

6. La necesidad de una nueva visión de desarrollo rural en el Ecuador

Luciano Martínez Valle

1. Introducción

El Ecuador es uno de los países de América Latina que hasta principios de este siglo sirvió como laboratorio de varias experiencias de desarrollo rural. No obstante, los problemas finiseculares de los campesinos y pobres rurales no se solucionaron, ni tampoco encontraron espacio importante en el diseño de las políticas públicas.

Las tres experiencias más importantes de desarrollo rural (1980-2006) denominadas sucesivamente como proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI), Proyecto Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) y Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), centradas en una perspectiva agrarista no lograron solucionar ni los urgentes problemas económicos, peor los sociales y culturales que aquejaban a los campesinos pobres de los territorios rurales del país. Estos proyectos, han sido exhaustivamente criticados, principalmente por carecer de una visión territorial y no considerar como eje central las estrategias económicas y sociales de los actores sociales (Martínez Valle, 2003; 2009).

En este artículo, más que discutir los fracasos de los proyectos de desarrollo rural implementados en el país, hacemos una reflexión sobre la importancia de la dimensión territorial y dentro de ella del rol de los actores sociales y del capital social como pilares estratégicos de un

repensar el desarrollo rural en la actual coyuntura del capitalismo en crisis y el nuevo retiro del Estado de las políticas públicas hacia el campo.

En una primera parte, analizamos desde una perspectiva crítica los resultados de las experiencias de desarrollo rural implementados en el país desde 1979 hasta el 2006. En una segunda parte abrimos la discusión sobre cómo entender el desarrollo rural en el contexto territorial. En una tercera parte, esbozamos el enfoque del desarrollo rural a partir de los actores en el territorio y finalmente, planteamos ciertos lineamientos que podrían servir para el diseño de políticas públicas desde abajo.

2. Una somera visión de los proyectos de Desarrollo Rural en Ecuador

En los últimos treinta años del siglo pasado, en el Ecuador se implementaron una serie de proyectos de desarrollo rural (DRI) de las más variopintas tendencias apoyados por organismos financieros internacionales (BM, BID) o de organizaciones internacionales (FIDA, FAO) y por supuesto de una constelación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales. En este artículo, nos interesa rescatar algunas lecciones aprendidas de los más importantes proyectos, es decir de aquellos que tuvieron una dimensión nacional en tanto experiencias de Desarrollo Rural.⁵¹

Los primeros proyectos DRI empezaron en el país desde 1979 y buscaban influenciar un área de 1.2 millones de hectáreas y beneficiar a 465 mil personas de bajos ingresos a través de 17 proyectos a nivel nacional (Chiriboga, 1984, p. 132). De hecho, la mayoría de estos proyectos se efectuaron en áreas de campesinos capitalizados, con el objetivo de

⁵¹ Hay que mencionar que en los años setenta del siglo pasado, surgieron también otras iniciativas tanto del mismo Estado, como por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal” (FODERUMA) en 1978, así como de la iglesia católica a través del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, origen de la ONG (FEPP) en 1970. No obstante, estas experiencias no tuvieron un alcance nacional, aunque estuvieron concentradas en áreas indígenas de la Sierra. Más tarde, el Banco Mundial impulsó el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE) entre 1998 y 2002, un verdadero “banco de ensayo” de las virtudes del capital social conceptualizado como capacidad organizativa y que tampoco solucionó el problema de la pobreza en áreas indígenas (Bretón, 2001).

incrementar la producción a través de la incorporación de nuevas tecnologías, libreto que se aplicó también en áreas de campesinos pobres.

Si bien en el lenguaje justificativo de los DRI se mencionaba la disminución de la pobreza y marginalidad rural como los principales objetivos, sin embargo, al no existir políticas redistributivas de tierra ni tampoco mayor participación social de los campesinos, estos proyectos terminaron beneficiando a campesinos capitalizados, dotados de recursos en tierra y que conformaban una minoría en los territorios de intervención (Chiriboga, 1984). El objetivo final de los DRI fue incorporar a campesinos capitalizados en la producción para el mercado interno, la agroindustria e incluso en algunas áreas para la exportación. Tanto la utilización de tecnología moderna, el crédito, y la infraestructura productiva estaban supeditados al incremento de la productividad y por lo mismo no todos los campesinos podían responder a esta demanda, lo que generó un proceso importante de diferenciación social dentro de los territorios y entre los territorios, pues algunos de los proyectos también se implementaron en áreas donde predominaban los campesinos pobres.

Fuera de los objetivos productivistas, al menos en esta primera generación de proyectos DRI, no se vislumbró para nada políticas que tengan relación con una dimensión territorial. Predominaba un enfoque proyectista agropecuario, aunque era evidente que muchos de los problemas por los que atravesaban los productores, cualquiera fuera su tamaño, estaban relacionados con el crédito, la comercialización y la tecnología, factores que se concentraban física y socialmente en las ciudades pequeñas o intermedias de los territorios donde se ejecutaban los DRI. De esta forma, se empobrecía la realidad en la que actuaban estos productores, vistos solo con la lupa agropecuaria y sin considerar ni los flujos o relaciones intraterritoriales, peor los flujos extraterritoriales en los cuales ya estaban insertos los productores rurales desde la mitad del siglo pasado.

La segunda experiencia ensayada en el Ecuador fue el Proyecto Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) entre 1990-2000, un típico proyecto agrarista diseñado para campesinos con buenas tierras, cultivos mercantiles, experiencia en adopción de tecnologías, pero no

necesariamente para los campesinos pobres, especialmente la población indígena de la Sierra. Este proyecto logró algunos éxitos en áreas de campesinos mercantiles de la Costa, pero no logró cumplir con objetivos relacionados con la eliminación de la pobreza, la mitigación de la migración y la creación de empleo rural. Tampoco se logró dinamizar las capacidades empresariales existentes en los territorios, pues no se consideraron las reales iniciativas locales. Finalmente, este proyecto no se caracterizó por un trabajo conjunto con las organizaciones sociales locales en relación con una mayor sostenibilidad de los componentes productivos o no productivos.

Una tercera gran experiencia fue el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL) implementado entre 2002-2006. Al contrario de las anteriores, este proyecto contemplaba los encadenamientos productivos y servicios financieros como base del desarrollo local y además una propuesta para incluir a los actores y gobiernos locales en las decisiones. Este proyecto se concentró en seis zonas que anteriormente ya había sido objeto de intervención del PRONADER y algunas incluso de los proyectos DRI. Una constatación de que no se consideró para nada las reales necesidades de los productores sino más bien la posible efectividad de la intervención.

En estas áreas también predominaban campesinos “viables” pero esta vez se buscaba su encadenamiento con los agronegocios existentes en los territorios. De allí, el énfasis puesto en la creación de capacidades empresariales que no fueron más allá de preparar el terreno fértil para concretar encadenamientos desregulados con empresas monopólicas presentes en estos territorios y que se desarrollarán fuertemente en esa década (Yumbra Mantilla, 2011; Martínez Godoy, 2016). Por último, una debilidad central de esta tercera experiencia fue la ausencia del capital social tanto por la generalización de prácticas clientelares entre los campesinos y la poca capacidad asociativa para enfrentar a los agronegocios en las nuevas relaciones que se establecían con los productores campesinos (Martínez Valle, 2009).

Finalmente señalemos que un importante porcentaje de los productores rurales que participaron en estas 3 experiencias de desarrollo

rural eran campesinos minifundistas o con poca tierra, por lo mismo, con pocas posibilidades de responder a los objetivos agraristas-productivistas de los proyectos. No obstante, estos campesinos al menos en el caso de la Sierra desplegaban iniciativas en otras ocupaciones no agrícolas que nunca fueron consideradas como importantes en el diseño y ejecución de estos proyectos.

Tabla 1. Características de Proyectos de Desarrollo Rural implementados en Ecuador 1980-2006.

Variables	DRI (1979-1988)	PRONADER (1990-2000)	PROLOCAL (2002-2006)
Sujetos sociales	Campesinos viables	Campesinos con recursos	Micro empresarios
Enfoque	Agropecuario	Agropecuario	Encadenamientos productivos
Impacto en el ingreso	Bajo	Bajo	Positivo en la Costa
Impacto en el empleo	Bajo	Bajo	Bajo
Participación actores sociales	Nulo	Bajo	Medio
Dimensión ambiental	No	No	Si
Pluriactividad	No	No	No

Frente a estas experiencias de desarrollo rural implementadas desde arriba, hay que destacar que en el caso ecuatoriano existen algunos procesos exitosos de desarrollo territorial que no han sido objeto de este tipo de intervención por parte de ONGs o del Estado. Un claro ejemplo de ello es el caso de la Provincia de Tungurahua, catalogada por el RIMISP como un territorio ganador en el contexto de la región (Berdegú y Meynard, 2012). Si bien este no es el espacio para explicar en profundidad la génesis y consolidación de ese proceso, podemos puntualizar algunos aspectos centrales que explican su éxito: predominio de una estructura agraria democrática, es decir de pequeñas propiedades; ubicación geográfica estratégica entre la Sierra-Costa-Amazonía; disponibilidad de buena infraestructura física interna y externa; intensa relación campo-ciudad con el eje ubicado en la ciudad de Ambato; papel proactivo del

capital comercial en las relaciones campo-ciudad; construcción y difusión de conocimientos locales; iniciativas de los pequeños productores vinculados a la pluriactividad; ausencia de proyectos de desarrollo implementados por ONG y el mismo Estado. Pero es importante señalar que se trata de un proceso de largo aliento que se empezó a construir desde principios del siglo veinte y que ahora ha sido impulsado por el gobierno local (Martínez Valle y North, 2009).

3. El desarrollo rural en el contexto territorial

Una de las principales falencias de las políticas de desarrollo rural consistió en hacer caso omiso del contexto territorial en el cual se implementaban. El territorio era considerado como un espacio geográfico que permitía identificar recursos valorizables en el mercado, sin considerar ni las dimensiones histórico-sociales ni culturales que conformaban la trama de las sociedades rurales.

Retomando la noción de territorio como “la construcción de un espacio abstracto de cooperación entre actores con un anclaje geográfico que permite aprovechar recursos particulares y plantear soluciones inéditas” (Pecqueur, 2000, p. 15), podemos avanzar en una concepción del desarrollo rural centrada en una perspectiva no sectorial. Esto implica pensar el espacio rural en una dimensión más amplia, incluyendo la pluriactividad más allá de la agricultura (artesanía, comercio, servicios, industria, etc.); la presencia de múltiples actores sociales más allá del campesinado (asalariados, comerciantes, empresarios, etc.), la presencia de empresas nacionales y transnacionales más allá del espacio local y existencia de conflictos sociales entre los diversos actores presentes en los territorios.

Por lo mismo, el territorio no es solo un espacio geográfico, ni el conjunto de recursos naturales, ni sólo las actividades económicas, sino ante todo el producto de la “construcción social” de actores y organizaciones en un espacio multidimensional y complejo, en un campo

social en donde hay conflictos, intereses y poderes de acuerdo a la disponibilidad de capitales, a la posición que ocupan los agentes sociales (individuales y colectivos) y a las estrategias desplegadas por ellos (Bourdieu, 2013).

Si bien la teoría del desarrollo territorial rural que últimamente se ha difundido en América Latina liderada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), ha terminado fagocitando al desarrollo rural, es importante precisar que se trata de una vertiente economicista que privilegia la capacidad para competir en los mercados en base a la utilización de recursos locales, evitando los conflictos sociales en base a las coaliciones de actores de desigual peso organizativo, económico y político. Por lo mismo, marcamos una diferencia respecto a esta versión del Desarrollo Territorial Rural “elaborada a medida de las necesidades de control social y reproducción capitalista (Montenegro Gómez, 2007).

El espacio rural lejos de ser homogéneo, se caracteriza por su heterogeneidad económica, social y cultural, por lo mismo, no existen territorios que permitan el diseño de políticas de desarrollo rural sin considerar su especificidad estructural. Así, por ejemplo, existen territorios más agrícolas y otros más pluriactivos; territorios más dinámicos desde el punto de vista económico y por lo mismo más integrados respecto a la economía de mercado, pero también territorios con una vinculación mercantil marginal. Existen territorios con una alta densidad de capital social, otros con débiles niveles de organización.

Con frecuencia se utilizan tipologías elaboradas en base a variables solo cuantitativas (PIB per cápita y tasa de crecimiento), que dan como resultado la presencia de territorios ganadores y perdedores (Silva Lira, 2005). Si bien estos intentos de clasificación permiten operacionalizar ciertas intervenciones de políticas públicas, carecen de indicadores más cualitativos que incluyan también el desarrollo social y organizativo que permitan visibilizar otras dinámicas presentes en el territorio, por ejemplo, el “capital social” que tiene potencialidad para apalancar factores económicos todavía débiles o embrionarios.

Las políticas relacionadas con el desarrollo rural, adolecieron de esta falla, al considerar que en el medio rural existían sociedades homogéneas,

con predominio de actividades agrícolas y que solo faltaba un paquete tecnológico (input externo) productivista para alcanzar el milagro de salir de la pobreza rural. Este también era el caso de las políticas de desarrollo rural implementadas en la Unión Europea, centradas en una definición sectorial-agrícola que no lograba “resolver los problemas de sostenibilidad económica y social de este tipo de áreas en el mediano y largo plazo” (Saraceno, 2002, p. 179).

En realidad, la sociedad rural mantenía relaciones complejas hacia dentro y fuera de los territorios, la mayoría de ellas, intermediadas por el mercado (Schneider, 2004). Un mercado en donde intervienen actores sociales concretos que construyen un espacio mercantil imponiendo su lógica, sus relaciones sociales, su cultura y pertenencia a un territorio determinado. El proceso de dinamización de los mercados, entonces, no depende solo de actores o variables externas al territorio, sino también del grado de habilidades y conocimientos que dispongan los actores locales y las organizaciones existentes en un territorio determinado, es decir de su “sello particular”, que tiene una estrecha relación con los aspectos históricos y culturales de un territorio determinado (Hewitt de Alcántara, 1993). Nos referimos a los procesos de construcción social del mercado, poco estudiados hasta ahora en América Latina, pero imprescindibles para explicar el funcionamiento real de los territorios (García-Parpet, 2003).

La disponibilidad, sea de capital humano o de capital social, marca la diferencia entre la viabilidad o no del desarrollo territorial. No se puede impulsar políticas públicas innovadoras si la mayoría de la población no tiene un nivel básico de educación, lo que implica la erradicación del analfabetismo sobre todo entre la población femenina rural de origen indígena. Los ejemplos de territorios exitosos, demuestran en todos los casos un nivel de educación elevado entre su población, incluyendo a las mujeres. Ellas, con frecuencia, se convierten en actores centrales de estrategias económicas familiares, lo que significa una doble ventaja para las comunidades: empoderamiento de la mujer que permita un elevado

grado de participación a nivel local y creación de capacidades “empresariales” endógenas.⁵²

El acervo de capital social, en tanto recurso actual o potencial que dispone una persona o una comunidad y que implica la existencia de relaciones de reciprocidad y solidaridad, redes sociales y vínculos hacia afuera, es un importante elemento soldador que puede generar las condiciones para capitalizar la presencia de otros capitales en el territorio. No solo sirve a las familias y comunidad para posicionarse en un determinado campo social, sino también para consolidar otros capitales (financiero, ambiental, económico). En un territorio determinado, pueden existir estos capitales, pero pueden ser usados en forma utilitaria individual, en perjuicio de la comunidad. Un recurso ambiental, por ejemplo, un bosque nativo, podría tener una utilidad racional económica de uso individual a través de la cual, simplemente desaparecería este recurso o podría ser manejado desde una lógica colectiva, pero para ello se necesita disponer de capital social (Ostrom, 2000). Algunos sociólogos que han estudiado el caso italiano desde esta perspectiva señalan que en aquellos territorios donde existen fuertes “bases asociativas o cultura cooperativa”, existen condiciones favorables para el diseño de políticas públicas para salir del atraso (Bagnasco, 2000).

4. El desarrollo rural desde los actores (agentes) sociales⁵³

La gran mayoría de los análisis sobre el desarrollo rural ponen énfasis en la necesidad de considerar el rol de los actores sociales no solo en la construcción de las políticas públicas sino en el mismo proceso de implementación de programas y proyectos que existen en el medio rural.

⁵² Las correlaciones elaboradas para varios cantones de la Sierra en el caso ecuatoriano, demuestran que a más nivel de educación, menor desigualdad y menor nivel de pobreza (Martínez y North, 2009).

⁵³ En este artículo utilizamos el concepto de actor social en una dimensión próxima al de “agente social” empleado por Bourdieu (2016), para diferenciarlo de la visión del sujeto individual que actúa bajo la lógica de la “elección racional” desvinculado de la colectividad y del contexto social en el que encuentra inserto.

Ahora bien, como lo hemos mencionado, existen múltiples agentes sociales en el espacio rural, lo que dificulta el diseño de políticas homogéneas. Además, los agentes implementan estrategias altamente diversificadas tanto a nivel familiar como colectivo, lo que requiere repensar el significado del concepto de estrategia. Para Bourdieu (1994), el concepto de estrategia está relacionado con el de campo social y habitus. Como lo plantea este autor, un agente social (individual o colectivo), implementará diversas estrategias en un campo social determinado, lo que significa incorporar su habitus proveniente de su experiencia individual y social y potencializarlo de acuerdo a la disponibilidad de capitales (económico, social, cultural, simbólico) que disponga.

Como lo hemos señalado, en el caso ecuatoriano, el diseño de políticas de desarrollo rural no ha respondido a demandas explícitas de los productores rurales sino más bien a las iniciativas provenientes de organismos internacionales como el BID, FIDA, FAO, etc., apoyadas por ONG's nacionales y extranjeras, dentro del contexto de la ola de políticas desarrollistas que se implementaron en la región, especialmente durante los años 80 y 90. Incluso en coyunturas donde se dinamizó el movimiento social especialmente el indígena hacia los años 90, la respuesta del Estado no fue la esperada y no se logró un viraje substancial en la orientación de las políticas hacia el sector rural. La prueba de ello es que la expedición de la Ley de Desarrollo Agropecuario en 1994 no benefició al movimiento indígena ni a los campesinos pobres, sino más bien consolidó los intereses de los sectores empresariales del campo.

Los únicos actores sociales que han ejercido influencia en el diseño de políticas públicas hacia el sector rural han sido los sectores empresariales como las Cámaras de la Producción y organizaciones de grandes productores de commodities para la exportación (banano, palma africana, flores, camarones, etc.), además de las empresas de comercialización y servicios muchas de ellas vinculadas a empresas multinacionales y en menor medida, organizaciones de medianos productores articulados a cadenas productivas. Los actores sociales subordinados a pesar de su importante presencia en el escenario político ecuatoriano a través de las

movilizaciones de los años noventa, no han logrado concretizar sus demandas en políticas públicas que los beneficien.

En el caso ecuatoriano, se constata un progresivo debilitamiento organizacional de los actores sociales subordinados en el campo a partir de los años 90. Un primer elemento explicativo de este deterioro organizativo se explica en gran parte por la consolidación del modelo neoliberal en la economía a partir de los años 80, los pocos cambios estructurales obtenidos luego de las movilizaciones indígenas de los años 90 y el desmantelamiento de las políticas DRI ocurrido a mediados de la década del 2000. Como muy bien lo señala Garretón (2001, p.40), la vieja matriz socio/política basada en el rol de los sindicatos-partidos ha sido reemplazada por una nueva matriz más diversificada, pero al mismo tiempo con mayores dificultades para crear “un sujeto social central”. Es probable entonces, que el movimiento indígena en el caso ecuatoriano haya aspirado a ocupar este sitio, pero lamentablemente su “enconchamiento” etno-culturalista generó una crisis interna y externa, es decir, perdió las alianzas con otros sectores populares de la sociedad y se debilitó internamente al crearse otras organizaciones indígenas de carácter nacional (Martínez Valle, 2005).

Garretón (2001) señala 3 factores que estarían dificultando la constitución de actores sociales y que perfectamente se puede aplicar al medio rural en el caso ecuatoriano: a) la segmentación entre las personas y grupos que están dentro del sistema socio-económico y los que están fuera; b) la emergencia de una nueva matriz socio-política; c) los impactos de los cambios culturales y las nuevas demandas más diversificadas y subjetivas. Esto lo lleva a plantear que en las actuales condiciones es muy “difícil la generación de actores coherentes y estables”. Pero al mismo tiempo esto implica el surgimiento de una variedad de formas de lucha, movilizaciones que no estaban en el libreto anterior, pero que no conducen necesariamente a la formación de un “nuevo movimiento social central” (Garretón, 2001, p. 42).

Un segundo elemento explicativo de esta debacle organizativa es sin duda el bajo nivel de capital social en el medio rural, especialmente en la Costa ecuatoriana. La presencia de un “clientelismo” bastante extendido

entre las organizaciones rurales era un obstáculo para la consolidación de prácticas democráticas entre los campesinos organizados, así como para la ampliación de prácticas asociativas y colaborativas con otros grupos o asociaciones presentes en los territorios (Martínez Valle, 2009). La organización de los campesinos de la Costa no iba más allá de organizaciones de base sin mayores posibilidades de ascender a niveles regionales o territoriales (Organizaciones de Segundo Grado), lo que sin duda era un obstáculo para la coordinación con los gobiernos locales.

Así, por ejemplo, en las áreas campesinas productoras de arroz en la Cuenca del Guayas, prácticamente desaparecieron una serie de organizaciones regionales que entraron en crisis a partir de los años 80, debido a la incapacidad para responder a las demandas de bienes y servicios de los campesinos incorporados al mercado y que fueron cubiertas por comerciantes y prestamistas (Guerrero, 2012). Otro estudio centrado en la región de Manabí menciona cómo entraron en crisis organizaciones cooperativas vinculadas al café (principal producto de este territorio), para dar paso a otro tipo de organizaciones más centradas en los servicios y sobre todo en la respuesta adaptativa a las iniciativas de desarrollo rural (proyectos DRI) impulsadas desde el Estado (Guerrero, 2013). Existen también pequeñas iniciativas desplegadas por la iglesia católica a través de sus equipos de pastoral, enfocadas en la comercialización, ahorro y crédito, insumos agrícolas, etc., que buscan la organización de campesinos pobres en la Cuenca del Guayas (Guerrero, 2012). Estas organizaciones de dimensión local, si bien pudieron generar propuestas de alivio a la pobreza rural, no lograron convertirse en actores de peso político importante como para influir en las políticas públicas.

Un tercer elemento explicativo atañe a las transformaciones ocurridas en el sector rural durante los últimos 30 años que han conllevado a un paulatino proceso de desvalorización del campo y al surgimiento de alternativas ocupacionales más rentables en la ciudad que atraen sobre todo a la población más joven. Los actores sociales han cambiado de escenario y por lo mismo de demandas. Esto podría explicar, por un lado, la debilidad organizativa en torno a la demanda por la tierra y por otro, el incremento organizativo en torno a los servicios, la comercialización, el

ahorro, el crédito, etc., que no tienen mayor relación con la actividad agropecuaria sino más bien con la satisfacción de necesidades básicas de la población rural. Así, por ejemplo, la Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN) una de las organizaciones indígenas y campesinas más fuertes del país, al privilegiar las demandas por tierra y soberanía alimentaria de los campesinos andinos, no considera las demandas por una mejor integración al mercado de los campesinos de la Costa, productores de commodities, como el cacao, (Henderson, 2017). Esta constatación confirma que la vinculación al mercado se ha intensificado durante los últimos años no solo a partir de la producción de commodities agropecuarias, sino de otros procesos como la migración, el incremento de trabajadores asalariados temporales y permanentes, las actividades no-agrícolas, etc.

5. El abandono de las políticas de Desarrollo Rural por parte del Estado

En el caso ecuatoriano es interesante destacar que las políticas de desarrollo rural fueron implementadas en una coyuntura de aplicación de políticas neoliberales y posteriormente, perdieron importancia justamente, cuando se efectuó un retorno del Estado en base al diseño de políticas neokeynesianas hacia fines de los años noventa. Así, durante el gobierno de Correa (1997-2017) se abandonó progresivamente el desarrollo rural en beneficio de una política agraria que se concentró en el apoyo a la agricultura empresarial-capitalista capaz de generar divisas y aporte al crecimiento del PIB. Dentro de esta visión economicista quedaba poco margen para la agricultura familiar-campesina. Muchas de las expectativas que se habían formado entre las organizaciones campesinas sobre un reparto más equitativo de tierra y un rol protagónico de la agricultura familiar, quedaron archivadas en beneficio de un pragmatismo de corte económico que beneficiaba a los agronegocios.

El gobierno de Correa se caracterizó por apoyar la consolidación del agronegocio como el eje del desarrollo del capitalismo agrario. Esto no solo significó el apoyo financiero a nuevos y viejos cultivos de exportación, sino que generó también procesos de concentración de tierra, especialmente en áreas productoras de palma africana, banano, caña de azúcar ubicadas en la Costa ecuatoriana y en áreas donde las empresas forestales desestabilizaron a comunidades de afroecuatorianos en la Provincia de Esmeraldas y a comunidades indígenas de la Amazonía (Martínez Valle, 2014). El resultado fue que importantes territorios de campesinos quedaron reducidos a bolsones de mano de obra barata en beneficio de los agronegocios, con los consabidos procesos de precarización, pobreza y falta de organización.

No obstante, el gobierno de Correa disponía de un instrumento importante de política pública como la “Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria” (LORSA)⁵⁴ que incluía justamente dos objetivos vinculados estrechamente con el desarrollo rural, a saber: una política de tierras que buscaba frenar el proceso de concentración y, una política de fortalecimiento de la agricultura familiar vinculada a la soberanía alimentaria como eje central de una nueva política de desarrollo rural. La limitada política de redistribución de tierras no pudo revertir el proceso de concentración de tierras, uno de los más altos de América Latina, mientras que los intentos por diseñar una política específica para la agricultura familiar campesina nunca se cumplieron.⁵⁵

Algunas propuestas que fueron diseñadas en el anterior gobierno, tampoco tuvieron continuidad a pesar de estar orientadas hacia la agricultura familiar. Así, por ejemplo, la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR), diseñada desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) privilegiaba como sujeto prioritario a la agricultura familiar y buscaba la solución de la pobreza rural, respetando los derechos de la naturaleza. Uno de los objetivos de esta propuesta era demostrar que la agricultura familiar es más eficiente desde el punto de vista socio-económico que la agricultura capitalista,

⁵⁴ Esta Ley consta en la Constitución de 2008 y fue aprobada el 17 de febrero de 2009.

⁵⁵ El índice Gini de la concentración de la tierra era 0.80 hacia el año 2000.

principalmente por el uso intensivo de la tierra y la generación de empleo en cultivos diversificados. La estrategia también buscaba el diseño de una nueva arquitectura institucional que facilite la participación de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y el diseño de una economía territorial diversificada, aunque también era una propuesta centrada en aspectos agropecuarios sin considerar la pluriactividad existente en el medio rural. Esta estrategia pretendía llenar un vacío evidente en el diseño de las políticas públicas hacia el sector rural en especial el Desarrollo Rural y sus diversas versiones implementadas en el caso ecuatoriano. Lamentablemente no pasó de la fase de diseño y no logró concretarse como una alternativa ante el abandono de las políticas de desarrollo rural.

Actualmente, no existe una política pública orientada al desarrollo rural sino tan solo algunos programas dispersos que tienen alguna vinculación con la agricultura familiar, pero que no conforman un cuerpo sólido de propuestas que tengan una real incidencia entre los productores campesinos. Se trata más bien de políticas de apoyo a diversos tipos de productores y no específicamente a productores campesinos, concentradas en ámbitos tecnológicos, productivos, de riego, comercialización, renovación de cultivos, legalización de tierras, etc.⁵⁶

No obstante, si bien existe un vacío institucional en las políticas orientadas hacia el desarrollo rural, hay que destacar ciertas iniciativas desplegadas especialmente por algunos gobiernos locales en el apoyo a la comercialización de productos agroecológicos provenientes de productores familiares y la búsqueda de certificación de algunos productos. Estas iniciativas, si bien son minoritarias y concentradas en algunas provincias del país, abren un pequeño espacio de articulación entre campo y ciudad y de ampliación de lo que algunos autores

⁵⁶ La creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina en 2017, focalizada en el apoyo al fortalecimiento organizativo y la producción agroecológica de los campesinos, no constituye un espacio real de diseño de políticas de desarrollo rural que haga contrapeso al predominio de políticas productivistas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Igualmente, en el último documento sobre Política Agropecuaria (2015-2025) elaborado por el MAGAP, el desarrollo rural queda subsumido dentro de las políticas agropecuarias articuladas en torno a la agroindustria.

denominan los “nuevos mercados o mercados de proximidad” (Chiffolleau, 2012).

La consolidación de la agricultura familiar no puede concebirse únicamente a través de la política de encadenamientos productivos sino a través de políticas de desarrollo rural que consideren su nivel de heterogeneidad, su potencialidad productiva, la diversidad de territorios en una perspectiva no únicamente agrarista sino de diversificación productiva incluyente.

6. Entre el capital social y el mercado: los nuevos paradigmas del desarrollo rural.

A nuestro juicio, un cambio en la generación de políticas desde el modelo actual “top-down” hacia alternativas “bottom-up” no podrá concretizarse, si no existe un proceso de consolidación de los niveles de organización entre los sectores sociales subordinados del campo. Se trata de políticas que no tienen un impacto inmediato en el incremento de la producción y productividad agrícola, pero que constituyen una condición “sine qua non” para una participación real de las organizaciones de base.

Muchos sociólogos han estudiado este problema desde la perspectiva del capital social, no obstante, no se trata únicamente de la conformación de organizaciones de base o de segundo grado, sino, ante todo, de consolidar el tejido de relaciones de solidaridad-reciprocidad (Sabourin, 2013). Sin embargo, en este momento, estas relaciones se encuentran en crisis debido al impacto de las relaciones de mercado, la presencia de procesos de diferenciación social, la escasez de tierra y de mano de obra, que han tornado inviable su práctica entre pequeños campesinos y productores rurales (Martínez Valle, 2017).

En base a la consolidación del capital social en el campo, se puede pasar al nivel de los diálogos, coaliciones, concertación o formación de consorcios públicos-privados tal como se plantea frecuentemente entre los organismos regionales frente al desarrollo rural (FAO, CEPAL, FIDA,

IICA, etc.). Es necesario generar contrapartes sólidas en el medio rural para que no predominen únicamente los intereses de poderosos actores empresariales en los denominados consorcios públicos-privados y las coaliciones territoriales.

La denominada gobernanza en el medio rural debería basarse en redes de agentes sociales que tengan al menos la misma fortaleza organizativa para plantear sus demandas y reflexionar sobre una dimensión más amplia que incluya el territorio (incluida la relación campo-ciudad). Es importante pasar de los “espacios pasivos” únicamente receptores de proyectos y políticas que vienen de fuera a la construcción de “espacios activos” mediante la participación de los agentes e instituciones del territorio (Martínez Godoy, 2019).

Por otro lado, actualmente se discute si el desarrollo rural debería enfocarse en políticas de construcción de nuevos mercados “emergentes” en respuesta a las “fallas del mercado” de la sociedad capitalista (Ventura y Van der Ploeg, 2010). Esta visión que parte del supuesto de que el mercado para el campesino es algo así como “el agua que rodea al pez”, privilegia la construcción de mercados emergentes como los “nested markets” (Van der Ploeg, 2011). No obstante, si bien el mercado no es una realidad extraña para los campesinos y productores rurales, esta tesis nuevamente se concentra en la producción agropecuaria, aunque ahora sea de productos orgánicos, de alta calidad, producidos con energía limpia por pequeños agricultores familiares y cuya venta se organiza a través de cadenas cortas. Es decir, se retorna a la conceptualización del desarrollo rural como una política orientada para los productores agropecuarios, que como lo hemos mencionado significaría la focalización en un segmento de la población rural seguramente minoritaria. Además, habría que considerar los problemas de “distanciación socio económica” entre productores y consumidores que muestran la diversa disponibilidad de capitales, educación, habilidades técnicas, etc., aspecto que no puede ser considerado como efecto automático de la proximidad espacial (Giraud, 2020).

Como lo señalan recientes estudios, no basta con crear nuevos mercados si no están acompañados de una política pública y de desarrollo

rural que implique el acceso a los recursos productivos, una fuerte organización social, la creación de capacidades locales de innovación y formas de gobernanza desde abajo (Clark y Martínez Valle, 2016; Saquet, 2016). Además, la conformación de ferias agroecológicas o de mercados de proximidad son todavía experiencias incipientes que no representan a los campesinos más pobres, se ubican en espacios productivos cercanos a las ciudades y cuyo volumen de producción no puede competir con la masiva producción mercantil (Rebañ, 2012). Si bien, como lo hemos mencionado, el mercado es un espacio social de disputa entre actores sociales con lógicas de producción diferentes. Requiere de una participación organizada, es decir de un sólido capital social y del apoyo al menos de los gobiernos locales para lograr cuajar una nueva institucionalidad en beneficio de los productores rurales más pobres.

En la actual coyuntura del capitalismo globalizado en crisis, los territorios rurales desempeñan roles diferentes respecto a sus funciones centrales: productivas, ambientales, residenciales, turísticas, etc. (Torre et Filippi, 2005; Jean, 2010). Cualquier cambio que experimenten en torno a ellas, necesariamente deberán considerar sus fortalezas internas, así como la dimensión del mercado que supone la ampliación del mundo rural hacia afuera del territorio. Dentro de las fortalezas internas, está en primer lugar, el rol del capital social visto como un recurso “actual y potencial” de los agentes sociales que permita el aprovechamiento de recursos genéricos y específicos en base a una lógica de proximidad social y organizativa (Torre et Beruet, 2012). Esto facilitará también apuntalar las iniciativas de creación de nuevos mercados, así como mejorar la posición de pequeños productores rurales en los mercados tradicionales.

7. A manera de conclusión

La pequeña historia del Desarrollo Rural en el caso ecuatoriano, muestra con claridad que la implementación de proyectos en el medio rural sin considerar la diversidad de territorios, la heterogeneidad social de los productores y la densidad organizativa o capital social, no llegaron a

solucionar los problemas básicos que afectaban a los sectores más vulnerables del campo. Tampoco crearon una mínima institucionalidad local que hubiera podido ser retomada por iniciativas de los gobiernos locales más próximos a los intereses de los campesinos pobres, una vez que se concretó el desinterés del Estado por el Desarrollo Rural.

La sociedad rural no está conformada por un conjunto homogéneo de productores, ni tampoco dispone de recursos productivos, sociales y tecnológicos similares. De allí la pertinencia del enfoque territorial en su dimensión multidimensional y de construcción social, que permita recuperar las estrategias desplegadas por los agentes sociales en un campo social considerado como un “campo de fuerzas” y de luchas en función de la disponibilidad de capitales (Bourdieu, 2013). Desde esta perspectiva, apuntalar la disponibilidad de capital social, implica consolidar una palanca a partir de la cual los agentes puedan obtener otros capitales (económico, ambiental, cultural) necesarios para posicionarse dentro del campo social.

En la actualidad, no existen políticas de desarrollo rural y en su reemplazo se impulsan políticas sociales asistencialistas, orientadas a frenar coyunturalmente el avance de la pobreza rural o políticas dispersas de corte productivista, que no están centradas necesariamente en los productores campesinos. La debilidad organizativa a nivel de los productores rurales más pobres conduce a que no existan tampoco mayores posibilidades de impulsar niveles de gobernanza, que faciliten el diseño de políticas que incluyan las reales demandas de la sociedad y de los territorios rurales.

Una visión más amplia de lo rural desde el Estado es, hoy por hoy inviable, puesto que no se parte de una lectura de los procesos económico-sociales y culturales que se dan en los territorios, incluyendo las ciudades pequeñas o medianas. El Estado privilegia el rol que tiene la agroindustria y la agricultura capitalista en el crecimiento económico y el aporte al PIB, dentro de un modelo de desarrollo cada vez más inequitativo y alejado de las dimensiones sociales, ecológicas y culturales que se diseñaron en la constitución del 2008.

Finalmente, las propuestas que han surgido frente al retiro del Estado y al declive de las políticas de desarrollo rural como, por ejemplo, la construcción de nuevos mercados en base a la producción agroecológica de los campesinos, más allá de la buena voluntad de algunos gobiernos locales y de varias ONG'S comprometidas con esta línea de trabajo, nuevamente privilegian una dimensión agrarista que no beneficia sino a una pequeña fracción de la población rural, y aunque puede articular sobre todo las demandas de consumo urbano, no están cimentadas en una política de redistribución de recursos, especialmente de tierra, entre los pequeños productores.

Hoy más que nunca se requiere el diseño de políticas territoriales inclusivas, centradas en los agentes sociales rurales diversificados, que consideren sus estrategias desplegadas en un espacio rural altamente heterogéneo, y que busquen dotar no solo de recursos suficientes para enfrentar la amenaza de los agronegocios, sino también de recursos organizativos y políticos. Estos recursos son importantes para aumentar la densidad organizativa local que permita enfrentar en mejores condiciones las actuales políticas públicas impulsadas por el Estado, que no son favorables para los campesinos y trabajadores rurales.