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUM).
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). (2013). *La experiencia de tecnificar el riego. El sistema de riego Píllaro ramal norte*. CESA.
- Echenique, J. y Jordán Bucheli, F. (1994). *Proposición de estrategias de desarrollo rural y alternativas institucionales para el Ecuador*. BID. [Documento inédito, 47 pp. y ocho anexos].
- Fondo Especial de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1964). *Plan de recolonización de las haciendas administradas por la Junta Central de Asistencia Social en Ecuador*. FAO.
- Larreameydy, P. y Jordán Bucheli, F. (2003). Desarrollo rural local: una propuesta emancipadora. *Revista Diálogo sobre Desarrollo Local* (1), 3-5.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (1984). *Informe de la gestión ministerial durante el período 1979-1984*. Ministerio de Agricultura

- y Ganadería, Dirección Sectorial de Planificación Agropecuaria. [Documento inédito, 55 pp.].
- Peñaherrera de Costales, P. Costales Samaniego, A. y Jordán Bucheli, F. (1961). *Tungurahua. Estudio socio-económico de la provincia de Tungurahua*. Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía, Municipio de Ambato.
- Scori, U. y Jordán Bucheli, F. (1990). *El concepto de micro-región. Propuesta para mejorar el trabajo en microrregiones*. Programa SNDC-COTE-SU21. [Documento inédito, 14 pp.].

Bibliografía acerca de Fausto Jordán

- Diario *Hoy*. (22 de agosto de 1989). Reseña sobre el libro compilado por Fausto Jordán. *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. San José, IICA. Diario *Hoy*.
- Falconí Morales, J. (1986). Comentario en Varios autores. *El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo* (pp. 213-216). Corporación Editora Nacional, Federación Nacional de Economistas del Ecuador.
- Guerrero B., R. (1993). Comentario en Varios autores. *Políticas sociales, desarrollo y compensación social* (pp. 169-173). CESA, FEPP, CAAP, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD).
- Jaramillo P., M. (1986). Comentarios a la ponencia en Varios autores. *El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo* (pp. 205-213). Corporación Editora Nacional, Federación Nacional de Economistas del Ecuador.
- Martínez V., L. (1993). Comentario en Varios autores. *Políticas sociales, desarrollo y compensación social* (pp. 173-175). CESA, FEPP, CAAP, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD).
- Salgado P., G. (1959). *Informe de Tesis de grado Sr. Fausto Jordán Bucheli*, 3 pp.

Bibliografía complementaria

- Aguirre, M. A. (1973). El problema agrario en el Ecuador. *Economía. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras* (58). Tercera Época, pp. 35-55. [Revista *Acción* (4), 1960].
- Alberti, G., Bonilla, H., Cotler, J. Escobar, A. y Matos Mar, J. (1974). *Educación y desarrollo rural*. IEP.
- Arrobo Rodas, C. (1983). *El problema del minifundio, alternativas de solución en Ecuador*. FAO, RELAC.

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Nacional de Desarrollo, Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), FAO. (1984). *La situación de los campesinos en ocho zonas del Ecuador* (2 vol.). EDIMPRES, Corporación Editora Nacional.
- Avilés Mora, A. (1965). *La unidad agrícola familiar. Teoría para su determinación. Metodología de campo*. IERAC, Departamento Técnico, Oficina de Economía Agraria. [Documento inédito, 130 pp.].
- Barsky, O., Díaz Bonilla, E., Furche, C. y Mizrahi, R. (1982). *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*. OEA, Ediciones SEPLAES.
- Barsky, O. (1988). *La reforma agraria ecuatoriana* (2.^a ed.). Corporación Editora Nacional.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1967). *Séptimo informe anual 1966*. s/e.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1973). *Identificación de prioridades de inversión en el sector agropecuario de Ecuador*. Programa Cooperativo FAO-BID. Documentos sobre Desarrollo Agrícola n.º 14. BID.
- Cárdenas, J. C. (1954). Reforma agraria y desarrollo económico en Ecuador. *Boletín Trimestral de Información Económica*, año IV, (23-24), 7-35.
- Cárdenas, J. C. (1954). Reforma Agraria y desarrollo económico en el Ecuador. Sobretiro de *El Trimestre Económico*, XXI(3).
- Carrasco, H. (1985). *Migrantes: campesinos de Licto y Flores. Historias de vida recopiladas y comentadas*. Abya-Yala.
- CEMLA. (17 al 21 de octubre de 1983). *Crédito agrícola en América Latina. Revisión de la experiencia reciente*. Seminario sobre financiamiento agrícola. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Quito.
- CESA. (1980). *Un apoyo al desarrollo campesino*. CESA.
- III Censo Nacional Agropecuario (2001). Ecuador.
- Constitución Política del Ecuador*. (1998). s/e.
- FAO/IBRD. (1973). *Documento sobre desarrollo agrícola* n.º 14.
- Gangotena Guarderas, A. (1986). Comentario a la ponencia de P. Peek en Varios autores. *El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo* (pp. 223-226). Corporación Editora Nacional, Federación Nacional de Economistas del Ecuador.
- Ibarra, H. (2015). *Acción colectiva rural, reforma agraria y política en Ecuador, ca. 1920-1965*. [Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid].

- IERAC. (1967). *Cuadernos de la Reforma Agraria* n.º 2, año 1.
- Instituto Nacional de Capacitación Campesina, Ministerio de Agricultura y Ganadería. (1982). *La capacitación campesina en el desarrollo rural. Marco conceptual (versión preliminar)*. Instituto Nacional de Capacitación Campesina, MAG.
- JUNAPLA. (1973). *Plan Integral de Transformación de Desarrollo 1973-1977*. JUNAPLA.
- Marchán Romero, C. (1986). Estudio introductorio en *Pensamiento agrario ecuatoriano* (pp. 15-71). Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, 23. Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional.
- Novelo Urdanivia, F. (1997). *Invitación a Keynes*. Fondo de Cultura Económica.
- Peek, P. (1986). Pobreza rural en Ecuador: hacia una estrategia para el sector campesino en Varios autores. *El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo* (pp. 217-222). Corporación Editora Nacional, Federación Nacional de Economistas del Ecuador.
- Pensamiento agrario ecuatoriano*. (1986). Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, 23. Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional.
- Regalado Loaiza, J. F. (2017). *Política de desarrollo y estructura de identificación en la sierra sur ecuatoriana (Azuay 1900-1976)*. [Tesis de Doctorado. FLACSO, Departamento de Estudios Políticos].
- Rhon D., F. (1978). Lucha étnica o lucha de clases: Ecuador: aporte para la discusión en *Campesinado e indigenismo en América Latina* (pp. 71-85). Ediciones Centro Latinoamericano de Trabajo Social.
- Rhon D., F. (1995). Entorno financiero en el desarrollo rural en *Memoria del seminario-taller Mercados financieros rurales* (pp. 33-41). Foro Ecuador Agrario, Consorcio de Agencias de Servicios Populares.
- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. SENPLADES.
- Sternberg, M. J. (20 de julio-2 de julio de 1966). FAO-Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, Roma, Italia.
- Tribunal Supremo Electoral. (2008). *Proyecto de la nueva Constitución*, cap. II, art. 13. Tribunal Supremo Electoral.
- Universidad de Cornell. (1965). *Indígenas en miseria* (Informe preliminar sobre la zona de la Laguna de Colta, Chimborazo, Ecuador, preparado para y en colaboración con el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización). Departamento de Antropología, Universidad de Cornell. [Documento inédito, 185 pp.].

- Velasco A., F. (1973). Notas sobre la dependencia ecuatoriana. *Economía. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras* (58). Tercera Época, pp. 21-34.
- Warman, A. (1988). Hacia la revalorización integral del campesinado en *Desarrollo agrícola y participación campesina* (pp. 77-81). CEPAL, Naciones Unidas.

Pensamiento agrario: derribando mitos resume la profunda dialéctica que caracteriza la relación entre reflexión y acción contenida en la vida de Fausto Jordán. Desde los primeros años de la reforma agraria en el Ecuador hasta el impulso a las finanzas populares, pasando por los sucesivos intentos de desarrollo rural, Jordán está presente no solo como el actor privilegiado que combina los momentos de acción no gubernamental con la participación en la ejecución de políticas públicas, sino también como generador de un constante análisis crítico de la realidad ecuatoriana y de los intentos de la sociedad civil por transformarla.

Este libro publicado en el marco de un esfuerzo conjunto entre el Centro Andino de Acción Popular CAAP y el Comité Ecuménico de Proyectos CEP y por iniciativa de Paco Rhon, reúne una extensa selección de escritos de Fausto Jordán recogidos de distintas fuentes, con un análisis a profundidad de Juan Regalado. Constituye en sí mismo una memoria de los distintos momentos del pensamiento de Jordán y del tortuoso y trunco devenir de las políticas agrarias en el Ecuador y en América Latina, desde inicios de la década del sesenta del siglo XX hasta el presente, con Jordán como un lúcido e incansable protagonista.

ISBN: 978-9942-09-885-6

