

---

**ECUADOR**  
**DEBATE**

QUITO - ECUADOR

**NOTAS**

1. *La Colección ECUADOR DEBATE es una publicación auspiciada por el Centro de Arte y Acción Popular, bajo cuya responsabilidad se edita.*
2. *ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparecerá tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:*

	<i>Suscripción</i>	<i>Ejemplar Suelto</i>
<i>América Latina</i>	<i>US\$ 10</i>	<i>US\$ 3,50</i>
<i>Otros Países</i>	<i>US\$ 12</i>	<i>US\$ 4</i>
<i>Ecuador</i>	<i>Sucres 300</i>	<i>Sucres 100</i>

*(En todos los casos incluye el porte aéreo)*

3. *La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Oficina ubicada en Av. Las Casas 1302 y Arias de Ugarte. A esta dirección deberán enviarse las solicitudes de suscripción, compra de ejemplares sueltos y solicitudes de canje de similares.*
4. *El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité de Redacción.*
5. *Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.*
6. *El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.*
7. *El símbolo de la revista es el logotipo del Centro de Arte y Acción Popular.*

**BIBLIOTECA**



# INDICE

<b>PRESENTACION</b> .....	<b>5</b>
Francisco Rhon Dávila	
<b>ANALISIS DE COYUNTURA: CRISIS DE ACUMULACION, DEMOCRACIA Y EXPLOSION SOCIAL</b> .....	<b>7</b>
Manuel Chiriboga	
<b>IDEOLOGIA Y DESARROLLO RURAL</b> .....	<b>37</b>
José Sánchez—Parga	
<b>LAS POLITICAS AGRARIAS: VERSION ESTATAL</b> .....	<b>55</b>
Carlos Arrobo	
<b>EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS TRANSFORMACIONES AGRARIAS</b> .....	<b>73</b>
Manuel Chiriboga	
<b>UNA VISION SOBRE LA REFORMA AGRARIA</b> .....	<b>85</b>
Fernando Gutiérrez V.	
<b>ANALISIS Y EXPERIENCIAS</b>	
<b>LOS PROYECTOS DRI Y LA PARTICIPACION CAMPESINA</b> .....	<b>97</b>
Hernán Rodas	
<b>UPOCAM Y LAS AGENCIAS DE GOBIERNO</b> .....	<b>117</b>
Francisco Gangotena	
<b>LA UNOCAPAC Y EL DRI SALCEDO</b> .....	<b>123</b>
F. Gangotena—Amilcar Albán	
<b>EL DRI CAÑAR</b> .....	<b>133</b>
Iván González	
<b>DEL MAL NEGOCIO DEL GANADO INDIGENA Y DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL. EL CASO DE LOS SARAGUROS . . .</b>	<b>143</b>
Roberto Santana	
<b>RESUMEN DEL TALLER SOBRE: "CAMPESINADO Y DESARROLLO RURAL</b> .....	<b>157</b>
Galo Ramón	

B224/REV 13317 ed: 3

# RESUMEN DEL TALLER SOBRE “CAMPELINADO Y DESARROLLO RURAL”

GALO RAMON

**L**os artículos presentados al Taller así como las preocupaciones del movimiento popular, ponen al orden del día dos problemas fundamentales: Primero, “¿el Desarrollo Rural propuesto por el Estado sustituye, culmina o readapta a la Reforma Agraria?”; y segundo; “la política de Desarrollo Rural permite el control por parte del Estado de un sector del campesinado o abre un espacio de lucha en el que es posible disputar ese control?”.

El Taller sostenido por el Comité de Redacción, debatió sobre los dos temas, toda vez, que los artículos presentados aportaron con diferentes razonamientos y puntos de vista, para un esclarecimiento de esta problemática. El presente resumen, intenta presentar los términos del debate, las posiciones y tendencias, así como los elementos discutibles y los límites de esas proposiciones.

## a.- DESARROLLO RURAL Y/O REFORMA AGRARIA?

El Gobierno ecuatoriano en el Plan Nacional de Desarrollo considera a la Reforma Agraria como parte del Desarrollo Rural “los procesos de cambio en el área rural serán más efectivos al concebirse a la Reforma Agraria como parte del Desarrollo Rural” y textualmente se declara: “El desarrollo rural integral está orientado a beneficiar a los grupos de población, que no han sido adecuadamente atendidos por los servicios del Estado, comprendiendo prioritariamente a los minifundistas, asalariados agrícolas, campesinos sin tierra y población rural marginal”.

Esta declaración nos podría hacer pensar que el Gobierno ha replanteado el problema de la Reforma Agraria, para concebirla como una medida necesaria, pero inscrita en los proyectos de Desarrollo, valga decir,

solo se afectarían las tierras en zonas DRI. Más aún, el Ministro de Agricultura, Vallejo, en numerosas oportunidades había declarado que la Reforma Agraria es un problema administrativo y no jurídico, entendiéndose por tal, que en zonas de acción DRI, la intervención estatal sobre la estructura agraria puede transformarla, si así lo justifica el Proyecto.

Podría haberse esperado, que el Código Agrario que el Gobierno ha puesto al debate nacional (que ya ha sido abiertamente repudiado por las Cámaras de Agricultura de la Sierra y de la Costa), reglamentará el punto de vista escrito o insinuado por el Plan de Desarrollo. Comparando las causales de expropiación de las leyes de Reforma Agraria anteriores, la de 1964 y la de 1973, con las que plantean el Código Agrario no se aprecian cambios sustanciales. En efecto, sintetizando, la Ley de 1964, señalaba las siguientes causales de expropiación:

1. Tierras ociosas.
2. Deficientemente explotadas
3. Que excedan los límites permisibles de propiedad.
4. Las sujetas a gran presión demográfica.
5. Las explotadas en contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.
6. Las pertenecientes a personas naturales o jurídicas que se hallen encubriendo formas de tenencia no autorizadas por la ley.
7. Las explotadas por finqueros.
8. Las explotadas por sembradores.

En la ley de 1973, se señalaron las siguientes causales:

1. Tierras deficientemente explotadas.
2. Las sujetas a gran presión demográfica.
3. Las que presentan casos de precarismo.
4. Las explotadas en contravención a las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola.
5. Las tierras acaparadas.
6. Las no explotadas directamente por el propietario.
7. Las explotadas contrariamente a la conservación de los recursos naturales.
8. Las tierras que fueran explotadas de manera contraria a la vocación natural de los suelos.

9. Las pertenecientes a personas jurídicas no destinadas a la agricultura.
10. Las que vayan a beneficiarse con proyectos de riego.

Estas leyes habían tenido dos finalidades: Eliminar las formas precarias como el huasipungo, la sembraduría, la finquería y el arrimazgo; e impulsar el proceso de modernización agraria, valga decir, tenían una clara finalidad productivista.

La presión terrateniente canalizada a través de las Cámaras de Agricultura, la acción represiva del Gobierno y los procedimientos jurídicos, tanto a nivel central, como en los comités regionales del IERAC, determinaron que a partir de 1976, estas causales de expropiación quedarán en la práctica en letra muerta. A decir verdad, cuando el triunvirato militar dejó sin efecto la medida que precisaba al Art. 25, en el que se expropiaba las tierras no cultivadas en un 80 o/o determinándose un plazo concreto, la Reforma Agraria tocaba a su fin.

El Código Agrario, antes que pasar de un trámite jurídico a uno administrativo como se había anunciado, vuelve a plantear a la Reforma Agraria como un problema jurídico-político, sigue pensando que los sujetos beneficiarios son los campesinos internos a la hacienda y otra vez se plantea una finalidad productivista vía modernización. Esta será la tesis que intentaremos demostrar.

Comencemos analizando las causales de expropiación que enuncia el Código. Esas causales de manera sintética serían:

1. Tierras deficientemente aprovechadas: las aprovechadas en menos del 80 o/o de acuerdo a condiciones geográficas, ecológicas y de infraestructura; las que presenten bajos niveles de productividad y las que no observen normas técnicas para su explotación.
2. Las tierras de personas jurídicas no destinadas a la agricultura, artículo que ya existía en la ley de 1973.
3. Las tierras necesarias para ejecutar programas de riego, punto ya considerado en la Ley de 1973.
4. Los minifundios para provocar concentración e integración de parce-

las, punto discutible y que debería partir de un adecuado estudio de las formas de acceso a las parcelas que actualmente utiliza el campesinado.

5. Las tierras acaparadas, dejando a criterio del Consejo Agrario Superior y de los organismos seccionales del MAG el determinar la extensión máxima posible, según variables ecológicas, productivas, demográficas y sociales, por cada región del país.

De ponerse en vigencia el Código Agrario tal como se lo ha propuesto, no convierte a la Reforma Agraria en problema administrativo, sino que sigue siendo un problema político (correlación de fuerzas) y jurídico-técnico. En efecto, la **lucha** se establecerá en determinar lo que significa un predio adecuado, **ante** aprovechado y en los criterios que el "Consejo Agrario Superior" utilizaría para fijar los límites de extensión de la tierra. Debe considerarse que el Consejo Superior está integrado por el Ministro de Agricultura, dos Subsecretarios del Ministro, los representantes de las entidades adscritas, el Gerente del Banco de Fomento, un delegado del CONADE, un representante de las Cámaras y uno solo por las organizaciones campesinas.

La **lucha** será jurídica y política: política por ser un problema de relación de fuerzas, y jurídica-técnica por lo engorroso que resulta demostrar con indicadores ecológicos, demográficos, productivos y sociales lo que significa un predio deficientemente explotado o para determinar la **extensión** máxima de un predio. Todos estos argumentos son sujetos a prueba, por tanto a intenso trámite. Si comparamos la declaración del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se replantea la Reforma Agraria inscrita en los proyectos DRI como procedimiento administrativo, con lo que plantea el Código Agrario en el que se reactualizan los problemas de los "límites de la extensión de la tierra" y "el adecuado aprovechamiento de ella", en un marco en el que la correlación de fuerzas entre organizaciones campesinas, cámaras de la producción favorece a las Cámaras, nos pone de manifiesto la incoherencia y ambigüedad de este Gobierno para asumir una política agraria firme. Podría argumentarse que precisamente el Estado, como expresión de la correlación de fuerzas, se da así un margen de maniobrabilidad, puesto que, al plantear una ley relativamente ambigua que puede aplicarse según la coyuntura, pone un

margen amplio de negociación en función de los niveles de fuerza de las clases en pugna. Esto es cierto, pero cierto también es, que la ambigüedad, permite mantener la actual estructura de tenencia de la tierra. Esta ambigüedad, en efecto permite adecuaciones a las presiones sociales, pero resulta altamente peligrosa incluso para el mismo Gobierno, puesto que la democracia resulta ingobernable, el Gobierno no tiene ninguna posibilidad de crear una base social, ni el proyecto (el Código) logra convocar a nadie.

El Código Agrario no constituye una iniciativa estatal firme que logre convocar a los sectores campesinos y cambiar la correlación de fuerzas, no solo porque deja librado al Consejo Agrario Superior y a las instancias regionales del MAG las principales definiciones, sino también porque tiene un gran equívoco al señalar cual es el sujeto social beneficiario. En el campo ecuatoriano se ha registrado un cambio fundamental: el eje de la lucha y presión por la tierra se ha desplazado del sujeto social que mantenía formas precarias con la hacienda (campesinos internos como los huasipungueros), al sujeto social situada por fuerza de las haciendas, especialmente las comunas, que quedaron marginadas en las leyes anteriores.

Legislar para una Reforma Agraria en la actualidad, significa replantear la concepción de las leyes anteriores, puesto que, el verdadero sujeto social que aspira y necesita la tierra es el comunero, que incluso no tiene relaciones (o las tuvo en el pasado) con las haciendas.

La legislación que propone el Código a la vez que ambigua, se plantea nuevamente como productivista, exigiendo y presionando por nuevos niveles de modernización, sin advertir que ese proceso viene dándose ligado a estrategias productivas rentables, para en los hechos, reducir su posible intervención a tierras ecológicamente marginales, que por esa razón no se han modernizado agresivamente. Hoy en día, el criterio "productividad" ya no constituye el instrumento para forzar una intervención, no solo por subjetivo que resulta determinar la calidad de un predio, sino porque el proceso real nos informa de una franca modernización en el campo que volvió obsoletas e ineficaces las leyes de Reforma de 1964 y 1973.

Las expresiones organizadas del pueblo, que expresan los puntos de vista de algunos sectores (aunque no logran advertir y expresar la diversi-



dad de los sujetos sociales del campo como lo analizaremos más adelante) han venido planteando una propuesta que puede sintetizarse así: la necesidad de que el Estado asuma una clara propuesta de intervención en la estructura agraria. Esta es la conclusión fundamental a la que llega la reunión del FUT y científicos sociales, que se reúnen para analizar los artículos publicados luego en "Ecuador: el mito del Desarrollo". Cabe sin embargo reflexionar sobre este punto de vista: En 1964 la existencia de una correlación de fuerzas favorable al campesinado y la voluntad del ejército en el gobierno para dictar una Ley, permite que el Estado asuma una iniciativa de afectación de la estructura agraria, iniciativa frente a la cual se agrupan las organizaciones populares para radicalizar el planteamiento, presionar por su cumplimiento, logrando así acumular fuerzas sociales para mantener y mejorar la correlación de fuerzas. En ese momento, nadie discutía si la necesidad o no, de que el Estado asuma el problema de Reforma Agraria, porque en efecto lo asumió, sino el cómo radicalizarlo y luego cómo lograr que la acumulación de fuerzas permitiera una expresión autónoma y no se convirtiera en base social del Gobierno. Interpretaciones posteriores, como la de Fernando Velasco, concluyeron que en efecto para 1973-75, la base social no logró un proyecto autónomo, sino fue utilizado por el Estado, encontrado en el carácter de la dirección política reformista, al responsable de esta situación. Si bien es una conclusión discutible, o que por lo menos debe ser muy matizada, revela el carácter de las preocupaciones de esa etapa de lucha. Hoy en cambio, las organizaciones populares demandan del Estado una iniciativa concreta, un proyecto específico, presionan porque el Estado asuma el desarrollo y la Reforma Agraria como paso previo y necesario.

Pero, en condiciones de que el Gobierno actual, antes que asumir una iniciativa específica, "prefiere" un margen de maniobra para actuar en las distintas coyunturas políticas, determina que solo una punta de exigencias de las fuerzas populares deba ser mirada por el camino de presionar al Estado un proyecto y otra punta, y en la coyuntura actual talvez sea la principal para acumular fuerzas, no tanto sobre la iniciativa estatal y en eso únicos marcos, sino tomando en cada región o situación, las contradicciones sociales, culturales o políticas que allí cobren importancia.

En este segundo sentido aparece desfasado el Programa de las organizaciones populares nacionales. Da la impresión que el Programa no ha tomado en cuenta los cambios operados en el Agro ecuatoriano; que

solo pretende una respuesta frente a la iniciativa estatal, sin advertir la diversidad de situaciones sociales y lo que es peor, la diversidad de reivindicaciones sociales y políticas que adquieren carácter principal en las distintas regiones del país.

En efecto, hay necesidad de redefinir el concepto de Reforma Agraria más allá de la esquemática contradicción latifundio—minifundio y del clásico slogan “la tierra para quien la trabaja”. La estructura agraria del Ecuador ha sufrido transformaciones importantes desde la década de los sesenta a la presente etapa. La modernización agraria, la presencia del capital comercial, la acción del capital comercial, la acción del capital industrial en determinadas zonas, el mercado interno, agroindustrial y de exportación en otros; han incidido en los procesos de cristalización de las clases, en los fenómenos de diferenciación y han impuesto nuevas características a las propias relaciones comunitarias. Esta situación social distinta, presenta nuevas formas de concentración de la tierra, nuevos mecanismos de acceso y sobrevivencia, confiere un nuevo papel a la mediana propiedad, modificando así los antiguos supuestos de la Reforma Agraria.

La noción “campesinos sin tierra” oculta ideológicamente toda una problemática de carácter estructural: las distintas formas de acceso a la tierra dentro del espacio comunal y de espacio parcelario; las distintas relaciones sociales de producción que se han desarrollado en las últimas décadas; las diferentes modalidades y funciones que adopta la migración campesina y su componente salarial; la difícil evaluación y resolución que presentan los llamados “procesos de proletarización y recampesinización”.

Numerosos estudios de caso han señalado esta diversidad regional, que hace necesario una redefinición teórica y política del Programa Agrario por parte de las organizaciones populares.

Para nadie es desconocido, que el problema de la tierra en algunas zonas no tiene la importancia coyuntural que tienen otras reivindicaciones como: la lucha contra la dominación local; la lucha por el riego y los recursos forestales; la lucha en contra del capital comercial, la necesidad de formas de control de la comercialización y el procesamiento, la lucha por un modelo de integración distinta al que propone el estado en los

terrenos de la educación, la salud, la participación democrática, la relación interétnica, la tecnología, etc. En cambio el problema de la tierra en otras zonas es reivindicación de primer orden y en las áreas en donde actualmente no lo es, se reactivará próximamente. Más aún, la actual crisis y las últimas medidas económicas que para el campesinado significan: aumento de los pasajes de los transportes, menor salario en la ciudad cuando migran, menores oportunidades para vender su fuerza de trabajo, aumento de los precios de los insumos para la producción, deterioro del precio de su producción agropecuaria frente a la industrial; incidirán definitivamente en su estrategia de sobrevivencia en la que el componente salarial se restringe, produciendo y reactivando en el plazo inmediato el problema de la tierra.

Pero, en la actualidad, la reivindicación campesina se vive en una diversidad de aspectos y el problema de la tierra muestra distintas formas de tenencia, que desbordan al programa actual de los gremios nacionales y expresiones organizadas de la izquierda.

La pregunta para las formas populares organizadas es: ¿cómo lograr un programa que recoja la diversidad y se ponga a tono con los cambios operados en la estructura agraria?. Esas expresiones regionales buscan una forma de ligarse a programas nacionales, es obligación de éstos, permitir su incorporación.

Trabajar tanto en la "contestación, radicalización de la iniciativa estatal, como en la reivindicación diversa" permitirá lograr una nueva correlación de fuerzas que obligue al Estado definir un proyecto, al mismo tiempo que, se estaría en mejores condiciones de elaborar un proyecto que acumule fuerzas sociales autónomas.

#### b. DESARROLLO RURAL: ESPACIO CONTROLADO O ESPACIO APROVECHABLE.

Los proyectos de Desarrollo Rural Integral en el Ecuador, aparecen como propuesta estatal limitada y restringida. Comienzan por ubicarse en zonas de colonización, en zonas de Reforma Agraria concluida en términos de la ley, en sitios en los que predomina la mediana propiedad, escamoteando así el problema de la intervención sobre la tierra. El socorrido razonamiento tecnocrático—estatal, es reconocer que no existe una

“correlación de fuerzas favorables para intervenir sobre la tenencia de la tierra, debiéndose por tanto, eludir ese problema”. Hasta el momento ningún DRI ha afectado la posesión de la tierra en los sitios en que se ha ubicado.

Este intento moderado y restringido sobre 18 zonas en el Ecuador, se plantea más bien objetivos inmediatos: aumentar la producción y productividad para lograr una articulación más dinámica del campesinado al mercado interno, y eventualmente a la agroindustria y a la agroexportación; resolver concomitantemente algunas situaciones de “marginalidad social” y aminorar la presión social, ofreciendo un proyecto que pueda mejorar las condiciones de supervivencia.

Se trata en efecto de una propuesta económico—política y cultural de carácter integracionista, que al mismo tiempo pretende resolver algunos problemas de la acumulación interna.

Como propuesta integracionista el proyecto requiere de un sector social relativamente homogéneo, con posibilidades productivas y organizado, para que sirva como interlocutor a los planteamientos que se les realiza. En ese sentido, se trataría de un espacio social y políticamente controlable, en el que se ejercitan una serie de técnicas de “capacitación”, de “participación”, para transmitirles nuevos paquetes tecnológicos modernos (revolución verde); para desarrollar una racionalidad empresarial que suplante la racionalidad campesina; para introducir nuevos esquemas de pensamiento, conocimiento, simbolismos, que permitan la integración a la sociedad nacional y finalmente, que se integren económicamente ofreciendo productos al mercado interno sea por los canales de comercialización actual que aprovechan gran parte de la renta campesina, sea eliminando algunos de ellos para aumentar algunos márgenes de ganancia campesina.

Empero, la propuesta estatal, no constituye el único referente para comprender lo que realmente sucederá.

Aparecen a interior de los sectores populares una serie de posibilidades que conviene apuntarlas y reflexionarlos:

Para una óptica de pensamiento político que deriva sus puntos de

vista de una lectura de la iniciativa estatal hacia la sociedad, aparece la necesidad de desbordar el Proyecto estatal, creando nuevos y numerosos DRIS en todas partes del país. Y es que esa capacidad limitada del Estado podría ser en efecto desbordada, tanto más, que los sectores populares en todas las regiones del país vienen movilizándose por una serie de servicios y recursos. Es falso que haya un reflujó en la movilización campesina, todo lo contrario, hay una gran presión espontánea por una serie de aspectos comprendidos en el Desarrollo. Desbordar la capacidad estatal para lograr un proceso de movilización, no garantiza de ningún modo un proyecto alternativo distinto al desarrollo propuesto por el Estado. En el mejor de los casos logra una gran agitación, pero siempre el Estado puede negociar con esas reivindicaciones para funcionalizarlas a sus propias capacidades y perspectivas.

Pero, tampoco parece respuesta adecuada que, frente a la iniciativa estatal corramos despavoridos por miedo a ser controlados. Sería totalmente incoherente, si por un lado exigimos que el estado asuma el Desarrollo, y cuando éste lo asume, aunque restringidamente y con fuertes condicionantes, nos asustamos como una virgen mentecata que propone, seduce, para retirarse luego.

Es indudable que es necesario tomar en cuenta lo difícil que resulta generar un proyecto distinto, actuando en los propios marcos de la propuesta estatal. Es que el Estado, al tomar las reivindicaciones campesinas, las substituye, les inyecta nuevos contenidos y las ideologiza. Las experiencias en desarrollo rural demuestran que las reivindicaciones campesinas se van modificando, se van ajustando a la propuesta estatal y hasta se agotan con la consecución de servicios. Las posiciones críticas del campesinado no necesariamente suponen una elevación de su conciencia política, lo que las hace muy frágiles y fácilmente refuncionalizables por las prácticas estatales. Es más, muchas de esas críticas no constituyen sino manifestaciones de la "ancestral desconfianza" campesina.

No podemos olvidar que las políticas de Desarrollo Rural son parte del proyecto de acumulación capitalista, que demanda de la acción estatal para dinamizar el mercado interno, procurar bienes salarios para la ciudad, financiar cierta parte de la reproducción de la fuerza de trabajo campesina para que no le cueste al capital.

Considerar estos aspectos, significa radicalizar y disputar el espacio social al estado. Algunas de las experiencias que en este libro se analizan, han tomado como suyo ese desafío. Ellas sin embargo, parecen haber avanzado en dos sentidos: exigir una negociación de contenidos y modalidades en la transferencia del desarrollo estatal por una parte, y por otra desbordar al proyecto estatal, exigiendo ser considerados proyectos DRI. Pero, hay una pregunta de fondo: ¿puede convertirse esta expresión campesina en una forma de poder y en una alternativa política que se imponga en el proceso de institucionalización estatal, logrando unirse al Programa Nacional Popular?.

Hace falta mucho camino por recorrer. Se hace necesario reflexionar las alternativas campesinas en un doble movimiento: una reflexión desde el ser campesino que partiendo desde su racionalidad productiva, sus formas organizativas, sus concepciones, su mundo cultural, potencie esas formas irreductibles a la propuesta capitalista; y por otro lado, reflexionar las posibilidades de inscribir estas propuestas en el Programa popular para desarrollarlos como alternativas a las propuestas estatales ●