

**PROGRESO Y DECADENCIA RURALES:
Las políticas neoliberales y las iniciativas locales
(con referencia a la sierra ecuatoriana)**

**Liisa North y John Cameron
CERLAC, York University
Toronto, Canada**

Aquí presentamos un breve resumen de los contenidos y conclusiones principales de un conjunto de estudios que están incorporados a un libro editado por nosotros, que se titula *Progreso y Decadencia Rurales*. Abajo resumimos:

1. el contenido y las conclusiones generales del libro,.
2. los argumentos principales y las conclusiones de los estudios de caso sobre diversificación rural “exitosa” preparados por North, y.
3. los argumentos y conclusiones del estudio de caso sobre las relaciones entre democratización municipal y desarrollo local conducido por Cameron.¹

1. Argumentos Generales y Conclusiones del Libro.

En términos generales, el libro analiza la naturaleza y los impactos de las políticas neoliberales de ajuste estructural en América Latina, con referencia especial a la sierra ecuatoriana. En términos específicos, el libro trata de los impactos de tales políticas en los programas de promoción de desarrollo rural, y especialmente en los programas implementados por organizaciones no-gubernamentales (ONGs), apoyados por las mismas Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) que insistían en la implementación de las políticas neo-liberales de ajuste. En otras palabras, exploramos las contradicciones entre las políticas macro-económicas exigidas por los IFIs y los programas de apoyo para el desarrollo y diversificación rural financiados por los mismos IFIs.

Existe una abundante literatura, que recoge estudios, análisis, y evaluaciones que tratan acerca de los niveles de éxito o fracaso de los programas de ONGs en el tercer

¹ Además de los co-editores que también son autores de los capítulos 1, 6, 9, 10, y 11, los otros autores de los distintos capítulos del libro, son Louis Lefebvre (capítulos 2 y 4), Ricardo Grinspun (capítulo 3), Luciano Martínez (capítulo 5), Tanya Korovkin (capítulo 7), y Victor Breton (capítulo 8).

mundo. Sin embargo, no conocemos de estudios que analicen los éxitos y fracasos de esos programas de promoción con relación a, en primer lugar, las políticas de ajuste neoliberal, y, en segundo lugar, los patrones de distribución de propiedad y poder dentro de las naciones y las micro-regiones donde se establecen tales programas. Nuestro libro trata de dar pasos en esta dirección; esto es, busca identificar las relaciones entre las políticas macroeconómicas y las relaciones de poder, por un lado, y la viabilidad de iniciativas locales de promoción de desarrollo en zonas rurales, por otro lado. Además, algunos de los estudios incluidos en el libro, se dirigen a cuestiones relacionadas con el diseño institucional de esos programas y con la formación de capital social, temas que emergieron como centrales en las estrategias del Banco Mundial y las instituciones de asistencia internacional para el desarrollo durante la década de los noventa.

La primera parte del libro, que consiste de dos capítulos, presenta críticas teóricas de las políticas neoliberales y de los acuerdos internacionales de la liberalización comercial, críticas que están basadas en la evolución histórica de la economía política de América Latina. Louis Lefebvre (en el capítulo 2) señala que, no solo se incrementaron la pobreza y las desigualdades en el curso de las políticas neoliberales de los ochenta y noventa, sino que también bajaron las tasas de crecimiento durante 1980-1998 en comparación con el periodo de industrialización por sustitución de importaciones que comprendió de 1960 a 1980. Por su parte, Ricardo Grinspun (en el capítulo 3) demuestra como los acuerdos de libre comercio regionales están diseñados para convertir en permanentes estas mismas políticas que tanto daño ya han causado, especialmente entre los pequeños y medianos productores rurales.

La segunda parte, que consta de tres capítulos, analiza las tendencias generales de la evolución socio-económica y política rural del Ecuador en comparación con las tendencias principales que se pueden identificar en los otros países de la región andina, de América Latina, y otras regiones del mundo. En esta parte, Lefebvre (capítulo 4) se centra en la cuestión de la marginación y de la necesidad de generación de empleo rural: Luciano Martínez (capítulo 5) analiza las tendencias de deterioro en las economías campesinas, con atención especial al Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) financiado por

el Banco Mundial; y North con Wade Kitt y Rob Koepp (en el capítulo 6) enfocan la falta de respeto para los derechos sociales, políticos, y económicos en el campo ecuatoriano, utilizando los datos del Registro de Conflictos de Tierra Rural de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU).

La tercera parte presenta en cinco capítulos otros tantos estudios de caso que examinan iniciativas de promoción de desarrollo local, entre ellas, esfuerzos orientados hacia la democratización municipal y actividades empresariales apoyadas por ONGs, en zonas rurales indígenas y mestizas de la sierra ecuatoriana. Todos los estudios de caso se dirigen, en una o otra forma, a cuestiones de acceso a los mercados, distribución de bienes, y la estructura de poder a escala local; adicionalmente, dos capítulos se ocupan de cuestiones relacionadas al diseño apropiado de instituciones cooperativas. Finalmente, todos los estudios de caso se basan en trabajo de campo realizado a través de varios años durante la década de los noventa y los comienzos del nuevo siglo.

Aunque los estudios de caso refieren a Ecuador – uno de los países pequeños, relativamente pobres, y étnicamente diversos de América Latina – nuestro argumento es que la evolución político-económica y problemas de pobreza rural en el Ecuador son prototipos de muchos otros países del hemisferio y del tercer mundo, especialmente de regiones donde minorías étnicas marginadas forman una proporción importante de la población.

Para resumir las conclusiones que se pueden derivar de los estudios incorporados en el libro:

Primero, todos los análisis generales y estudios de caso demuestran que el mercado ha sido una institución imbuida por relaciones de poder altamente desiguales y que se ha comportado en una manera extremadamente volátil, tan volátil que, para los pequeños y medianos productores del campo resulta muy difícil incorporarse a la producción comercial en una manera exitosa.

Segundo, todos los estudios encontraron que las políticas neo-liberales tuvieron impactos negativos, directos e indirectos, en la producción y empresas campesinas. Dentro de un contexto de alta inestabilidad económica y de reducción del gasto público para el crédito, la educación, y la salud, Luciano Martínez (capítulo 5), por ejemplo, encontró que hasta el PRONADER no pudo lograr impactos positivos en siete de las doce zonas donde funcionó. De hecho, basándose en encuestas administradas al inicio y a la terminación del programa, Martínez encontró “señales alarmantes de deterioro” en algunas de las zonas del PRONADER.

Tercero, los pequeños productores rurales tenían mayores posibilidades de progreso, hasta en condiciones adversas, en dos tipos de situaciones: en zonas de minifundistas donde el latifundio nunca fue una institución dominante, o en aquellas áreas donde medidas de reforma agraria habían avanzado de una manera más o menos coherente durante los sesenta y setenta. Vale enfatizar que las políticas neoliberales terminaron con todo esfuerzo de reforma agraria, dejando la distribución de la tierra en las manos poco equitativas del mercado.

Cuarto, para dirigirnos a la cuestión del diseño de las instituciones cooperativas, hay que subrayar que tal diseño no se encuentra o establece fácilmente. La organización de las cooperativas requiere atención a las particularidades de la cultura y relaciones sociales locales, y experimentación con procedimientos administrativos, sistemas de participación de los miembros, etcétera. Por otro lado, hasta las instituciones de diseño óptimo necesitan tiempo para madurar dentro de un contexto más o menos favorable. A base de todo lo ocurrido en el Ecuador, y la mayoría de los otros países del tercer mundo, se puede decir que las políticas neo-liberales no se han prestado a la creación de tales contextos.

Quinto, son eminentemente problemáticos los programas de creación de “capital social” favorecidos hoy en día por el Banco Mundial y los países donantes. El concepto de capital social manejado por el Banco Mundial refiere no sólo a la organización cívica sino que abarca también amplios aspectos de la vida social, tales como normas de confianza, reciprocidad, cooperación, y ayuda mutua, tanto redes horizontales como vínculos

verticales entre varias divisiones sociales, que facilitan el desarrollo económico (www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm). Sin embargo, nuestros estudios muestran que aún con muy altos niveles de organización social, actividad cívica, y apoyo por parte de las ONGs, no se garantiza para nada el éxito de los programas de desarrollo local o una reducción de la pobreza. Los datos recogidos y analizados por Tanya Korovkin (capítulo 7) y Victor Breton (capítulo 8) revelan que la provincia de la sierra ecuatoriana que más ha disfrutado del apoyo de las ONGs y donde el crecimiento de organizaciones campesinas e indígenas ha sido importante durante las décadas pasadas – esto es, Chimborazo – continúa siendo una de las provincias más pobres del país. Por otra parte, North (capítulo 11) demuestra como en Pelileo el capital social ha sido destruido durante los últimos años de crisis inducida por las políticas neo-liberales y la dolarización: por ejemplo, la confianza en las transacciones comerciales se está perdiendo en “la ciudad azul” con la aparición de cheques sin fondos.

2. Dos Experiencias “Exitosas” de Diversificación Rural: Salinas (Bolívar) y Pelileo (Tungurahua)

A base de su reputación entre ONGs y otros agentes de desarrollo, North escogió a las organizaciones cooperativas de Salinas y las empresas familiares de textiles en Pelileo para analizar las fuentes de “éxito” y los impactos de las políticas neo-liberales. En los dos casos, han intervenido ONGs que recibieron fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proveyendo distintas clases de servicios a los campesinos y/o productores textiles. Estas ONGs son Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas (INSOTEC) en el caso de Pelileo y Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) en Salinas. Los dos estudios fueron llevados a cabo en un período de tres años y medio, con visitas de campo desde marzo de 1998 hasta octubre 2001 (y una corta actualización en junio de 2002 en Pelileo).

En el caso de Salinas, North encontró que la reforma agraria conducida por la Iglesia Católica en sus propiedades en la parroquia de Salinas durante la década de los sesenta, formó la base para el desarrollo posterior de las cooperativas y empresas familiares en la parroquia. Este desarrollo fue facilitado por agentes externos, en primer lugar la

Misión Salesiana, y luego el FEPP, quienes canalizaron recursos financieros y técnicos de la asistencia internacional hacia la parroquia. En términos generales, estos agentes nacionales e internacionales proveyeron el tipo de apoyo que el estado brindó en otros países, incluyendo los Tigres del Este Asiático, en épocas previas de vigencia del desarrollismo. Esto es, la Iglesia y ONGs, tanto seculares como vinculadas a la Iglesia, organizaron programas e instituciones para proveer crédito, asistencia técnica, educación y entrenamiento de todo tipo, servicios de salud pública, etcétera en la comunidad. El éxito inicial de las empresas cooperativas de Salinas en los años ochenta convirtió a la parroquia en un “polo de atracción”, por así decirlo, para la ayuda internacional, incluso por parte del BID en los noventa.

Con referencia al impacto de políticas neo-liberales, han sido limitados por ciertas características de la producción de la parroquia: casi todos los productos de las empresas salineras se destinan a mercados de altos ingresos en el Ecuador, o bien a mercados solidarios en el exterior, específicamente Europa. A pesar de esta situación favorable que disfruta la parroquia, durante los tres años y medio del estudio, fue evidente que los recortes de la inversión estatal en educación y salud, así como en infraestructura, estaban obstaculizando el progreso de la parroquia. Mas recientemente, la adopción del dólar como la moneda oficial del país a principios de 2000, había comenzado ya en 2001 a mermar la competitividad de las empresas.

Con relación a las empresas textiles familiares de Pelileo, se encontró que estas surgieron de un largo proceso histórico cuya dinámica tiene poco o nada que ver con el apoyo que los productores del cantón empezaron a recibir en cierto momento a través de la ONG INSOTEC quien, a su vez elaboró y ejecutó sus programas con fondos del BID. Ya ha fines del siglo diecinueve, Pelileo era un área de pequeños productores campesinos quienes participaban en transacciones comerciales en el sistema de ferias que caracterizaba a las zonas alrededor de la ciudad de Ambato. En contraste con otras regiones de la sierra ecuatoriana para este mismo período, en el cantón Pelileo (de hecho, en la mayor parte de la provincia de Tungurahua) existieron pocas haciendas grandes. Efectivamente, este contexto favoreció el desarrollo de habilidades comerciales entre los pequeños productores. Además

hay que tomar en cuenta que Pelileo esta estratégicamente situada en rutas comerciales, entre la Amazonia y la sierra central, y como ya anotamos, muy cerca a Ambato. Siendo un área de pequeños productores, y sin la opresiva presencia del latifundio, los habitantes de Pelileo también buscaron activamente la expansión de oportunidades educativas: los primeros esfuerzos por establecer un colegio en la cabecera cantonal se remontan a los años 1890. Sin entrar en mayores detalles sobre la evolución de la economía política del cantón, es posible afirmar que las características excepcionales de la evolución socio-económica de Pelileo explican el surgimiento de su industria textil en los años 1980, antes de la presencia de la ONG proveedora de servicios que empezó sus operaciones en el cantón a comienzos de los noventa.

Con referencia a los impactos de las políticas de ajuste neo-liberal y la dolarización, en pocas palabras, estas fueron desastrosas para los productores textiles quienes manufacturaban “jeans” y otras prendas de vestir, esencialmente para el mercado nacional de bajos y medianos ingresos. La capacidad adquisitiva de estos estratos se redujo en el curso del ajuste, el cual incrementó la pobreza y desigualdad. Mientras tanto, en 1997-1998, el estado, sin voluntad para intervenir en la economía, no pudo proteger la capacidad de consumo de amplios sectores de la Costa afectados por El Niño, falla que destruyó un mercado importante de los productores de jean. No solo esto, la liberalización del comercio tuvo consecuencias devastadoras en los productores al exponerlos a la competencia de importaciones de ropa usada. Igual efecto produjo la dolarización. Con una moneda sobrevaluada, para octubre de 2001, cuando North entrevistó a los productores, encontró que estos no podían competir con la ropa importada de Perú, Colombia, y otros países. Aún peor, las importaciones baratas de productos agrícolas y ganaderas amenazaron con destruir las otras fuentes de ingreso de muchos pequeños productores de jean: eso es, la venta de chanchos engordados, de papa, de frutas que producían en sus pequeñas parcelas. En las palabras de un pequeño productor de jeans de Pelileo, “no hay negocio que vale” (entrevista, junio 2002). (El cuadro que se incluye a continuación presenta los contrastes entre estos dos casos exitosos de diversificación rural con referencia a los contextos socio-históricos en que se desarrollaron, los roles de las ONGs respectivas, y los impactos de las políticas neo-liberales.)

Diversificación Rural en Pelileo y Salinas

Contexto Nacional

Políticas de ajuste: Reducción del gasto público Privatizaciones Liberalización comercial Liberalización financiera	Programas de apoyo: Créditos blandos de IFIS para programas de ONGs en apoyo a los pequeños productores: INSOTEC en Pelileo FEPP y otras en Salinas
--	---

Pelileo

Salinas

Contexto Socio-económico Histórico Local

Desde fines del siglo 19, Prevalencia de minifundios Sistema activo de ferias Experiencia comercial Acceso a la educación Ubicación estratégica en vías de comunicación	Hasta mediados de 1960, Zona de predominio de latifundios Falta de actividades y experiencia comercial Falta de acceso a la educación Aislamiento geográfico
--	--

Rol de las ONGs

INSOTEC – marginal: Servicios técnicos y entrenamiento para productores ya establecidos e insertados en circuitos comerciales.	FEPP y otras – clave: Después de la reforma agraria conducida en sus tierras por la Iglesia, organización de cooperativas de crédito y ahorro, programas de entrenamiento, asistencia para establecer un sistema de cooperativas de producción, y asistencia para comercialización en el mercado nacional e internacional.
---	---

Impacto del ajuste y la Dolarización

Provoca crisis Reducción de los ingresos de sus clientes (clases medias y bajas) Importación de ropa usada Incapacidad estatal para enfrentar crisis (El Niño, provisión de energía) incrementa costos de producción o reduce ingresos de clientes Dolarización reduce la competitividad frente a importaciones, e imposibilita exportaciones Emigración a España y otros países	Crea dificultades Las cooperativas se mantienen y expanden, porque: venden en mercados nacionales de altos ingresos, continúan exportando a mercados “solidarios” en Europa, y reciben subsidios de muchos tipos a través de la cooperación internacional. Merma de competitividad por la dolarización empieza a tener impactos negativos, pero sin provocar crisis
--	--

En ambos casos (aunque mucho menos en Pelileo), los productores disfrutaban de cierta protección contra los vaivenes del mercado porque continúan produciendo para su subsistencia.

3. Experiencias Exitosas de Democratización Municipal y Desarrollo Local

4. Observaciones Finales

Para cerrar provisionalmente la discusión, quisiéramos indicar que hay una gran variedad de temas para la investigación que surgen de los estudios incluidos en el libro. Son temas que, por falta de tiempo y espacio, solo se mencionan en nuestra edición. Cuatro son, a nuestro criterio, entre los más relevantes.

Primero, la importancia del papel de la Iglesia Católica en el desarrollo económico y las transformaciones sociales en áreas rurales salta a la vista en casi todos los casos aquí analizados. Y lo mismo puede decirse respecto de las iglesias evangélicas. Sin embargo, los estudios académicos sobre el tema de la religión en América Latina, con pocas excepciones, se han concentrado en temas culturales y políticos, en lugar de su rol como actores en el desarrollo económico.

Segundo, existe un fuerte contraste en la prominencia que la mujer tiene en las empresas familiares de Pelileo y el lento progreso que las mujeres han experimentado en ocupar espacios de autoridad en las instituciones cooperativas de Salinas. ¿Cómo se puede explicar esta diferencia?

Tercero, vale indagar la relación entre la distribución de bienes – la tierra especialmente en las zonas rurales – y avances educativos. Es notable la diferencia en el desarrollo de sistemas educativos en el cantón de Pelileo y la parroquia de Salinas. En términos comparativos, podemos señalar los avances de la cobertura de la educación en Costa Rica, donde la mayoría de la población era alfabeta a comienzos de siglo XX, una sociedad donde la distribución de la tierra era mucho más igualitaria que en otras partes de América Latina en el mismo momento histórico. La pregunta es: ¿son posibles los avances educativos en contextos de alta desigualdad?

Cuarto, hay que analizar en más profundidad lo que está pasando con las remesas de la migración internacional. Es notable que las clases populares envían dinero al país cuando las clases altas lo retiran. La pregunta es: ¿es posible canalizar estos fondos hacia sectores productivos en el contexto de la dolarización?