
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

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

B224/REV 13317 ej: 3

UNA VISION SOBRE LA REFORMA AGRARIA

FERNANDO GUTIERREZ V.

Hasta hace pocos años había universal aceptación —al menos formal— de la necesidad de la Reforma Agraria en el Ecuador. El tema estaba siempre presente al tratarse aspectos económicos y sociales, y hasta los sectores latifundistas tradicionales lo admitían aunque proponiendo como tal un conjunto de medidas que les permitieran convertirse en burguesía terrateniente sin que se cambiara la estructura de tenencia de la tierra. Los sectores más lúcidos de la burguesía, empeñados en impulsar un proyecto industrializador, apoyaban la medida en pos del indispensable ensanchamiento del mercado para sus productos. No se concebía que un Gobierno —ni siquiera uno tan retardatario y represivo como el del Triunvirato último— se atreviera a dictar un Reglamento General de contra —Reforma Agraria como el promulgado por O. Hurtado a mediados de agosto.

Ahora —parece increíble— debemos preguntarnos: Es o no necesaria la Reforma Agraria en el Ecuador actual? No basta responder con un sí: se trata de pasar revista a la realidad actual en función del pasado reciente, de los cambios introducidos en la estructura productiva y consiguientemente en las relaciones técnicas y sociales de producción, y a partir de ello elaborar algunas ideas que sirvan de propuesta para la discusión

de un modelo actualizado de Reforma Agraria, teniendo presente además que ciertas reflexiones sobre el tema pudieran ser útiles en el momento en que la burguesía financiera —comandante y controladora del proceso— replantea volver al antiguo modelo agroexportador que tan buenos dividendos le reportara en un pasado que por lo visto no resulta tan remoto.

En efecto, la tesis de la burguesía en su conjunto así ya no se necesita Reforma Agraria, sino Fomento Agropecuario; basta ya de agitación y desorden; hay que producir para exportar y conseguir más dólares que por vía de la cuarta devaluación permanente se conviertan en muchos más sucres; para qué pensar en industrialización, si se obtienen más rápidas y mayores especulando con el capital financiero. Por su parte los trabajadores organizados plantean a través de sus centrales, y se incluye sin suficiente convicción en la Plataforma del FUT, "la aplicación de la Reforma Agraria". La Izquierda partidaria, en mérito de la Alianza Obreiro—Campesina, introduce entre sus muchas consignias el apoyo a la Reforma Agraria, pero tampoco define el modelo adecuado a las circunstancias actuales.

1.- SE HA HECHO REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR?

Se vuelve necesario preguntarse si en el Ecuador se ha hecho Reforma Agraria, pues debemos entender por tal una nueva estructura de tenencia de la tierra que elimine latifundio y minifundio entregando el suelo cultivable y los medios necesarios para cultivarlo, a los campesinos que trabajen directamente pequeñas o medianas parcelas, o que están simplemente desposeídos del mismo. Esta elemental noción hay que recordarla cuando se repite tan insistentemente y se pone en práctica un conjunto de medidas destinadas a suplantarla, bajo el pomposo nombre de Desarrollo Rural Integrado, que no es actual sino que arrastra desde hace varios años como parte de un intento de control político del campesinado diseñado por las agencias especializadas del gobierno norteamericano. Así pues, la redistribución de la tierra cultivable no puede ser reemplazada por medidas que tan sólo deben tener el carácter de complementarias de ella; de manera que para saber si se ha hecho o no Reforma Agraria lo que nos toca es averiguar lo realizado en materia de eliminación de latifundio y minifundio, y de entrega o adjudicación de tierras a los campesinos pobres.

La comparación entre los resultados de los Censos Agropecuarios de 1954 y 1974 nos da lo siguiente (1): El número de minifundios menores de 5 has. pasó de 251.686 a 345.731 unidades, y el total del hectareaje cubierto por ellos pasó de 432.200 a 536.286 has., lo cual significa una disminución del porcentaje respecto de la superficie de 7.2 a 6.7 o/o; mientras la cabida promedio de esas unidades bajó de 1.71 has. en 1954 a 1.55 has. en 1974. En el otro extremo, los latifundios de más de 500 has. pasaron de 1.369 en el 54 a 1.422 en el 74, y de 2'706.700 has. a 2'101.959 has. en los años citados, pudiendo atribuirse la disminución de la superficie al fraccionamiento por ventas, herencias o búsqueda de una mejor protección legal frente a posibles intervenciones del IERAC; sin embargo hay que tener en cuenta que por iguales o similares razones hay muchos propiteraios latifundistas que poseen varias unidades, lo cual significa que aún cuando el número de latifundios aumentó, más bien ha disminuido porcentualmente el número de gran propietarios. Por otro lado, los Censos obviamente cubren el universo de los que tienen posesión o propiedad de la tierra, pero no consideran a los campesinos sin tierra; si tomamos en cuenta que en 1974 (2) hubieron 3'822.988 habitantes rurales obtendremos una cifra aproximada de 637.164 familias (a una media de 6 personas por familia), mientras que el Censo Agropecuario del mismo año alcanzó un total de 517.044 fincas, correspondientes a un número igual o menor de familias en posesión de parcelas, lo cual vendría a significar más de 120.000 familias campesinas absolutamente desposeídas de tierra, un 18 o/o de la población rural. Dejemos que sea la propia Unidad de Evaluación de la Reforma Agraria Ecuatoriana, entidad estatal, la que nos diga las conclusiones sobre este punto: "Lo anterior demuestra que la ampliación de la frontera agrícola y la Reforma Agraria han conseguido reforzar la mediana y la gran propiedad, a costa de mantener la marginalidad económico-social de los estratos inferiores". (3)

(1) *Resumen del Informe General de la Evaluación de la Reforma Agraria Ecuatoriana, 1964-1976. Imprenta del IERAC, Quito, s/f, pág. 61.*

(2) *Datos del Censo de 1974, en "Dos Mundos Superpuestos", pág. 143, 3a. edición.*

(3) *Resumen del Informe General de la Evaluación de la Reforma Agraria, pág. 89.*

En cuanto a la entrega de tierras a los campesinos, ha beneficiado en su inmensa mayoría a ex—precaristas y no a los campesinos sin tierras. Según el mismo informe de la Evaluación de la Reforma Agraria, hasta 1976 se hicieron adjudicaciones por 352.524 has. a 45.942 familias, con una superficie de 7.7 has. por parcela como promedio (4); compárense estos datos con las cifras del Censo Agropecuario anteriormente citadas y se verá su insuficiencia.

Por lo que tiene que ver con las medidas complementarias de Reforma Agraria, también los resultados son extremadamente negros. Por ejemplo, el ya citado Informe de Evaluación dice respecto del grave problema del riego: “De los diversos proyectos de riego que se ejecutan en el País, cuatro tienen directa vinculación con la Reforma Agraria; Proyecto de Riego Bábahoyo, Proyectos Milagro, Montúfar y Macará, con un área regable aproximada de 30.000 has., para beneficiar a 4.500 familias” (5). Vialidad: Las acciones del Estado en lo que a vialidad se refiere no han sido identificadas ni enmarcadas dentro del proceso de Reforma Agraria” (6) Vivienda: “En el período 1973—77 se han construido 1.090 viviendas rurales” (7). En cambio se han conseguido algunos logros importantes en alfabetización y Medicina Rural, esto último sobre todo en aspectos curativos, pues muy poco se ha hecho en los rubros agua potable, alcantarillado e higiene ambiental.

2. LA REFORMA AGRARIA NO ES SOLO UN PROBLEMA DE LOS CAMPESINOS

Pero se cometería un error muy grave si se apreciara la Reforma Agraria como una cuestión que sólo atañe al campesinado o cuando más a la población rural. El Ecuador soporta una estructura agraria que no solamente es injusta sino tradicionalmente ineficiente, y que aún sigue siéndolo a pesar de la importante influencia ejercida en la producción agropecuaria por la introducción de métodos capitalistas, como lo prueba el

(4) *Op. cit.*, pág. 89.

(5) *Op. cit.*, pág. 77.

(6) *Op. cit.*, pág. 75.

(7) *Op. cit.*, pág. 72.

hecho de que entre 1971 y 1979 este sector tuvo el más bajo de los porcentajes de crecimiento entre todos los sectores de la economía: al 3.8 o/o contra un 7.66 o/o de incremento global (8).

Varios indicadores nos prueban esta insuficiencia y son clara muestra de las distorsiones de nuestra estructura agraria:

- a) Disponibilidad cada vez menor de alimentos para una población que crece al 3.4 o/o anual. La producción nacional retrocede en términos absolutos, y más aún en relación al crecimiento demográfico del país. De 1976 a 1979 la producción de cebada bajo un 67 o/o, la de trigo un 52 o/o y la de maíz suave un 68 o/o. En cereales sólo el arroz logró incrementar su producción en un 60 o/o. En leguminosas la situación es igualmente preocupante: la producción de arveja bajó un 80 o/o, la de lenteja un 81 o/o, la de trébol un 28 o/o y la de haba un 69 o/o (9). No podemos olvidar que la producción agrícola en la grande, y en parte en la mediana propiedad, está orientada hacia la exportación, mientras la pecuaria se encuentra altamente concentrada en pocas manos y se orienta crecientemente a satisfacer el consumo de los sectores de más elevados ingresos.
- b) Estancamiento de las exportaciones de productos agrícolas, como consecuencia del mantenimiento del modelo tradicional orientado hacia la exportación de productos primarios, sujetos a las circunstancias que las compañías monopólicas imponen en los mercados internacionales.
- c) Escasa producción de materias primas para la industria, que en consecuencia no se desarrolle suficientemente en una serie de rubros, de los cuales uno de los más importantes es la propia industria de alimentos, actualmente gran importadora de esos insumos.
- d) Importación de alimentos fuertemente creciente, que entre 1972 y

(8) *Según Estadísticas del Banco Central del Ecuador.*

(9) *Carlos Jara y Roberto Mizrabi: "Alimentos: Dimensión estratégica del Desarrollo Nacional". Quito, 1981, Mimeógrafo.*

1977 pasó de US \$ 3.894.000 a US \$28.097.000; pero que en 1980 subió a la astronómica cifra de S/. 4.000.000.000 (equivalente a US \$160.000.000) (10).

Tal situación provoca un estancamiento de toda la economía, menor oferta de puestos de trabajo, insuficiente generación y al mismo tiempo fuerte drenaje de divisas, deterioro de la dieta de la población especialmente sectores populares, afianzamiento de la dependencia que nos subyuga a las economías más fuertes de los países capitalistas desarrollados. Efectos éstos que de ninguna manera se limitan al sector rural, sino que repercuten directamente sobre los grandes sectores populares y medios de la población urbana y rural del Ecuador, y de los cuales se salvan únicamente las clases que ocupan la cúspide de la pirámide social que por el contrario son beneficiarias de tal situación.

3. MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.

Sin embargo, de lo dicho, en los últimos diez años se han producido modificaciones importantes en la estructura agraria, no en la tenencia física de la tierra sino más bien en las relaciones técnicas y sociales de producción. Debemos de recordar que antes de esta etapa la sociedad rural ecuatoriana presentaba características de dominación semifeudal marcadas, pero así mismo resistidas fieramente por el campesinado. La modernización de la estructura productiva intentada a partir de 1963 por directo mandato del gobierno norteamericano se encontró en el vacío ante el escaso grado de acumulación interna de capital que entonces se daba; pero el advenimiento del llamado boom petrolero pudo iniciarse un acelerado proceso de desarrollo capitalista que permitió sustentar con alguna firmeza un proyecto desarrollista trasladado al papel a través de dos documentos: la "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista—Revolucionario" y el "Plan Nacional de Transformación y Desarrollo", ambos originados bajo la dictadura de Rodríguez Lara. Dentro de ese proyecto desarrollista se ha enmarcado de manera consciente e intencional el modelo de Reforma Agraria contenido en la Ley de 1973, que con pocas modificaciones está vigente; modelo acogido y "suavizado" en el "Plan Nacional de Desarrollo" del Gobierno actual.

(10) Carlos Jara y Roberto Mizrabi: *op. cit.*

Si partimos de la constatación de que en la última década no se quiso hacer reestructuración de la tenencia de la tierra sino fomento agropecuario, podríamos afirmar que la aplicación de la reforma agraria diseñada en 1972 ha tenido cierto éxito desde el punto de vista de la burguesía en su conjunto, incluyendo el efecto desmovilizador del campesinado que se buscó y obtuvo. Esa reforma no se propuso acabar con el latifundio y el minifundio, ni entregar las tierras a los campesinos desposeídos de ellas, sino eliminar las trabas históricas, que conferían al proceso productivo agrario carácter semi-feudal, de manera que por la vía de la modernización de las explotaciones agropecuarias se introdujeron relaciones de producción capitalistas sin alterar el status de la posesión del suelo cultivable.

Para ello había que lograr que las tierras ociosas pasaran a producir aunque sea medianamente y algo se consiguió: si en 1968 el porcentaje no utilizado de la tierra cultivable en los grandes latifundios era del 65 o/o, en 1980 ese porcentaje se había reducido al 50 o/o; en cuanto al resto, ha bastado con guardar las apariencias, o con una conveniente defensa legal frecuentemente apoyada por el uso de la fuerza sobre el terreno.

Paralelamente debía conseguirse la eliminación de las diversas modalidades que aparecía conocidas en el Ecuador bajo el nombre genérico de precarismos, tarea en la cual se centró finalmente la aplicación del proceso bajo el peso del empuje específico que le dio ese sector del campesinado; ejemplo muy claro de lo dicho nos lo proporciona el Programa de Eliminación del Precarismo Arrocerero, amparado bajo el Decreto 1.001; con mucho la legislación de Reforma Agraria más avanzada que se ha conseguido en el Ecuador. Lo cierto es que ésta es el área donde más progresos se han obtenido, posibilitando la conversión de buena parte de este sector del campesinado en pequeña burguesía rural; hasta 1976 un total de 63.757 precaristas lograron la afectación de un total de 850.124 has. (11), aunque después de ese año las afectaciones cobraron un ritmo sensiblemente menor.

(11) *Resumen de Estadísticas del IERAC.*

3.1. EL "DESARROLLO" CAPITALISTA EN EL CAMPO.

De la manera descrita se hizo posible introducir una serie de mecanismos que viabilizaran la transición de un modo de producción semifeudal a otro francamente capitalista:

- Nuevas técnicas de cultivo que exigen una relativa mecanización. Estas técnicas son ahorradoras de mano de obra y concentradoras del ingreso y son generalmente importadas; es decir simplemente copiadas de las que se utilizan en la metrópolis capitalistas: junto con ellas se importan maquinarias, insumos y hasta personal técnico, contribuyendo de esta manera a consolidar nuestra dependencia tecnológica y económica.
- Inversión de capitales en la agricultura, práctica sumamente reducida antes de 1974 y que ha producido un efecto concentrador de la propiedad y del ingreso en virtud del igualmente alto grado de concentración del crédito destinado al sector, que después de 1976 prácticamente dejó de ser otorgado por el Banco de Fomento a pequeños productores.
- Transformación de los latifundios tradicionales (bajo el régimen de hacienda) en plantaciones, que sin embargo no son del todo eficientes ni necesitan serlo dadas las altísimas tasas de ganancia que obtiene el propietario capitalista. Por ésta y por otras razones anteriormente citadas, la utilización de mano de obra sólo es permanente en un pequeño porcentaje, y ocasional en más alto grado; así el proletariado rural que se genera es escaso y fácilmente controlable.

3.2. CONSECUENCIAS DEL "DESARROLLO".

No es propósito del presente artículo analizar las connotaciones del término "desarrollo", pero sí analizar las consecuencias a que ha dado lugar el proceso concreto, tal como se ha dado en el campo ecuatoriano.

Es conocido el fenómeno en las Reformas Agrarias de América Latina que generalmente son reformas de papel y que por tanto no son paralelas a procesos de profundos cambios sociales: al cabo de un tiempo

el limitadísimo fraccionamiento de las grandes propiedades se detiene y luego se revierte. Los pocos campesinos minifundistas que logran recibir legalmente sus parcelas se ven sometidos a condiciones extremadamente duras de trabajo, sin crédito, sin asistencia técnica, vendiendo sus productos a precios marcadamente bajos, sin contar con los instrumentos técnicos, económicos y sociales que les permitan mejorar su productividad. Ello provoca una acelerada pauperización del campesinado, aún de sus sectores medios, forzando la venta de las propiedades medianas y pequeñas a los capitalistas que se encuentran en capacidad de captar créditos y hacerlas técnicamente más eficientes en términos comparativos. Por esta vía se opera nuevamente y con mayor fuerza una reconstitución del sistema de latifundios, concentrando en pocas manos la propiedad rural, esta vez bajo la figura jurídica de compañías, generalmente asociadas a grandes trust capitalistas.

Resulta casi obvio, entonces, el fenómeno de polarización del cuadro de ingresos, con clara tendencia al crecimiento en el extremo ocupado por los estratos más altos y con igual tendencia a la baja en el otro extremo; en lenguaje sencillo: mayor enriquecimiento de los ricos, mayor empobrecimiento de los pobres (12). Los niveles que tal situación va alcanzando son verdaderamente alarmantes y obligan a preguntarnos si son niveles de supervivencia o de estrangulamiento de la reproducción; tal es el deterioro de las condiciones de vida de la población rural y la disminución de su capacidad de consumo (13).

(12) *El Análisis de Coyuntura basado en datos de 1981 del Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil, salido a la circulación hace poco, trae al respecto datos reveladores: el 2.3 o/o de la población percibió en su conjunto a una renta igual a la que tuvo otro 78 o/o de los ecuatorianos. La tendencia es evidente: en 1979 la parte del ingreso nacional que correspondió a los capitalistas fue del 70.8 o/o, y en 1981 fue el 71.2 o/o; correlativamente la parte que les tocó a los trabajadores disminuyó del 29.2 o/o al 28.8 o/o en los años citados.*

(13) *El mismo Informe de la Evaluación de la Reforma Agraria dice: "El promedio del Ingreso neto anual en Chimborazo en las unidades productivas menores de 5 has. cuando la familia es de cuatro miembros, alcanza a S/. 17,123,00; si aumenta hasta siete, el ingreso disminuye a S/. 7,205,00; y aún se dan casos de familias de ocho miembros, con 30 has. de posesión, que reciben un ingreso anual de S/. 3,727,00, explicable más que nada por la marginalidad de las tierras".*

Los niveles de desempleo y subempleo tanto urbano como rurales van en continuo aumento. Según la empresa CEDATOS alcanzaban el 5 o/o y 24 o/o, respectivamente en 1978, cuando todavía vivíamos el boom petrolero; pero una reciente publicación de la Universidad de Guayaquil señala un total de 200.000 desempleados equivalentes a un 8.5 o/o de la población económicamente activa, mientras que el subempleo estaría en un rango del 40 o/o.

Se ha operado una drástica reducción de los rezagos feudales en el campo con la eliminación de las diversas modalidades de precarismo, que transformó a muchos de los antiguos semi—siervos en minipropietarios, con la consiguiente formación de un colchón amortiguador de la lucha de clases, compuesta principalmente por campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria. Está claro que éste fue también un efecto deseado del proceso, tal como ha sido diseñado. Sin embargo, bajo las actuales condiciones de progresiva pauperización de los sectores medios urbanos y rurales, esta pequeña burguesía agraria va desapareciendo.

Ya sea por la vía que se acaba de anotar en el punto anterior, o por la que obliga a los campesinos pobres a convertirse en subproletariado rural endémicamente desocupado o subocupado, se opera un agudo proceso de descomposición del campesinado como clase. El efecto más notorio del fenómeno es el de incontenible y masiva migración a las ciudades, efecto lógico y aún buscado por la emergente burguesía industrial urbana, pues le proporciona amplia reserva de mano de obra barata, provocando de rebote sensible disminución de las presiones sociales en el campo. Pero lo más significativo es que se logra así un mucho más eficaz control político de las masas campesinas, ahora convertidas en subproletariado urbano, y con ello la base social del fenómeno populista, distorsionador mendaz y aprovechando de los intereses de clase de esas masas.