

Antología de estudios rurales

**LUCIANO MARTÍNEZ,
COMPILADOR**

© 2000, FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 232030
Fax: (593-2) 566139
ILDIS, Fundación Friedrich Ebert
Calama 354 y Juan León Mera
Telefax: (593-2) 231620

Registro derechos de autor: 013818
ISBN Serie: 9978-67-049-1
ISBN Obra: 9978-67-050-5
Compilador: Luciano Martínez Valle
Edición: Alicia Torres
Diseño de portada: Antonio Mena
Diseño y diagramación: RISPGRAF
Quito, Ecuador, 2000

ÍNDICE

ESTUDIO INTRODUCTORIO

La investigación rural a finales de siglo <i>Luciano Martínez Valle</i>	9
--	---

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA	55
------------------------------	-----------

ARTÍCULOS

La adquisición de tierra por dos generaciones de comuneros en la comunidad minifundista Santa Lucía Arriba, Tungurahua <i>Nancy R. Forster</i>	71
--	----

Mercado de tierras en Ecuador <i>COTECA</i>	95
--	----

La especificidad del empleo rural <i>Luciano Martínez</i>	121
--	-----

Globalización de la economía y campesinado serrano: un análisis en tres dimensiones <i>Roberto Santana</i>	151
--	-----

Los campesinos arroceros y el mercado andino <i>Rafael Guerrero B.</i>	169
--	-----

Ecuador: Pobreza rural <i>Peter Lanjouw</i>	193
---	-----

Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris D. Whitaker <i>Louis Lefebvre</i>	247
---	-----

Aspectos políticos-sociales del manejo de los recursos naturales en la cordillera occidental de las provincias de Cotopaxi y Tungurahua <i>Leonard Field</i>	271
El desarrollo de las agroexportaciones en el Ecuador: la primera respuesta empresarial <i>William F. Waters</i>	291

Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris D. Whitaker (Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador Vol. I y II, IDEA, 1996)¹

LOUIS LEFEBER²

El avance del sector comercial, de la agricultura y de la industria es importante, pero por un largo tiempo éste no puede absorber, y en el futuro previsible no absorberá a los desempleados y subempleados en puestos de trabajo asalariado. Aumentar la productividad de la mayoritaria y empobrecida población marginal rural-urbana, depende de políticas que requieren de la intervención estatal directa en áreas que no sean únicamente las del sector comercial.

Introducción³

Los dos volúmenes que constituyen punto de referencia de mis observaciones (en adelante mencionados como el Reporte) fueron prepara-

1 Tomado de *Ecuador Debate*, No. 43. Quito: CAAP, abril 1998.

2 Louis Lefebver, Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe (CERLAC), York University, Profesor Emeritus de Economía de la Universidad de York en Toronto, Canadá, nacido en Hungría, en 1924. Obtuvo su PhD en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 1957. Enseñó economía en las universidades de Harvard, Stanford, MIT, Brandeis, y actuó como asesor de agencias de las Naciones Unidas (CEPAL, UNIDO, ECAFE, etc.), gobiernos nacionales (India, Grecia, y varios países latinoamericanos), Banco Mundial, BID, Alianza para el Progreso, etc. Ha publicado libros, monografías, y artículos científicos sobre economía política, desarrollo, y planificación en la India, Grecia y Latinoamérica.

3 Louis Lefebver y Liisa North son beneficiarios de una beca del Consejo de Ciencias Socia-

dos para el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República del Ecuador y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, con la asistencia financiera del BID, PL480 y USAID, y con la cooperación de IDEA. El Reporte presenta un panorama de los cambios ocurridos en la economía ecuatoriana desde 1992, año en el cual el Gobierno ecuatoriano tomó, o aceleró el ritmo, de ciertas políticas de estabilización.

Es en ese contexto que los efectos de los cambios de políticas en el sector agrario y su contribución a la economía nacional son analizados. El Reporte es un documento potencialmente influyente en el diseño de políticas económicas, tanto por el auspicio internacional de alto nivel, como por el amplio uso de información estadística en apoyo de sus argumentos. En consecuencia, sus conclusiones y recomendaciones requieren una cuidadosa consideración.

El enfoque sobre la estabilización económica presentado en el Reporte es esencialmente similar al adoptado en la mayor parte del hemisferio americano, esto es: reducción del tamaño del sector público y del déficit fiscal, desregulación de los mercados, privatización, liberalización de los mercados de capitales, devaluación, y un desplazamiento de la economía hacia el mercado libre. El argumento sostenido en el Reporte se concentra en efectos económicos concebidos muy limitadamente, el supuesto implícito es que cualquier cosa que promueve el crecimiento económico también contribuye al avance del bienestar social y los intereses políticos democráticos. En este sentido, el análisis realizado en el Reporte es fuertemente ideológico. Este carácter ideológico está reforzado por un subyacente dualismo, por no decir maniqueísmo: que las decisiones y políticas basadas en razones de mercado que promueven una orientación externa o de mercado internacional de la economía son intrínsecamente 'buenas'; por el contrario, aquellas políticas destinadas a establecer controles sobre el mercado, a favore-

les y Humanidades de Canadá (SSHRC) y expresan su agradecimiento a esa institución, cuyo apoyo hizo posible el presente trabajo que forma parte de un proyecto sobre la relación entre el desarrollo de empresas económicas populares y las políticas macro-económicas. El autor quisiera agradecer a Pablo Andrade por su valioso trabajo de traducción y a Luciano Martínez, Liisa North y Carlos Larrea por sus comentarios.

cer una orientación interna de la economía, o del mercado doméstico, son intrínsecamente 'malas'. En consecuencia, el Reporte enfatiza constantemente la orientación hacia el mercado internacional, la cual, mediante un desarrollo basado en las exportaciones, produciría un efecto de goteo (*trickle-down*) que naturalmente beneficia a los trabajadores y a los sectores de menor ingreso de la población. Es necesario anotar que aún algunos de los promotores originales de esa ideología como el Banco Mundial, ahora califican con mayor precaución sus ideas respecto a las posibilidades de *trickle-down*. Dentro de esa orientación particular, el Reporte provee una revisión del espectro total de políticas macro y microeconómicas implementadas en la historia reciente y actual del país. En la presente revisión crítica, no entraré a discutir las opiniones y conclusiones de los autores del Reporte acerca de tan amplio rango de materias, aún cuando el contexto en el cual se hallan presentadas incluye, y se refieren, al sector agrícola. En su lugar, he preferido concentrarme en aquellos temas que se relacionan más directamente con los problemas básicos de una política para el desarrollo agrario y rural.

De hecho, aún cuando difiero con los argumentos del Reporte acerca del rol central de las exportaciones en la promoción del desarrollo, o con respecto a las funciones propias de los gobiernos y los mercados, no trataré de probar la bondad del polo opuesto de muchas de las opiniones expresadas por los autores. En varios aspectos, mi desacuerdo no es respecto de la existencia de un problema que exige solución, sino con el enfoque particular del Reporte a esa solución⁴.

Concentrarse en el desarrollo de mercados domésticos no implica necesariamente descuidar el comercio internacional. Las políticas destinadas a promover la capacidad exportadora de una nación son importantes para generar las divisas extranjeras necesarias para las importaciones y el pago de los intereses de la deuda internacional así co-

4 Por ejemplo, estoy fuertemente en desacuerdo con la idea de que la austeridad fiscal debe ser una política para mejorar la balanza comercial. En su lugar, favorecería, entre otras, la creación de impuestos a bienes suntuarios, la mayoría de los cuales son importados y no producidos domésticamente.

mo su amortización. Es necesario reconocer los efectos calamitosos del excesivo y, frecuentemente contradictorio, conjunto de controles que han caracterizado a la economía ecuatoriana en general y su sector agrícola en particular. Algunos de esos controles fueron instituidos debido a una comprensión inadecuada del funcionamiento de la economía, y otros para la defensa implícita o explícita de intereses particulares. Aún más, no hay una justificación racional para el tipo de sustitución de importaciones que se promovió en el Ecuador a partir de la interpretación o aplicación errónea de las tesis de Prebisch/Singer sobre el desarrollo, o para aquellos subsidios por servicios públicos y otras actividades que son provistas no para aumentar la eficiencia económica o mejorar el bienestar social, sino debido a la falta de voluntad política de los gobernantes para resistir presiones de grupos de interés particular.

Debe reconocerse que los mercados tienen una función socioeconómica positiva en la organización de la economía pero, parafraseando a un difunto economista de la India, Sukhamoy Chakravarty, los mercados no pueden ser los amos, sino los sirvientes del interés público. Este último requiere del rápido incremento de la capacidad adquisitiva de las clases de menores ingresos y del uso inteligente de regulaciones, tal y como se hizo en Japón y posteriormente en Corea del Sur y Taiwan⁵.

La evidencia del desarrollo asiático

Los prototipos usuales de un desarrollo exitoso basado en la promoción de exportaciones, Corea y Taiwan, en realidad se desarrollaron bajo condiciones que incluían la orientación hacia el comercio internacional solamente como uno de los componentes de un conjunto de factores iniciales complejos (y en ningún caso el único). Entre esos factores fue importante el mejoramiento de la distribución de ingreso, esto es, el crecimiento del poder adquisitivo de los sectores de la población con bajo

5 Véase Louis Lefebvre, "What Remains of Development Economics?" en: *Indian Economic Review*, Special Number, Vol. XXVII, 1992.

ingreso, un efecto producido por políticas gubernamentales deliberadas, tales como la reforma agraria. En Japón, fue la ruptura con el patrón feudal de tenencia de la tierra e ingreso altamente concentrados, correspondiente a su estructura económica militar-industrial, lo que hizo posible el cambio de la post-guerra hacia un desarrollo basado en el mercado doméstico y el comercio internacional. Un cambio que, a su vez, fue reforzado por los subsidios -existentes hasta la actualidad- provistos para el mantenimiento de los sectores tradicionales, los cuales continúan siendo responsables de casi el 40% de la economía japonesa.

Del caso japonés se deriva una lección importante: los cambios en los patrones de propiedad, ingreso, y distribución cambian la estructura de poder. La evidencia muestra que los cambios en esos patrones minan las bases del poder económico y político de los terratenientes y otras clases dominantes que obstaculizan el desarrollo de procesos democráticos. Al efectuar esa transformación, la estructura de la demanda también cambia desde bienes suntuarios hacia el consumo masivo de productos básicos.

Japón y los llamados exitosos 'Tigres Asiáticos' han usado efectivamente el mercado, al mismo tiempo que mantenían fuertes controles directos e indirectos sobre la inversión y el comercio internacional⁶. En Japón y Corea, y en alguna medida también Taiwan, el financiamiento del desarrollo económico ha provenido esencialmente de fuentes domésticas, a través de créditos de apoyo proporcionados por el Estado. A pesar del colapso de los mercados que ha afectado recientemente a las economías de mercado asiáticas, aquellas que fallaron en mejorar las estructuras en la distribución del ingreso y que no desarrollaron instituciones para el mantenimiento de controles efectivos sobre la inversión y el comercio internacional -como por ejemplo Tailandia, Indonesia y Filipinas- probablemente van a experimentar mayores difi-

6 Véase, por ejemplo, Manfred Bienefeld, "The Significance of the Newly Industrializing Countries for the Development Debate", en *Studies In Political Economy* 25 (Spring 1988). and Liisa North, "Que pasó en Taiwan? Un Relato de la Reforma Agraria y de la Industrialización rural", en Luciano Martínez V. (ed.), *El Desarrollo Rural Sostenible* (Quito: FLACSO, 1997).

cultades en reconstruir sus economías que aquellas otras economías que cuentan con mercados domésticos sólidamente establecidos. Evidentemente, las condiciones para la asistencia financiera dictadas por el FMI -mayor austeridad fiscal y dismantelamiento de algunas de las instituciones domésticas de control- pueden en el futuro cercano agravar los problemas actuales de las economías asiáticas⁷.

Aún en el marco de la tendencia prevaleciente hacia la globalización, la parte más importante de la demanda tiene que provenir del mercado interno antes que del mercado internacional. Esto debido a que la demanda interna se encuentra sujeta, principalmente, a controles nacionales y a la capacidad de compra interna, en lugar de incontables fluctuaciones de la demanda internacional⁸.

La evidencia en el caso ecuatoriano

El Reporte revisa las políticas que se han adoptado en el Ecuador para liberalizar la economía. El texto reconoce los esfuerzos iniciales del gobierno de Rodrigo Borja para liberar el comercio internacional, pero da mayor crédito al gobierno de Sixto Durán Ballén por sus reformas macroeconómicas y sectoriales, aún cuando estas últimas no alcanzaron las metas inicialmente propuestas. Aún así, el Reporte argumenta que la economía ecuatoriana ha respondido favorablemente a las políticas económicas del gobierno de Durán Ballén; como evidencia en favor de esa afirmación, señala que la tasa de inflación disminuyó en un 60% en el período de ese gobierno (1992-1996), mientras que la economía creció en una tasa promedio de 3.2% entre 1988 y 1995. Las exportaciones, con creciente participación de productos industriales y agrí-

7 Es importante anotar que en este caso la posición del Banco Mundial es contraria a las recomendaciones del FMI que exige mayor austeridad fiscal.

8 Es necesario destacar para el caso ecuatoriano que el Ecuador Poverty Report (1995) del Banco Mundial señala las vulnerabilidades de la economía ecuatoriana a "shocks" externos - junto con bajas tasas de ahorro interno, carencia de innovación tecnológica y bajos retornos de la inversión - como una explicación para el "patrón de bajo crecimiento del Ecuador en el pasado inmediato" (Vol. I: vii, edición en inglés).

colas no-tradicionales, se incrementaron a una tasa cercana al 13% durante el período. Sin embargo, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones provino de productos agrícolas primarios, los cuales representaron cerca del 50% del total de exportaciones.

Con respecto al sector agrícola en sí, el Reporte indica un crecimiento sectorial de 2.9% en promedio para 1988-1995 y 3.6% en el último año del período, esto es, 1995. En contraste, de acuerdo con los indicadores del Banco Mundial (World Development Report –WDR-1997) la tasa anual de crecimiento de la agricultura fue de 4.4% para 1980-90 y de 2.5% para 1990-95. Debido a que las medias han sido calculadas sobre la base de diferentes períodos de tiempo, las diferencias entre las dos fuentes pueden no ser contradictorias en términos numéricos. Pero, el Reporte falla en revelar que *la tasa promedio de crecimiento anual de la agricultura en realidad cayó* en el período en el cual las políticas de estabilización fueron introducidas. Si la tasa de crecimiento fue 3.6% en 1995, el promedio de los cuatro años precedentes tiene que haber sido inferior al 2.5%. El crecimiento de las exportaciones de flores y alimentos procesados es, sin lugar a dudas, impresionante, pero refleja el hecho de que en términos absolutos ambas actividades arrancaron desde niveles iniciales muy bajos.

Podría, tal vez, argumentarse que el alto crecimiento de la agricultura en 1995 fue consecuencia de la liberalización. Sin embargo, resulta más probable que tal crecimiento sea la respuesta de un mercado previamente deprimido al rápido crecimiento de la demanda norteamericana (estadounidense) y a la ampliación de los mercados andinos. En cualquier caso, ni el crecimiento de las exportaciones de flores y alimentos procesados, ni el mejor rendimiento de 1995 afectaron a la participación relativa de la agricultura en el PIB: el valor agregado del sector fue de 12% del PIB en 1980, y permanecía en 1995 en 12% (WDR 1997)⁹. Estas cifras, en combinación con la información disponi-

9 El Reporte muestra cifras contradictorias para la participación de la agricultura en el PIB. El cuadro 1, Vol II, p.11, da el 12% para 1994, lo cual es consistente con la cifra del Banco Mundial para 1995, como se ha mencionado arriba. En contraste, el gráfico 1 del Vol. II, p. 77, presenta una cifra algo por encima del 17% para 1994 y 1995. Es razonable asumir que la cifra menor es correcta, en tanto que es consistente, además, con la información disponible para años anteriores.

ble sobre población y empleo, indican una falla fundamental en la política implementada.

Mientras que el crecimiento anual de la población fue de 2.5% entre 1980-90, y de 2.2% para 1990-1995, durante el mismo período la fuerza laboral creció a un ritmo del 3.5% y 1.2%, respectivamente. Sin embargo, el incremento correspondiente en la tasa de participación de la fuerza laboral no puede atribuirse al incremento en las oportunidades de empleo. Las estadísticas sobre pobreza sugieren que el crecimiento de la tasa de participación es, muy probablemente, un indicador de la necesidad de buscar ingresos adicionales por parte de personas (miembros de familia) que antes no formaron parte de la fuerza laboral activa.

El ingreso per cápita se ha incrementado marginalmente, pero la productividad total, medida a través de la proporción entre fuerza laboral y el producto, no lo ha hecho. Aun más, como lo afirma el Reporte (pág. 11, vol. II), en 1994, la cifra arriba citada del 12% que representa la participación de la agricultura en el PIB fue producida por el 37.8% del total de la fuerza laboral. Simultáneamente, la proporción de la misma en el sector informal fue de 25.7%. Tomando los dos sectores en conjunto, el 63.5% de la fuerza laboral está involucrada en actividades de baja productividad; por tanto, la mediana del ingreso¹⁰ tiene que permanecer significativamente por debajo del nivel de ingreso per cápita.¹¹

Las estadísticas de ingreso y distribución de consumo confirman esta conclusión. En 1994, con un coeficiente de desigualdad de Gini de 46.6, la participación en el consumo del 10% inferior de la población era

10 La mediana constituye el ingreso de un receptor ubicado de tal manera que la mitad de la población recibe más y la otra mitad recibe menos que él. En una sociedad de alta concentración de ingresos, la mediana necesariamente queda por debajo del ingreso per cápita (eso es, el medio). Por ejemplo, mientras que el ingreso per cápita en el Ecuador alcanza los \$1,600 dólares, la mediana del ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza de \$ 700 dólares. (Cifras calculadas por Carlos Larrea basándose en la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV, 1994, del Banco Mundial).

11 El Reporte sobre el Desarrollo del Banco Mundial (WDR 1997), usando una definición diferente de fuerza laboral y empleo, da para 1980 y 1990, respectivamente, 40% y 33% del total de empleo en la agricultura, y 20% y 19% en la industria. El resto corresponde a servicios y el sector informal. La consecuencia es que durante la década hubo un incremento de 20% en el empleo en el sector servicios e informal.

del 2.3%, y del quintil inferior de 5.4% del total nacional (WDR 1997). Dado que la mayoría de las personas en los grupos de menor ingreso residen en el área rural, el nivel de pobreza rural, como fue confirmado por el Banco Mundial (Ecuador Poverty Report 1995), ha sido significativamente peor que la pobreza en el área urbana. No es de sorprenderse, entonces, que los rigores excesivos de la vida rural produzcan altas tasas de migración hacia áreas urbanas. Esto se confirma por la rápida tasa de crecimiento de las áreas urbanas entre 1980 y 1995; un promedio anual de 3.9%, una cifra que es significativamente mayor que la tasa promedio de crecimiento de la población en el mismo período (WDR 1997).

Aún en las mejores condiciones, el desarrollo urbano no puede avanzar a una tasa lo suficientemente rápida como para absorber ese nivel de migración rural en actividades razonablemente productivas. Sin oportunidades de ingreso adecuadas, los migrantes desempleados o subempleados están obligados a depender financieramente de su familia, de la ayuda pública o privada o, como lo indica el crecimiento de las tasas de criminalidad urbana, en algunos casos de actividades delincuenciales. En consecuencia, existe un costo social significativo producido por la falta de programas de desarrollo rural de base amplia. Este costo, el cual es mensurable, debe tomarse en consideración en las decisiones políticas que se refieren a la asignación de recursos entre áreas urbanas y rurales¹².

Al contrario del argumento del Reporte, la culpa por los continuos problemas sociales y económicos no puede atribuirse a los fracasos gubernamentales en implementar a fondo el llamado programa de estabilización que fue inicialmente prometido por el gobierno de Durán Ballén. Ese programa implicó un tratamiento de choque, cuya dureza habría sobrepasado los márgenes de tolerancia de una democracia. La destrucción de formas tradicionales de producción rural y artesanal habría causado enormes, posiblemente explosivos incrementos en el desempleo y subempleo; la inestabilidad social resultante podría haberse convertido en lucha de clases, con consecuencias impredecibles.

12 Véase Louis Lefebvre, "Trade, Employment and the Rural Economy" en M. Yamada, ed., *Ciudad y Campo en América Latina* (Osaka, Japón: The Japan Centre for Area Studies 1997).

En realidad, tales políticas solo pueden ser implementadas por medios totalitarios, como ocurrió en Chile, país en el cual el conflicto social fue resuelto por el poder militar y policial. En cualquier caso, los costos sociales de la drástica reestructuración neoliberal son inmediatos y muy altos, y las repercusiones económicas iniciales pueden fácilmente ser negativas. Los beneficios, cuando existen, se mostrarán únicamente con considerable retraso¹³.

Es innegable que para un desarrollo social y económico amplio se necesitan cambios sustanciales en la economía ecuatoriana. El cambio está requerido, aún cuando no sea por otra razón, porque la estructura actual no conduce al crecimiento, menos aún al tipo de crecimiento que es compatible con el mejoramiento de los estándares básicos de vida. Con el patrón de crecimiento actual de menos del uno por ciento anual del ingreso per cápita, se necesitarán setenta años para que se duplique. Si la relación entre ingreso per cápita y la mediana del ingreso no cambia, la mediana también requerirá igual tiempo para duplicarse. Pero, debido a los efectos de las políticas neoliberales, puede esperarse que la brecha entre uno y otro crezca en el tiempo¹⁴.

Esto es evidentemente inaceptable. El crecimiento tiene que ser acelerado, y la relación entre ingresos per cápita y la mediana del ingreso debe cambiar en favor de este último. En otras palabras, se requiere una masiva redistribución del ingreso.

13 Por ejemplo, en Chile los ingresos per cápita solo recientemente han recuperado su nivel de 1973, esto es, más de veinte años después de la imposición del régimen militar y la reestructuración neoliberal. Aún más, en la medida que muchas políticas de distribución del ingreso y la riqueza del gobierno de Allende fueron revertidas, es razonable concluir que la mediana del ingreso en Chile continúa estauado por debajo de los niveles anteriores al Golpe. Los argumentos que enfatizan los beneficios económicos del Golpe son ideológicos: el Golpe no estuvo motivado por el estado de la economía, sino por un severo conflicto de clases. Vale la pena apuntar que en las elecciones de abril de 1973 el porcentaje de votos en favor del gobierno de Allende se incrementó. De habersele permitido al país continuar en el sendero democrático, aún con un crecimiento económico modesto en las dos décadas pasadas, habrían aumentado los niveles de bienestar económico y social en un grado mayor del que existe actualmente. En el caso de Argentina, los beneficios esperados de las reformas neoliberales introducidas e implementadas por el gobierno de Menem no se han materializado.

14 Asumiendo una tasa de crecimiento de la población del 2%, un incremento porcentual del 4% anual en el ingreso podría duplicar el ingreso per cápita en 35 años.

Un cambio efectivo en la dirección arriba sugerida, no provendrá de ninguna manera mediante la implementación completa del paquete de reformas económicas propuesto inicialmente por el gobierno de Durán Ballén. Esto no quiere decir que no ameriten consideración las recomendaciones que hace el Reporte para la eliminación de ciertos tipos de subsidios y gastos gubernamentales socialmente injustificables. No importa si los subsidios fueran eliminados, siguiendo las recomendaciones señaladas en del Reporte o de alguna otra manera, queda claro que en el largo plazo los ingresos per cápita y la mediana del ingreso no se incrementarán y que la estabilidad social no podrá mantenerse por medios democráticos, sin una relación sustentable entre el crecimiento de la productividad y los déficits fiscales y comerciales.

Lo anterior no implica, sin embargo, que la reestructuración tenga que seguir las prescripciones neoliberales. Si el crecimiento de la productividad es suficientemente alto, la economía puede crecer dentro de déficits temporales de los dos tipos (comerciales y/o fiscales). La cuestión es entonces, como generar un crecimiento de la productividad adecuado o en escala suficientemente amplia como para crear el resultado deseado.

Para este tipo de reestructuración, el Reporte no ofrece guía alguna. Por el contrario, aboga por la eliminación de déficits y otras reformas neoliberales como un prerequisite, o condición, para el logro del crecimiento de la productividad. En otras palabras, al estipular una secuencia causal que es el polo opuesto del arriba mencionado, el Reporte acepta la sabiduría tradicional de la comunidad financiera internacional¹⁵.

15 Con relación a esto, es necesario clarificar lo que significan la productividad y el crecimiento de la productividad. Es probable que la productividad de trabajadores asalariados se incremente en reacción a las políticas de mercado neoliberales. En consecuencia, los empresarios del sector privado, en particular aquellos que se encuentran involucrados en procesos agrícolas o industriales relativamente intensivos en el uso de capital, se beneficiarán. Pero, si estas políticas neoliberales son acompañadas por incrementos de desempleo y subempleo, como ha ocurrido con frecuencia, es muy probable que la productividad general -medida por la relación entre ingreso nacional y la fuerza laboral total (eso, la suma del empleo y desempleo)- decretezca. Además, si se incluye en el cálculo de los cambios en la productividad, los costos públicos y privados de mantener el número adicional de personas sin trabajo, la cifra obtenida puede significar una pérdida económica catastrófica como resultado de la introducción de las políticas económicas neoliberales. Véase Lefeber, op.cit., 1997.

En cambio, el enfoque hacia la reestructuración debería permitir una transferencia gradual del trabajo desde actividades de baja a alta productividad sin destruir o minar la base económica de los grupos de menor ingreso. En razón que estos últimos son primariamente rurales o migrantes rurales, el esfuerzo naturalmente debe concentrarse en la reconstrucción de la economía rural. Esta, a su vez, requiere una comprensión de la interacción entre factores económicos, políticos, y sociales en los niveles nacional y sectorial, pero primero y sobre todo, depende de la voluntad política¹⁶.

La importancia de la agricultura

El Reporte reconoce el papel significativo de la agricultura en la economía ecuatoriana (pág. 53 ss., Vol. I). El sector está presente en todas las regiones del Ecuador -la Costa, la Sierra y el Oriente-; emplea cerca del 40% de la fuerza laboral, genera cerca del 50% de las divisas extranjeras, y produce un amplio rango de bienes para el consumo doméstico y el uso industrial. Pero, salvo algunas excepciones, la eficiencia del sector no se compara con su importancia en la economía. Como he anotado arriba, su valor agregado ha sido del 12% del PIB.

Evidentemente, los efectos combinados del crecimiento de la población y la pobreza han presionado sobre la disponibilidad de tierra, incluso aquella utilizable marginalmente para el cultivo y/o la ganadería. Las áreas cultivadas se han incrementado al punto de que para 1990, prácticamente, toda la tierra de calidad, tanto como la mayoría de las tierras marginales fueron incorporadas a la producción.

La extensión de cultivos hacia tierras marginales -incluyendo tierras públicas protegidas- ha creado altos costos sociales y bajos rendimientos en promedio. Entre otras cosas, el Gobierno ha tenido un control bastante limitado sobre el uso de las tierras públicas protegidas. Los costos privados de la colonización y explotación de estas últi-

16 Véase en conexión con este punto Louis Lefebvre, "The Paradigm for Economic Development", en *World Development* (January 1974), y "Critique of Development Planning in Private Enterprise Economies", en *Indian Economic Review* 2, Vol IX (New Series 1974).

mas han sido pequeños con relación a los costos del incremento de la productividad de tierras previamente cultivadas; sin embargo, los costos sociales han sido mucho mayores.

En comparación con otros países latinoamericanos, en Ecuador la productividad total ha permanecido baja para un amplio espectro de productos agrícolas. La productividad se ha incrementado principalmente en la producción para mercados de exportación (banano y café), mientras que se ha deteriorado, con algunas excepciones, con relación a los productos para consumo doméstico. Los incrementos en la producción del 1.4, 0.8, y 1.9% en arroz, papas, y maíz duro, respectivamente, estuvieron por debajo del incremento de la tasa de crecimiento de la población.

El Reporte confirma que la gran mayoría del crecimiento de la producción ha provenido de la extensión de cultivos hacia tierras adicionales, en lugar del incremento de la productividad del sector agrícola. Asimismo, el Reporte culpa a las políticas restrictivas -macroeconómicas y sectoriales- que generaron precios bajos e incentivos insignificantes, inadecuada base científica, y el limitado acceso a técnicas mejoradas. Confirma que no ha existido suficiente inversión en investigación ni en la extensión de servicios y capital humano, mientras que se manifiesta una dependencia en insumos naturales en lugar de insumos industriales modernos.

Elementos de políticas para la agricultura comercial

Las observaciones precedentes merecen tomarse en cuenta; sin embargo, para propósitos del análisis político se debe diferenciar entre las condiciones y requerimientos del sector agrícola comercial y aquellos de la agricultura marginal. En lo que sigue llamaré 'comerciales' a todas aquellas unidades de producción agraria que venden una parte sustantiva de su producción en los mercados comerciales, monetizados, y consideraré a todo el resto del sector agrícola como 'marginal'.

Como sostiene el Reporte, para el sector comercial de la agricultura se requiere una política de precios que asegure retornos reales de la inversión lo suficientemente altos como para motivar a los productores a realizar el esfuerzo necesario para incrementar la productivi-

dad. Los términos reales de intercambio entre el sector industrial (incluyendo los insumos importados) y agrícola deben favorecer a este último. En realidad ha ocurrido todo lo contrario.

Es más, los retornos tienen que ser lo suficientemente altos como para proveer un margen de seguridad contra los riesgos e incertidumbres causados por los caprichos tanto de la naturaleza como de los mercados. La capacidad para asumir riesgos se incrementa con el tamaño de la operación agrícola y el acceso a crédito; pero, la disposición para adoptar nuevas tecnologías que pueden requerir el uso creciente de insumos industriales o de capital, esto es, la disposición para asumir riesgos, es una función de las expectativas con respecto de la rentabilidad de la inversión.

La adopción de nuevas tecnologías puede ser una espada de doble filo. La demanda de trabajo no se incrementa necesariamente en la misma proporción que el incremento de la productividad; en muchos casos puede incluso disminuir¹⁷. Si el desarrollo urbano-industrial no es capaz de absorber el crecimiento del excedente de mano de obra rural, y si es que no existen políticas gubernamentales de creación de empleo apropiadas, el desempleo y el sector agrícola marginal necesariamente van a incrementarse. Los agricultores marginales carecen, por supuesto, de la capacidad para tomar riesgos y por tanto no puede esperarse que lleven a cabo inversiones basadas en sus propios recursos.

En realidad, en respuesta a las políticas de estabilización del gobierno de Durán Ballén, los retornos reales del sector agrícola comercial cayeron significativamente. Entre 1993 y 1995, los precios de los fertilizantes se incrementaron abruptamente mientras que los precios que los agricultores recibieron declinaron para un amplio espectro de sus productos. Los precios de los productos para el consumo doméstico

17 Este podría ser el caso del sector agrícola comercial ecuatoriano; lamentablemente la información disponible es inadecuada. Puede citarse, sin embargo, el comentario de un terrateniente ecuatoriano que va directo al punto: "la importancia de la industrialización está en que alivia a las haciendas de trabajadores indeseables". En relación con esta afirmación, es importante señalar que mientras la participación de la agricultura ha permanecido constante en el Ecuador, la participación de la industria en el valor agregado del PIB ha declinado desde el 38% en 1980 hacia el 36% en 1995 (WDR 1997. Tabla 12). ¡Esta es la capacidad de la industria ecuatoriana para absorber trabajo.

resultaron particularmente afectados (Vol. I: 62-63). Mientras que la disminución de los precios de los productos exportables contribuyó al incremento de las exportaciones, la producción comercial agrícola para consumo doméstico se deterioró. Por tanto, los incrementos de producción -cualquiera sean estos- se debieron principalmente a la expansión de la agricultura marginal.

La necesidad de mejorar la distribución del ingreso

El fenómeno descrito se refiere medularmente a las opciones y contradicciones básicas de la política económica del Ecuador. De hecho, constituyen un dilema que el Reporte no reconoce ni explora.

El problema reside en la fuente y el crecimiento de la demanda. Sin lugar a dudas es correcto, como lo sugiere el Reporte, que la caída en los precios de los productos para consumo doméstico refleja la baja tasa de crecimiento del ingreso y la baja elasticidad del ingreso para el consumo básico. Pero, el bajo crecimiento del ingreso ha sido una consecuencia de las políticas de estabilización, las cuales han aumentado significativamente el desempleo y el empobrecimiento de las ya miserables clases trabajadoras. La demanda por bienes básicos domésticamente producidos es función del poder de compra de la población de bajos ingresos; este segmento fue minado por políticas específicamente orientadas a restringir la demanda doméstica.

En cuanto a la cuestión de las elasticidades del ingreso para la demanda de bienes básicos, estas siguen bajas como reflejo de la distribución del ingreso prevaleciente. Pero, la conclusión estadística y el argumento basado en ella se mantienen solo mientras las desigualdades en la distribución de ingreso actuales no cambien. Las clases medias y los trabajadores con empleo estable tienen, por supuesto, bajas elasticidades para productos agrícolas básicos. Así, las políticas que llevan al incremento de los ingresos de estos sectores no se convierten en aumentos significativos de la demanda por productos agrícolas. Pero este no es el caso para los pobres sin dinero quienes requieren urgentemente una mejoría de su nutrición básica: otórgueles poder de compra y se convertirán inmediatamente en compradores de bienes agrícolas básicos. Su elasticidad de ingreso para la producción agrícola

la básica es, si no uno, cercana a uno (o, en otras palabras, dedicarían sus ingresos adicionales al consumo básico)¹⁸.

El desarrollo de la agricultura comercial es evidentemente una preocupación central del gobierno ecuatoriano y sus asesores internacionales. En consecuencia, tanto los políticos ecuatorianos como sus asesores internacionales deben enfrentar esta realidad fundamental: no existe una política de precios que pueda mantener precios de mercado estables para los productos agrícolas básicos, y retornos adecuados para los agricultores, sin asegurar primero una demanda adecuada de consumidores domésticos. Esta afirmación no puede ser desechada como 'meramente ideológica', es una proposición básica que es justa al análisis de todos y cada uno de los tipos de economías de mercado.

Por supuesto que precios estables de piso que garanticen retornos mínimos aceptables y protección contra los caprichos de los mercados pueden ser mantenidos por el Gobierno. Esto motivaría mayores niveles de producción comercial de bienes básicos para los mercados domésticos; pero esto, a su vez, nos enfrenta al problema de la absorción, el cual no puede resolverse sin mejorar primero la distribución del ingreso. De una u otra manera, queda claro que la distribución del ingreso está al fondo del problema. Las expectativas basadas en ideas desgastadas de las teorías del goteo (trickle-down) únicamente postergarían la adopción de aquellas medidas políticas que transferirían poder adquisitivo a las manos de los pobres.

Elementos de políticas para el sector agrícola marginal

Los problemas de la marginalización y del sector agrícola marginal requieren intervención directa del Estado. El Reporte, alineado con su compromiso ideológico por minimizar los gastos estatales y la intervención directa en la economía, no reconoce que las políticas que podrían avanzar el desarrollo de la agricultura comercial son, en su mayoría, irrelevantes para el sector marginal de la agricultura¹⁹. Tam-

18 Véase Lefebvre, "The Paradigm for Economic Development", op. cit. (1974).

19 Uso el calificativo 'en su mayoría' en reconocimiento del hecho de que los agricultores marginales que comercializan una pequeña parte de su producto en mercados monetizados se benefician también de mejores precios.

co reconoce que la adopción de nuevas tecnologías en la agricultura comercial puede causar el desplazamiento de mano de obra. Este ha sido el caso, por ejemplo en México, donde la incursión de compañías transnacionales en la producción agrícola orientada a la exportación ha resultado en crecientes intensidades de capital y reducción de empleo²⁰. En casos alternativos, donde una alta intensidad de mano de obra en la producción ha sido retenida por los productores comerciales, por ejemplo en la consolidación del sector chileno de exportación de frutas por las transnacionales, el trabajo estacional inestable sin beneficios sociales y la alta incidencia de envenenamiento por productos agro-químicos han mantenido a los trabajadores (los recolectores de fruta) al margen de la existencia²¹.

El avance de la agricultura comercial puede conducir a, o estar acompañado por, un proceso de marginalización, sea por la vía de la sustitución de mano de obra por capital, o por condiciones de trabajo precarias. Este no es un argumento en contra de la adopción de políticas que favorezcan el crecimiento del sector agrícola comercial, sino un reconocimiento de la necesidad de implementar medidas que contrarresten los efectos potencialmente perjudiciales del crecimiento de la agricultura comercial. Marginalización, extensión de la agricultura de subsistencia hacia tierras marginales, y el uso inadecuado de recursos naturales por parte de agricultores de subsistencia pueden ser revertidos solo mediante políticas efectivas para mejorar la distribución del ingreso.

Aún cuando el sistema de impuestos prevaleciente y la implementación de leyes impositivas pueden sin lugar a dudas mejorarse y tornarse más eficientes y equitativos, los medios más importantes para mejorar la distribución del ingreso no son las transferencias directas de ingreso. Esos medios consisten en la redistribución de la riqueza por medio de la reforma agraria y varias otras medidas que incrementan la demanda de mano de obra en trabajo asalariado o auto-empleo con un ingreso salarial mínimo aceptable.

²⁰ Véase, por ejemplo, Lefeber, op. cit. (1997:19).

²¹ Véase R. Swift, "Interview with A. Alvarez Cerda"; en *The New Internationalist* (December 1977).

Reforma agraria y organizaciones asociativas en la agricultura

La reforma agraria debe jugar un rol central para establecer las precondiciones del desarrollo rural. Esto es particularmente cierto para Ecuador donde, a pesar de algunos esfuerzos en el pasado hacia una reforma agraria, la distribución de la propiedad de la tierra ha permanecido escandalosamente sesgada. En 1994, el coeficiente de Gini era 0.86 para la tierra trabajada en las áreas rurales del Ecuador y 89 en términos de la propiedad de la tierra, cifras muy altas de concentración. En la Sierra, 1.6% de las propiedades agrícolas ocupaban el 42.9% de la tierra, y en la Costa, 3,9% ocupaban el 55.1% de la tierra (World Bank, Ecuador Poverty Report, 1995, Vol. II: 105-6). Teniendo en consideración el incremento continuo de la agricultura marginal, las estadísticas de distribución de la tierra no pueden haber mejorado desde esas fechas.

Aún cuando el Reporte reconoce la existencia de desempleo, pobreza, y los costos privados y sociales de las invasiones a tierras protegidas y marginales, condena los esfuerzos del gobierno de Borja en 1991 y 1992 para dividir algunas de las propiedades agrícolas de mayor tamaño. Al mismo tiempo, desecha los esfuerzos por llevar adelante formas colectivas y cooperativas de agricultura como improductivas, “como ha ocurrido en cualquier otro lugar del mundo” (Vol. I:105).

Los esfuerzos del gobierno de Borja pueden ser cuestionados, sin lugar a dudas, pero por razones diferentes a las que el Reporte señala. La intención fue correcta, pero la planificación y ejecución fueron defectuosas. Las invasiones, ocupaciones por la fuerza y la venta forzada de algunas haciendas grandes, así como la inseguridad resultante fueron consecuencia de planes inadecuados de redistribución y de una implementación ineficiente. Debe entenderse que si las expectativas de los desposeídos son elevadas y frustradas, la consecuencia será una respuesta desordenada y potencialmente violenta.

Los planes para intervenciones redistributivas tienen que ser adecuadamente preparados e implementados sin retraso si se quiere

evitar el desorden. Aún más, debe proveerse la infraestructura necesaria y el capital básico junto con la propiedad de la tierra²².

Con respecto a la imputada ineficiencia de la agricultura cooperativa o colectiva “en cualquier parte del mundo”, los autores del Reporte deberían familiarizarse con la experiencia cooperativa en Hungría, la cual convirtió el país en el granero y el centro turístico de los países del antiguo Pacto de Varsovia, o con el éxito de las cooperativas en el distrito de Comilla en el antiguo Pakistán Oriental (ahora Bangladesh), o con aquellas otras en el Estado de Maharashtra en la India, o con las cooperativas en Taiwan, o Mondragón en el País Vasco español, para mencionar algunos ejemplos ilustrativos²³.

Al igual que la reforma agraria, las cooperativas o formas asociativas también deben ser cuidadosamente planeadas y estructuradas de acuerdo con los propósitos particulares a los que se espera que sirvan. Estas pueden variar desde organizaciones de comercialización y compra hasta cultivos asociativos de tierra en propiedad individual o comunal. Las cooperativas y formas asociativas funcionan mejor en áreas con experiencia comercial establecida, que es el caso de la mayoría de las localidades en la Sierra y la Costa.

En relación con este tema, debe enfatizarse que las organizaciones o movimientos asociativos no son incompatibles con un desarrollo basado en el mercado, aunque no se nutran del característico individualismo desenfrenado del capitalismo norteamericano. Incidentalmente, la institución de los ‘gremios de productores agropecuarios’ es-

22 En Chile, por ejemplo, hubo un bien concebido plan para la reforma agraria, el cual fue legislado pero sólo parcialmente implementado bajo el gobierno de Frei. Cuando el gobierno de Allende llevó a cabo el plan, la paciencia de los beneficiarios potenciales estaba agotada y, en consecuencia, ocurrió una desordenada ocupación de tierras. Además, el proceso sufrió frecuentemente de una transferencia inadecuada de animales y otro capital productivo hacia los beneficiarios.

23 Existe una amplia literatura sobre el tema, demasiado amplia como para citarla aquí. Para una lista de referencias, preparadas en relación con el proyecto de investigación en el Ecuador del que estos comentarios sobre desarrollo rural forman parte, véase J. Cameron y L. North, “Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán: su (ir)relevancia para otros contextos socio-políticos”, *Ecuador Debate* 42 (Diciembre 1997). Vale señalar que los diseños institucionales de las cooperativas arriba mencionadas tienen poco que ver con la manera en que las cooperativas han sido organizadas en el Ecuador.

tá a un paso de las organizaciones cooperativas, y muchas de sus funciones actuales y potenciales se superponen con estas últimas²⁴. El propio Reporte es favorable al fortalecimiento de la institucionalidad de los gremios.

Sea que los beneficiarios de la reforma agraria opten por trabajar su tierra individualmente como unidades familiares o dentro de un marco asociativo, la reforma en sí contribuiría significativamente a aliviar la pobreza y el desempleo. Está bien establecido que la productividad y el uso intensivo de mano de obra son inversamente proporcionales al tamaño de la propiedad de la tierra²⁵. Aún si el crecimiento en la intensidad de la mano de obra se debe principalmente a la participación creciente de miembros de la familia, la tasa de desempleo decrecería, porque aquellos que de otra manera buscarían trabajo en mercados urbanos o locales, serían retenidos en la granja.

Obras Públicas. A partir de la ideología subyacente al Reporte, los autores no podían considerar la acción del Estado para la creación de empleo. Y estarían en lo correcto si tal gasto no fuese mas allá de un 'maquillaje' por objetivos políticos, o incluso humanitarios. La obra pública para construir pirámides es factible bajo condiciones keynesianas de falla del mercado, cuando los medios (capital y otros insumos) existen para la producción con empleo total de la mano de obra potencial. Pero en el caso de un excedente laboral, cuando el sector privado no tiene los medios para emplear a la fuerza laboral potencial, las obras públicas destinadas a la inversión productiva son la única alternativa al desempleo crónico²⁶.

24 Véase Rubén Flores. "Diagnóstico de los Gremios de Productores Agropecuarios: Una propuesta de Trabajo para el fortalecimiento de los Mismos" (Programa Sectorial Agrícola, mimeo. borrador). Julio de 1996.

25 Véase por ejemplo, A.K. Sen. "Size of Holdings and Productivity", *Economic Weekly*. Vol. 16 (1964).

26 Tal vez no debería decir "la única alternativa" al desempleo. Existe la posibilidad de subsidiar los roles de pago de las empresas, de manera de mantener la productividad de la fuerza laboral en relación con un salario mínimo acordado. Si el subsidio se otorga según el número de empleados, y se financia mediante impuestos a las ganancias, está en el interés de los productores incrementar el empleo por sobre los niveles del mercado, al hacerlo así, el subsidio compensa el monto pagado como impuestos sobre las ganancias. Véase L. Lefebver, "Planning in a Surplus Labour Economy", *American Economic Review*, Vol. LVIII (June 1968).

La agricultura en general, y el sector de subsistencia en particular, proveen amplias oportunidades para el uso productivo de obras públicas. La medida de la productividad es el incremento en la producción de las granjas o de las regiones escogidas para la creación de empleo, a través de la inversión pública. El requisito primario para la ampliación de cultivos es el control de aguas, esto es, irrigación y drenaje; estos son trabajos de infraestructura que pueden mejorar la productividad y contribuir directamente a la conservación de los suelos²⁷.

En la medida de lo posible, el uso de insumos importados debería evitarse. Pero aún más importante, esos trabajos de infraestructura pueden y deben construirse con excedentes de mano de obra locales o regionales, o con mano de obra de la agricultura marginal, utilizando métodos intensivos en mano de obra. Esto debe enfatizarse, debido a que en varias ocasiones anteriores en que se han emprendido trabajos de construcción de infraestructura rural en el Ecuador fueron ejecutados por compañías constructoras y trabajadores con equipo pesado contratados en Quito y Guayaquil, y llevados hacia el sitio de construcción. En otras palabras, se empleó tecnología intensiva en capital en lugar de mano de obra local y métodos intensivos en trabajo. Esto contradice el propósito de la creación de empleo.

La obra pública intensiva en mano de obra contribuye al empleo y al poder de compra para consumo básico por parte de los sectores de bajos ingresos. Si los incrementos resultantes en producción agrícola alcanzan o exceden el costo real del salario-consumo de los trabajadores comprometidos en la construcción de infraestructura rural, los gastos estatales correspondientes y la demanda adicional por bienes de consumo básico no son inflacionarios.²⁸

27 Por ejemplo, la construcción de terrazas y de colectores de agua en las montañas (empleando "forros" de polyester, como por ejemplo en ciertas regiones Himalayas de la India) puede ser muy efectiva para aumentar la productividad y conservar el suelo en áreas montañosas.

28 Obras públicas intensivas en la utilización de mano de obra local se podrían implementar para generar empleo e ingresos para la población afectada actualmente por el Fenómeno del Niño, al igual que para la reconstrucción del sistema agrícola de la Costa.

Ciencia y tecnología. El Reporte insiste correctamente en que la base científica para el desarrollo y el conocimiento tecnológico tienen que ser mejorados. Se puede concordar con que, entre otras cosas, el sistema educativo desde los niveles primarios hasta los universitarios debe fortalecerse.

Respecto a la tecnología, el Reporte reconoce la importancia del uso intensivo de mano de obra en la agricultura. Es dudoso, sin embargo, que unidades agrícolas comerciales de gran tamaño puedan ser motivadas a emplear estos métodos de producción que no favorezcan sus intereses inmediatos de lucro. La pregunta importante es si los sectores agrícolas pequeños y marginales pueden adoptar tales tecnologías. Sobre este punto el Reporte no tiene mucho que decir.

Hasta donde llegan mis comentarios, sería presuntuoso introducir sugerencias que no estén basadas en una constatación directa y técnicamente competente de las condiciones prevalecientes en las distintas regiones y sectores rurales del Ecuador. En su lugar, propongo al lector consultar la experiencia competente y de alcance mundial del Centro Internacional para la Agricultura Tropical (CIAT) en Cali, Colombia²⁹. Varios de sus proyectos, en América Latina, se han concentrado en mejorar la calidad de los suelos en ambientes marginales, sistemas sustentables y agro-empresas para agricultores de pequeña escala, manejo comunitario de recursos acuíferos en estribaciones de montaña, y el impacto ambiental del uso de tierra. Los planificadores de políticas, funcionarios gubernamentales y no gubernamentales, preocupados con el desarrollo rural y de tierras marginales podrían beneficiarse de una relación de trabajo con el Centro.

Conclusión

Como había indicado al iniciar esta reseña, mi propósito no fue presentar un panorama del desarrollo ecuatoriano diametralmente opuesto al del Reporte. Pero debe quedar claro que, aún cuando muchas de sus preocupaciones políticas están justificadas, su fe subyacente en la ca-

29 Puede buscarlo en internet en www.ciat.cgiar.org

pacidad de un mercado libre de toda regulación para avanzar hacia un proceso de desarrollo democrático y justo es impracticable y por tanto, inaceptable. El avance del sector comercial de la agricultura es importante, pero por un largo tiempo este no puede absorber, y en el futuro previsible no absorberá, a los desempleados y subempleados en puestos de trabajado asalariado. Aumentar la productividad de la mayoritaria y empobrecida población marginal rural-urbana, depende de políticas que requieren de la intervención estatal directa en áreas que no sean únicamente las del sector comercial.

Existen, por supuesto, peligros en todo enfoque que requiere mayores intervenciones estatales y gasto público. Uno es el mal manejo y desperdicio de recursos estatales, lo cual pone en riesgo la capacidad para producir crecimiento y desarrollo y puede conducir a la inflación.

Existe, sin embargo, un riesgo aún mayor. Y este se debe a la convicción de las clases dominantes, los hacendados y los miembros de los grupos de altos ingresos, que su posición privilegiada justifica su uso extravagante de recursos internos y extranjeros, su consumo suntuario y la sumisión de las personas socialmente subordinadas. Estas actitudes, si dominan el proceso político, con frecuencia llevan a reorientar, de una u otra manera, para propósitos de apropiación privada, los recursos que están destinados y que deberían estar consagrados a mejorar el bienestar de las poblaciones marginales. Sea que esa apropiación se realice por medios legales o ilegales, provoca corrupción social. Sólo el ejercicio de una voluntad política fuerte puede proteger contra esos riesgos.