

LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y EL DESARROLLO RURAL EN EL ECUADOR: APUNTES PARA UNA DISCUSION

CARLOS FURCHE *

ABSTRACT

The article analyzes the work of private organization in the field of rural development in Ecuador, attempting at identifying replicable experiences. The author focuses on the theoretical, methodological and organizational aspects of the relationships that private organizations have had with both, peasants and central government drawing conclusions concerning feasible courses of action.

The small scale, basic needs orientad and participatory character of the work of these organizations is highlighted as particularly suited for the needs of poor rural areas. Moreover, not being tied up with the central government, this type of organizations has proven particularly suited for experimenting new approaches that can be used by large scale, centrally financed and operated rural development programmes.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que a continuación se presenta enfatiza el análisis de las instituciones privadas que se ubican en el área de la problemática rural. Entendemos entonces que esta óptica no agota la discusión de los problemas regionales, aun cuando forma parte inseparable de ella, especialmente en un país como el Ecuador, en que prácticamente la mitad de su población habita en áreas rurales y trabaja en actividades vinculadas a la producción agropecuaria.

Se trata, por tanto, de una reflexión que pone su eje más que en las características, manifestaciones y problemas del desarrollo regional, en la importancia e influencia de la acción de diversos organismos privados de desarrollo rural, en la situación de un segmento fundamental de la sociedad ecuatoriana, en este caso el campesino.

Probablemente, el Ecuador es uno de los países latinoamericanos en que el esfuerzo público y privado de trabajo con los sectores campesinos ha estado premunido de una mayor dosis de creatividad y permanencia temporal. Ya en los inicios de la década de los 60 la llamada Misión

* Ingeniero Agrícola Ms. en Sociología Rural, Experto del Programa de Desarrollo Social de la OEA y Coordinador del Proyecto DRIN-SUDENE Brasil.

Andina promovió importantes intentos de trabajo en áreas rurales, particularmente de la región serrana, y, específicamente, orientadas hacia la población campesina indígena.

Posteriormente, el discurso de la reforma agraria, aún cuando implementado tímidamente, pasó a dominar la actividad estatal, para, desde hace algunos años, ser sustituido por las políticas, programas y proyectos de desarrollo rural integral.

Paralela y simultáneamente surgen diferentes organismos privados de desarrollo campesino, vinculados originalmente a la Iglesia Católica, a otras confesiones cristianas, o a diferentes grupos de acción social y política, que bajo diversos presupuestos metodológicos y especificidades operativas buscan responder a las múltiples facetas y exigencias que el mundo campesino revela.

Por cierto, nuestra reflexión no apunta a evaluar el impacto y calidad del trabajo realizado; por el contrario, ella está animada por el espíritu de rescatar parte del enorme cúmulo de experiencia acumulada, cuya observación crítica puede ser de gran utilidad en otros países y regiones donde la problemática campesina tenga relevancia económica y socio-política.

De los diferentes planos posibles en que la discusión puede ser situada, hemos escogido básicamente aquellos que destacan la importancia teórico-metodológica, política, institucional y socioorganizativa del trabajo de las instituciones privadas, tanto en su relación con los sectores campesinos como en cuanto a su articulación con el aparato del Estado, a partir de las cuales pueden establecerse algunas reflexiones útiles para entender las posibilidades y cursos de acción futuros.

Es pertinente advertir que el conjunto de ideas que a continuación se desarrollarán, si bien son de responsabilidad personal del autor, corresponden en gran medida a una práctica de trabajo concreta, desarrollada en instituciones privadas y públicas del Ecuador. Somos entonces deudores, en términos afectivos e intelectuales, de un esfuerzo de reflexión y creación colectiva, surgido a la luz de la vivencia y trabajo diario con numerosas organizaciones campesinas, en diferentes momentos, espacios y niveles institucionales.

Particularmente, la oportunidad parece propicia para explicitar que este trabajo es directamente subsidiario de nuestra experiencia y vinculación personal con el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), ambas en el ámbito privado, y la Secretaría de Desarrollo Rural Integral de la Presidencia de la República, así como de numerosas oportunidades de discusión y análisis en las cuales tuvimos ocasión de participar.

2. LA ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS

Antes de comenzar propiamente a discutir las características y peculiaridades del trabajo de los organismos no gubernamentales, parece oportuno dejar en claro algunos de los principales rasgos del marco contextual en que esta acción se ha venido efectuando, particularmente en lo que dice respecto a los procesos agrarios centrales y a la forma en cómo éstos afectan a la población campesina, sujetos de la acción institucional, y a las políticas estatales, que si bien están orientadas a definir las grandes

variables sectoriales y a normar el trabajo del aparato público, no dejan de tener influencia para los organismos privados.

2.1. *Los procesos agrarios centrales*

Las últimas dos décadas han sido ciertamente un período marcado por la dinámica de transformación de las relaciones técnicas y sociales de producción, que durante un prolongado período previo dominaron la realidad agraria ecuatoriana. Esto que es válido, particularmente, para la región interandina, tiene también, como se verá más adelante, expresiones significativas en la costa, históricamente, estructurada de una manera diferente.

Así, desde el diagnóstico efectuado por el CIDA ¹, en los primeros años de la década de los 60, que mostraba una alta polarización de la estructura agraria, articulada, básicamente, alrededor de la hacienda, caracterizada casi arquetípicamente como la imagen de lo tradicional, con una dinámica de acumulación presidida por el mantenimiento de explotaciones de tipo extensivo, basadas en relaciones sociales no capitalistas, expresadas, principalmente, en el llamado huasipungo *, a la realidad actual, parece haber una distancia enormemente significativa.

Aun cuando las modificaciones en la estructura agraria, que, ciertamente, han involucrado a los sectores terratenientes y a los campesinos, parecen haberse generalizado en los momentos inmediatamente previos y posteriores a la promulgación de la 1ª Ley de Reforma Agraria, en 1964, existen claros indicios de que el proceso transformador, bajo el influjo de diversos factores, comenzó a manifestarse ya en la segunda mitad de los años 50 ².

En definitiva, la desintegración del sistema hacendario abre paso a un acelerado proceso de modernización capitalista, que implica modificaciones tanto a nivel de las relaciones sociales de producción —la figura del huasipunguero es crecientemente reemplazada por los trabajadores asalariados— como en cuanto a las estrategias de producción e instrumentos tecnológicos utilizados en el proceso productivo.

Quizás el rasgo que marque más nítidamente este período sea el de la diferenciación, tanto al interior de los sectores terratenientes, como, ciertamente, entre los sectores campesinos. Los primeros, se diferencian regionalmente, de manera que en la zona centro y norte de la sierra existe un pasaje de hacienda tradicional a medianas y grandes empresas capitalistas, a cambio de entregar a los campesinos los huasipungos que usufructuaban previamente ³.

¹ CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Ecuador. Unión Panamericana. Washington, 1965.

* Se denomina huasipungo a la relación social que implica el concurso del trabajo campesino en la hacienda, a cambio de una pequeña parcela de tierra. Es similar al inquilinato conocido en Chile, y en la práctica fueron una forma de renta en trabajo, tributada al propietario de la tierra.

² BARSKY, Osvaldo: Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la sierra ecuatoriana. 1959-1964, en Revista de Ciencias Sociales, Vol. II, N° 5, Quito, 1978.

³ Existen numerosos análisis a este respecto, a los cuales remitimos una discusión más detallada del problema. Entre otros, ver diferentes artículos publicados en el volumen: Ecuador: Cambios en el agro serrano. Ed. FLACSO-CEPLAES, 1980. En él se recogen varios estudios que desde diferentes ángulos discuten el proceso de transformación y modernización de la estructura agraria en la región interandina.

En contraste, en la región sur del país la crisis de la hacienda se desarrolla con un ritmo y características diferentes, en cuyo desenlace prima más bien la atomización física de la propiedad, a la cual acceden diferenciadamente tanto sectores campesinos como otros actores sociales locales, lo que impide la transformación propiamente capitalista de la gran propiedad, dando lugar a un cuadro de relaciones de producción en el cual predominan elementos de tipo campesino⁴.

La razones para esta transformación diferenciada del sistema hacendado son diversas, aunque tal vez las más destacadas están vinculadas a las características agroecológicas y a la integración física con los grandes centros de consumo, que favorecen la articulación de los terratenientes de la región centro norte a mercados y circuitos de acumulación más dinámicos, en los cuales el cambio de producción de cereales a rubros pecuarios (leche y carne) juega un papel decisivo. Por cierto, estas diferencias a nivel de la base productiva están también reflejadas en el tipo de inserción en las alianzas sociales y políticas, y en la estructura de poder nacional, que alentaron activamente la modernización de la agricultura sobre la base de transformar la antigua hacienda en una nueva y moderna empresa regida más claramente por la lógica de acumulación capitalista.

Es evidente que este profundo cambio en la situación de los sectores terratenientes tuvo también un gran impacto en la dinámica y problemas de los segmentos campesinos. Así, de una situación en que su articulación subordinada se expresaba casi únicamente con el propietario de la tierra, al cual como se ha señalado entregaba renta en trabajo, pasó a enfrentarse a un universo de relaciones sociales, económicas y políticas notablemente más complejas, aunque no por ello de una manera menos subordinada y dependiente.

De este modo, aun cuando la reivindicación de la tierra continúa hasta ahora como una de las demandas fundamentales del movimiento campesino, surgen también nuevas necesidades, producto, precisamente, del replanteamiento de su universo de relaciones, que en lo esencial tienen que ver con las diversas formas que asume su relación con el capital financiero y comercial, y con el aparato del Estado, que pasa a tener una presencia directa tanto en el estímulo a los procesos de transformación agraria, ya destacados, vía expedición de diversas normas jurídicas y de directrices sectoriales, como en el apoyo material —a nivel de la provisión de recursos y servicios— que permitieron consolidar la dinámica de modernización capitalista de la agricultura⁵.

Por otra parte, si bien los sectores campesinos eran portadores de algunos elementos de diferenciación social, vinculados a su evolución histórica y al tipo de inserción que lograban establecer con el complejo hacendado, presentaban un grado relativamente alto de homogeneidad. Una vez que éste entra en crisis, los elementos de diferenciación se tornan también más notables y se profundiza la heterogeneidad del mundo campesino.

⁴ Entre otros trabajos, ver el de BALAREZO, Susana: *Vías de desarrollo y economía campesina: El caso de Cañar*. Tesis de maestrado. FLACSO, 1980, que justamente discute las peculiaridades que asume la desintegración de la hacienda en la provincia de Cañar ubicada en la parte sur de la sierra.

⁵ No hay dudas de que el impacto provocado en la realidad campesina por la profundización y expansión de las relaciones capitalistas de producción se expresa también en el asedio que sufren sus principales manifestaciones ideológicas y culturales, la cual abre otro campo importante de trabajo hacia los sectores campesinos.

La visión bipolar de la estructura agraria, casi no discutida hasta el momento de la 1ª Ley de Reforma Agraria, en la cual se enfatizaba la existencia por un lado del terrateniente poseedor de enormes extensiones de tierra, frente al cual sólo queda espacio para una enorme masa de campesinos, similarmente pobres y subordinados, comienza a ser cuestionada seriamente por la propia dinámica de evolución del proceso de transformación agraria.

La desaparición de la imagen de la hacienda tradicional es acompañada por un paulatino grado de complejización de la realidad campesina, en la cual comienzan a cobrar fuerza nuevas formas de defensa y resistencia campesina a un proceso socioeconómico y político que les es claramente desfavorable, lo que da origen tanto a procesos de proletarianización y semiproletarianización campesina, absorbida parcialmente por el proceso de expansión capitalista que abarca la sociedad ecuatoriana en general, como en el otro extremo a una enorme gama de situaciones campesinas, que van desde aquellas ligadas estrechamente a estrategias de subsistencia, hasta las de capitalización de la unidad familiar, en condiciones de incorporarse a una dinámica de reproducción ampliada. A todo ello debe sumarse la multiplicidad de experiencias asociativas de producción —y de sus variables formas de combinación con la propiedad individual sobre la tierra— estimuladas tanto desde el Estado (con ocasión de algunos proyectos específicos) como desde los organismos no gubernamentales.

Asistimos entonces a la segmentación del mundo campesino, en el cual si bien persisten numerosos elementos comunes de identificación, comienzan a destacarse no menos importantes rasgos de diferenciación productiva, económica, ideológica y política⁶.

Estos fenómenos que caracterizan la evolución de la estructura agraria en la sierra ecuatoriana tienen una expresión diversa en las otras regiones ecológicas naturales del país. En la costa, tempranamente articulada a los mercados internacionales, vía exportación de cacao, banano y café, se completa prácticamente en su totalidad la ocupación del espacio agrario, y son liquidadas las relaciones precarias de producción⁷, difundidas especialmente, en las áreas productoras de arroz en la cuenca del Guayas. Ambos procesos, el de colonización y el término de las relaciones de precarismo, abren un relativo espacio para la consolidación de explotaciones campesinas que parecen tener un mayor grado de viabilidad que aquellas ubicadas en la región interandina, dada la mayor cantidad y mejor calidad de los recursos naturales que manejan, y a la opción de diseñar estrategias productivas en las cuales las posibilidades de vinculación a circuitos mercantiles dinámicos, nacionales e internacionales, son más favorables.

⁶ MURMIS, Miguel, en su artículo: Tipología de Pequeños Productores en América Latina, destaca justamente la heterogeneidad de las situaciones campesinas, las que si bien no desmienten el cuadro generalizado de pobreza y dependencia, muestra la diversidad de situaciones estructurales y de evolución tendencial que es necesario considerar para entender cabalmente la realidad campesina actual.

⁷ Se denominaron como relaciones precarias a aquellas establecidas entre pequeños productores (especialmente en los áreas arroceras) y terratenientes, que consisten básicamente en el pago a estos últimos de diversos tipos de renta, a cambio de la posibilidad de explotar una parcela de tierra. El precarismo fue liquidado en 1970, mediante el famoso decreto 1.001, expedido durante el último Gobierno del Dr. Velasco Ibarra, y representa uno de los momentos de mayor auge y movilización campesina del período histórico reciente.

En el área amazónica y preamazónica se asiste también a un proceso de ocupación del espacio agrario, del cual son protagonistas tanto grandes empresas de explotación agroforestal —y otras ligadas a la producción ganadera o de cultivos agroindustriales como la palma africana— como, por otra parte, los campesinos, mediante el flujo continuo de colonización espontánea proveniente, especialmente, de la sierra, y que son reflejo de los procesos de mudanza estructural a que se ha hecho referencia en las páginas anteriores⁸.

En síntesis, entonces, el cuadro que enfrentan los organismos no gubernamentales puede esquematizarse como sigue:

i) Una rápida profundización y ampliación de las relaciones capitalistas de producción, que liquida la antigua estructura hacendaria y da paso a una dinámica comandada por la presencia de medianas, y grandes unidades empresariales, que tiende a arrinconar y asediar ecológica, social, política y económicamente a los sectores campesinos, limitando sus posibilidades de resistencia social y modificando sustancialmente sus ejes y mecanismos de articulación.

ii) Una creciente dinamización de los procesos de diferenciación campesina, en cuyo origen están tanto las diversas maneras en que consiguen reestructurarse luego de la liquidación de la hacienda, como sus posibilidades de inserción en la dinámica dominante.

iii) Como producto de lo anterior, una evidente complejización del universo de relaciones asociadas al sector campesino, lo que genera la aparición de nuevas demandas y requerimientos, y el surgimiento de una amplia gama de actores sociales campesinos (o de base campesina) que van desde los proletarios y semiproletarios rurales, hasta las unidades familiares capitalizadas, pasando por una variable gama de situaciones intermedias.

iv) La presencia activa del Estado, que aparece como un actor decisivo para la consolidación del proceso en marcha, lo que frecuentemente entra en colisión directa con los intereses campesinos.

v) La ampliación de los procesos de colonización, en las áreas aún vacantes de la costa y en la región amazónica, que abre paso a un nuevo segmento de campesinos, por lo general, con mejor dotación de recursos naturales, pero carentes de las condiciones mínimas para ponerlos en producción.

vi) Finalmente, a nivel de la base social, un proceso de pérdida de dinamismo del movimiento campesino, primero como producto de ciertas políticas del Estado que le quitan fuerza a su discurso reivindicativo (por ejemplo las leyes de reforma agraria), luego como reflejo de las disputas ideológicas y políticas que han afectado al movimiento sindical y campesino desde la segunda mitad de la década de los 70, y, finalmente, también, como producto de la propia dinámica del proceso de modernización capitalista, que favorece la atomización y desarticulación social y productiva de los sectores campesinos.

2.2. *Las Políticas Estatales*

Para los efectos de este trabajo, haremos breve mención solamente a algunos de los aspectos más relevantes que definieron la política estatal hacia el agro en los años recientes.

⁸ Por cierto, la apertura de frontera agrícola usualmente entra en conflicto con los ocupantes primarios, grupos nativos con otra concepción del espacio y de la relación del hombre con la naturaleza, que son desplazados de sus territorios ancestrales.

La primera constatación dice relación con su casi permanente ambigüedad, sosteniendo, por un lado, un discurso "campesinista", e impulsando, por ejemplo, la aprobación de leyes de reforma agraria (la primera en 1964, la segunda en 1973), y por otro, estableciendo políticas e instrumentos claramente destinados a profundizar y acelerar la expansión capitalista de la agricultura, fortaleciendo a los sectores empresariales, aun cuando ello frecuentemente entrara en contradicción con sus alegatos pro campesinos.

Estamos muy lejos de querer mostrar con ello una manifestación de perversidad y maquiavelismo de la política agraria del Estado; por el contrario, juzgamos que ello representa nada más —y nada menos— que la expresión del complejo de alianzas y fuerzas que se articulan para manejar el aparato institucional del sector público.

Tal vez los hitos de política del Estado que muestren más clara influencia sobre la situación campesina dicen relación con las leyes de reforma agraria arriba mencionadas, con la ley de fomento agropecuario, promulgada en 1979 y que en la práctica paraliza las posibilidades de expropiación y redistribución de tierras, y, luego, el énfasis en los programas de desarrollo rural, como eje orientador de la acción del sector público hacia los sectores campesinos.

Además de aquellas macropolíticas, cabe mencionar la utilización de diversos instrumentos de carácter sectorial, entre los cuales notablemente los de crédito, generación y transferencia tecnológica, prioritariamente volcados a satisfacer las necesidades de las medianas y grandes unidades empresariales.

Este marco de política en cierto modo condiciona el tipo de demanda que se perfila desde los sectores campesinos, que en ciertos momentos apuntan a aprovechar la apertura que la legislación otorga —caso de la ley de reforma agraria o de las acciones de desarrollo rural— y en otros intenta una defensa ante su marginación del cuadro de actividad estatal, caso de las líneas de crédito, investigación y asistencia técnica.

Desde la perspectiva de las entidades privadas de desarrollo, la política del Estado constituye siempre un marco de referencia que, por lo general, no tiene interferencia directa en sus posibilidades de actuación —no existen leyes explícitamente restrictivas a su trabajo— pero que obviamente van marcando límites de viabilidad para sus actividades. Dicho en otros términos, en los momentos en que la política estatal abre posibilidades para el fortalecimiento campesino, las entidades privadas pueden constituirse en importantes instrumentos que faciliten la utilización y ocupación del espacio que se abre, y en los momentos en que la acción estatal pasa a ser más explícitamente pro empresarial, los organismos no gubernamentales se constituyen en una especie de refugio —institucional, ideológico y material— al cual comienzan a recurrir las organizaciones campesinas⁹.

En síntesis, puede afirmarse que la política del Estado ha favorecido e impulsado la dinámica dominante de modernización y complejización de las relaciones sociales en el agro, entregando crecientemente a las fuerzas sociales en disputa y a los mecanismos del mercado la resolución de las formas de articulación de la economía campesina, operando con el supuesto implícito de que serán los sectores más dinámicos y poderosos —en términos económicos y políticos— de la sociedad agraria los que "resolverán" de alguna manera el problema campesino. Por cierto, ello no

⁹ Volveremos sobre este asunto en los capítulos que se desarrollarán a continuación.

obsta para la mantención de políticas orientadas hacia los pequeños productores, lo cual puede ser explicado desde diferentes ópticas.

La primera de ellas, la ya mencionada complejidad de las relaciones de poder expresadas en el aparato estatal, que suele abrir espacio para proyectos en los cuales lo campesino y, en general, lo popular adquieren un peso mayor. Por otro lado, la propia heterogeneidad de los sectores campesinos, que puede hacer atractiva la inversión del Estado para acelerar los procesos de diferenciación social, capitalizando a aquellos que son "viabiles", y estimulando la absorción —a partir de los propios campesinos— de los demás ¹⁰.

Por último, no debería olvidarse la lógica estrictamente política que a veces tiene la acción pública, que puede ir desde la búsqueda de clientela de respaldo electoral hasta la definición de estrategias de prevención y contención de potenciales manifestaciones de protesta social.

En términos cuantitativos, estos años de alta movilidad social y de activa intervención estatal pueden traducirse en la persistencia de la concentración de la propiedad de la tierra, pues un 0,27% de los productores controla el 26,8% de la superficie total, mientras el tamaño medio de las explotaciones menores de 5 há disminuyó a 1,71 há, junto a lo cual se aprecia también la expansión de los sectores medios, pues el estrato entre 10 y 20 há ha incrementado —desde el Censo de 1954 al Censo de 1974— su número en un 93,6%, y la superficie que controla en un 89,4% ¹¹. La evolución por estratos en el periodo intercensal 1954-1974 puede apreciarse a continuación:

CUADRO N° 1
SUPERFICIE Y PORCENTAJE DE LAS
UNIDADES DE PRODUCCION AGROPECUARIA

| <i>Tamaño de las Unidades de Producción</i> | NUMERO | | | | SUPERFICIE (há) | | | |
|---|----------------|--------------|----------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | 1954 | % | 1974 | % | 1954 | % | 1974 | % |
| Menores de 5 há | 251.686 | 73,1 | 346.847 | 66,8 | 432.200 | 7,2 | 538.668 | 6,8 |
| De 5 a 19,9 há | 57.650 | 16,7 | 96.360 | 18,6 | 565.800 | 9,4 | 935.391 | 11,8 |
| De 20 a 99,9 há | 27.742 | 8,1 | 64.813 | 12,5 | 1.138.700 | 19,0 | 2.664.671 | 33,5 |
| De 100 a 499,9 há | 5.787 | 1,7 | 9.657 | 1,9 | 1.156.300 | 19,3 | 1.676.486 | 21,1 |
| De 500 há a más | 1.369 | 0,4 | 1.434 | 0,2 | 2.706.700 | 45,1 | 2.134.387 | 26,8 |
| Total | 344.234 | 100,0 | 519.111 | 100,0 | 5.999.700 | 100,0 | 7.949.403 | 100,0 |

Fuente: Censos Agropecuarios 1954 y 1974.

¹⁰ A este respecto, se han planteado diversas críticas, identificando particularmente a los programas de desarrollo rural integral como instrumentos destinados a favorecer los procesos de diferenciación campesina. Ver, entre otros, el trabajo de MONCAYO y ROJAS: Producción Campesina y Capitalismo. Ed. CINEP, Colombia, 1980.

¹¹ Un análisis más detallado del efecto de las políticas agrarias, particularmente de las leyes de reforma agraria, puede encontrarse en: Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador: BARSKY, DÍAZ, FURCHE y MIZRAHI. Ed.: OEA-CEPLAES, 1981.

Es en este marco de relaciones sociales y de dinámica de transformación en que las instituciones privadas deben plantear su trabajo de apoyo precisamente a aquellos sectores que aparecen como subordinados y menos favorecidos en el paisaje social del agro ecuatoriano y cuya capacidad de supervivencia social, económica y cultural está seriamente amenazada.

2.3. *Las características del trabajo*

Si bien el gran número de organismos privados que trabajan en el área rural —por lo menos una docena— impide hacer una caracterización que los alcance plenamente a todos, existen algunos elementos comunes, presentes en buena parte de ellas, y que ciertamente se encuentran en las más representativas en términos de cobertura geográfica, madurez institucional y volumen de recursos movilizados, como son los casos de CESA y del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

Con la salvedad señalada, puede afirmarse que las más representativas entidades no gubernamentales se caracterizan por trabajar directamente con organizaciones de pequeños agricultores, independientemente de la forma organizativa que adopten y de su reconocimiento jurídico formal, con una cobertura geográfica variable, pero que normalmente incluye apoyo a grupos campesinos en prácticamente todas las regiones naturales del país, con énfasis en el callejón interandino, donde, indudablemente, está la mayor concentración campesina.

Por lo general, se trabaja desde una estructura burocrática y administrativa notablemente simplificada, especialmente si se la compara con la situación predominante en el sector público, y con una importante autonomía a nivel de las áreas o subáreas de trabajo, que en la práctica se constituyen en el eje articulador de las acciones a nivel de campo.

Normalmente, las actividades de los organismos privados implican un conjunto diversificado de acciones, en las cuales a las tareas de apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento y desarrollo de la base productiva se incorpora un elemento condicionador esencial, que es el de la capacitación campesina, concebida —al menos teóricamente— como la actividad que deberá normar el grado de avance y profundización de las acciones, en función de los tiempos y voluntad de la organización de base, más que de las urgencias y prioridades institucionales¹².

Otra característica, repetida en buena parte de las instituciones no gubernamentales, es su no adhesión exclusiva a centrales sindicales o agrupaciones campesinas de nivel nacional, que son bastante numerosas, con representatividad nacional y regional muy variable. La idea parece ser preservar también en este campo la independencia institucional, dejando siempre abierta la posibilidad de apoyar grupos de diferente naturaleza y orientación, y al mismo tiempo no quedar involucradas en los conflictos y diferencias que puedan envolver a la base social, y que corresponden al ámbito autónomo de decisión y discusión de éstas.

Otro rasgo caracterizador importante de ser destacado es la escala de las acciones emprendidas, usualmente reducida, tanto en términos de los recursos materiales movilizados como de los objetivos establecidos. En definitiva se intenta buscar un nivel de actividades que está más o menos de acuerdo con la práctica actual y la memoria histórica reciente que los

¹² No se trata de entregar una visión ideal y carente de problemas. Por cierto, existe una tensión permanente entre el discurso renovador, en proceso de recreación constante, y la posibilidad material de implementarlo. No obstante, en este nivel de reflexión, lo que nos interesa es marcar la forma de aproximarse al problema del desarrollo campesino.

grupos campesinos tienen como referente, lo que contrasta fuertemente con la presencia estatal, especialmente con aquella respaldada por financiamiento internacional, que posee una visión avasalladora y gigantista del desarrollo.

2.4. *Objetivos*

Al igual que en el caso anterior, es difícil identificar objetivos que sean perseguidos por todas las instituciones no gubernamentales que operan en el Ecuador; sin embargo, pueden explicitarse aquellos que aparecen asumidos con mayor regularidad¹³:

i) Fortalecimiento de las bases económicas de la organización campesina. Se entiende de esta manera la necesidad de generar un proceso de transferencia de recursos tecnológicos, financieros, jurídicos, administrativos e institucionales, que permitan desarrollar actividades que concretamente contribuyan a elevar los niveles de ingreso y calidad de vida de la población campesina. Si se recuerda que en algunas de las provincias de la sierra, cubiertas por la acción de CESA, las viviendas sin agua potable o entubada llegan prácticamente a un 50%, y aquellas que no poseen luz eléctrica alcanzan al 80%, y que, por otra parte, la producción de alfabetos se acerca al 40%¹⁴, es fácil apreciar la urgencia de contribuir a generar respuestas que apunten a resolver algunos problemas que no admiten soluciones de largo plazo.

ii) Fortalecimiento de las bases organizativas de la población campesina. Sin duda, este es un elemento que es colocado al menos al mismo nivel del anterior, y en ocasiones incluso es priorizado sobre aquél, y en cierta medida define el perfil del trabajo de la mayoría de las organizaciones privadas.

Esta priorización está basada en la conceptualización de que en realidad existe una íntima relación entre la actual situación del campesinado y su grado de expresión a nivel social y político, y que, por lo tanto, en una perspectiva histórica de mediano y largo plazo, no existe otro camino que el fortalecimiento de un tejido social con la suficiente autonomía y capacidad de movilización como para plantear sus intereses a nivel de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, el fortalecimiento de las bases económicas de la organización campesina, a que hacíamos alusión antes, es también percibido como un instrumento capaz de generar organización a partir de la práctica material concreta, lo que a su vez permitiría reforzar la viabilidad de algunos proyectos de carácter económico productivo que adquieren viabilidad si son concebidos en una dimensión asociativa.

iii) Desarrollo de la autonomía de las organizaciones campesinas. Esta aparece como otro de los puntos de referencia que orienta la actuación de este tipo de organismos, con el presupuesto de que en última instancia el papel de las instituciones no va más allá de un apoyo, capaz de estimular e incluso acelerar ciertos procesos económicos y sociales, pero

¹³ La explicitación de algunos de estos objetivos se encuentra en: Un apoyo al desarrollo campesino: CESA. Ed. CESA, Quito, 1980. Igualmente, en diferentes documentos del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, entre otros: Evaluación de las acciones del FEPP, Quito, 1981.

¹⁴ Estos y otros indicadores son trabajados en: Indicadores para la selección de áreas deprimidas de Costa y Sierra. Comité Ecuatoriano de la Campaña Mundial contra el Hambre. El Banco Central del Ecuador, Quito, 1979.

que en ningún caso puede sustituir el rol central que les cabe a las propias organizaciones de base en la dinamización de su desarrollo, pues a ellas cabe definir y ajustar sus prioridades e intereses.

Visto desde otro ángulo, esta concepción está asociada también a la noción de transitoriedad del apoyo externo, que, aun cuando no es fácil de definirla en términos temporales rígidos, está presente tanto como una necesidad de las propias organizaciones campesinas, si de verdad se desea estimular su autonomía, como de las entidades no gubernamentales de desarrollo —que si efectivamente desean multiplicar e irradiar su acción— dadas sus evidentes limitaciones de recursos, deben desarrollar una política de alta movilidad respecto de los grupos atendidos.

iv) Otro conjunto de objetivos generalmente presentes, dicen relación con la intención de promover activamente el desarrollo y fortalecimiento de valores de solidaridad y colaboración entre los sectores campesinos, y de éstos hacia otros sectores marginados, de manera de contribuir a ampliar la perspectiva de actuación de las organizaciones campesinas, que no se agota con la problemática campesina, y ni siquiera sólo con los problemas estrictamente rurales. En última instancia, aun cuando no sea formulado explícitamente así, este es un objetivo político-social de primera magnitud, inescapable para todo aquel que se ubique en una perspectiva transformadora de la realidad social, como declaran tener prácticamente la totalidad de las instituciones que estamos comentando.

Finalmente, y en la práctica, ligado a todos los puntos anteriores, aparece también como objetivo deseado el propiciar un proceso permanente de recreación de la práctica de actuación y de relación entre los organismos privados y las organizaciones campesinas, atribuyéndose a las tareas de capacitación un rol central en la reflexión y transferencia mutua de conocimientos y habilidades que debe alimentar las posibilidades de reformular y reprogramar el tipo de actividades a encarar.

Por cierto, existen matices entre las diversas instituciones respecto de los objetivos que priorizan; así, algunas privilegian las acciones destinadas a mejorar los niveles de ingreso y calidad de vida, colocando en un plano menos relevante los objetivos de carácter socioorganizativo. Otras, por el contrario, desarrollan una estrategia en que lo ideológico y político tiene un mayor predominio, sin perjuicio de lo cual existe una tendencia creciente, ciertamente producto de la reflexión colectiva, a encontrar un mínimo denominador común que rescate la experiencia común preservando la identidad institucional.

2.5. *Consideraciones Metodológicas*

Algunas de las peculiaridades metodológicas más importantes ya quedaron insinuadas al presentar las características centrales del trabajo de los organismos privados; por ello, ahora destacaremos sólo brevemente aquellas que constituyen la base conceptual sobre la cual se diseña la práctica operativa y, en buena medida, le otorgan especificidad a la acción institucional¹⁵:

i) Trabajo con los sectores de menores ingresos del medio rural, procurando definir la acción en base a la constitución de grupos homogéneos en términos económicos, ecológicos, sociales y culturales, con la finalidad

¹⁵ Buena parte de los elementos metodológicos aquí señalados se encuentran en CESA, *ibid*, como en otros numerosos documentos de diversas instituciones privadas.

de reducir al máximo las posibilidades de acelerar los procesos de diferenciación a partir de las actividades de apoyo¹⁶.

ii) Trabajo exclusivamente con grupos campesinos, esto es, el interlocutor de las instituciones es una asociación (de hecho o de derecho), y no personas que autorrepresentan sus intereses individuales. Ciertamente, ello no excluye la posibilidad de que parte de las acciones de apoyo, canalizadas a través de la organización campesina, más tarde sean utilizadas individualmente, sin perjuicio de que permanentemente se fomenten, donde es técnica y socialmente posible, las acciones en común, lo cual implica que el referente institucional y de la base social es siempre la organización.

iii) Utilización de los recursos productivos locales controlados por los sectores campesinos. Ello significa que la conquista campesina de una base material mínima aparece como indispensable para las instituciones que promueven acciones de apoyo que intentan conjugar lo productivo con lo socioorganizativo (que son la gran mayoría). Existen también otras instituciones que alientan procesos de organización social sin generar acciones de apoyo material directo, para las cuales la posesión de algunos medios de producción no tiene tanta relevancia.

Es importante rescatar que se trata aquí de potenciar y aprovechar los recursos que efectivamente controla la organización campesina, sean ellos agrícolas o no, lo que se traduce en una postura cautelosa respecto al uso de factores y medios de producción no controlables por la organización y, por lo tanto, susceptibles de incrementar sus niveles de dependencia.

iv) Fomento de acciones de carácter asociativo a partir de un amplio, y a veces demorado, proceso de reflexión colectiva en tres áreas fundamentales, esto es, la definición de actividades a nivel de las esferas de producción, de la circulación y de la provisión de servicios básicos de apoyo para las dos anteriores.

A partir de estas consideraciones se intenta situar la definición de las acciones más a partir de la demanda campesina y menos de las prioridades institucionales. En otras palabras, se intenta planificar desde la óptica de lo que la base social necesita y define como prioritario, y no —o al menos no solamente— desde la visión de lo que las instituciones saben hacer.

Por cierto, este es un punto en que las tensiones entre la orientación metodológica se enfrenta más duramente con una práctica social que tiende a sobredimensionar el papel de los que "saben lo que hay que hacer", es decir, técnicos e instituciones, y a minimizar el rol de los campesinos concebidos como meros receptores de recursos y conocimientos¹⁷.

v) Articulación del conjunto de las actividades programadas con un activo proceso de capacitación que intenta superar visiones más tradicionales que conciben la capacitación como un momento de transmisión (más o menos participativa) de conocimientos hacia los sectores campesinos, por una concepción en la cual la actividad de reflexión y madura-

¹⁶ Un intento más sistemático para la identificación de las áreas de apoyo se refleja en el trabajo antes citado del Banco Central y el Comité Ecuatoriano de la Campaña Mundial contra el Hambre, que identifica un conjunto de indicadores para la selección de áreas deprimidas.

¹⁷ Volveremos sobre este punto, en el cual la experiencia de las instituciones no gubernamentales es muy significativa, en el punto 4 de este trabajo.

ción colectiva (campesina e institucional) sea el nexo que otorga continuidad dinámica a las tareas de programación-acción.

vi) Finalmente, una opción metodológica que cobra creciente importancia es la de entender el trabajo de las I.P., como un mecanismo de preparación y fortalecimiento de la organización campesina, destinado a presionar al aparato estatal para la satisfacción de sus demandas. Ello implica reconocer en primer lugar el carácter no sustitutivo o alternativo de los organismos privados respecto del sector público y, en segundo término, ubicar la disputa de recursos y poder que subyace a toda demanda social, en el plano político institucional que corresponde, y que se expresa fundamentalmente en la definición de políticas e instrumentos de redistribución del excedente social canalizado a través del Estado.

3. *La importancia de las instituciones no gubernamentales*

Sin duda, la significación de los organismos no gubernamentales en el desarrollo rural del Ecuador no puede ser medida en términos simplemente numéricos. Aun cuando a ese nivel su importancia no es en nada despreciable, considerando por vía de ejemplo que sólo una de las instituciones, el FEPP, atiende a más de una centena de organizaciones, ello sigue siendo una pequeña proporción de las aproximadamente 300.000 familias campesinas de bajos ingresos que constituyen el universo potencial de apoyo¹⁸. Tampoco parece ser un criterio apropiado el examen del monto de recursos materiales canalizados hacia el sector campesino, o la dimensión del aparato técnico y burocrático de las instituciones privadas, todos ellos ítemes en los que contrasta el gran esfuerzo de las entidades no gubernamentales con la dimensión del problema campesino en el país.

Hemos escogido, entonces, el camino de destacar aquellos aspectos en los cuales la influencia de los organismos privados ha trascendido manifiestamente el marco numérico de su trabajo y que a nuestro juicio centralmente se ubican en el plano teórico-metodológico y político institucional, esto en relación al aparato estatal, y socioorganizativo en cuanto a la base social campesina.

3.1. *La influencia teórico-metodológica*

Llama la atención hoy en día, al analizar los recientes pronunciamientos y documentos que norman la actividad del Estado hacia los sectores campesinos, la adopción de un discurso que recoge buena parte de las consideraciones de carácter metodológico señaladas en el capítulo anterior¹⁹.

Por cierto, la acción del Estado no puede ser medida sólo en términos de su discurso, y no hay dudas de que frente a él adquiere mucho mayor relevancia su práctica social concreta; sin embargo, y a este nivel de la discusión, deseamos rescatar que ha existido una transferencia —visible con nitidez incluso en términos cronológicos— de las propuestas formuladas a partir de los organismos no gubernamentales hacia las instituciones del sector público.

Ello se manifiesta, entre otras cosas, especialmente durante el presente Gobierno Constitucional, en el hecho de que las más altas autoridades públicas del sector agrario provienen de algunos de los organismos

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo, 1979-1984. Ed. Consejo Nacional de Desarrollo, Quito, 1980.

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo. *Ibíd.*

privados de más prolongada trayectoria en el país (caso del Ministerio de Agricultura y de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral) ; en la proliferación de convenios de colaboración entre entidades estatales y privadas, en los cuales la norma es que el sector público proporcione recursos materiales y financieros encuadrados en las prioridades y estilo de trabajo de los organismos no gubernamentales, y, en general, en la articulación de una interesante red de intercambio de informaciones y experiencias, en las cuales la presencia directa de las agencias privadas en la realidad rural se convierte en un importante nutriente que alimenta el sistema de planificación.

Por cierto, la adopción de ese discurso estatal no se debe solamente a la presencia de las entidades privadas; en términos más generales se trata de un proceso social de recreación de la visión del desarrollo campesino, en el cual intervienen factores institucionales y políticos que hacen al conjunto de la sociedad ecuatoriana. En esa medida, también, un cambio en la situación del contexto macropolítico puede retrotraer grandemente la actual situación de transferencia y comunicación fluida entre las agencias del sector público y privado orientadas al desarrollo campesino.

Esto último no obsta para que quede claro que, bajo determinadas circunstancias que tienen que ver primordialmente con la democratización de la sociedad y del Estado, la práctica concreta junto a actores y procesos sociales, que es precisamente donde se ubica la mayor riqueza y ventaja comparativa de los organismos privados respecto al sector estatal, se convierta en un referente lo suficientemente importante como para permear la visión que tradicionalmente ha tenido el sector público de los problemas atinentes al desarrollo campesino.

3.2. *Influencia político-institucional*

A nivel estrictamente político, la influencia de las entidades no gubernamentales tal vez sea menos aparente y articulada, pero no por ello carente de importancia. En efecto, es razonable pensar que el prolongado trabajo de éstas junto a los sectores campesinos legitimó ampliamente un discurso —en el cual subyace implícito un enfoque ideológico y político— que abrió espacio para la ampliación y multiplicación de esta visión, primero a través de la acción de nuevos organismos no gubernamentales, y luego mediante la transferencia de parte de este bagaje metodológico al propio sector público²⁰.

Aun a nivel de la influencia política, las agencias privadas han legitimado una propuesta de trabajo en la cual los valores de solidaridad, participación, democratización de las decisiones y priorización del trabajo colectivo, autonomía e independencia de las organizaciones y, por sobre todo, la definición de una estrategia de acción que pasa por la organización de la base social, cobra singular importancia.

Todo ello usualmente no forma parte de la práctica del trabajo estatal, pues o bien queda en el discurso, o son considerados más como instrumentos de manipulación política que como elementos claves para la

²⁰ Es conveniente recordar que esta transferencia se refiere a una parte específica del aparato estatal, precisamente aquella en que era esperable una mayor receptividad, sin perjuicio de lo cual subsisten significativas áreas del sector público, por ejemplo, el sistema crediticio, en que la resistencia a las propuestas que favorecen el desarrollo campesino son recibidas con escepticismo o simplemente rechazadas.

obtención de un esquema de desarrollo más humano, armónico y participativo.

En definitiva, entonces, la dimensión política del trabajo de las agencias privadas puede ser ubicada en el plano de la legitimación, tanto de un discurso como de una práctica social concreta cuyo sustrato ideológico-político forma parte del universo de la transformación de la sociedad, en una dirección en la que la representación de los sectores menos favorecidos sea considerada de manera activa.

No escapa a este análisis que la legitimación social de una perspectiva de trabajo abre cauce a otras manifestaciones más directamente vinculadas con la dimensión político-social de la problemática campesina, en la cual son otras las instancias de la sociedad civil (sindicales, políticas, culturales, etc.) las que deben tomar la iniciativa y potenciar el trabajo de fortalecimiento y articulación del tejido social.

3.3. *Influencia a nivel de la base social*

Nuevamente aquí debe hacerse un esfuerzo que trascienda la simple asunción mecánica de cuantificaciones estadísticas. Esto es, no se trata de medir la importancia de los organismos privados en este campo solamente a partir del número de organizaciones con las cuales mantienen vinculación, sino, más bien, de elucidar aquellos aspectos en que se ha producido también un proceso de transferencia social más amplia. Con todo, un primer nivel es el apoyo concreto al fortalecimiento de un número importante de organizaciones, particularmente a la agregación regional de organizaciones de base, proceso que fue alentado activamente en el pasado, y que aún conserva un importante grado de dinamismo en áreas como Callar, Chimborazo, Bolívar e Imbabura.

Especialmente en los primeros años de la década anterior hubo un auge de las organizaciones de segundo grado, las que a su vez alimentaban el desarrollo de un movimiento campesino de nivel nacional de interesantes perspectivas, que posteriormente decayó, en gran medida como consecuencia de las divergencias político-ideológicas que comenzaron a afectar especialmente a la cúpula del movimiento campesino.

A primera vista, entonces, podría parecer que la importancia de la contribución de las agencias privadas a este nivel queda prisionera de su impacto en cuanto a la expansión y perdurabilidad de las organizaciones que contribuyó a fortalecer. Sin embargo, nos parece más correcto situar la cuestión nuevamente en función de la práctica social que se trata de desarrollar.

Si asumimos esta óptica de análisis, habrá que admitir que el auge y reflujo de las organizaciones de base son propios de los procesos de desarrollo social y político que afectan a la sociedad y constituyen en verdad hitos sobre los cuales se van construyendo las grandes líneas de evolución histórica. En esa medida, entonces, el trabajo de las agencias privadas, en cuanto apunte a fortalecer y desarrollar la autonomía e independencia de la organización social —buscando una mayor expresión de su potencialidad, generando procesos concretos a partir de los cuales es posible recoger experiencias, ganar confianza, adquirir habilidades y conocimientos y en general dinamizar la inserción activa en los procesos y luchas vinculados a los intereses campesinos, local, regional y nacionalmente—, posee una trascendencia que va más allá del auge o debilitamiento temporal de las organizaciones, y se inserta en la paciente perspectiva de largo plazo en que se ubican los procesos de transformación y recreación social y política.

Por otro lado, la consolidación —aun cuando ubicada localmente— de un estilo de trabajo que tiene características peculiares en su forma y contenido, y que implica una nueva forma de relación entre los agentes externos y la base social, tiene también un potencial significativo de expansión. Esto se percibe con claridad en el tipo de demandas que en la actualidad numerosas organizaciones campesinas plantean al Estado, reclamando una nueva forma de relación y reconocimiento de sus prioridades, que en alguna medida puede ser atribuida a una práctica renovadora que enriqueció el acervo histórico de los sectores campesinos y de la cual sin duda las entidades privadas han formado parte ²¹.

En síntesis, entonces, la importancia de las entidades no gubernamentales respecto de los sectores campesinos debe buscarse en la puesta en marcha de procesos de acción que han revalorizado la organización como eje de referencia para la comunidad local y para los agentes externos, y que simultáneamente han permitido acumular experiencia y capacidad de movilización social, aun por sobre eventuales momentos de retroceso e incluso desarticulación de las organizaciones de base.

4. *Algunas reflexiones finales*

Al plantear estas consideraciones deseamos retomar algunas preocupaciones que han estado, implícita o explícitamente, presentes en este trabajo, y que tienen que ver en última instancia con la problemática del desarrollo en su nivel más general y, en lo particular, con la perspectiva de los sectores campesinos frente a una dinámica que tiende a asediarlos en todos los frentes. Por cierto, este tipo de reflexiones no se agota con la experiencia proveniente desde las agencias privadas; no obstante, estimamos que su práctica cotidiana puede contribuir a iluminar la discusión que proponemos.

4.1. *La necesidad de un nuevo desarrollo*

Se asiste en la actualidad a un creciente cuestionamiento de los modelos de desarrollo imperantes, tanto desde perspectivas económicas y políticas, cuanto desde ángulos éticos y filosóficos. Para algunos, este cuestionamiento nace por estar hartos de desarrollo; para otros, como es nuestro caso, precisamente por no tenerlo.

De cualquier modo, las críticas surgen, en el caso de los países que han alcanzado un mayor nivel de bienestar material, por el hecho de que ello, por sí solo, no resuelve problemas fundamentales de la vida humana, porque atenta contra el medio ecológico y la subsistencia del sustrato material de la vida, y en definitiva porque promueve una distorsión de valores sociales e individuales que conmueve profundamente los cimientos ideológicos y culturales sobre los cuales se edificaron los modelos de desarrollo.

Para nosotros, la preocupación surge desde una óptica diferente. Basta con analizar las estadísticas o acercarse físicamente a las condiciones de vida predominantes en las áreas rurales de concentración campesina, para constatar la mantención de situaciones de miseria incompatibles con

²¹ Por cierto, podrá discutirse cuán importante han sido en este sentido y las opiniones serán muy diversas; no obstante, está fuera de cuestión su carácter pionero respecto a una nueva manera de ver el desarrollo campesino y sus organizaciones.

cualquier visión política, ética o filosófica, de raíz humanista, y que en consecuencia ponga énfasis en el desarrollo integral del hombre²².

A lo anterior debe sumarse también la frustración generada por el fracaso —en mayor o menor grado— de numerosas tentativas de promoción del desarrollo, los ejemplos de grandes proyectos cuyos recursos quedaron aprisionados en la maraña burocrática e institucional o que terminaron por asfixiar a las organizaciones campesinas, imponiéndoles prioridades y ritmos ajenos a ellas, nos eximen de mayores comentarios. Por otro lado, las experiencias modernizantes, que predominaron casi uniformemente en los esfuerzos de desarrollo, entendiendo por tal una masiva incorporación de tecnología (especialmente de fertilizantes, agroquímicos y mecanización), y una acelerada mercantilización de la economía campesina, acabó frecuentemente aumentando la fragilidad y dependencia del mundo campesino ante los avatares del mercado, sin conseguir resolver realmente sus problemas prioritarios y, lo que es peor, muchas veces agravándolos.

La pregunta obvia es qué hacer frente a este cuadro, y ciertamente las interrogantes continúan siendo mucho más abundantes que las respuestas. No se trata, por cierto, de proponer un regreso a formas de autarquía campesina, absolutamente inviables e inapropiadas, dada la evolución de los procesos históricos en los cuales los campesinos se insertan, sino de encontrar caminos que rescaten la dimensión procesual que tienen los problemas del desarrollo.

Quizás las respuestas deban buscarse más que en el mesianismo ideológico y político en un regreso a las raíces culturales, históricas y tecnológicas que han permitido la subsistencia campesina ante condiciones tan adversas. La recuperación de la modestia en los objetivos, el respeto a las prioridades de los propios interesados, el desarrollo de una mayor autonomía de las organizaciones de base, la orientación de la acción prioritariamente hacia la satisfacción de las necesidades básicas, la insistencia en la promoción de valores solidarios, en la participación democrática y en la gestión colectiva, son aspectos del problema que, a despecho de parecer antiguos, se mantienen plenamente vigentes.

En nuestra opinión, es allí donde la experiencia de las agencias privadas puede ser de singular importancia, pues éstas, sea porque el volumen de recursos que manejan y la escala de las actividades que promueven son pequeños y ubicados localmente, o especialmente porque son partícipes de un enfoque que cuestiona la manera tradicional de encarar el desarrollo, son portadoras de una práctica que sin duda se acerca más a la realidad del mundo campesino que aquella predominante en los grandes centros burocráticos de planificación, o en las entidades cuya preocupación no logra superar el ámbito de la reflexión teórica.

En otras palabras, para aquellos que nos inscribimos en la inquietud vital de replantear la utopía, que renueve el compromiso profundo con el desarrollo humano en concreto, que articule las diferentes dimensiones y preocupaciones presentes en los sectores populares en general, que permita a éstos apropiarse de su desarrollo, como un proceso endógeno a su mundo

²² A este respecto somos deudores de numerosas lecturas, entre las cuales destacamos: BENGHOA, José: *Cuestiones de Desarrollo Rural Alternativo*. GIA. 1982, Santiago de Chile; IGLESIAS, Enrique: *Desarrollo y Equidad, el Desafío de los años 80*. CEPAL, 1982; OEA, *La Situación del Desarrollo Social en América Latina*. Washington, 1983; E. F. SHUMACHER, *O negócio é ser pequeno* (small is beautiful). Ed. Zahar, Brasil, 1981; ALVIN TOFLER: *A Terceira Onda*. Ed. Zahar, Brasil, 1982.

y no como una imposición externa, la práctica social concreta, aun cuando sea en pequeña escala, es de fundamental importancia.

Vinculado a lo anterior, otra de las preocupaciones que se ha generalizado en los últimos años es la recuperación y fortalecimiento de la práctica democrática. Las recientes experiencias autoritarias que ha marcado tan profundamente la América Latina, parecen haber revalorizado la significación del ejercicio democrático y, por ende, de las experiencias en las cuales la acción está marcada por el signo de la participación.

Es claro que el fortalecimiento y profundización de la democracia pasa por la práctica permanente de la participación en las decisiones, en los diferentes niveles de la sociedad, y por una rearticulación del tejido social, capaz de darle vida efectiva.

Es más, la crisis vivida por los sistemas democráticos sugiere también la necesidad de replantear sus bases sociales de sustentación y el contenido de los proyectos que cobija, y en ambos casos la presencia de los sectores populares parece indispensable para otorgarle legitimidad y estabilidad, y en ese sentido la contribución que durante los años de autoritarismo han efectuado la Iglesia y numerosas entidades privadas es incuestionable²³.

4.2. *El Estado y las instituciones no gubernamentales*

Una de las conclusiones que la experiencia ecuatoriana permite formular es la necesidad de mantener la autonomía de las agencias privadas respecto del aparato estatal, sin perjuicio de los contactos y convenios que se puedan establecer.

Ello responde a diferentes criterios ordenadores, entre los cuales destaca la necesidad de concebir la acción de las agencias privadas de una manera autónoma, que no ata su margen de movilidad a la presencia de ciertas coyunturas favorables (como la actual), y que entiende que su trabajo se desarrolla en una órbita diferente a la estatal.

No se trata entonces de entender el trabajo desde el sector privado, como alternativo o sustitutivo a la acción del Estado, puesto que en última instancia es el conjunto de la sociedad quien debe dar respuesta a sus problemas esenciales, y en ese sentido el rol del Estado es indispensable.

Tampoco se trata de pensar la acción de las agencias privadas como complementaria a las actividades del Estado, entregándoles a éstas lo que aquél no está en condiciones de hacer. Nos parece que una perspectiva más adecuada es ubicar el trabajo al nivel del desarrollo de una práctica capaz de generar opciones susceptibles de ser recuperadas y ampliadas socialmente, que a la vez que procura dar respuestas ante situaciones de apremio material concreto —y cuanto más amplias y eficientes sean, mayores serán las posibilidades de impacto sobre la realidad— es capaz de alimentar un proceso de reflexión y creación colectiva que avance en la dirección de repensar el desarrollo sobre la base de enfatizar la participación directa de todas las actores sociales involucrados.

Otro elemento importante de la reflexión dice relación con el proceso de transferencia teórica-metodológica y político-institucional a que se

²³ Además del caso ecuatoriano, que sin vivir períodos autoritarios extremos sufrió la pérdida de su sistema democrático, la presencia de la Iglesia y de organismos no gubernamentales en Chile, Argentina y Brasil ha sido altamente significativa tanto en legitimar las demandas democráticas cuanto en promover una práctica que alentaba y difundía estos valores.

aludió antes. Parece evidente que este es uno de los mecanismos de mayor influencia potencial con que han contado los organismos privados en Ecuador, y se trata de una opción no necesariamente repetible en el corto plazo, vista la conjugación de diversos factores que la hicieron posible, varios de los cuales desde un comienzo han estado marcados por la transitoriedad. Con todo, es bueno recordar que la adopción por parte del Estado de un discurso, e incluso de algunas prácticas específicas, no garantizan automáticamente la absorción de una nueva visión de la realidad campesina.

En efecto, las definiciones normativas e incluso operativas del aparato estatal, si no están acompañadas de una óptica y un contenido renovador, serán en la práctica iguales a las que tradicionalmente se han puesto en ejecución. Un ejemplo de ello son los proyectos integrados, que a pesar de todos los esfuerzos continúan siendo una suma de agregados sectoriales puestos en marcha, desarticuladamente, y que mantienen los mismos vicios de enfoque del pasado²⁴.

Con ello queremos recalcar, primero, que también la readecuación del quehacer estatal es parte de un proceso social más amplio y de largo plazo, y en segundo término insistir sobre la idea de que las actividades de las agencias privadas, con su peculiar enfoque y estrategia de trabajo, no son transferibles al sector público, y mucho menos a partir de una visión solamente institucional, de manera que, sin perjuicio de los esfuerzos que a este nivel se efectúen, queda en pie la necesidad de estimular a las organizaciones de base para que, como producto de su propio fortalecimiento, induzcan una reformulación de la acción pública en función de las características de sus interlocutores campesinos.

4.3. *Perspectivas futuras*

Al concluir deseamos apuntar algunos elementos de análisis que pueden ser de utilidad en la discusión de futuros cursos de acción de las instituciones preocupadas de apoyar el desarrollo campesino en el Ecuador. La primera constatación tiene que ver con el contexto estructural en que éstas se mueven, y allí todo parece indicar que las tendencias de modernización capitalista continuarán siendo la nota dominante, con las consecuencias ya anotadas para la economía campesina en términos de asedio y diferenciación. Tal vez deba agregarse que la situación de contracción general, y la crisis de la expansión económica basada en el auge de la exportación petrolera, puede acentuar las características más negativas del modelo de desarrollo, propiciando una mayor expropiación de los sectores campesinos, mediante diferentes mecanismos de mercado, y disminuyendo al nivel del apoyo estatal conseguido durante estos años.

No hay duda de que si ese es el cuadro futuro, el papel de "instituciones refugio" antes destacado, tanto en términos materiales como ideológicos e institucionales, se verá reforzado no tanto por voluntad de las agencias privadas, e incluso contra la voluntad de ellas, sino por la propia presión de los sectores campesinos, que buscarán respuestas allí donde tienen alguna posibilidad de encontrarlas.

Ello planteará nuevos desafíos a los organismos privados, que han hecho buena parte de su experiencia durante el período de expansión económica y en general de crecimiento del movimiento campesino, aun con los momentos de reflujos ya destacados, lo que en cierta medida facilitó parte de su trabajo. No es difícil presumir, también, que la llegada de

²⁴ Ver Políticas Agrarias, Colonización y Desarrollo Rural en Ecuador. *Ibid.*

tiempos difíciles en lo económico puede traer aparejada una aceleración de los conflictos sociales latentes en el campo, frente a lo cual la sana práctica de respetar la autonomía de las organizaciones, particularmente en lo que respecta a su proyecto político, parece ser más decisiva que en el pasado, lo cual no quiere decir marcar distancias, sino entender que existen diferentes ámbitos de la problemática campesina, algunos de los cuales no siempre están cubiertos a partir del apoyo institucional externo.

Además de esas probables modificaciones del marco contextual, la propia práctica mantendrá vigentes varios de los desafíos que han acompañada la vida institucional de los organismos no gubernamentales, entre los cuales tienen especial relevancia aquellos vinculados a la traducción de los postulados conceptuales más generales en conductas operativas específicas, la que, como la experiencia demuestra, es un proceso de aprendizaje no exento de errores. De igual manera, la tensión permanente entre una práctica social, que busca ser renovadora, y la tentación de aislarla de un medio que la mira con indiferencia o la rechaza continuará presente y no está de más apuntar que la creación de "microclimas" sociales y políticos es una de las mayores tentaciones y a la vez uno de los mayores riesgos que están presentes en el trabajo de las instituciones privadas.

Todo lo que se ha señalado a lo largo de estas páginas nos lleva a reafirmar nuestro convencimiento acerca de la importancia del trabajo de los organismos no gubernamentales, en las diferentes dimensiones que aquí se han destacado y en otras que pueden haberse omitido. En verdad, su permanencia y fortalecimiento no pueden dejar de alentar la esperanza de que la maduración de nuevas opciones de desarrollo rural, en las cuales los campesinos sean efectivamente sujetos determinantes, no sólo es una necesidad, sino también una posibilidad tangible, que estará más próxima en la medida en que sepamos interpretar las señales y potenciar la experiencia que la práctica social concreta va entregando.
