

MEMORIA DEL SEMINARIO

POLITICAS AGRARIAS Y EMPLEO EN AMERICA LATINA

MURILLO * BARRERA * SANTOS DUARTE
PRUDENCIO * MAIGUASHCA * VERGARA
URRIOLA * MARQUEZ * RIVERA * JARAMILLO
DURANGO * MARTINEZ * RUIZ * ROSERO

IEE * ILDIS * CLACSO

Créditos

Es una publicación del Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE; del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS; y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

© IEE, ILDIS, CLACSO, 1987

Edición

Santiago Escobar

Diseño, diagramación y portada:

Iván Fernández

Secretaría

Enna Arboleda

Alicia Terán

IEE, Carrión 555 B, Telf.: 232-123, Casilla 147 - Suc. 12 de Octubre, Quito, Ecuador

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 562-103, Casilla 367-A, Quito-Ecuador

CLACSO, Callao 875 - 3er. piso E, Telf. 44.8459, Ap. postal 1023

Buenos Aires, Argentina

Contenido

Presentación	Pág. 9
Introducción	11
Procesos migratorios y de urbanización _____	
– “Algunos aspectos sobre el desarrollo rural, el empleo y las migraciones en Colombia en la actualidad”	21
Gabriel Murillo y Cristina Barrera	
– “Emprego rural e migrações no nordeste brasileiro”	37
Renato Santos Duarte	
– “Población y empleo en el sector rural de Bolivia”	55
Julio Prudencio	
– “Empleo y relaciones campo-ciudad en Santo Domingo de los Colorados”	81
Lincoln Manguashca	
Agroindustria y Reforma Agraria _____	
– “La Reforma Agraria peruana y el empleo agrícola”	95
Ricardo Vergara B.	
– “Los efectos del crecimiento de la agroindustria sobre el empleo agrícola”	127
Rafael Urriola	

Impacto de Políticas Globales

- “Notas para una discusión acerca de la eficiencia de las políticas de empleo sectoriales como forma de enfrentar el “problema ocupacional”:
Una reflexión a partir del caso de México” 141
Carlos Márquez

- “Las políticas económicas neoliberales y su impacto en la producción y empleo agrícola en Chile”. 161
Rigoberto Rivera

- “Flotación cambiaria, agroexportación y empleo en el Ecuador”. 185
Fidel Jaramillo

- “El Programa Andino de Desarrollo Tecnológico para el Medio Rural dentro del Desarrollo Rural Integral” 207
Jaime Durango F.

Etnicidad

- “El problema del empleo rural en una zona predominantemente indígena: Cotacachi” 221
Luciano Martínez

- “Colonización y reproducción de la fuerza de trabajo indígena: El caso de Pastaza” 235
Lucy Ruiz

- “Políticas agrarias, empleo y reciprocidad en la comunidad andina” 255
Fernando Rosero

**El Programa Andino
de Desarrollo Tecnológico
para el Medio Rural dentro del
Desarrollo Rural Integral**

Jaime Durango F.

Introducción

Gracias a la clara visión de la problemática socio-económica particularmente del sector rural de instituciones tan prestigiosas como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), ha sido posible la realización de un evento de innegable importancia cual es el Seminario Internacional sobre 'Políticas Agrarias y Empleo en América' en el cual se puedan tratar, con el alto nivel de sus participantes y en la forma amplia y pluralista que caracteriza las reuniones organizadas por los patrocinadores, los temas de interés y actualidad vinculados con las políticas agrarias y el empleo en los distintos países latinoamericanos.

Aprovechando de tan excepcional foro, me voy a permitir realizar algunas reflexiones sobre las experiencias iniciales del Programa Andino de Desarrollo Tecnológico para el medio rural (PADT-Rural), como un Programa de la Junta del Acuerdo de Cartagena dentro del proceso de integración subregional, en su vinculación con los proyectos de Desarrollo Rural de los países del Grupo Andino y particularmente del Ecuador, dentro del esfuerzo conjunto para lograr la generación de nuevos empleos y la aceleración del desarrollo del sector agropecuario.

1. El Acuerdo de Cartagena

Basados en el ideal Bolivariano de la integración continental nace el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, suscrito por los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, adhiriéndose en febrero de 1973 la república de Venezuela y retirándose en cambio Chile en

octubre de 1976. Son sus objetivos principales entre otros, promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, procurar un mejoramiento continuado del nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

Este proyecto integracionista ha avanzado venciendo problemas y obstáculos de diversa índole dado el complejo propósito a lograr; es verdad que no se han conseguido todos los objetivos propuestos y la aspiración subregional de un desarrollo equilibrado y armónico, pero no es menos cierto que posiblemente se ha confirmado la validez del modelo solidario y compartido, la real posibilidad de un desarrollo conjunto y su vigencia como un esfuerzo común frente al reto del subdesarrollo.

Dentro de las acciones del proceso integracionista y como una estrategia importante del desarrollo global de la economía en la Subregión nace el Programa Andino de Desarrollo Tecnológico para el Medio Rural mediante la aprobación de la Decisión No. 167 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena con el propósito de atender a la necesidad de dar una atención particularizada al sector rural.

2. El PADT-RURAL:

Su vinculación con el desarrollo rural

Principales características del área rural andina

Es indudable que el sector rural de los países de la subregión tiene un rol importantísimo en la vida y en el conjunto de nuestras sociedades, a pesar de que en los últimos años dicha importancia ha venido debilitándose como reflejo de la profunda crisis de la economía en general que ha llegado a niveles muy preocupantes en los momentos actuales.

Si comparamos por ejemplo la población rural en los países andinos en las últimas décadas podemos ver su decrecimiento porcentual como reflejo del proceso de urbanización que los caracteriza, así para 1960, la población total estimada del área era de 41'210.000 habitantes, de los cuales el 54o/o correspondía al sector rural; en 1970 la población total fue de 58'422.000 personas, siendo el 47.7o/o del sector rural; en 1980 la población total alcanzó a 78'328.000 personas siendo un 37o/o del sector rural, porcentaje

del sector rural que en el presente año se estima no sobrepasa un 31o/o.

Al referimos al Producto Interno Bruto vemos también que la participación porcentual del sector agropecuario en la economía subregional ha ido decreciendo año tras año en las últimas décadas frente a otros sectores de la economía, particularmente al industrial, favorecido por los modelos de desarrollo prevalecientes.

En el caso del Ecuador por ejemplo: existen naturalmente una serie de circunstancias y factores que han influido en esta situación del sector rural y del agropecuario en particular, tal como los problemas económicos característicos de nuestros países en años recientes: la disminución del volumen y valor de las exportaciones; la inflación mundial; la deuda externa; los desfavorables términos de intercambio en el comercio, etc., en lo que a factores externos se refiere.

En el ámbito interno merecen citarse por ejemplo la insuficiente atención gubernamental al sector, los problemas de crédito, infraestructura, comercialización, asistencia técnica, etc., pero particularmente la mínima disponibilidad de tierra por parte de la gran mayoría de la población campesina que ha determinado que en la Subregión entre el 43 y 78o/o de las explotaciones agropecuarias tengan menos de cinco hectáreas, estimándose que alrededor de 15 millones de habitantes del Area Andina dependan de dichas extensiones para poder subsistir en condiciones de extrema pobreza con un ingreso anual per cápita inferior a US \$ 315, parámetro establecido para fijar el límite de absoluta pobreza.

La situación anotada unida a los problemas de la falta de servicios básicos de salud, educación, vivienda, nutrición, saneamiento ambiental, etc. han determinado el constante deterioro de la calidad de vida del habitante rural y su permanente éxodo hacia los sectores urbanos, generando gravísimos problemas que han sido analizado en múltiples y valiosos estudios sobre las migraciones rurales, que concluyen en general que el sistema socio-económico de las ciudades de seguir con las tendencias actuales, no tienen la capacidad para absorber el fuerte proceso migratorio.

En resumen y conforme lo recogen varios estudios, la Subregión Andina en estas dos últimas décadas no ha logrado consolidar ni mucho menos el proceso de modernización de sus estructuras productivas particularmente el desarrollo del sector agropecuario basado generalmente en la reforma agraria y en el cambio tecnológico.

La parcial modernización del sector agrícola (recursos técnicos y financieros), ha favorecido casi exclusivamente a los grupos fuertemente articulados a la economía de mercado tanto nacional como internacional. Por el contrario la generación y transferencia de tecnología y la inversión para el sector tradicional nunca han sido priorizadas, no han estado dirigidas a la atención de los requerimientos reales de dicho sector. Es un claro ejemplo lo que ha ocurrido con la investigación y asistencia técnica agropecuarias, orientadas en su mayoría hacia una transferencia de corte mecanicista de tecnologías modernas, tendientes a incrementar la producción y productividad pero en condiciones ajenas a la de la mayoría de agricultores y aislada del contexto socio-económico campesino, por lo cual casi siempre han sido rechazadas o no adaptadas por los pequeños agricultores, cuando eventualmente les han sido ofrecidas.

En el aspecto poblacional el sector rural tradicional constituye un alto componente de la población total de la Subregión y de la población económicamente activa agropecuaria, a la vez que representa una importante fuerza de trabajo que inclusive es utilizada de manera estacional por los otros sectores económicos. Sin embargo el nivel de desempleo y subempleo en el sector es muy elevado y su tendencia es a incrementar, por lo cual se vuelve imperiosa la necesidad de atender a tan importante sector poblacional de los países andinos, con nuevas concepciones e instrumentos técnico-económicos y sociales.

Consecuentemente queda planteada a nivel de los países de la Subregión la necesidad de buscar nuevas alternativas de desarrollo del sector rural, reforzando o reorientando aquellas acciones que bajo el nombre de "Desarrollo Rural" han intentado revertir la situación de atraso y marginalidad del sector rural tradicional, teniendo presente que cada vez se vuelve más imperioso el transformar el sentido del proceso de acumulación de capital a escala nacional, en beneficio de los sectores rurales más necesitados.

Dentro de los esfuerzos interinstitucionales desplegados en esta búsqueda, se inserta entonces el esquema conceptual y metodológico que propone la Junta del Acuerdo de Cartagena, en este campo tan apasionante del Desarrollo Rural, que constituye el PADT-Rural, algunos de cuyos principales lineamientos vamos a indicar a continuación.

3. Aspectos generales sobre el PADT-RURAL

A través de múltiples caminos América Latina y los países del Grupo Andino han tratado de alguna manera de lograr la transformación de las estructuras agrarias y rurales, partiendo desde las estrategias redistributivas hasta las del cambio tecnológico. En este amplio contexto se hace necesario propiciar nuevas condiciones básicas para el Desarrollo Rural, algunas de las cuales se plantean en los esquemas generales del PADT-Rural, tal como:

- "Un proceso de ampliación y diversificación de la economía a partir de sus recursos humanos y naturales".
- La generación de sistemas tecnológicos que integren la producción de bienes de capital e intermedios; la distribución de insumos, las tecnologías de producción agropecuaria, las de post-cosecha, hasta las de transferencia industrial.
- Una participación efectiva de la población rural en los procesos de desarrollo tecnológico, toma de decisiones y ampliación y diversificación económica.
- Una articulación espacial, intersectorial e interinstitucional que permita un cambio en las relaciones del sector rural con el resto de la economía, propiciando que la acumulación del excedente quede a nivel rural particularmente campesino.

Frente a este marco general, el PADT-Rural se ha formulado teniendo en consideración las múltiples experiencias de los países andinos en materia de desarrollo rural y se concibe como un mecanismo de apoyo de las estrategias nacionales tendiente a contribuir en:

- La generación, transferencia y difusión de tecnologías de producción, conservación, transformación y comercialización de los productos agropecuarios y otros que permitan la ampliación y diversificación de las actividades económico-productivas del medio rural.
- El desarrollo de los mecanismos funcionales que permitan la coparticipación y el esfuerzo conjunto entre técnicos y campesinos en la identificación de problemas, búsqueda de alternativas y ejecución de acciones.

nes en procura del mejoramiento continuado del sector rural.

El fortalecimiento institucional a través del reforzamiento de sus capacidades técnicas y operacionales bajo el hilo conductor de la generación y transferencia de tecnología orientado hacia un verdadero desarrollo rural

Estos lineamientos de carácter estratégico han sido puntualizados en diversos objetivos para cuya consecución se propone la ejecución de dos Proyectos y la operación de tres instrumentos de naturaleza esencialmente sub-regional, que son:

- Proyecto I: “Generación y Transferencia de Tecnología en el Medio Rural”, que contempla actividades de diagnóstico, planificación y ejecución de programas de generación y transferencia de tecnología, en una microrregión seleccionada de cada país, dentro del marco de los Programas de Desarrollo Rural”.
- Proyecto II: “Selección y transferencia de tecnología para el Medio Rural”. Tiene un alcance nacional y su propósito es el inventario, selección y evaluación de tecnologías en el sector rural, bajo el criterio aceptado de que a nivel latinoamericano y andino los productores campesinos practican tecnologías autóctonas, cuya racionalidad y validez responden a las particularidades de su propio medio, por lo que en muchos casos bastan algunas modificaciones o ajustes de estos mismos sistemas para lograr mejoras substanciales que posibiliten el bienestar rural. Por otro lado, existe también una vasta colección de conocimientos científicos sistematizados a nivel institucional, pero que lamentablemente han tenido muy poca difusión y en gran medida no son utilizados, lo que genera en muchos casos repetición o duplicación de acciones en la búsqueda de conocimientos tecnológicos y el desperdicio de recursos y tiempo tan escasos en nuestros países.

Para completar la continuidad de estos esfuerzos, se ha previsto la operación de tres instrumentos que son:

- a) El Sistema Subregional de Selección y Transferencia de Tecnología para el Medio Rural, que permitirá un proceso continuo de inventariación, documentación, evaluación y transferencia de tecnología y que propenderá al fortalecimiento de los sistemas nacionales de información

y comunicación técnica para el desarrollo rural y a la difusión de los materiales técnicos y resultados que se alcancen en diferentes proyectos y actividades vinculadas con el área rural de la Subregión.

- b) La asistencia técnica Subregional: que apoyará la ejecución de los proyectos contemplados y promoverá la cooperación técnica horizontal intraregional y;
- c) El fondo Subregional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el Medio Rural, a crearse como una respuesta a la mínima asignación de recursos financieros que inveteradamente ha caracterizado al sector rural tradicional y que no han permitido la existencia de programas de investigación y transferencia de tecnología que tomen en cuenta las características propias del sector, ni tampoco de oportunidades de inversión que posibiliten una diversificación de las características económicas de las áreas rurales.

Este fondo en consecuencia permitirá proveer los recursos financieros para impulsar y asegurar la continuidad de las acciones de generación y adopción de tecnologías.

4. El PADT—RURAL en el Ecuador

Este programa inicia prácticamente sus actividades en enero de 1984 y a través del esquema organizacional previsto pone en ejecución los dos proyectos contemplados en los lineamientos conceptuales y metodológicos que hemos visto brevemente en los acápite anteriores.

En el ámbito del proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología se escogió la microrregión de la Provincia de Loja, en la que se están ejecutando cinco proyectos específicos, en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural Integral Sur de Loja y con la participación de la Subcomisión Ecuatoriana —PREDESUR— y el Centro Andino de Tecnología Rural —CATER— de la Universidad Nacional de Loja.

Estos proyectos como se han indicado anteriormente, se hallan vinculados con las políticas y estrategias determinadas por el país para el sector, recogidas principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo; específica-

mente en el Subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural Integral; manteniendo desde luego el enfoque propio del PADT-Rural y particularmente su condicionante metodológico "la participación de la población rural".

En el caso de los proyectos que se ejecutan bajo responsabilidad del CATER se pretende coadyuvar en la intensificación del estudio de los sistemas productivos campesinos en Centro-Loja y en el logro de algunos objetivos comunes tales como el estudio y la comprensión de la racionalidad de las prácticas empleadas por el agricultor, así como el funcionamiento de las unidades de producción agropecuaria y sus puntos de bloqueo.

El trabajo conjunto con el campesino para un mejor conocimiento de sus problemas y la búsqueda de soluciones que promueven su propio desarrollo.

El desarrollar y proponer nuevas tecnologías en base a la comprensión de la racionalidad de las ya existentes".

El proyecto con PREDESUR pretende igualmente probar un sistema de producción integral aplicable a pequeñas fincas en el área Centro-Loja, acorde a los lineamientos metodológicos del Proyecto DRI Sur de Loja, tratando de llegar a la determinación de esquemas tecnológicos y metodológicos que puedan ser aplicados en parcelas campesinas de pequeña extensión en áreas similares.

En lo que respecta al proyecto sobre Selección y Difusión de Tecnología, se lo está ejecutando a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONACYT- y del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias -INIAP-, bajo el título de: "Apoyo a la Implementación y Desarrollo del Subsistema Nacional de Información Agropecuaria", tiene como objetivo la recopilación, análisis, centralización y difusión de la información tecnológica rural disponible en el país, a fin de integrar y posibilitar a futuro el funcionamiento de un verdadero sistema de información tecnológica Sub-regional.

5. El PADT-RURAL frente a las políticas regionales de empleo

Conforme es conocido el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, bajo cuyos lineamientos tuvo que definirse el accionar del PADT-Rural en el país, priorizó al desarrollo rural dentro de las estrategias previstas a nivel nacional y específica como uno de sus objetivos más importantes el lograr el mejoramiento de la generación de empleos productivos en el sector a través del crecimiento acelerado de la producción y productividad agropecuaria, con el propósito de estabilizar la tasa de migración campo-ciudad, modificándose los patrones tecnológicos en el sector agropecuario que tienden a desplazar mano de obra que es el recurso abundante y saturar la tierra con capitales en maquinarias sofisticadas que es el recurso escaso.

Para ello el Desarrollo Rural Integral debía orientarse a beneficiar a los grupos de población que no habían sido adecuadamente atendidos por los servicios estatales, principalmente a los mininundistas, asalariados agrícolas, campesinos sin tierra y población rural marginada dedicada a actividades no agropecuarias, coadyuvando además a la consecución de los objetivos de la política de empleo, de manera de reducir los niveles de desempleo y subempleo que son muy agudos en el sector rural.

Al vincularse estrechamente el PADT-Rural con los lineamientos generales del Desarrollo Rural Integral, las acciones de evaluación, generación y transferencia de tecnología previstas, están condicionadas a los objetivos esenciales señalados, a la urgencia de encontrar soluciones prácticas y muy especialmente a la situación socio-económica de los agricultores particularmente de escasos recursos económicos.

Los aspectos tecnológicos en consecuencia pueden y deben convertirse en mecanismos muy importantes que coadyuven significativamente en el mejoramiento productivo de los sectores rurales principalmente los tradicionales y marginales, creándose condiciones de vida y de trabajo que privilegien la intervención y participación de la población campesina, mejoren los sistemas autóctonos de producción utilizados por los pequeños agricultores y posibiliten la generación de trabajo atractivo y remunerativo que ocupe la enorme disponibilidad de mano de obra existente en el campo, disminuya los niveles de subempleo y en general propenda al mejoramiento social y económico y al bienestar de la población rural.

6. Reflexiones finales

El PADT-Rural se halla aún en ejecución, son algo más de dos años de actividad y no ha sido posible todavía evaluar sus resultados finales, así mismo el PDRI Sur de Loja en el cual se inserta la mayoría de sus actividades, se halla en su etapa inicial de ejecución, lo cual no permite saber su resultado ni mucho menos su impacto.

Sin embargo de las evaluaciones parciales efectuadas del PADT-Rural se puede inferir que este primer intento a nivel subregional de incursionar en una área de tanta trascendencia como es el desarrollo rural, ha permitido crear un mecanismo de reflexión sobre un tema que lamentablemente no fue tomado en cuenta anteriormente dentro del proceso integracionista y que a pesar de constituir un instrumento con objetivos bastante ambiciosos y por ende difíciles de alcanzar tiene el gran mérito de investigar alternativas que coadyuven en la búsqueda de soluciones al sector campesino y rural tradicional, cuya problemática es similar en los países del área Andina, saliendo del análisis puramente económico que ha caracterizado a las actividades de la Junta del Acuerdo de Cartagena, para relieves los aspectos sociales particularmente referidos a esa gran masa poblacional de campesinos pobres con un alto índice de subempleo, que existe en la Subregión.

Por otro lado y dentro del ámbito tecnológico, el PADT-Rural viene a apoyar a nivel nacional y subregional, los trabajos y experiencias tendientes a lograr cambios e introducir tecnologías con una visión distinta a la tradicional, logrando la directa participación de las organizaciones campesinas, habida cuenta que la gran tecnología en el sector agropecuario nunca pudo llegar a generalizarse en los estratos campesinos pobres y marginales y por ende no contribuyó al incremento de la producción ni tampoco llegó a ser un elemento dinamizador de la sociedad rural campesina.

Aún cuando no existen estudios que permitan conocer exactamente la incidencia de los proyectos de Desarrollo Rural Integral en la creación de fuentes de trabajo y en la disminución del subempleo en el sector rural, me atrevo a pensar que en muchas ocasiones no se ha logrado el "cambio" tecnológico esperado que coadyuve al logro de dichos objetivos, por la falta de vinculación entre las acciones tecnológicas previstas y la necesaria concientización social y aún política del medio campesino, que ha significado en muchas ocasiones la implementación de Modelos Tecnológicos, el-

borados con un criterio económico-productivista como el que consta en varios proyectos de Desarrollo Rural Integral.

El PADT-Rural tiene entonces el mérito de haber colaborado en una nueva orientación conceptual y metodológica para la generación y transferencia de tecnología en el sector agropecuario tradicional, adecuándola a la problemática de las áreas campesinas seleccionadas, dentro de un enfoque multidisciplinario y de permanente participación de los beneficiarios, orientado hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de esas zonas marginales.

El camino a seguir es largo y difícil, pero se estima que puede ser una alternativa válida para lograr que la tecnología requerida y aceptable para los campesinos, pueda aplicarse y contribuya al mejoramiento socioeconómico del sector rural más necesitado, disminuyendo los graves problemas de desempleo, subempleo, migración, etc. y favoreciendo al permanente bienestar de la población rural.

Coincidiendo con respetables criterios expuestos sobre el tema y a título personal, se debe relieves adicionalmente que cualquier esfuerzo que se realice en el área tecnológica orientada hacia los pequeños campesinos no dará los frutos adecuados si es que prevalece la injusta distribución de la tierra que caracteriza la estructura agraria de los países de la Subregión y que determinan niveles de ingreso casi de subsistencia a una mayoría poblacional localizada en el área rural que llega hasta un 75o/o en ciertos casos.

Trabajar coordinada y prioritariamente en los campos de reforma agraria, colonización, desarrollo rural y mejoramiento tecnológico apropiado sería lo aconsejado, cómo lograrlo pienso que es el desafío permanente de quienes de alguna manera están ligados a la temática rural, para proponer alternativas que posibiliten la generación de políticas agrarias orientadas a la solución de los problemas de la población rural más necesitada y para propiciar la presión social requerida para que dichas políticas puedan ser aplicadas en los diversos países en forma oportuna, preferente y continuada.