

ECUADOR: CAMBIOS EN EL AGRO SERRANO

BARSKY
BARRIL
CARRON
COSSE
DE LA TORRE
FURCHE

MURMIS
PACHANO
PRIETO
SAENZ
SALAMEA
VERDUGA

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	
EL AGRO SERRANO Y LA VIA PRUSIANA DE DESARROLLO CAPITALISTA Miguel Murmis (FLACSO)	Pág. 7
EL TERRATENIENTE Y EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA HACIENDA. ESTUDIO DE CASO EN EL VALLE DE LOS CHILLOS 1905 - 1929 Patricia de la Torre (CEPLAES)	51
HACIENDAS ESTATALES: UN CASO DE OFENSIVACAMPESINA 1926-1948 Mercedes Prieto (CEPLAES)	101
LOS TERRATENIENTES SERRANOS Y EL DEBATE POLITICO PREVIO AL DICTADO DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964 EN EL ECUADOR Osvaldo Barsky (FLACSO)	133
DESARROLLO TECNOLOGICO, PRODUCCION AGROPECUARIA Y RELACIONES DE PRODUCCION EN LA SIERRA ECUATORIANA Alex Barril García (CEPLAES)	207
LA TRANSFORMACION DE LA HACIENDA Y LOS CAMBIOS EN LA CONDICION CAMPESINA . . . Lucía Salamea (CEPLAES)	249

EXPULSION DE FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA Y MIGRACION DIFERENCIAL	Alvaro Sáenz (CEPLAES)	301
LOGICA DE FUNCIONAMIENTO INTERNO Y RACIONALIDAD ECONOMICA EN EMPRESAS CAMPESINAS ASOCIATIVAS: EL CASO DE DOS COOPERATIVAS EN EL CANTON CAYAMBE	Carlos Furche (CEPLAES)	341
REFLEXIONES ACERCA DEL ESTADO, EL PROCESO POLITICO Y LA POLITICA AGRARIA EN EL CASO ECUATORIANO 1964 - 1977	Gustavo Cose (FLACSO)	387
UN CASO PARTICULAR DE INTERVENCION ESTATAL EN EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN EL AGRO	César Verduga (FLACSO)	437
CAPITALIZACION DE CAMPESINOS: ORGANIZACION Y ESTRATEGIAS	Simón Pachano (CEPLAES)	461
LA DINAMICA DE POBLACION EN LA SIERRA ECUATORIANA: LOS DESPLAZAMIENTOS DE POBLACION Y SU EVOLUCION RECIENTE.	Juan M. Carrón (FLACSO)	501

**UN CASO PARTICULAR DE
INTERVENCION ESTATAL
EN EL DESARROLLO DEL
CAPITALISMO EN EL AGRO**

César Verduga*

***Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)**

INDICE

I.	PRESENTACION	Pág.	441
II.	UNA BREVE INTRODUCCION		441
III.	DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN EL AGRO ECUATORIANO E INTERVENCION ESTATAL: UN ESBOZO PRELIMINAR		443
IV.	ALGUNOS RESULTADOS DE LA ACCION ESTATAL SOBRE EL AGRO EN LA ULTIMA DECADA		452
V.	COYUNTURA ECONOMICA Y POSIBLES LINEAS DE EVOLUCION DE LA "CUESTION" AGRARIA.		455
	BIBLIOGRAFIA		459

I. PRESENTACION

El objetivo de este artículo es formular algunas reflexiones sobre los rasgos relevantes del proyecto estatal agrario vigente en el Ecuador en los últimos años y su inserción en el conjunto de procesos que han cruzado a la sociedad en el período.

Como perspectiva para establecer algunas de las relaciones entre "el agro y la sociedad" se asume una lectura del proceso agrario "desde" la clase dominante y las relaciones de fuerza en el Estado.

El trabajo está acotado regionalmente a la Sierra y antes que formular conclusiones productos de una investigación empírica, se orienta a sugerir líneas posibles de estudio de la problemática abordada.

II. UNA BREVE INTRODUCCION

Analizar las declaraciones de dirigentes políticos y Ministros de Estado y las evaluaciones técnicas de organismos nacionales e internacionales sobre el desarrollo reciente de la sociedad ecuatoriana y sus perspectivas es enfrentarse a un cuadro con rasgos de esquizomania.

Hay afirmaciones que practicando el fetichismo de los indicadores exhiben las altas tasas de incremento del PIB como demostración incontrastable de transformaciones profundas en la sociedad nacional. Otras, son visiones ingenuamente "críticas" que dejan traslucir la imagen de un país inmóvil, anclado perezosamente en los años cincuenta.

Entre ambas posiciones polares se ubican algunas que reconocen la existencia de procesos de cambio, pero que se muestran impotentes de dar cuenta de su sentido, dirección e intensidad.

En lo que respecta al agro, el proceso político reciente ha permitido visualizar una situación contradictoria de consenso y divergencias entre los distintos proyectos de los sectores dominantes.

Parecería que las corrientes "tradicionales" "populistas" y "reformistas" que expresan a los grupos hegemónicos coinciden en el fondo del "que hacer" en materia agraria.

Sus proposiciones programáticas transparentan una posición que pone el énfasis en la intervención estatal sobre el agro para coadyuvar a la racionalización de los procesos productivos y de colonización y no en la profundización del proceso de modificación de la estructura de propiedad y de cambio en las relaciones sociales.

Ese consenso respecto del “qué hacer” coexiste con diferencias importantes en cuanto al “cómo hacerlo” y, muy especialmente, con interpretaciones disímiles sobre el contenido de los cambios ocurridos en la estructura y funcionamiento del sector agrario; aspecto último de la problemática, que es controversial, también, más allá de las organizaciones políticas de los sectores dominantes.

Contrasta la situación actual con aquella que prevalecía en los primeros años de la década del sesenta, cuando con matices importantes y desde diferentes proyectos globales, existía consenso generalizado en señalar la eliminación de las relaciones precarias y la redistribución de la tierra, como momentos claves para lograr la funcionalización del agro a un proceso de modernización capitalista, que se concebía (a veces difusamente) como sinónimo de transformación de la industria en eje del proceso de acumulación.

Si pensamos que los sectores sociales hegemónicos no actúan como el personaje mitómano, escapista y alcoholizado de Malraux (1), que, en la China desgarrada de los años veinte, se refugiaba en la negación de la riqueza para ignorar la pobreza y transformar la vida en un sueño, es imprescindible preguntarse en que medida la “cuestión agraria” ha sido abordada en la última década, cuales son los avances logrados en el proceso de funcionalización del agro en un proyecto burgués y cuales las características del mismo, si es que éste ha existido como tal.

Comúnmente, cuando se plantean los roles asignados al agro en un proyecto burgués “clásico”, se señalan: el aumento de la producción, la generación de excedentes de producción, la transferencia de valor, la ampliación del mercado interno y la gestación de oportunidades de inversión. Teóricamente, es este el medio de funcionalizar plenamente el agro a un proceso de acumulación capitalista.

En la práctica caben numerosas situaciones híbridas, donde el sentido mismo de lo que se entiende por proyecto burgués y funcionalización del agro al mismo deben replantearse.

En este artículo nos limitaremos a poner en relación algunos de los cambios ocurridos en los sectores sociales agrarios, y en el aparato y la acción estatal vinculados al sector, en el marco de importantes readecuaciones en el proceso global de acumulación.

III. DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN EL AGRO ECUATORIANO E INTERVENCION ESTATAL: UN ESBOZO PRELIMINAR.

En la discusión actual sobre las modalidades de desarrollo del capitalismo en el agro latinoamericano, hay autores que se orientan a descubrir algunas de sus especificidades, mediante el análisis del rol de los terratenientes como sujetos activos del mismo.

En un trabajo reciente (2) se señala la presencia de la gran propiedad en América Latina y su capacidad de transformación como factor limitante de la viabilidad de desarrollos capitalísticos basados en la expansión de unidades de producción familiares.

Al abordar el estado de la cuestión sobre el papel de la gran propiedad territorial, el autor (3) plantea como esquema referencial la existencia de tres modelos de interpretación que reflejan tres situaciones distintas:

a) La gran propiedad es el latifundio funcionalmente ligado al minifundio, antagónico al desarrollo del capitalismo y capaz de controlar el poder estatal.

b) El latifundio es liquidado por una Reforma Agraria o debilitado a través de un proceso sistemático y prolongado de transferencia de renta e inclusive ganancia agraria, con la cual se consigue su eliminación o desplazamiento de posiciones claves en el poder, aunque no se logra la expansión de la producción o su integración en un proceso de desarrollo capitalista.

c) La gran propiedad se transforma y capitaliza, expande la producción y logra reubicarse en la estructura de poder, apoyándose en un poderoso agente exógeno: las empresas transnacionales.

Los tres modelos dejan al margen del análisis la especificidad de ciertas situaciones caracterizadas por la presencia de unidades de producción que se transforman sin el influjo del capital transnacional, definen un espacio en la estructura de poder y lo preservan, en condiciones de cambios importantes en la

sociedad que parecerían apuntar a la subordinación e incluso eliminación de la clase terrateniente en su conjunto (4).

Investigaciones hechas en la pasada década (5) han servido de punto de partida para trabajos recientes (6) que dan cuenta de un proceso particular de transformación de la hacienda tradicional en empresa capitalista, en una zona de la Sierra ecuatoriana, con incorporación de tecnología moderna y modificación de las relaciones sociales de producción, antes de que tenga lugar la intervención estatal, sin que medie la presencia del capital extranjero o la vinculación con el mercado externo.

La transformación de haciendas agrícolas tradicionales en ganaderas en la zona central de la Sierra, condicionada por las posibilidades abiertas para la producción lechera, por la profundización del desarrollo capitalista con el consiguiente crecimiento de las ciudades e incremento de los sectores medios, genera importantes cambios en las estrategias de producción de esas unidades, que vuelven irracional la mantención de relaciones precarias.

Acicateada por la necesidad de viabilizar el desarrollo de sus unidades productoras, en el marco de una agudización del conflicto socio-político en el país provocado por la caída de las exportaciones y la presencia de la Revolución Cubana, la sub-fracción terrateniente modernizante toma la iniciativa e impulsa el proceso de destrucción de relaciones precarias antes de que la Reforma Agraria, sea convertida en Ley e incorporada al Proyecto del Estado (7).

En el análisis de este fenómeno aparecen afirmaciones que dejan translucir cierto "radicalismo" en el balance del rol de esa subfracción atribuyéndole el control del proceso agrario de estos años, viendo en la iniciativa terrateniente del período 1959-1964 el momento clave para entender todo lo ocurrido después de 1964 (8), sin profundizar suficientemente en la vinculación de ese proceso particular con el conjunto de fenómenos que en el período tienen lugar en la sociedad.

* Algunas de las ideas desarrolladas en la investigación de Osvaldo Barsky citado en este artículo, pueden encontrarse en el trabajo del mismo autor, incorporado a este libro, pero más esencialmente en su trabajo "Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones Sociales en la Sierra ecuatoriana: 1959 - 1964". Revista Ciencias Sociales N° 5, Quito 1978.

Otros autores (9) relativizan esa posición y plantean que se trata de una subfracción terrateniente que al volverse capitalista se fortalece alrededor de una zona y un producto y se autoafirma como elemento constitutivo del nuevo bloque dominante, sin alcanzar a definir ni mucho menos conducir un proyecto global para el agro. Más allá de esas diferencias de matices en la interpretación, lo importante es señalar que el fenómeno existe y que no es posible un análisis de la política estatal para el agro a partir de 1964 que no lo incorpore como uno de sus elementos explicativos.

La significación del fenómeno, es reforzada por el hecho de que en la zona costeña del país el capitalismo penetró en el agro tempranamente a través del sistema de plantación vinculada al comercio exterior. Era la zona andina el escenario real y el símbolo de las supervivencias precapitalistas que la Reforma Agraria se propuso eliminar. Si bien existía y aún sobrevive la gran propiedad territorial en la Costa, la imagen del latifundio fosilizado, opuesto al desarrollo capitalista, ha estado históricamente asociada al sector terrateniente serrano. Esa tradición interpretativa otorga mayor valor a los intentos de replantear, en base a investigaciones concretas, el problema de la capacidad de autotransformación de los terratenientes del callejón interandino en terratenientes capitalistas.

El pasaje de hacienda a empresa capitalista en la zona central de la Sierra estaba inmerso en un proceso más amplio de cambios en la sociedad y el Estado.

Al influjo del boom de las exportaciones bananeras y secundariamente, cacaoteras y cafeteras, tuvo lugar en la década del cincuenta un proceso no desdenable de profundización de las relaciones capitalistas en el agro costeño, de diferenciación del aparato productivo, de crecimiento urbano, de expansión de sectores medios y ampliación del aparato estatal (10).

La expansión económica que el comportamiento favorable del sector externo permitía, servía también de telón de fondo a un estable proceso político, caracterizado por la sucesión de tres gobiernos elegidos democráticamente.

Pero la finalización de la guerra de Corea y el ingreso de nuevos proveedores africanos al mercado mundial de productos tropicales generaba cierta atenuación del crecimiento de las exportaciones ecuatorianas. Simultáneamente, las tendencias que tenían lugar en la economía capitalista mundial (fabricación de sustitutos artificiales de productos primarios, generación de excedentes

alimentarios en los países altamente desarrollados, menor elasticidad - ingreso de la demanda de bienes agrícolas en comparación con los industriales, control monopolista de los mercados de productos básicos) provocaban el deterioro sostenido de los términos de intercambio, en perjuicio de los países dependientes en su conjunto.

El ciclo expansivo de las exportaciones agrícolas era sustituido por un proceso de declinación de las mismas en la segunda mitad de la década del cincuenta. La propensión a la recesión en la economía nacional traía como consecuencia la agudización de tensiones sociales y políticas, especialmente en las grandes concentraciones urbanas como Guayaquil, donde el desordenado crecimiento del período anterior había provocado una creciente marginalidad alimentada por las migraciones rural-urbanas.

La Revolución Cubana actuaba como catalizador del conflicto en la sociedad ecuatoriana. Impactaba sobre los sectores dominantes y dominados planteándoles a ambos expectativas y requerimientos nuevos respecto de la orientación ulterior del desarrollo del país.

Por otra parte, el sector exportador, que había acumulado excedentes importantes durante el auge bananero, tenía posibilidades y necesidad de encontrar nuevas oportunidades de inversión mediante la diversificación del aparato productivo. Los embrionarios grupos industriales golpeados por la caída de la capacidad para importar, reclamaban una nueva orientación de la política económica que les permitiese ampliar el ámbito de su acción.

Estados Unidos planteaba ante el continente la necesidad de modernizar las sociedades latinoamericanas para viabilizar el desarrollo del capitalismo y las reformas estructurales en el agro, la tributación y la administración pública, eran incorporadas a la Alianza para el Progreso. (11).

Las Fuerzas Armadas definidas estructuralmente por la procedencia de capas medias de su oficialidad y su vinculación con el centro hegemónico continental se mostraban de acuerdo con las corrientes cambistas.

Ese conjunto de factores delineaban a principios de la década del 60 una situación nacional e internacional favorable a la implantación de un proyecto desarrollista de aliento reformista.

En esas condiciones se configuraron dos opciones con objetivos desarrollistas; la del Gobierno de Arosemena Monroy y la de la Junta Militar de 1963. La base social de sustentación del esquema desarrollista en ambas fórmulas la constituían las fracciones exportadora e importadora costeña, la subfracción terrateniente modernizante de la sierra y el aún pequeño grupo industrial.

Aliados con grupos medios vinculados al aparato estatal y apoyados por los EE.UU., fundamentaban en los planteamientos de la ALPRO su propuesta de política de desarrollo, cuyo eje era la Reforma Agraria. Una de las diferencias entre ambas fórmulas desarrollistas consistía en que la de Arosemena contenía algunos elementos populistas y no levantaba la bandera del anti-comunismo. Por ello en el problema agrario buscó apoyo en la movilización campesina, trató de resistir a las presiones en pro de la ruptura con Cuba y se negó a desencadenar “la caza de brujas”.

Bajo el gobierno de Arosemena se inició el diseño del Plan de Desarrollo que luego fue incorporado por la Junta Militar como proyecto oficial del Estado.

Igualmente se expidieron un conjunto de leyes y reglamentaciones sobre fomento industrial, aranceles aduaneros, tributación progresiva, destino del crédito y tecnificación del aparato estatal, que constituían prolegómenos de la estrategia desarrollista de “reformas estructurales planificadas” que entonces se delineaban en el organismo central de planificación. Este, ya en 1962 definía el problema agrario en términos de redistribución de la tierra (12).

La Junta Militar que derrocó a Arosemena hizo suya desde el principio la propuesta reformista. Pero la dictadura había tomado el poder levantando la bandera del anti-comunismo que había sido, durante el período anterior, la tesis política, en base a la cual, los terratenientes más atrasados de la Sierra, planteaban su cerrada oposición a cualquier política de desarrollo que incorporara la Reforma Agraria. Por otra parte, el carácter tecnocrático que la Junta le imprimió a su gestión, hacían innecesarias medidas de corte populista. Finalmente, la estrecha vinculación de los golpistas con los Estados Unidos volvían obsoletos los ingredientes (a veces retóricos) de resistencia al imperialismo que caracterizaron la gestión de Arosemena. Todos esos factores condicionaron que la dictadura militar iniciara la implementación de su proyecto reformista con un gabinete que expresaba una colaboración antagónica entre los sectores dominantes partidarios del esquema desarrollista expresados políticamente por el “placismo” y los opuestos al mismo nucleados políticamente en el “poncismo” (13).

El Plan de Desarrollo se proponía acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso en base a la realización de las Reformas: Agraria, Tributaria y Administrativa, a la elevación del ahorro y la inversión interna y al incremento del financiamiento exterior.

La “colaboración antagónica” entre el placismo y el poncismo no sobrevivió más de un año. En Julio de 1964 el poncismo abandonó el gabinete y a los pocos días el gobierno expidió la Ley de Reforma Agraria.

En el análisis del proceso de formulación y aplicación ulterior de la Ley de Reforma Agraria de 1964 es importante redimensionar el problema de la correlación de fuerzas al interior de los terratenientes serranos en los primeros años de aquella década.

Un planteamiento consistente al respecto parece ser (14) el que señala la existencia de cuatro fracciones intervinientes:

a) Ganaderos con importantes inversiones en tecnología cuyos mejores exponentes eran los miembros de la familia Plaza. Hacia 1960 eliminaron las relaciones precarias e instrumentaron un programa consistente de colonización.

b) Grupo terrateniente con menor nivel de capitalización, que en 1959 emprende voluntariamente la entrega de huasipungos. Sus objetivos en política estatal agraria se resumen en la eliminación de relaciones precarias y en el corte de toda posibilidad de acceso por parte de los campesinos al uso de tierra, agua, pasto y leña de la hacienda.

c) Terratenientes Agricultores con dificultades ecológicas para aceptar disminución importante en el tamaño de las haciendas. Podían ser, no obstante, partidarios de la eliminación de relaciones precarias. Hacia 1964 ejercían el control de la Cámara de Agricultura.

d) Terratenientes de bajísima productividad propietarios de haciendas agrícolas, opuestos a la eliminación de relaciones precapitalistas por cuanto en sus unidades de producción seguía siendo central la renta en trabajo. Tenían gran influencia en las organizaciones corporativas del sur de la Sierra pero su peso era pequeño en la zona norte y central.

Esa correlación de fuerzas al interior del sector dominante en el agro serrano, era favorable para que, con el estímulo de las fracciones no agrarias in-

teresadas en el cambio, y sin la presencia de un movimiento campesino fuerte, se configurara hacia 1964 un proyecto estatal agrario de corte reformista y transaccional. Los sectores exportadores, importadores, industriales y terratenientes modernizantes encontraron en el placismo la expresión política que los coordinaba entre si y los vinculaba al Estado (controlado por su rama militar) y al sistema internacional para alcanzar una fórmula consensual respecto del problema agrario.*

A diferencia de lo que plantean algunos autores, hay indicios que permiten formular la hipótesis de que los terratenientes modernizantes antes que propugnar la rápida eliminación de los grupos atrasados se erigieron en interlocutores de facto de toda su clase frente a las otras fracciones dominantes y el sistema internacional, y, en calidad de tales, negociaron un proyecto de política agraria que procuraba forzar la modernización de los atrasados.

La negociación manejada por el Placismo entre “el agro” (que en su conjunto era favorable a la eliminación de relaciones precarias y a un programa de colonización) y “el resto de la sociedad” (que había incorporado la redistribución de la propiedad territorial a su proyecto agrario) se tradujo en la Ley de Reforma Agraria de 1964, en la cual son incorporados los tres elementos de modificación del agro, pero entregando plazos razonables para que los sectores atrasados se dinamicen.

Además, los grupos terratenientes en vías de capitalización, lograron (15) que se conjugue ulteriormente una política estatal que en conjunto les permitía el control de la marginación campesina, la definición de la cuestión agraria como un problema de elevación de la producción en las haciendas y la consagración del problema campesino como asunto social que debía resolver el Estado.

*El rol jugado por el placismo abre una perspectiva de análisis que no pretendemos ahondar en este trabajo. Lo que sí parece imprescindible resaltar, es que las características del núcleo central de esa fracción (terratenientes-capitalistas serranos vinculados económicamente a actividades agro-industriales, con nexos de vieja data con los agro-exportadores costeros y su expresión política: el Partido Liberal) le permitía ser el ariete de un proceso de flexibilización modernizante de la estructura agraria serrana, manejado desde la clase dominante.

Semejante esquema en su inicio suponía la existencia de su gobierno autoritario que lo impusiera “arriba” y que evitara su desbordamiento “desde abajo”.

En esta perspectiva resultan coherentes la “colaboración antagónica” inicial entre el “placismo” y el “poncismo” al interior del gabinete de la Junta Militar, el retiro posterior del poncismo y su exigencia de retorno al “régimen constitucional” y la colaboración persistente del placismo hasta los últimos momentos de existencia del régimen militar a pesar de la vocación “democrática y civilista” de su líder.

La Ley de Reforma Agraria de 1964 se proponía explícitamente eliminar las relaciones precarias, forzar la transformación de las explotaciones incipientes y ausentistas, establecer relaciones salariales en el conjunto de las unidades del sector, ampliar la frontera agrícola y estimular la tecnificación del agro.

Las propiedades ausentistas, o que violaban las más mínimas regulaciones laborales y contractuales, eran objeto de afectación pero se les otorgaba un plazo de gracia de tres años. Lo mismo ocurría con aquellas explotaciones con niveles de productividad muy inferiores a los promedios de la zona. Finalmente, se establecía la extinción de la propiedad para predios que permaneciesen ocho años sin explotar.

Los regímenes básicos de implementación de la Ley eran el de colonización y el de Reforma Agraria que incluía el de erradicación del huasipungo y otras formas precarias, el de negociaciones reversiones y expropiaciones y las parcelaciones en haciendas de la Asistencia Pública.

Los máximos de tamaño permitidos los fijaba en 2.500 has. en la Costa y 800 has. en la Sierra, a lo cual se podría agregar 1.000 has. de sabana o páramos respectivamente.

La aplicación de la Ley tuvo un relativo vigor inicial en lo referente a la eliminación de distintas formas precarias, en la afectación de tierras de la Asistencia Pública vía colonización y de algunos terratenientes de baja productividad; en este caso, casi siempre, bajo presión de movilizaciones campesinas que compelián al Estado a intervenir. Hacia 1968 los decretos 1001 y 373 incorporaron a extensas zonas de la Costa al régimen de Reforma Agraria. La vigencia de esos decretos permitió movilizaciones campesinas importantes que for-

zaron la aplicación de los mismos, modificando, en alguna medida, la estructura agraria en la rica zona de la Cuenca del Guayas.

El proceso de intervención estatal a través de la Reforma Agraria tuvo un nuevo momento importante de la Ley de 1973 dictada por otro régimen militar.

La nueva Ley de Reforma Agraria se inscribía en un contexto socio-económico y político distinto del vigente en 1964. En el campo había avanzado la penetración del capitalismo por zonas y productos específicos sin quebrar la polaridad latifundio-minifundio. En la política económica del Estado se había consolidado la tendencia a privilegiar el sector industrial en la redistribución de los excedentes. Los sectores secundario y, especialmente, terciario de la economía desplazaban al primario en la generación del Producto.

Habíase acelerado el proceso de urbanización. En la ciudad se fortalecían los grupos industriales y medios y crecía el proletariado industrial. En el agro se consolidaban sectores terratenientes-capitalistas y surgía una capa no despreciable de medianos propietarios.

El Estado había tecnificado y ampliado su aparato y elevado notablemente su capacidad de acción sobre el proceso económico. Finalmente, en la estructura de poder, el empuje de los grupos industriales modernizantes había debilitado relativamente el peso tradicional de los sectores agro-exportadores.

En esas condiciones, la indefinición de la hegemonía, presente desde principios de la década anterior, originaba un vacío de poder ante la incapacidad de las fracciones dominantes para articular una fórmula política consensual y enfrentar la nueva etapa que en el proceso de acumulación se iniciaba con la producción y exportación petrolera. Las Fuerzas Armadas volvían a llenar ese vacío, pero en una situación cualitativamente distinta a la de 1963. El petróleo pasaba a ser la fuente principal de financiamiento del proceso de acumulación. Su control por parte del Estado y las compañías extranjeras, fortalecía la condición del primero como interlocutor "legítimo" del sistema internacional y como principal distribuidor de excedentes al interior de la sociedad nacional. Por otra parte, la rama militar asumía el control de un Estado financieramente boyante, en una coyuntura económica nacional excepcional y en un contexto político continental distinto del maccartista vigente en 1963.

El proyecto reformista planteado en 1972 por las Fuerzas Armadas parecía viable, a condición de que el gobierno lograra el apoyo de los nuevos grupos em-

presariales emergentes, además de la sustentación necesaria en los grupos medios y sectores populares organizados.

Dentro de ese proyecto, la Reforma Agraria era concebida en términos semejantes a la de 1964, aunque precisando mejor el rol de la economía campesina y presentando un conjunto coherente de medidas para efectivizarla (16) lo que parecía traslucir una voluntad política de aplicarla más firme que en el periodo anterior. Cuál fue el sentido del proceso social y político y el juego de alianzas y fraccionamientos que determinó una aplicación más débil de la Ley del 73 en comparación con la del 64, es un fenómeno que no pretendemos clarificar en este trabajo.

Es posible señalar si, que el proyecto reformista no pudo encontrar base de sustentación real en fracciones modernizantes de los sectores dominantes del país y no incluyó la organización política de los sectores medios y populares que lo apoyaron, entre sus objetivos. Lo anterior, en situación de bonanza financiera, fue condicionando el desplazamiento de las políticas vinculadas al cambio en las relaciones sociales, por aquellos que respondían a objetivos "fomentistas", como ejes de la intervención estatal en el agro*.

IV. ALGUNOS RESULTADOS DE LA ACCION ESTATAL SOBRE EL AGRO EN LA ULTIMA DECADA.

Hoy, catorce años después de iniciarse el proceso de Reforma Agraria, es posible un balance aunque sea superficial de los resultados del mismo (17).

En términos cuantitativos se ha beneficiado al 29% del total de campesinos previsto. Se ha redistribuido el 33% de la tierra programada. Se ha elevado la capacidad del campo para retener la mano de obra aunque no se ha detenido el éxodo rural. Los campesinos desposeídos han accedido a la tierra en un 17%. No se ha cumplido a plenitud la meta de redistribuir la tierra del Estado. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria ha adjudicado el 48% del total de tierras obtenidas quedando aún el 52% como posesión de hecho, sin adjudicación. Se han reducido relativamente las propiedades superiores a 500has. Se ha fortalecido un

* Hoy está en vigencia una Ley de Fomento Agropecuario que a nivel jurídico puede significar la consagración del congelamiento de la Reforma Agraria. Su análisis requiere un trabajo especial dedicado al tema, por la magnitud de sus posibles efectos en el desarrollo social del Ecuador.

sector de medianos propietarios, pero se han multiplicado también las unidades minifundistas caracterizados por bajo nivel de capitalización, sujeción a prestamistas e intermediarios comerciantes, reproducción de formas precarias, expulsión de mano de obra y pérdida de excedentes en el proceso de comercialización. Los cambios en la estructura de propiedad han flexibilizado y diversificado la anterior rígida polaridad latifundio-minifundio, sin quebrarla. Cualitativamente, en alguna medida, el proceso ha permitido la movilización y organización campesina, ha golpeado a los terratenientes más atrasados y fortalecido a los modernos, ha ampliado la frontera agrícola, ha descomprimido algunas tensiones al entregar cierta posibilidad de acceso a la tierra a sectores campesinos desposeídos y ha modernizado en sentido capitalista las relaciones sociales de producción. Simultáneamente, no ha conseguido elevar en conjunto los niveles de productividad ni mejorar las condiciones de vida de la gran masa que habita en el sector.

El examen de otras líneas de política estatal pueden ayudarnos a entender mejor la naturaleza de la intervención del Estado sobre el agro en la última década.

En materia de precios resulta difícil verificar la existencia de una política coherente. Sin embargo, algunas cifras no parecen convalidar la idea de que se les haya utilizado como instrumento de transferencia de valor desde el sector. En el aspecto crediticio, la tendencia ha sido a elevar la participación del sector aunque en grado bastante menor que la industria. En conjunto ambos han continuado recibiendo menos recursos crediticios que el comercio. La posibilidad de elevar substancialmente el volumen del crédito para el sector agrícola, sin golpear a los otros sectores, parece haber sido un elemento clave en el fortalecimiento del carácter fomentista de la política estatal a partir de 1972.

Las políticas presupuestaria, tecnológica y de desarrollo institucional han constituido componentes estratégicos en el carácter transaccional de la política agraria en el período.

En efecto, el análisis de los presupuestos del segmento agrario del Estado, permite verificar tendencias a la reducción del ítem de Reforma Agraria, a la vez que muestra un desfase entre lo programado, lo presupuestado y lo ejecutado que parece reflejar distintos niveles y posibilidades de negociación de los sectores terratenientes, especialmente favorables a ellos en el último y decisivo eslabón de la cadena de instrumentación de la política estatal.

En materia tecnológica, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) parece haber orientado su acción de modo de apoyar a los tratamientos capitalizados, a pesar de que las unidades campesinas producen una parte importante de los bienes salarios.

Finalmente, el desarrollo institucional, se ha orientado a debilitar al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y a fortalecer los organismos y programas descentralizados, con tareas específicas en materia de racionalización de los procesos productivos. Esa fragmentación del aparato estatal lo ha convertido en arena de negociación de intereses particulares conectados de distinta manera a los "anillos burocráticos" que controlan las distintas instancias del aparato estatal.

En conjunto, el proyecto estatal agrario de la última década parece haber respondido a una situación de hegemonía no definida y de "consenso fragmentado" (la expresión es de Gustavo Cosse) respecto del problema agrario, en condiciones de una sociedad civil en proceso de complejización, una estructura de clases en estado de flujo y un Estado de creciente importancia en la organización de la sociedad civil (18).

Retomando uno de los planteamientos iniciales, es posible interrogarse nuevamente sobre el tipo de funcionalización del agro al proceso de acumulación.

Si tomamos los lineamientos de un esquema "clásico" de interpretación del problema se puede afirmar que:

a) El agro en conjunto no ha expandido su producción ni elevado su productividad*. Diferente ha sido, sin embargo, el comportamiento del sector pecuario convertido en focus del proceso de modernización.

b) En lo referente a generación del excedente de población no parece haber integrado "a la manera clásica" la agenda de problemas que configuraban la cuestión agraria hasta 1964. En efecto, el planteamiento dominante pareció orientarse a que el agro costeño retuviese mano de obra a fin de descomprimir la presión social en las grandes concentraciones urbanas de esa región y que la

*Al respecto pueden existir fluctuaciones alrededor de esta tendencia general en algunos productos, que sería conveniente analizaran otro trabajo.

liberación de fuerza de trabajo en la Sierra sirviese para alimentar los programas de colonización y, en alguna medida, la expansión del sistema de plantación costeño. Algunas investigaciones (19) muestran la existencia de importantes cambios en la dirección de los flujos migratorios. El boom de la construcción en Quito y recientemente en Guayaquil, ha sido receptáculo de la fuerza de trabajo expulsada del agro. Por otra parte, el carácter capital/ intensivo de la inversión industrial, ha hecho innecesaria la presencia de un reservorio de fuerza de trabajo excedente.

c) La transferencia de valor desde el sector resulta también difícil de verificar en el sentido clásico.

Unicamente la política cambiaria parece haber apuntado en esa dirección en algunos momentos del proceso. La evolución de los precios (en un análisis muy preliminar) parece apuntar en dirección contraria. Una correlación de precios entre alimentos y textiles se muestra favorable a los primeros de manera sostenida en un largo período (1966-1977).

d) En cuanto a la ampliación del mercado interno, la situación parece complementarse con el conjunto de un proceso agrario particular. No es posible plantear que haya existido elevación substantiva de la demanda efectiva de bienes industriales finales, pero alguna modificación debe haberse originado con el incremento de grupos rurales medios. Por otra parte, el proceso de capitalización ha dinamizado en profundidad el mercado de bienes de capital agrícola lo que en el caso ecuatoriano ha favorecido a la fracción importadora. Finalmente, la estructura de la oferta industrial ha hecho también innecesaria la ampliación de un mercado de bienes manufacturados de amplio consumo.

e) La gestación de oportunidades de inversión, ha tenido lugar merced a una elevación de la rentabilidad de la inversión agrícola. Coetaneamente la valorización de la tierra la ha convertido en objeto atractivo de inversión para el capital financiero.

V. COYUNTURA ECONOMICA Y POSIBLES LINEAS DE EVOLUCION DE LA "CUESTION" AGRARIA.

Importante es explorar algunas posibles líneas de ruptura del "consenso fragmentado" que ha determinado las características de la política estatal en estos años.

Parecería que al igual que en 1964 será muy importante el rol de factores exógenos al agro en el posible replanteamiento del proyecto agrario del Estado a mediano plazo.

A nivel económico, las características del modelo de acumulación implementado desde 1962 están generando desequilibrios crecientes en el sector externo y fiscal y en el nivel de precios.

El análisis de lo ocurrido hasta hoy y de las tendencias visibles permite detectar posibilidades de estrangulamiento en el sector externo. El tipo de desarrollo industrial caracterizado por un alto componente importado de las inversiones, el elevado consumo de bienes finales importados, la estructura del balance energético del país, la baja producción de alimentos y el notable incremento de la deuda externa, parecen apuntar a agudizar el desequilibrio entre exportaciones e importaciones en favor de las últimas con consecuencias negativas sobre la Balanza de Pagos. Ello puede generar presiones en favor de una reorientación del modelo industrial que privilegie al desarrollo de la agroindustria (que tendría un componente importado menor en la inversión) por una parte, y por otra, poner nuevamente “al rojo vivo” el problema de los bajos ritmos de crecimiento de la producción de alimentos.

La expansión agro-industrial puede significar “abrir el agro” al Estado o al capital transnacional, por la magnitud de las inversiones requeridas. En cualquier caso implicaría un proceso de capitalización del agro y un reacondicionamiento de las prioridades en la asignación de recursos a nivel del Estado en favor del sector.

La continuación del actual esquema de desarrollo industrial, en condiciones de desequilibrio externo, puede, en cambio, generar presiones en favor de mecanismos de transferencia de renta y ganancia agrarias hacia la industria y /o replantear la necesidad de una nueva readecuación estructural del sector con el fin de alcanzar la expansión de la producción de alimentos y materias primas para evitar el drenaje de divisas por ese concepto y aliviar la presión a la que estará sometida la industria.

En ambas situaciones, las tendencias inflacionarias pueden realimentar posiciones alternativas en favor del desarrollo de la economía campesina o de su eliminación para garantizar el incremento de la producción de bienes / salarios y evitar el alza constante del valor de la fuerza de trabajo. Posible es también la

búsqueda de una nueva frontera agrícola en base al desarrollo de grandes empresas, unidades farmers, o de ambas, en el Oriente, como forma de expandir el sector sin grandes cambios, tratando de prolongar la vigencia del actual "consenso fragmentado"*.

De cualquier forma, parece posible, a mediano plazo, la ruptura del precario consenso hoy existente y el replanteamiento de la cuestión agraria en la cúpula de la sociedad.

El sentido de ese nuevo proceso dependerá tanto del juego de alianzas en el sector dominante y la definición de la hegemonía a su interior, como de la capacidad de los sectores dominados para intervenir en él, luego del reciente proceso nada desdeñable de elevación de su organización y capacidad de acción política.

* Esta fórmula de prolongación del "consenso fragmentado" parece, sin embargo, seriamente amagada por las características naturales de la región oriental. Hay indicios de que una colonización masiva del Oriente Ecuatoriano con fines de expansión agrícola y ganadera, puede convertirse en una aventura ecológica. Semejante posibilidad restringiría las opciones de manipulación de la cuestión agraria en los marcos del proyecto hoy vigente y haría aún más explosiva la aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario de la estructura agraria conformada en la última década.

BIBLIOGRAFIA

1. La Condición Humana de Malraux. El personaje es el ebriobarón de Clapique que traficaba armas en la China en 1927

2. Miguel Murnis. "Sobre la emergencia de una burguesía terrateniente capitalista en la Sierra Ecuatoriana como condicionante de la acción estatal".

Conferencia pronunciada en el Tercer Congreso Centroamericano de Sociología, Abril 24-29, 1978 Tegucigalpa, Honduras, pp. 2 y 3

3. Miguel Murnis, trabajo citado.

4. Miguel Murnis, Idem.

5. a) Costales, Piedad y Alfredo: "Historia social del Ecuador Reforma Agraria".

b) Informe CIDA.

6. Osvaldo Barsky "Iniciativa terrateniente en el pasaje de la hacienda a empresa capitalista. el caso de la Sierra ecuatoriana (1959 - 1964)". Tesis para optar el título de Magister en Sociología Rural. Curso Quito de CLACSO.

7. Miguel Murnis. Trabajo citado.

8. Osvaldo Barsky, obra citada.

9. Miguel Murnis. Obra citada.

10. Gonzalo Abad: "El proceso de lucha por el poder en el Ecuador" Agustín Cueva: "El proceso de dominación política en el Ecuador" CEPAL: "El desarrollo económico del Ecuador".

11. Gonzalo Abad, Obra citada.

César Verduga: "Política económica y desarrollo capitalista en el Ecuador contemporáneo: una interpretación".

12. Gonzalo Abad: Obra citada.

13. Gonzalo Abad: Obra citada.

14. Osvaldo Barsky: Obra citada.

15. Miguel Murmis: Obra citada.

16. César Verduga: Obra citada.

17. Ministerio de Agricultura y Ganadería: "Evaluación de la Reforma Agraria. Conclusiones y Recomendaciones".

18. César Verduga, Gustavo Cosse. "Las políticas estatales para el agro ecuatoriano (1964- 1975) "Avance de investigación. Borrador FLACSO Sede Quito.

19. Juan M. Carrón "El proceso de urbanización en el Ecuador" FLACSO Sede Quito. Borrador para discusión.