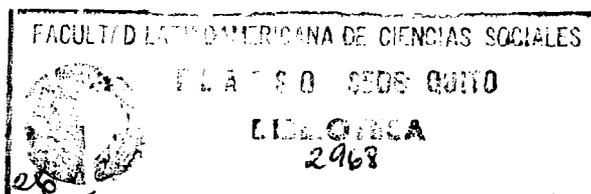


PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION
SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA
EN AMERICA LATINA "PROTAAL"

Documento PROTAAL No. 40

EL PROCESO DE TRANSFORMACION
DE LA PRODUCCION LECHERA SERRANA Y
EL APARATO DE GENERACION TRANSFERENCIA EN ECUADOR

Osvaldo Barsky
Alex Barril
Gustavo Cosse
Jorge Morandi
Humberto Vinueza



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE QUITO

Quito, Ecuador
marzo, 1980

CAPITULO IV

EL MODELO INSTITUCIONAL DE GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

	PAGINA
C.4. El Banco Nacional de Fomento (BNF)	296
C.4.a. Antecedentes	296
C.4.b. Orientación general de la política del BNF	297
C.4.c. El funcionamiento del Banco Nacional de Fomento	299
D. La asignación de recursos en el aparato institucional agrario	303
E. Conclusiones	304
ANEXO	310

INDICE DE CUADROS, GRAFICAS Y ESQUEMAS

NUMERO	TITULO	PAGINA
IV - 1	Comparación del número de explotaciones por provincias y tramos de tamaño.	321
IV - 2	Las superficies bajo UPA según categorías de tamaño en 1954 y 1974 por provincias.	322
IV - 3	Variación en la superficie de hectáreas en 1954 y 1974 por tramos de superficie y región.	323
IV - 4	Porcentajes acumulados de superficie y número de explotaciones por tramos de tamaño, 1954 y 1974.	324
IV - 5	Porcentaje del número de explotaciones por provincia y tramos de tamaño, 1954 y 1974.	325
IV - 6	Volumen de hectáreas adjudicadas por año, subperíodo y región.	326
IV - 7	Promedio de hectáreas por familia adjudicadas por tipo de afectación, año y región, 1964 y 1974.	327
IV - 8	Recursos externos para la Reforma Agraria.	328
IV - 9	Aportes de otras instituciones.	328
IV - 10	Origen de los recursos presupuestarios de INIAP.	330
IV - 11	Destino por objeto del gasto de los recursos presupuestarios de INIAP.	331
IV - 12	Destino funcional de los recursos presupuestarios, 1961-1977. INIAP.	332
IV - 13	Destino regional de los recursos presupuestarios (presupuesto inicial). INIAP.	333
IV - 14	Destino regional de los recursos presupuestarios (presupuesto ejecutado) INIAP.	335
IV - 15	Destino de los recursos presupuestarios según rubros de la producción 1962-75 INIAP.	338

NUMERO	TITULO	PAGINA
IV - 16	Porcentaje de presupuesto ejecutado como porcentaje de los presupuestado 1962-75 INIAP.	340
IV - 17	Asignación de recursos a entidades adscriptas seleccionadas 1965-70.	344
IV - 18	Asignación de recursos a entidades adscriptas seleccionadas 1975-77.	345
IV - 19	Indice de crecimiento del presupuesto de las instituciones para el agro 1976-79.	346
IV - 20	Indice de crecimiento de las dotaciones presupuestales 1973-77.	347
<u>Gráficas</u>		
IV - 1	Dotaciones presupuestales del IERAC.	329
IV - 2	Destino regional de los recursos presupuestarios (presupuesto inicial) INIAP.	334
IV - 3	Destino regional de los recursos presupuestarios (presupuesto ejecutado) INIAP.	336
IV - 4	Crecimiento de los recursos gastados para productos seleccionados INIAP.	337
IV - 5	Crecimiento de los presupuestos del programa de pastos y ganadería INIAP.	339
	Organigrama de INIAP.	341
	Organigrama del Ministerio de Agricultura y Ganadería 1978.	342
	Organigrama del MAG antes de 1978.	343
ESQUEMA 1		260
ESQUEMA 2		261
ESQUEMA 3		308

PRIMERA SECCION: LA POLITICA AGRARIA

En otra parte de este trabajo se presentan los rasgos más importantes del proceso agrario a lo largo de este siglo. En esta parte analizaremos con mayor detalle los cambios verificados en el agro, como consecuencia de la reforma agraria iniciada en 1964 y sus resultados sobre la estructura del agro conformada actualmente. En el curso de esta presentación haremos referencia al proceso político que hemos analizado ya.

A. LA REFORMA AGRARIA DE 1964

A. 1. Antecedentes :

Un conjunto de factores habían puesto la cuestión agraria en el orden del día a fines de la década del 50 y primeros años de la del 60. En primer lugar estaba el hecho de que, a partir de las relaciones precapitalistas mayoritarias fundamentalmente en el agro serrano, el crecimiento de mercado interno estaba limitado por márgenes estrechos; segundo, se había ido poniendo cada vez con mayor evidencia los efectos de ese sistema de vinculación de la fuerza de trabajo sobre el nivel de vida de la población agraria: baja esperanza de vida, desnutrición, analfabetismo, etc^{1/}. Ello estaba ligado a una extrema concentración de la tierra; sobre ambas temáticas habían insistido el Informe de CEPAL de 1954 y el Informe Cida 1963.

^{1/} El diario El Comercio por ejemplo percutía continuamente sobre la necesidad de cambios en el Agro.

Por otra parte, ya mencionamos el proceso de entrega de huasipungos por iniciativa de algunos sectores terratenientes, que mostraban la viabilidad tanto de redimensionar las explotaciones en términos empresariales como de controlar las posibilidades de conflicto con la población campesina. Estos cambios se habían verificado fundamentalmente en aquellas explotaciones con mejores recursos de tierra, lo cual facilitaba el pasaje a técnicas más capital-intensivas.

El movimiento campesino a su vez presionaba crecientemente; su reivindicación básica era la propiedad del huasipungo, lo cual engranaba perfectamente con el experimento de entrega de tierras que habían hecho ciertos sectores terratenientes. Durante el gobierno de Arosemena se había registrado una -primera- manifestación del movimiento campesino en Quito, que había provocado una profunda impresión en la capital ^{1/}.

A su vez, diversos acontecimientos internacionales presionaban en la dirección de cambios en la estructura agraria. Como consecuencia fundamentalmente de la revolución cubana la OEA había definido en Punta del Este la conveniencia de emprender cambios en la estructura agraria en toda América Latina que permitieran evitar nuevas situaciones de extrema conflictividad; de la realización de ciertos cambios dependía el acceso al crédito internacional, vital para el país. Este impulso reformista se acoplaba a una corriente desarrollista que intentaba consolidarse en el Ecuador, con base en sectores modernizantes

1/ Véase el diario El Comercio, 17 de noviembre de 1962.

agrarios, cuya cabeza visible era Galo Plaza, grupos tecnocráticos y parte de la prensa y otros medios de comunicación.

La agitación en torno al problema agrario se expresa en el hecho de que en dos años se pusieron a discusión seis proyectos de -fundamentalmente- abolición del huasipungo; éste fue el punto de convergencia de los diversos sectores sociales y políticos involucrados en la discusión (Cf. Barsky, 1979), a saber: de una comisión nacional de Reforma Agraria formada por Velasco Ibarra, del gobierno de Arosemena elevado al Consejo Nacional de Economía, del Instituto Indigenista Ecuatoriano, de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y finalmente un proyecto de Alfredo Pérez Guerrero presentado en la Cámara de Diputados.

Aparte de la entrega del lote de tierra el problema del huasipungo comprendía otros dos aspectos (Cf. Barsky, cit. 22). Primero, el problema de donde se entregaban las tierras; ya vimos en otra parte de este trabajo que en el proceso de entrega de tierras por los terratenientes habitualmente se habían adjudicado tierras de altura, con lo cual se comprometía las posibilidades de reproducción de la parcela campesina. Segundo, el acceso a ciertos recursos -pastos, leña, agua- que eran esenciales. La discusión girará, entonces, en torno no sólo a si aprobar o no legalmente la adjudicación de los huasipungos, terminando con las relaciones precarias, sino acerca de estos otros aspectos, tan esenciales como la entrega misma^{1/}. El proyecto de Velasco comprendía estos aspectos y también la ampliación de la parcela

1/ A menudo, en las entregas de los terratenientes se adjudicaba además una parcela complementaria en el páramo.

hasta un -ambiguo- tamaño "familiar", que no se definía. Este proyecto, que se discutió durante el gobierno de Arosemena, contó con la frontal oposición de la Cámara de Agricultura de la primera zona, quien logró presionar lo suficiente como para que en definitiva el proyecto quedara archivado^{1/}.

La propia Cámara^{2/} presenta un proyecto que se limita a la eliminación del huasipungo, sin mencionar los aspectos involucrados ni tampoco otras formas precarias quizás peores, como el arrimazgo, muy difundido sobre todo en la provincia de Loja.

En el año 62 sin embargo, estaba prácticamente fuera de discusión la necesidad de emprender cambios en agro: sólo minoritarios grupos terratenientes del sur se oponen a cualquier transformación. La discusión se centra en qué tipo de transformación, o más precisamente, si en una liquidación del precarismo beneficiosa para los terratenientes, o para los campesinos. Esa discusión es importante, porque impregna luego la ley de reforma agraria emitida por el gobierno militar. Por cierto, también está fuera de la discusión una transformación que, expandiendo sustancialmente el tamaño de las parcelas campesinas, afectara decisivamente el control sobre la tierra -al menos- de los sectores terratenientes más atrasados; la discusión se acota pues en

^{1/} Varea Donoso, vicepresidente, declaraba: "... no habrá reparto de tierras porque no estamos en un país anárquico ni comunista..." Diario El Comercio, 22 de enero de 1962.

^{2/} Esta Cámara agrupaba a los hacendados del centro y norte de la Sierra, y era decisiva por su peso cualitativo y cuantitativo (Cf. Barsky, cit. 5).

un doble sentido; un eje lo constituye cual entrega de huasipungo, o sea en qué condiciones respecto de los factores anejos ya referidos. Y segundo, la discusión versa sobre la situación en la Sierra, ya que en la Costa era diferente. Como ya se mencionó en otra parte de este trabajo, el precarismo tenía mucha menor importancia, limitándose a sectores de finqueros y sembradores; además existía una frontera agrícola en expansión y en los ingenios predominaban relaciones salariales; finalmente, los terratenientes ausentistas eran menos y más débiles corporativamente.

Los organismos corporativos terratenientes, tanto como algunas personalidades de sector adoptan la actitud de definirse a favor de una reforma agraria que "respete la Constitución y las leyes" y participa activamente en el proceso de elaboración de proyectos, con lo cual sacan una considerable ventaja a los sectores campesinos que no están en condiciones similares, obviamente.

A. 2. La Ley aprobada por la Junta Militar (1964):

En función del proceso antes señalado, cuando la Junta Militar define su política de reforma agraria, los parámetros de la misma están ya acotados por la discusión anterior; justamente, el realizar cambios en el agro sustituyendo un régimen civil incapaz de hacerlo, es uno de los factores centrales en el golpe militar.

Explícitamente la Reforma Agraria se propone: a) eliminar formas precapitalistas sustituyéndolas por formas "modernas". b) eliminar las explotaciones no eficientes, y sobre todo las ausentistas (art. 5). c) establecer relaciones salariales (art.67).

Otros objetivos son: incorporar a la producción a tierras baldías, garantizar derechos del trabajador agrícola, estimular la tecnificación del agro (art. 4). A los efectos de la instrumentación de la Ley, se crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC. (Arts. 7 y ss)^{1/}. Su patrimonio está integrado por: las tierras baldías, las que adquiriera por cualquier título, los predios rústicos de la Asistencia Social, las asignaciones presupuestales que debían ser no menores a 50 millones anuales, y el patrimonio del Instituto Nacional de Colonización.

La Ley prevé una emisión de 50 millones de sucres en bonos del Estado, a 20 años plazo y 8% de interés anual.

La Ley prevé dos situaciones en las cuales las tierras son afectables; la primera está comprendida en el art. 28:

- a) Las tierras que no son aprovechadas por ninguna explotación organizada durante tres años.
- b) Las tierras cuya explotación se hace en contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.
- c) Las tierras laboradas por más de tres años por quien no tenga ningún vínculo contractual con el dueño.

^{1/} El Consejo Directivo del IERAC está integrado por: El Ministerio de Agricultura, que lo preside. El Director General de Cooperativas, por el Ministerio de Previsión Social. El Director de CAME (Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana). El Director Técnico de JUNAPLA. El Gerente General del Banco de Fomento. Tres representantes de los agricultores elegidos por las respectivas Cámaras. Dos representantes de las cooperativas agrícolas. Un representante por los trabajadores agrícolas.

- d) Las tierras cuya explotación se realiza en contravención de los literales b y c del art. 3 (explotación ineficiente o ausentista).

En los casos antes previstos, la Ley concede un plazo de tres años para que los propietarios modifiquen la situación, luego de los cuales se podrá expropiar.

Segunda situación: está prevista (mejor dicho, explicada pues prevista ya está antes) en el art. 29. Las tierras cuyo rendimiento sea notoriamente inferior al promedio de la zona, tomando en cuenta la capacidad productiva de la tierra; o cuando la explotación contravenga los derechos del trabajador agrícola. También aquí se concede un plazo de tres años.

Se plantean dos excepciones, una a favor de los hacendados, y otra en su perjuicio. La primera, dice relación con los hacendados que hubieran planteado planes de inversión al Banco de Fomento. La segunda, en el sentido de que se pueden expropiar predios eficientes en casos de gran presión demográfica. La definición de ésta es ambigua, ya que se indica que ésta existe cuando la población inmediatamente circundante no tenga otra posibilidad de subsistir que la actividad agropecuaria (art. 31).

Por lo demás, la Ley establece la extinción de la propiedad cuando un predio permanece más de ocho años sin explotación (art. 38). Existen dos regímenes básicos para implementar la Ley. Primero, el de colonización. Segundo, el de "Reforma Agraria", que se subdivide

en tres: el de erradicación de huasipungos y otras formas precarias, el de negociaciones, reversiones y expropiaciones, y las parcelaciones en haciendas de la Asistencia Pública. La Ley parte del supuesto de que no se fracciona la propiedad por debajo de límites bastante amplios. Los máximos de tamaño permitidos son 2,500 hás. en la Costa y 800 hás. en la Sierra a lo cual se puede agregar 1,000 hás. de sabanas y páramos respectivamente.

Ahora bien: cuál es el objetivo de la Ley en cuanto a los nuevos actores sociales que se definen como destinatarios de la Ley?

La Ley establece, en cuanto al tamaño del predio a conceder, y al régimen o atributos generales del mismo, dos formas básicas, que no están claramente sistematizadas. La primera tiene que ver con el tamaño. Art. 42.- "El IERAC determinará en cada zona la extensión de la unidad agrícola familiar".

"Se entiende por unidad agrícola familiar la que por su extensión conforme a la naturaleza de la zona, sea suficiente para que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia, sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las deudas originadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, la vivienda y el nivel de vida".

"El trabajo familiar puede ser complementado con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere o con la ayuda mutua que los agricultores acostumbran prestarse para determinadas tareas".

El art. 43 establece que los fraccionamientos en predios rústicos no pueden ser inferiores a la unidad agrícola familiar (que debe ser determinada por el IERAC).

Estas disposiciones se orientan (art. 47) a la integración del minifundio, y su sustitución por unidades económicas. Se prevé y estimula la venta y/o permuta de ese tipo de predios con fines de integración. "El IERAC planificará la integración del minifundio y organizará campañas para obtener del minifundista:

- a) la venta o permuta con miras a integrar unidades agrícolas de escala económica".

Este régimen se prevé explícitamente además para los fraccionamientos en tierras del IERAC. La segunda forma que contempla adjudicaciones bajo las condiciones de la unidad agrícola familiar, son las cooperativas. Estas, en general, tienen prioridad en las adjudicaciones (art. 54). La unidad para otorgar tierras a cooperativas de producción es también la unidad agrícola familiar. A su vez, cuando la Ley estatuye el régimen de Colonización, alude también a la unidad agrícola familiar.

Quiere decir que esta unidad funciona para el régimen de colonización, y para el de reforma agraria, cuando se trata de fraccionamientos en predios rústicos, o en predios de propiedad del IERAC. (No está claro en el articulado a que forma corresponden las parcelaciones en las haciendas de la Asistencia Pública).

Pero cuando la Ley regula la eliminación de huasipungos y otras formas de trabajo precario, no se alude para nada a la unidad agrícola familiar. Se regula minuciosamente el modo de estimar los servicios pasados del huasipunguero, el derecho del dueño de elegir los predios que dará a los mismos, los derechos a servidumbres de agua y paso, siempre que el ex-huasipunguero mantenga su calidad de trabajador de la hacienda; etcétera, pero para nada se menciona el tamaño de la parcela a entregar. Lo mismo ocurre cuando la Ley regula la eliminación del arrimazgo.

Parece bastante claro que la Ley -aunque no explícitamente- a través del conjunto del articulado plantea dos situaciones. Una, la entrega del huasipungo; con éllo se continúa y generaliza el proceso iniciado antes por un sector de la burguesía terrateniente serrana. Otra, cuando se trata de los fraccionamientos o predios bajo régimen de Colonización o de Reforma Agraria por la vía de parcelaciones. En estos casos, está en juego una parcela más "económica" que la constituida por el lote huasipunguero .

Queda claro entonces que la política agraria recoge los límites de transacción a las cuales habían llegado los terratenientes en la discusión previa: la entrega del huasipungo en condiciones ventajosas para los terratenientes^{1/} y el desplazamiento de los parcelamientos

^{1/} Fundamentalmente porque los derechos de tránsito por la hacienda, y uso de leña y agua sólo se mantienen cuando el ex-precarista es asalariado de la misma, y porque se concede al hacendado el derecho a resituar el lote entregado. Estos dos aspectos, sin mencionar el problema del tamaño, eran suficientes para comprometer la viabilidad de la parcela campesina.

a tierras públicas; puesto que las unidades afectables, por sus niveles de productividad, cuentan con un plazo más que prudencial para ponerse en condiciones de no afectabilidad. Es en este sentido bien indicativo que no hay una extensión mínima para los lotes entregados en el régimen de eliminación del huasipungo y otras formas precarias.

Ello constituye sin duda una victoria de los terratenientes y una negociación exitosa con los sectores más retardatarios, que se negaban a cualquier tipo de entrega de tierras: vimos como estos sectores sin embargo se oponen al proceso de transformaciones agrarias y juegan un papel central en la mediatización y posterior cancelación del intento reformista militar.

Por otro lado, parece también bien claro la intención de constituir un sector campesino no minifundiaro, capaz de tener viabilidad como unidad económica ligada al mercado, en el régimen de afectación de tierras en regímenes no precarios: el artículo 42 define casi taxativamente a un farmer, esto es un productor que utiliza su fuerza de trabajo y la de su familia, que ocasionalmente puede utilizar trabajo asalariado externo y que pueda tener un proceso de acumulación. Veremos como la falta de apoyo a este proceso de otras políticas, fundamentalmente de crédito y asesoramiento técnico, limitó decisivamente ese intento.

B. EL CONFLICTO AGRARIO

El conflicto que tiene por actores a las diversas fracciones sociales agrarias es parte, naturalmente, del proceso social y político más general. Recordaremos que a poco de instalarse el gobierno militar se ve flanqueado por diversas fuerzas sociales y políticas, cerco que se va ampliando a medida que pasa el tiempo y que la Junta Militar intenta desenvolver su programa de acción.

Los terratenientes tradicionales, los grupos de poder guayaquilinos, los importadores y exportadores, los partidos tradicionales, van acumulando fuerzas que primero hacen retroceder a la Junta, y luego fuerzan su caída^{1/}. Como señalamos antes, el carácter antisindical y "anticomunista" de la Junta vuelca en su contra también al movimiento obrero y estudiantil. Finalmente, los partidos políticos intentan una y otra vez que la Junta fije una fecha definitiva de entrega del poder; está en juego en definitiva, la supervivencia del control político del Estado.

En este proceso, las contradicciones en el agro jugaron un papel central. Y es bien interesante señalar como el consenso que muy trabajosamente había predominado en el período previo al golpe, en cuanto a la liquidación del trabajo precario, a partir del conjunto de proyectos y discusiones tanto a nivel del Parlamento, como de los órganos

^{1/} Cuando la Junta Militar establece la unificación de las recaudaciones y el gasto presupuestario la respuesta comprende un paro general de actividades en Guayaquil, manifestaciones y actos que logran arrastrar inclusive a sectores populares (Cf. Abad).

corporativos terratenientes, es rebasado casi de inmediato por los acontecimientos, y los sectores más tradicionales del agro, expresados en el poncismo, desatan de inmediato su más frontal enfrentamiento primero a la posibilidad de aprobarse la ley de reforma agraria, y luego a su aplicación. En efecto el poncismo apenas se hace evidente que el gobierno militar no entregará de inmediato el poder, sino que por el contrario se propone llevar adelante el anunciado plan de transformaciones, hace todo lo que está a su alcance para provocar una vuelta al régimen de partidos, en el cual podía aspirar a predominar o al menos a tener una decisiva influencia. Su objetivo central era bloquear la reforma agraria (Cf. Abad).

Lo anterior da cuenta, en una circunstancia concreta, de la ruptura entre el nivel político y social del proceso ecuatoriano. Dicho de otra manera, parece claro que la estructura de representación y negociación constituida por el parlamento y los partidos no tiene, en realidad, vigencia como reguladora del conflicto y como espacio de generación de consenso a nivel de los grupos y sectores de la sociedad civil. Se trata en definitiva de la no existencia de un sistema político como tal, a lo cual ya nos hemos referido en el capítulo I.

Señalamos en otra parte los factores que habían viabilizado un nuevo golpe militar en 1972. Mencionamos también como la problemática agraria era uno de esos factores, y el hecho de que, en cuanto a nuestro interés, los ejes de la política agraria eran los mismos que en 1964: protección a las explotaciones modernas de alta productividad, afectabilidad de las de baja, impulso a la colonización, erradicación

del trabajo precario (que se mantenía en parte aún), afectación de tierras públicas, plazos a los hacendados para ponerse en condiciones de no-afectabilidad.

La ley de reforma agraria desata nuevamente la frontal oposición de los grupos terratenientes tradicionales agrupados en los gremios de productores. El movimiento campesino a su vez reclama la inmediata puesta en marcha de la reforma agraria y los integrantes del gobierno y técnicos defienden la necesidad de continuar los cambios agrarios iniciados en 1964. Por ejemplo en diciembre de 1973 entidades de productores insisten en que el problema del agro consiste en el aumento de la productividad, y ésta sólo puede lograrse en la medida en que haya seguridad en la tenencia de la tierra y debidas garantías para las inversiones. La Cámara de Agricultura de la Primera Zona exige a su vez que las expropiaciones sean pagadas en efectivo, al avalúo comercial y que los fertilizantes sean subsidiados en el 50%^{1/}. En 1974 el conflicto continúa acentuándose.

A su vez crece el enfrentamiento con los dirigentes políticos. En enero es detenido entre otros Araujo Hidalgo, dirigente velasquista, por críticas al gobierno militar; Huerta Montalvo, Jefe del Partido Liberal y otros dirigentes políticos critican las detenciones. Meses después son detenidos por actividades contrarias al régimen Napoleón Lombeida y Gonzalo Oleas, dirigentes socialistas. El conflicto se radicaliza al aproximarse el plazo en el cual las haciendas debían introducir las mejoras necesarias para ponerse en condiciones de no

1/ Véase Ficha de Información, Universidad Católica, Nos: 2 al 4.

afectabilidad. También el doctor Castro Benítez, Presidente de la Cámara de Agricultura del Guayas es encarcelado. La presión que se acumula es creciente, y finalmente el Ministro de Agricultura Maldonado Lince, que insistía en no dar más plazos a los hacendados y en radicalizar el proceso de entregas de tierras, presenta su renuncia, que es aceptada de inmediato; también renuncia el economista Marco Herrera, Director del IERAC; con ello se detiene el impulso de la reforma agraria.

Estas medidas calman a los gremios productores, que en mayo expresan su tranquilidad. Como es sabido, en septiembre de 1975 un intento de golpe contra el gobierno de Rodríguez Lara, aunque derrotado, termina liquidando la viabilidad del mismo en cuanto intento reformista de cierta profundidad. Ya antes además de la política agraria, la política petrolera, impulsada por el Ministro Jarrín Ampudia, había sido mediatizada en buena medida.

En este período si bien el movimiento campesino no es cooptado por la oposición, tampoco logra instrumentar un movimiento nacional capaz de desarrollar una ofensiva profunda en favor de la ley. Nuevamente entonces su capacidad de presión es más bien local -sobre ciertas haciendas- o a lo sumo en ciertas regiones de algunas provincias.

De tal manera la política agraria del gobierno militar tiene, a nivel de la sociedad civil, más oposición que apoyo organizado. Por otra parte, como ya mencionamos, la cuestión agraria no constituye un ámbito específico y acotado, sino que se imbrica con el conjunto

del proceso social y político, al punto que su viabilidad o su bloqueo es mutuamente dependiente de la suerte del proyecto modernizador en su conjunto. Y como en 1963-66, el alineamiento de los partidos, los sectores ligados al comercio exterior, los sectores más tradicionales terratenientes, y el capital extranjero ligado a las empresas petroleras internacionales logran primero frenar y luego cancelar el impulso reformista; estos sectores se expresaron en el ya mencionado intento de golpe militar del primero de septiembre de 1975.

Es interesante señalar además que la recién constituida fracción modernizante terrateniente, que había primero impulsado el comienzo de la liquidación del huasipungo, y luego apoyado, a través del placismo, el intento reformista de la Junta Militar del 63, no tenía condiciones para expresarse a nivel político, ni aún para homogeneizar en torno suyo, a nivel corporativo, a los sectores terratenientes que, en la medida en que tenían buenas condiciones de productividad, no eran afectables por la reforma agraria y por lo tanto no se oponían frontalmente a la consolidación de cambios en el agro.

C. LOS EFECTOS DE LA POLITICA AGRARIA

Corresponde en primer lugar sintetizar los cambios verificados en la estructura agraria en el período analizado. Conviene de inicio distinguir dos dimensiones en esos cambios; por un lado, aquellos que pueden ser imputados directamente a la reforma agraria, en términos de la tierra adjudicada en los diversos regímenes. En segundo lugar, aquellos efectos indirectos, provenientes de la amenaza, real o potencial de la política agraria sobre los terratenientes, que presionaron

sobre la estrategia económica de esos sectores. No existen estudios ni información estadística que permita medir con precisión estos fenómenos, aunque todos los estudios apuntan a enfatizar un tipo de estrategia de respuesta terrateniente consistente en vender, a veces fictamente a familiares y otras veces realmente, parte de la hacienda, transfiriendo el capital obtenido a otros sectores de la economía, o recapitalizando la explotación, poniéndose en todo caso a cubierto de las condiciones sobre afectabilidad de la ley.

Creemos que este tipo de transformaciones en la estructura agraria son también de significativa importancia, aunque no se hayan generado como resultado querido de la política agraria. Responden sin embargo a las condiciones sociales y políticas impuestas en definitiva por la política agraria.

El cuadro 1 permite observar el crecimiento de las unidades entre 1954 y 1974. La magnitud de los cambios es visible. El número de predios de hasta 5 hás. aumenta en 87 mil en la Sierra y 181 mil en la Costa; los de entre 5 y 10 hás., 19 mil y 38 mil respectivamente. En los tramos superiores los cambios son algo menores pero no por ello menos significativos. Los predios entre 10-20 hás. se incrementan en 10 mil en la Sierra y 15 mil en la Costa, y entre 20 y 50 hás. 8 mil en la Sierra y 13 mil en la Costa. Obviamente, en los tramos más grandes ese aumento es muy menor.

Los cuadros 2 y 3 muestran sin embargo claramente, que no se trata sólo de un proceso de aumento de predios; la superficie en predios chicos y medianos aumenta sensiblemente; los muy grandes, más de

500 hectáreas, disminuyen la superficie entre Sierra y Costa en un millón trescientas mil hectáreas.

Significativamente, es el tramo definible como de "productores medianos" (20 a 50 hás.) el que más incrementa su superficie, más de 700,000 hás. En conjunto los predios menores de 100 hás. aumentan en casi un millón y medio de hás., el 22% del total a 1974. Si se considera el total de hás. en predios menores a 100 hás., ese porcentaje es del 26%.

El cuadro 4 permite observar desde otro ángulo el proceso que venimos analizando. Es también evidente el proceso de desconcentración de la estructura agraria, tanto en términos del número de predios como, y aún más, de superficies. Véase por ejemplo como en la Sierra en 1954 los predios menores a 100 hás. acumulan sólo el 28% de la superficie total, mientras que en 1974 acumulan casi el 50%. Lo mismo ocurre en la Costa. Por lo demás el proceso señalado se verifica, aunque en menor dimensión que en los estratos medios, en los predios más chicos, menores a 5 hás.

Debe tenerse en cuenta además que después de 1974 de acuerdo al análisis presentado en el punto anterior, este proceso debe haberse acentuado^{1/}.

De tal manera parece bastante claro que si bien no puede hablarse de un cambio radical y profundo de la estructura agraria, es evidente

^{1/} Debe tenerse en cuenta que todo este proceso implica un considerable aumento de la frontera agrícola.

que tampoco ésta ha permanecido inalterada. Es notorio el incremento de predios y superficies en los estratos medios, y la erosión de los estratos más grandes. Y también la consolidación de un sector minifundario inviable económicamente, correspondiente fundamentalmente a los ex-huasipungueros en la Sierra. La estructura agraria entonces, sin haberse transformado sustancialmente, ha modificado significativamente su perfil^{1/}.

El cuadro 6 muestra las prioridades en la política agraria, en términos del volumen de tierras afectadas. Es visible que, salvo durante el gobierno de la Junta Militar (63-66) el esfuerzo fundamental se ha hecho en la colonización, y a partir de 1972, en el Oriente. Durante los diversos períodos, alrededor del 70% de las tierras adjudicadas lo han sido en este régimen.

Finalmente anotaremos la considerablemente mayor dotación de tierras que se adjudica (por unidad) en el régimen de colonización, en cualquier régimen, que en el de Reforma Agraria. En el primer caso, a partir del 65, el promedio es mayor a 30, y a partir de 1972, cercano a las 40 hás. En el régimen de Reforma Agraria^{2/} en cambio hay algunas variaciones: hasta 1971 los promedios son menores a 10, y luego superiores, tratándose de la Sierra.^{3/} En la Costa las variaciones son

^{1/} Aquí utilizamos la comparación de Faroux (1977) que utiliza un censo y una encuesta. Si se hace la comparación entre los censos, las tendencias se mantienen, aún cuando los volúmenes de expansión de predios medios y disminución de los grandes son menores.

^{2/} Recuérdese que el régimen de reforma agraria comprendía: erradicación del trabajo precario, divisiones en haciendas públicas y afectaciones en haciendas privadas.

^{3/} Véase cuadro 7.

mayores, pero casi siempre las dotaciones por familia son superiores a la Sierra.

Por otra parte, desde mediados de la década del 70 empiezan a difundirse los programas de desarrollo rural integrado, que incorporan la nueva estrategia de algunas agencias internacionales, fundamentalmente del Banco Mundial; la misma puede ser visualizada como un intento por descomprimir tensiones en el agro, mejorando la productividad utilizando tierras públicas.

Estos dos aspectos que hemos señalado: el predominio de la colonización y la mayor dotación de tierras en este régimen, dan cuenta de los ejes de la política agraria que pueden ser identificadas como las líneas de consenso y continuidad de la misma, resultante de los conflictos y las correlaciones de fuerzas en él expresadas, a lo largo de todo el período. Es evidente que la política agraria trató, por la primera vía, de minimizar las posibilidades de conflicto con los sectores terratenientes, y por la segunda, de instalar, cuando se hacía uso de la alta dotación de tierras públicas existentes, un sector campesino medio, capaz de crear una zona de amortiguación de conflictos y tensiones entre los campesinos minifundarios, resultado casi siempre de la liquidación del trabajo precario, y los sectores empresariales.

Es habitual en los análisis acerca de los resultados de la política agraria en Ecuador, la consideración de que prácticamente ésta se limitó a la liquidación del trabajo precario, manteniéndose el resto de la estructura agraria inalterada^{1/}. Los datos parecen desmentir,

^{1/} Véase por ejemplo la Evaluación de la Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura, 1978, mimeo.

sin posibilidad de duda, esa interpretación. Es evidente, por supuesto, que no ha habido una transformación radical de la estructura agraria; pero también lo es que la misma ha experimentado cambios significativos, que han alterado en medida importante el control sobre los medios de producción en el agro de los diversos grupos y clases agrarias. Tres son, como mencionamos, los fenómenos característicos del período: consolidación de un sector campesino minifundario, inviable en cuanto unidades capaz de reproducirse^{1/}, la expansión de un sector campesino intermedio, con una dotación de tierra suficiente como para tener un cierto proceso de acumulación en la medida en que cuenten con el apoyo de crédito y asistencia técnica, y el debilitamiento de los sectores latifundistas.

Por otra parte no hay ningún elemento, de orden social, económico o político que permita explicar estas transformaciones si no es el impacto directo e indirecto de la política de reforma agraria, más allá de sus limitaciones y altibajos.

Estos cambios tendrán sin duda en el futuro consecuencias políticas y sociales importantes, en la medida fundamentalmente en que se consolide el sistema político democrático constituido en estos últimos años, cuya instancia central han sido las elecciones de 1979: el mismo requerirá incorporar a estos nuevos sectores^{2/} a la estructura de

1/ Algunas investigaciones (Cf. Saenz, 1979) analizan algunos mecanismos de supervivencia de la unidad campesina minifundiaria; por ejemplo, en Pichincha, el trabajo en la ciudad del jefe de familia y el trabajo en la parcela del resto de la familia. En otras zonas este mecanismo funciona en términos de migraciones estacionales a la Costa.

2/ Recuérdese que a partir de las próximas elecciones votarán los anal-fabetos.

representación necesaria para que tal sistema funcione. Estos fenómenos estuvieron ya presentes en los cambios ministeriales registrados a fines del año 1979 y en la actual discusión acerca de la estrategia del gobierno para el agro.

SEGUNDA SECCION: EL MODELO INSTITUCIONAL DE GENERACION-TRANSFERENCIA
DE TECNOLOGIA

A. INTRODUCCION

En esta sección analizaremos el aparato institucional agrario y a su interior las instituciones competentes en el proceso de generación-transferencia. En el punto siguiente haremos una recopilación de los intentos verificados hasta la década del 60 por crear organismos relacionados con la tecnología agropecuaria. En el siguiente analizaremos el aparato institucional para el agro; este análisis parece central para entender el funcionamiento y características de las instituciones que son estrictamente relacionadas con la cuestión tecnológica. Finalmente en el último punto de este capítulo intentaremos algunas conclusiones.

Analizaremos entonces cuatro instituciones: el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Banco de Fomento del Ecuador (BFE).

B. ANTECEDENTES

A partir de la década del 20 se suceden varios intentos por montar estaciones experimentales que abordaran la cuestión tecnológica. Esos intentos se realizaron en diversos ámbitos institucionales y tuvieron grados diferentes de apoyo gubernamental. Por ejemplo en 1926 funcionó una estación experimental dependiente de la Dirección Técnica de

Agricultura; en ella se hicieron ensayos de aclimatación de cereales, legumbres, lino, cáñamo y frutales, e investigaciones sobre enfermedades de ganado (Cf. Cepal, 1954, 68). La estación tuvo diversos cambios de dependencias hasta que finalmente desapareció. De la misma Dirección dependió una estación de silvicultura y agricultura en la provincia de Cotopaxi, en 1928. En Ibarra funcionó un campo experimental donde se hicieron experimentos con algodón, y que también desapareció.

Este proceso de creación y desaparición de unidades de investigación cuyo objetivo fundamental era la aclimatación, fue recurrente. Desde 1936 a 1941 se crearon para desaparecer poco después 10 estaciones experimentales. La más importante fue la Estación Experimental Agropecuaria Central (1941-45) que funcionó en Cayambe, Provincia de Pichincha. Tuvo una buena dotación de maquinaria moderna donde se hicieron experimentos en trigo, papa y fundamentalmente pastos y ganadería. La estación importó reproductores que puso a disposición de los productores y repartió variedades de semillas forrajeras que habían tenido buen resultado en su adaptación. Entre 1942 y 1949 se crearon y desaparecieron otros cinco centros experimentales. La única que pudo permanecer más tiempo fue la Estación Agrícola Experimental creada en 1942; la misma trabajó hasta 1946 sólo en proyectos vinculados a cultivos tropicales (Cf. Cepal, cit) de importancia estratégica. Luego de finalizar la segunda guerra mundial amplió sus actividades a otros productos de la Costa y la Sierra. Hacia 1954 el programa más importante era el de mejoramiento del ganado de leche. El programa de extensión agrícola en cambio era reducido.

Esta estación fue la que inició estudios sistemáticos de aclimatación en cacao, maíz, tomates, frijoles, oleaginosas, plantas forrajeras, frutales, etc. En maíz particularmente se obtuvieron resultados importantes; en 1947 se habían obtenido rendimientos de 11,5 a 19,3 quintales por hectárea; entre 1951 y 1952 aumentó a 31,5 y 60. Diversas investigaciones se efectuaban en dos subestaciones, una en la Sierra y otra en la Costa. Sin embargo, los recursos eran escasos: llegó a tener 15 técnicos en el total de programas.

Es interesante señalar que esta Estación, creada como mencionamos durante la guerra, contaba con financiación mixta ecuatoriana y estadounidense, por partes iguales, y que el personal directivo era norteamericano.

Los reiterados intentos fracasados por instalar un proceso de investigación tecnológica para el agro verificados durante dos décadas, y que recién cuaja con el decisivo apoyo técnico y financiero norteamericano como consecuencia de las necesidades de productos estratégicos para ese país, pueden ser entendidos como el resultado de dos órdenes de factores. En primer lugar, como consecuencia de la estrechez del mercado interno y la existencia de pocos productos competitivos en el mercado internacional, no existía en realidad una presión realmente fuerte para aumentar la productividad. Vimos como es recién a partir de mediados de la década del 50 que existe un proceso importante de mejoramiento ganadero que indica un aumento significativo de la demanda de leche, fundamentalmente urbano; vimos en el primer punto de este capítulo como este fenómeno tiene importantes consecuencias sobre la estrategia productiva de un sector de productores

serranos el cual se convierte en el protagonista del primer "experimento" de liquidación del trabajo precario, posteriormente recogido y ampliado por la Ley de Reforma Agraria de 1964.

Un segundo orden de factores que hacen no viable estos intentos remite a la crónica debilidad del Estado y su capacidad de definir políticas públicas, que hemos presentado en el Capítulo I. Señalamos allí la débil participación del Estado y su escasa operatividad para montar y hacer funcionar una intervención pública más allá de ciertas medidas de política monetaria y fiscal. Si el Estado ecuatoriano no tiene hasta la década del 70 capacidad para centralizar la recaudación y el gasto de los recursos presupuestarios, no es de extrañar que no pudiera dar sistematicidad a una actividad de largo plazo y resultados inciertos, como es la investigación tecnológica.

Dos aspectos de la síntesis anterior son sintomáticos. Primero, el hecho de que el intento más serio y de mejores resultados se obtienen con un decisivo apoyo extranjero; y segundo, el hecho de que las actividades de extensión ganadera son mucho más importantes que las agrícolas (Cf. Cepal, 69 y ss). Ello indica la circunstancia de que las actividades de investigación y extensión estaba ya, en este primer intento, centradas fundamentalmente en los intereses de los sectores empresariales, siendo mucha menor la participación de los diversos grupos campesinos. Veremos más adelante como ésta es una constante del funcionamiento del aparato de generación-transferencia hasta bien entrada la década del 70.

C. EL APARATO INSTITUCIONAL AGRARIO

El aparato institucional agrario está compuesto en Ecuador por un conjunto de instituciones con distintos objetivos y niveles de dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería diferentes. Los esquemas 1 y 2 sintetizan la situación.

Como se ve, una buena parte de esas instituciones son organismos de desarrollo regional o provincial. Algunas tienen una ligazón con el MAG, la cabeza política y funcional del sistema, relativamente estrecha; aunque como veremos su capacidad autonómica y decisional real es considerable. Otras son "entidades vinculadas" o sea con menores y más laxos enlaces funcionales de dependencia con el MAG.

Nuestro estudio se limitará a 4 de esas instituciones: el INIAP, el IERAC, el Banco Nacional de Fomento y el propio MAG. El INIAP no requiere justificación. El IERAC, desde nuestro punto de vista, es central, ya que es el organismo a través del cual pasa el conflicto agrario. La selección del MAG se explica en términos de que es, al mismo tiempo, la dirección política-administrativa del aparato institucional agrario y encargado de la transferencia tecnológica. Finalmente el Banco Nacional de Fomento tiene, desde otro ángulo, una importancia central, en cuanto administra los recursos financieros del Estado para el agro^{1/}.

^{1/} En esta investigación no está comprendida el INERHI (instituto Nacional de Recursos Hidro-eléctricos) pese a que su importancia no es nada desdeñable.

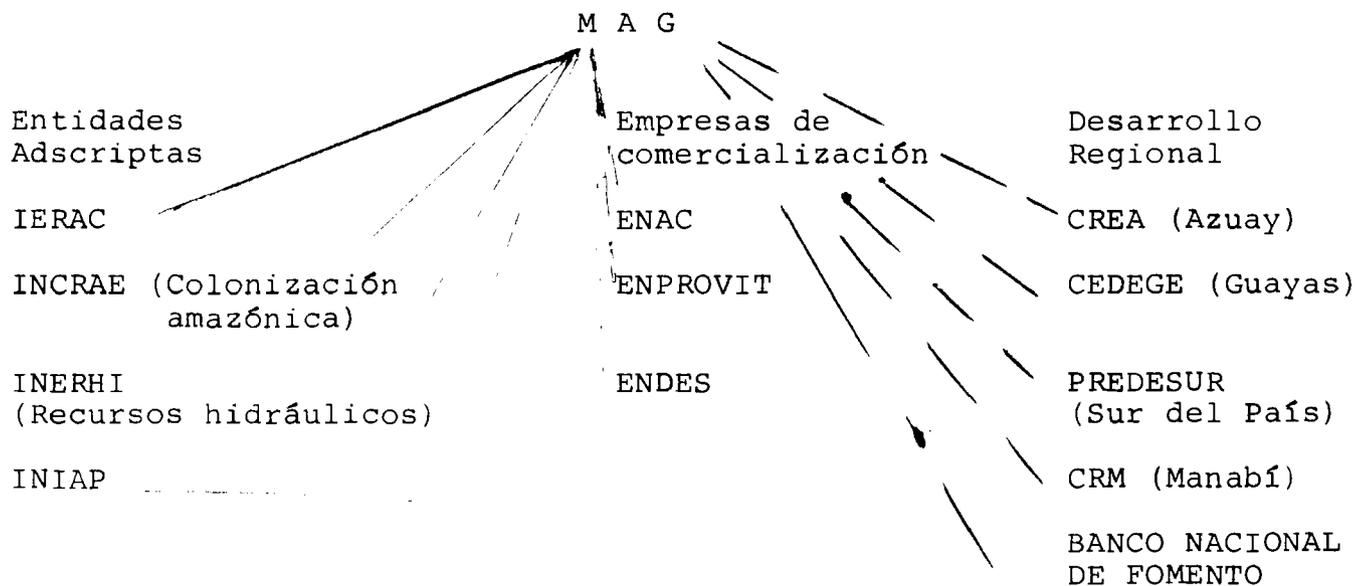
ESQUEMA 1

OBJETIVOS DE LAS INSTITUCIONES PARA EL AGRO

ENTIDADES	OBJETIVOS PRINCIPALES	OBJETIVOS SECUNDARIOS
MAG	Elaborar políticas hacia el sector. Asistencia Técnica. Supervisar a las restantes instituciones para el agro.	Comercialización. Fomento agroindustrial. Organización y capacitación campesina. Conservación recursos naturales.
IERAC	Ejecución de la Reforma Agraria. Regulación y legalización de la propiedad.	Organización y capacitación campesinas. Infraestructura básica.
INIAP	Investigación agropecuaria.	Transferencia de tecnología.
INERHI	Obras de riego y regulación de aguas.	Uso del agua.
INCRAE	Colonización.	Idem.
ENAC	Comercialización y acopio de productos agropecuarios.	Importación y exportación productos agropecuarios.
ENDES	Acopio y Comercialización de Semen.	-----
ENPROVIT	Comercialización a nivel de consumidores.	Comercialización a nivel de productores y acopio.
CRM	Desarrollo Regional, obras de infraestructura de riego, agua potable.	Organización de cooperativas, crédito.
CEDEGE	Obras de infraestructura Proyectos hidroeléctricos	Capacitación, organización.
CREA	Proyecto de Desarrollo Regional. Fomento a la industria y artesanía. Obras de infraestructura.	Organización, promoción, capacitación.
PREDESUR	Obras de infraestructura Proyectos hidroeléctricos	Turismo, organización, promoción, desarrollo poblacional, etc.

ESQUEMA 2

EL CONJUNTO DE INSTITUCIONES AGRARIAS Y TIPO DE VINCULACION



_____ ENTIDADES ADSCRIPTAS
----- ENTIDADES VINCULADAS

Mencionaremos ahora que el modelo institucional de generación-tecnológica es relativamente simple. Al INIAP, creado en 1961, corresponde todo lo referente a la investigación; éste tiene estatuto de "Entidad Adscripta" -al MAG- lo cual quiere decir que si bien se encuentra bajo la dirección y control general de éste tiene, como veremos con detenimiento más adelante, una considerable autonomía financiera y operativa. El MAG es naturalmente el organismo que dirige y supervisa a las restantes instituciones para el agro, pero es además competente en todo lo relacionado con la difusión tecnológica. El papel de algunas entidades privadas se analiza más adelante, pero lo anterior es el esquema fundamental.

Estas breves consideraciones son suficientes como introducción; al analizar la estructura y funcionamiento de ambas instituciones ampliaremos la complejidad del análisis, que tiene que ver fundamentalmente con su funcionamiento.

C.1. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC):

Como mencionamos en otra parte de este trabajo, el IERAC fue creado por la Ley de Reforma Agraria dictada por la Junta Militar, en el año 1964. El Instituto fue creado como organismo autónomo con personería jurídica, de Derecho Público, adscripto al MAG; fue establecido además su patrimonio propio. El mismo estaba integrado por: las tierras baldías, las que adquiriera por cualquier título, los predios de la Asistencia Social^{1/}, las asignaciones presupuestales que recibiera,

^{1/} Casi todas en régimen de arrendamiento a particulares; éste sería uno de los sectores terratenientes más débiles y más afectados por la Reforma Agraria.

que no podrían ser menores a los 50 millones anuales, y los bienes del Instituto Nacional de Colonización, El Consejo Directivo estaba integrado por el Ministro de Agricultura, que lo presidía; el Director General de Cooperativas (Ministerio de Previsión Social); el Director del CAME (Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana); el Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación; el Gerente General del Banco de Fomento; tres representantes de los productores elegidos por las respectivas Cámaras de la Producción; dos representantes de las cooperativas agrícolas y finalmente un representante de los trabajadores agrícolas.

Con la nueva Ley de Reforma Agraria del año 73, aparte de varios cambios en la estructura administrativa, el Ministro es responsabilizado directamente de la conducción de la política de reforma agraria, con atribución inclusive de nombramiento del Inspector General, del Auditor y de los Jefes Regionales.

Ahora bien, la trayectoria del IERAC ha sido caracterizada por su inestabilidad; hasta 1978 había habido 13 Directores Ejecutivos (prácticamente uno por año), cada uno de los cuales hizo su propia reestructuración (Cf. Evaluación de la Reforma Agraria, MAG, Segunda Parte A, 88). Tampoco ha habido estabilidad a nivel de los funcionarios, sometidos a los cambios políticos, con consecuencias no sólo a nivel directivo y ejecutivo, sino respecto de los funcionarios medios, técnicos y administrativos (Ib. 92). No ha existido tampoco una política de remuneraciones competitiva con otros sectores del aparato público; por otra parte, aunque al comienzo se trazó una política de capacitación de los funcionarios la misma fue perdiendo importancia

hasta finalmente desaparecer prácticamente.

Según los propios organismos públicos que evaluaron la reforma agraria (Cf. Ib. 91-92) no hay estadísticas bien elaboradas (pese a que hay una oficina especializada), no existen informes disponibles anuales y menos información sistematizada por departamentos. Tampoco existe un control de trámites ni de expedientes.

Por otro lado, vale la pena considerar el apoyo recibido por el IERAC tanto del Gobierno Central vía ejecución presupuestaria, como del resto de los organismos públicos y los organismos internacionales. La gráfica 1 muestra visualmente las diferencias entre lo programado y lo presupuestado, y entre éste y lo recibido, hasta 1975^{1/}.

Es evidente que la brecha entre lo presupuestado y lo recibido tiende a ensancharse sin cesar; la diferencia entre ambos conceptos era 80 millones en el 65, de 100 en el 70, 200 en el 71, hay una reducción en el 72 para saltar a más de 300 en el 75. Por otra parte, la brecha entre lo programado y lo gastado es también muy considerable. Paralelamente también en lo presupuestado como aporte de los organismos internacionales es mucho más alto que lo que el IERAC recibe finalmente (cuadro 8). Entre los años de referencia es menos del 30%; esta quita es importante ya que para ese período del total presupuestado (1.338.4 millones) correspondía a los organismos internacionales el 20%. El aporte del BID se parece a una declaración

1/ No hay datos disponibles para fechas posteriores.

de buenas intenciones; apenas el 16.5%; el de AID es un poco más sustancioso pero también escaso: el 43.4%. El cuadro 9 muestra la falta de compromiso del resto del sector público con el proceso agrario, pese a lo limitado del aporte previsto (15.3 millones). Son justamente las instituciones más fuertes financieramente, CEDEGE^{1/} y Banco de Fomento, las más morosas: la primera entrega sólo el 15% y la segunda el 39% de lo que les correspondía. Por lo demás tampoco funcionó un mecanismo básico para el funcionamiento de la ley, que era la emisión de Bonos para pagar expropiaciones. En efecto el IERAC solicitó 1.790 millones de sucres para cumplir el plan de expropiaciones y capitalización, de lo cual recibió solamente 403.4 millones, o sea el 22.5% (Cf. Proforma presupuestaria del IERAC, IERAC, mimeo).

Sin embargo, la lentitud e inoperancia del Instituto no puede ser imputado solamente a la falta de recursos. Si volvemos a la gráfica 1, se advierte que hay una incapacidad marcada, y que se acentúa después de 1970, para gastar los recursos disponibles; aproximadamente 100 millones de sucres quedan sin gastar, y en el 74, 200. La mencionada incapacidad de operación existe aún para aquellos programas que no suponen conflicto: el programa de colonización gasta apenas el 49% de lo que recibió; casi el 40% del total de los fondos disponibles no se usan en el período (Cf. Ib. 132).

Ahora bien, otra perspectiva interesante para analizar la acción del IERAC consiste en considerar su funcionamiento a nivel de proyectos concretos (Cf. Ib. Primera parte c). El resultado es interesante.

^{1/} Corporación del Desarrollo de Guayas.

Hay veces en que todo parece funcionar bien. Los técnicos aparecen y hacen los informes en plazos razonables, a partir del Instituto se efectúa la necesaria coordinación con otras instituciones, los dictámenes se hacen en los plazos, la adjudicación de títulos culmina el proceso de afectación de tierras, etc. En otros casos nada parece funcionar o ello ocurre morosamente; las diligencias no se cumplen, los expedientes circulan a través de itinerarios absurdos, o se pierden para reaparecer en cualquier sitio, los trámites no finalizan nunca, etc. Todo parece depender entonces de la buena o mala voluntad, o de la eficiencia de cada funcionario, y aún de su estabilidad: a veces un funcionario ha acumulado una cantidad muy considerable de información, de tal modo que su traslado o su salida de la institución supone el enlentecimiento o detención de los trámites.

Ahora bien, esta incapacidad de operación y la errática actuación del IERAC puede ser explicada en dos niveles. El primero remitiría a la tradicional ineficiencia burocrática, con énfasis en la falta de preparación del personal, los cambios de dirección, etc. Sin dejar de reconocer la importancia de este tipo de factores, parece adecuado considerar los condicionantes que dicen relación con la posición del IERAC respecto del proceso social y político, y particularmente del conflicto agrario. En la primera parte de este capítulo presentamos las grandes instancias y la dinámica central del mismo. Planteamos que en realidad sólo durante escasos períodos hubo una línea política sistemática, capaz de imprimir al aparato estatal una dirección sistemática. Parece claro que la inestabilidad del IERAC en cuanto a su dirección expresaba nítidamente una política agraria sometida sin cesar a discusión.

El IERAC es por definición, la institución que está en el centro del conflicto agrario; lo que hace o deja de hacer afecta directamente el control sobre la tierra, y por ende, la estructura y fuerza relativa de las clases en el agro.

En cierto modo, el IERAC ha materializado la política de reforma agraria, y la institución ha sido sometida sin cesar a un fuego cruzado de las organizaciones terratenientes, por ser el brazo ejecutor de una reforma agraria que afectaba y amagaba sus intereses, y por el movimiento campesino, para quien su acción no era todo lo eficaz y profunda que demandaban. Todo lo cual ha configurado una institución muy expuesta al proceso político, con escasa autonomía decisional en cuanto a la definición de una orientación de política institucional coherente, sistemática y continua. Diríamos que siendo una institución tecno-burocrática, ha funcionado con una racionalidad política, en cuanto ha estado sin cesar sometida a presiones, críticas, ataques y evaluaciones de los diversos sectores agrarios involucrados por su acción, en el marco de una política agraria que sólo en cortos períodos no ha estado en revisión.

C.2. El proceso de Generación Tecnológica (INIAP):

La máxima instancia del INIAP es el Consejo Administrativo, integrado por delegados del Banco de Fomento, la Junta Nacional de Planificación, el Ministerio de Finanzas, la Corporación Financiera de Inversiones Económicas, un representante de las Cámaras de Agricultura, y por el Director General del Instituto.

Este organismo es de reunión periódica; en general, todo parece indicar que su papel fundamental es avalar las iniciativas que provinieren de la Dirección General y ser un puente entre el Instituto y el resto del aparato estatal. En efecto, como se mencionó, las orientaciones más generales están dadas por el Plan de Desarrollo y por la política global del Ministerio. Y los patrones concretos de funcionamiento es lógico que partan habitualmente de la Dirección Ejecutiva, organismo que viabiliza y orienta la acción del Instituto cotidianamente.

El Comité Técnico reúne "la rama ejecutiva" de la institución. Está constituido por el Subdirector General y el Subdirector Regional, los Directores de Estaciones y el Director Financiero. Es probable que aquí radique la matriz más importante en cuanto a las decisiones, técnicas y operativas.

Como es notorio, las Estaciones tienen a su cargo la investigación según las características productivas regionales. Todo parece indicar que éstas no constituyen solamente la "rama operativa" del Instituto. En efecto, por lo general las modificaciones, cambios y la política institucional se define al interior del Instituto. La creación de la Estación del Nororiente fue resultado de un particular interés del Ministerio, pero por lo general el manejo institucional es resultado de la propia dinámica de la institución.

Veremos más adelante como este esquema normativo ha sufrido modificaciones en su funcionamiento, sobre todo por parte de INIAP, al asumir ciertas responsabilidades en materia de extensión.

Ahora bien las estaciones generan los proyectos de investigación específicos y definen sus modalidades. Naturalmente tales propuestas están sometidas a su ratificación a varios niveles.

El primero está constituido por el Comité Técnico de las Estaciones, formado por el Director y los técnicos y asesores extranjeros. (Este Comité tiene funciones asesoras y consultativas). Y posteriormente se estudia a nivel de la Subdirección General.

Lo anterior implica dos cosas no carentes de interés. El primero alude al hecho de que si se parte de la idea de que INIAP es, estrictamente, una organización compleja con multiplicidad de niveles, funciones y actividades, la instancia que genera "la primera propuesta" tiene un considerable peso en la decisión final, a poco que se mantenga al interior de ciertos parámetros de "buen funcionamiento" (técnico y administrativo). Ello define que una parte muy importante en el producto final de la acción del Instituto está radicada a nivel de la Dirección de Estaciones y particularmente de los Directores de Programas. Todo hace pensar que ambos roles constituyen una unidad de decisión, de modo que cuando la propuesta de programas y experimentos (más adelante se caracterizan éstos) sale de las Estaciones hay una baja probabilidad de que sufran modificaciones sustanciales.

Lo anterior se verifica en lo que ocurre cuando se imponen restricciones presupuestales. Ello puede suceder en tre momentos. El

primero consiste en la reducción de la propuesta presupuestaria de las Estaciones hechas a nivel de la Dirección General del Instituto. El segundo momento consiste en los atrasos en recibir el Instituto fondos adjudicados. El tercero consiste en la instancia del Ministerio de Finanzas. En todos los casos los Directores de Proyectos son los que deciden que actividades y/o proyectos se reducen o suspenden. Lo cual supone un margen de poder (en términos organizacionales) muy grande.

El segundo nivel aludido consiste en que son los directores de proyectos y los directores de Estación los que están en contacto directo y frecuente con los productores. Esto es, constituyen la zona de articulación de la institución con los agentes de la producción. Al comienzo de este punto mencionamos que el Consejo Administrativo, máximo órgano formal del Instituto, estaba integrado con un representante de las Cámaras de Agricultura. Es obvio que estas instituciones (de estructura regional) involucran sólo a los productores medianos y grandes. Por lo tanto, INIAP tiene dos canales de vinculación con los productores, uno formal y otro informal. De hecho, todo parece indicar que la estrategia de investigación de INIAP se orienta en buena medida a partir de los problemas que los técnicos identifican en su vinculación con los productores. Las entrevistas mantenidas con los directores de los programas de cereales, ganadero-lechero y de papas muestran bastante claramente una sucesión de etapas caracterizadas por la definición paulatina de necesidades-problemas que son abordadas sucesivamente. Ello, unido a que prácticamente el Instituto no hace investigación básica, supone un mecanismo de adaptación a la

demanda de los productores bastante fluida y dinámica. El aparato técnico entonces re-procesaría esas demandas identificándolas y definiéndolas como política institucional.

Esto no quiere decir que la dirección de INIAP no tome iniciativa alguna en la definición de la política de investigación del Instituto; da la impresión de que la dirección cumple un papel importante en la reformulación y procesamiento de las directivas que emanan del MAG y que a menudo procuran instrumentar las metas del plan nacional.

Pero es necesario enfatizar el papel muy importante que juega el sector privado a través de su vinculación a nivel de las estaciones y el de éstas en la definición tácita de las líneas de investigación.

De tal manera la política de investigaciones de INIAP tiene un componente muy importante de las definiciones generadas en los niveles intermedios del organismo. Esta característica se conecta sin duda con las formas estructurales del Estado ecuatoriano que se presentaron en la primera sección, que dicen relación con un aparato institucional fragmentado, en lo que tiene relación con la articulación entre el centro de poder político y los distintos segmentos del aparato público. Podríamos decir en este sentido que a partir de 1969 se registra un paulatino proceso de construcción de un aparato institucional estatal, en buena medida sujeto a los avatares políticos, que no fueron pocos.

La problemática anterior conduce a la cuestión del tipo de tecnología generada, y el tipo de productor destinatario de la acción de INIAP. Abordaremos esto luego de plantear la redefinición de INIAP en torno a actividades de extensión.

C.2.a. Las actividades de INIAP vinculadas a la transferencia tecnológica

Como señalamos al comienzo de estas notas, estrictamente corresponde a INIAP sólo lo relativo a la generación de tecnología. Sin embargo paulatinamente el Instituto ha asumido funciones y responsabilidades en materia de extensión. Tales actividades consisten en:

- publicaciones sobre temas de extensión, dirigidos a productores y entidades corporativas.
- cursos y seminarios para productores.
- cursos para trabajadores y cuadros medios.
- "días de campo" en predios del instituto o de productores, en los cuales se hacen experimentos.

Esta redefinición de sus funciones puede ser considerada en dos niveles. El primero tiene que ver con la evaluación que se fue generando en INIAP acerca de la eficacia, sistematicidad y organización de las actividades del MAG en materia de extensión. Desde este punto de vista todo parece indicar que fue apareciendo la necesidad, como complemento de la investigación, de incursionar en una relación más directa con los productores, de modo de tener cierto "control" de que la investigación tenía algunas consecuencias prácticas. El segundo nivel aludido remite al hecho de que una organización compleja tiende a "verificar" los resultados de su funcionamiento, o sea tiende a difundir, "socializar", difundir los productos de su actividad. INIAP pertenece a un tipo de organización muy especial, cuyo producto, estrictamente, consiste en conocimientos que como tales se exteriorizan

en un ámbito muy limitado, si no hay una transferencia permanente, sistemática, generalizada al proceso de producción.

Es conocido el fenómeno que se produce en las organizaciones burocráticas relativas a la necesidad de legitimarse, o de mantener vigente su legitimidad, ésto es su importancia, su "razón de ser" ante la sociedad y el Estado. Ello tiende a producir retribuciones no materiales en términos de prestigio, reconocimiento, etc., pero también a desarrollar condiciones favorables a la reproducción de la institución de que se trate, y a mejorar su posición relativa en el conjunto del aparato institucional. De tal manera que la asunción de ciertas tareas vinculadas a la extensión puede ser visualizada como resultado de una cierta valoración institucional en cuanto a la eficacia de la misma por los organismos competentes (MAG) pero también como el efecto de la necesidad de anclaje en el aparato estatal y los sectores societales que se suponen destinatarios de su acción, o sea de fortalecer su legitimidad, su "razón de ser".

C.2.b. El tipo de productor destinatario de la acción de INIAP

Lo anterior conduce a la temática del tipo de productor destinatario de la acción de transferencia de INIAP, como de la tecnología generada por éste.

No existe información estadística, de modo que deberemos ceñirnos a lo manifestado por los informantes consultados.

En general, puede decirse que la tecnología generada no está al alcance de los pequeños productores campesinos. Ello puede ser atribuido a varios factores, por lo general bastante conocidos: prácticas

culturales tradicionales, malas tierras, falta de medios económicos como para incorporar ciertos recursos, etc. La tecnología generada no se adapta a prácticas seculares campesinas. Esto es particularmente relevante, dado que el proceso de reforma agraria ha expandido considerablemente el sector de pequeños y medianos productores. Por lo demás, el tipo de productor campesino no tiene iniciativa en cuanto a demandar tecnología o asistencia tecnológica del INIAP, cosa que sí ocurre con los productores medianos y grandes de tipo empresarial.

En efecto, son productores con un definido ciclo capitalista los que son capaces de establecer una vinculación con el Instituto, solicitando análisis de tierras, publicaciones, asistiendo a cursos y seminarios, enviando a alguno de sus empleados a hacer cursos de perfeccionamiento etc. Por lo demás, sólo productores con cierta buena dotación del recurso tierra pueden permitir la realización en sus predios de experimentos, y tener la aptitud como para seguir las instrucciones necesarias para realizarlo. Por lo demás los requerimientos globales, que hacen necesario el abastecimiento del mercado interno o la producción en rubros exportables empujan también hacia la generación de un tipo de tecnología viable sólo o fundamentalmente en unidades empresariales.

De todas formas la cuestión de la transferencia tecnológica a la producción campesina es un tema presente en la polémica política, y una preocupación del nivel político en el Ministerio de Agricultura; por lo demás, al interior mismo de INIAP se fue generando la necesidad de comprender a estos sectores en el proceso de generación-transferencia.

En función de ello se iniciaron actividades en ese sentido: encuestas a pequeños productores, de modo de conocer sus técnicas de manejo, los valores que privilegian, los fundamentos de sus estrategias productivas, etc. Al mismo tiempo se han iniciado experimentos en unidades campesinas. En conjunto sin embargo todo parece indicar que el proceso de generación tecnológica sigue teniendo como referencia central el proceso productivo en unidades empresariales. Debe tenerse en cuenta que la producción proveniente de unidades campesinas es un porcentaje bajo en relación al total. La necesidad de una tecnología de uso campesino es en buena medida una necesidad política, mucho más que económica.

Recientemente, en 1978, se ha planteado la cuestión de la tecnología para campesinos, que se cristaliza incluso institucionalmente en el Departamento de Economía. En INIAP (nuevamente), esta problemática se generó a partir de algunos técnicos medios que retornaban de cursar estudios fuera del país y que traían la perspectiva sobre el "desarrollo rural integrado" vigente en algunas agencias internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, y que ya estaba vigente en el país, en el ámbito del MAG y otras dependencias oficiales; varios de estos proyectos estaban implementándose o estudiándose. Esta perspectiva de privilegiar "el productor" y al conjunto de determinantes-ecológicas, crediticias, tecnológicas, culturales, etc- que afectaban su ciclo productivo logra hacerse un espacio en el INIAP y abrir una nueva línea de acción.

Esta cuestión fue planteada en informes en varias instancias y finalmente el Departamento de Economía Agrícola fue el ámbito

institucional en el que se empezó a trabajar en esa dirección. Sus recursos humanos son más bien escasos, 6 profesionales y 3 estudiantes.

Pero esta perspectiva no es asumida de golpe por el Instituto, sino que funciona más bien como una experiencia piloto, sujeta a un lento progreso en cuanto recursos y a una evaluación permanente. Es evidente que al menos en parte, el crecimiento de este tipo de estrategia supone una utilización en parte alternativa a los recursos que dotan a las Estaciones. Los proyectos en esta dirección cubren Imbabura, norte de Pichincha, Guayas y varios PIDAS: Quinindé, Penipe, Chimborazo.

Este tipo de estrategia en la adopción de innovaciones intrainsitucionalmente muestra el predominio de lo que antes hemos denominado como "racionalidad técnica", contrapuesta a la racionalidad política predominante en el MAG que veremos en el punto siguiente y en el IERAC, tal como vimos. Naturalmente ambas se explican al menos en parte en términos de la posición diferencial de ambas instituciones respecto tanto del proceso social y sus conflictos como de los centros de decisión política.

En conjunto ambas redefiniciones parecen marcar una etapa nueva en el proceso agrario, en el cual la cuestión tecnológica se ha transformado, o al menos se está transformando en conflictiva. En efecto, desde 1963 hasta 1978 aproximadamente la cuestión central en el agro era el problema de la tierra. Qué tipo de haciendas se afectaban, de qué manera se distribuían éstas y las tierras fiscales, qué dotación se asignaba por productor, etc. Esta problemática no ha desaparecido

por supuesto, pero se ha atenuado por el proceso de redistribución realizado. Se constituye entonces un "espacio" en el cual lo tecnológico aparece como un factor relevante de asignación de recursos humanos, financieros y técnicos.

Naturalmente, los productores empresarios (con un definido ciclo capitalista) fueron los que primero abordaron esta cuestión, a través fundamentalmente de sus vinculaciones con las Estaciones. Pero la demanda de tecnología para los sectores campesinos o productores medios no aparece claramente formulada a nivel corporativo, sino que parece expresada por jerarcas altos y funcionarios técnicos medios fundamentalmente primero y más fuertemente (lo cual es interesante) en el MAG, la institución, por definición, más política del aparato institucional agrario^{1/}.

Este papel -de asumir necesidades de algunos sectores sociales o fracciones de clase- ha sido reiteradamente cumplido por el Estado ecuatoriano desde 1963 y fundamentalmente a partir de la prosperidad petrolera. Por ejemplo, la constitución de una burguesía industrial ha sido en medida decisiva un producto de la política estatal de exenciones impositivas y crédito. Esto parece estar sucediendo respecto al tema tecnológico también.

^{1/} Naturalmente en ello ha jugado la convicción de que la sola dotación de tierra no viabiliza a las explotaciones campesinas. De tal manera "lo tecnológico" aparece como una derivación de la aplicación de la Reforma Agraria, más allá de sus limitaciones.

C.2.c. El Destino de los gastos de INIAP

El cuadro 11 proporciona información sobre el destino del gasto según el tipo del mismo. Es interesante anotar un par de cosas.

En primer lugar a partir de 1972 se registra un fuerte aumento de la inversión en capital; significativamente, es a partir de ese año que se instala el gobierno militar encabezado por el General Rodríguez Lara, que como señalamos se propone impulsar un proceso modernizador de la sociedad y el Estado ecuatoriano.

Segundo, el nivel de remuneraciones en relación al total de gastos corrientes se mantiene más o menos estable; pero sobre todo, ese nivel se recupera, en relación a un descenso en 1971 y 1972, a partir justamente de ese año. Lo anterior es bien indicativo de la política institucional que se instaura. Se expande la infraestructura de la institución, pero esa expansión no se hace a costa de un descenso de la participación de las remuneraciones en los gastos de funcionamiento. Como señalamos antes, este tipo de proceso institucional contribuye a reforzar los mecanismos que maximizan una "conciencia de pertenencia" a la institución y facilitan la generación de fenómenos relativos a autonomía, autogratificación, etc. Es decir que contribuyen a acentuar los límites de la institución en relación al resto del aparato institucional.

El cuadro 12 distingue entre investigación, apoyo (compra de materiales, preparación de terrenos, mantenimiento de maquinaria, etc) y gastos de funcionamiento. Es interesante anotar el paulatino aumento del último item. Sin embargo, convendría evitar una consideración de "burocratismo" que podría ser algo apresurada.

En efecto, aún cuando la información disponible no permite conclusiones firmes, a nivel del personal técnico intermedio no se identificó ninguna consideración negativa en cuanto un eventual sobre-dimensionamiento de las actividades estrictamente burocráticas. Segundo, INIAP es un tipo de institución en la cual ciertas actividades e insumos son particularmente importantes, compra y mantenimiento de maquinaria, desplazamientos, almacenamiento, mantenimiento de construcciones con ciertas exigencias técnicas, etc. que suponen casi necesariamente un considerable apoyo de actividades y recursos administrativos.

El cuadro 14 organiza la información según las distintas Estaciones. Se advierte en primer lugar un descenso en los recursos de Portoviejo (región costeña) entre los años 1970 y 1973. Esta situación ilustra acerca de situaciones que afectan las actividades de investigación tecnológica.

En efecto, en cierto momento aparecieron conflictos y problemas con algunas personas pertenecientes a la Facultad de Agronomía de Portoviejo. Los problemas llegaron a tal punto que el Instituto pensó que debería terminar levantando la Estación, por lo cual la dotación presupuestal comenzó a descender. Finalmente, y luego de varios cambios en la Dirección los problemas fueron resueltos, y el apoyo presupuestal volvió a aumentarse.

Otra cosa que merece mencionarse es que comparativamente las Estaciones de Santa Catalina y Pichilingue tienen una mayor participación que las restantes. Esto se explica en términos de que en ambas Estaciones están radicados varios programas de alcance nacional y ello

materias, y muestra una cierta dosis de capacidad innovativa.

Los incrementos más bruscos se observan en los programas ganaderos y en el de cereales. Respecto de los primeros, en la primera parte de este informe se analizan los cambios estructurales a nivel de la producción, que incrementan considerablemente, en un plazo relativamente corto, la demanda de tecnología. En este caso el aparato generador de tecnología muestra una rápida adaptabilidad a los cambios que se producen a nivel de la producción^{1/}. Es interesante anotar que la curva de la investigación en lechería es más uniforme que la de ganadería de carne.

En cuanto a los cereales, debe tenerse en cuenta que el 90% del trigo es importado; un esfuerzo en este producto, que coadyuve a la sustitución del producto parece lógico.

El cuadro 16 muestra el presupuesto ejecutado como porcentaje del presupuesto inicial. Se asume que esa relación es un indicador de "eficacia".

Se puede anotar en primer lugar que ese coeficiente es considerablemente elevado. Dicho de otra manera la eficacia en gastar sus recursos es bastante alta, salvo algunos años. Segunda observación, el aumento o disminución en los valores no es homogéneo para las distintas Estaciones. Esto es que la diferenciación institucional a nivel de la concreción de la política del Instituto es considerable.

^{1/} Y muestra la fluidez de la respuesta institucional en la demanda de los productores.

hace que sus partidas sean más importantes. Es evidente también el aumento de la importancia de la Estación de Boliche, en el Oriente, que crece casi todos los años, desde su iniciación. Ello muestra una distribución regional entre las actividades y los recursos de la institución más equilibrada.

El cuadro 15 organiza la información en términos de productos. Varias cosas son dignas de interés, y aquí también se pueden identificar condicionamientos externos al sistema tecnológico. En primer lugar es visible el descenso de los recursos destinados al programa de maíz. Este programa tuvo problemas para organizarse durante un buen tiempo. Varios de los directores estuvieron escaso tiempo, o no se adaptaron a lo que la institución definía como sus necesidades. Ello hizo que la importancia del programa descendiera. Finalmente, el programa fue reorganizado y volvió a aumentar su participación, en los años no comprendidos en la serie.

Se advierte también un descenso de la importancia presupuestal del programa de fitopatología. Esto remite a problemas vinculados a las dificultades para conseguir personal especializado en esta temática, que pudieran dirigir el programa. Hubo algunos en diversos momentos, pero que no se mantuvieron en la institución. Ello provocó un debilitamiento del programa. Por otra parte varios otros programas montaron actividades en la materia, de acuerdo a sus necesidades; de tal manera se produjo de hecho una descentralización de la investigación en fitopatología. Este proceso es interesante, porque muestra estrategias de adaptación de la institución de forma de sortear obstáculos derivados de la baja disponibilidad de expertos en algunas

Sin embargo, sin perjuicio de lo anterior, es visible que en algunos años la eficacia baja más o menos uniformemente. Por ejemplo entre 1966 y 1968 el coeficiente presenta valores que oscilan en el 80%. Pero a partir del año 1969 los mismos tienden a subir.

En conjunto, el análisis presupuestal muestra que la estructura del gasto del Instituto es considerablemente dependiente de procesos y acontecimientos externos a la programación de la política tecnológica, o sea a coyunturas externas a la institución. Puede observarse que este hecho es simétrico a las características con que se define la programación de la investigación antes anotada, y que enfatizaba un componente muy importante de las necesidades de los productores expresadas a nivel de las Estaciones.

Todo parece indicar que tanto la definición de las líneas de investigación como las alternativas por las que atraviesa la ejecución presupuestal, definen una institución considerablemente abierta en su funcionamiento a los acontecimientos, coyunturas y procesos extra-institucionales. Es interesante anotar además que ello no ocurre a expensas ni de la eficacia (medida en términos de la relación ejecutado/presupuestado) ni de un fuerte carácter auto-contenido de la institución, que se analiza con cierto detalle más adelante. O sea que esa dependencia de factores extrainstitucionales tiene características propias, que se combina con una fuerte autonomía en cuanto a su funcionamiento, la creación de canales internos de decisión, una considerable estabilidad, etc.

INIAP parece ser un caso bien interesante de constitución de una institución pública que ha permanecido (o logrado permanecer) al margen de los procesos conflictivos que marcaron las etapas fundamentales del proceso social agrario (a la inversa del IERAC) pero al mismo tiempo abierto a las demandas de los factores externos ya mencionados.

Ciertamente este tipo de institución parece en buena medida el producto de un proceso de construcción del aparato institucional público que se verifica al interior de un Estado sólo parcialmente constituido como tal, que ha carecido en el período analizado -salvo cortas coyunturas- de una definición sistemática y coherente de las metas de la planificación; por lo tanto en buena medida -aunque diferencialmente- las instituciones públicas quedaron libradas no sólo a su propia iniciativa en cuanto a los sectores beneficiados por su acción, sino al tipo de estructura relacional con el entorno extrainsitucional que cada una estableció.

C.3.EL PROCESO DE TRANSFERENCIA: EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
GANADERIA (MAG)

C.3.a.Antecedentes:

El proceso institucional del MAG muestra claramente los avatares del proceso de construcción del Estado ecuatoriano. En 1957 se creó el Ministerio de Fomento; pero su campo de acción era demasiado amplio y su diferenciación interna confusa, por lo cual en 1960 se modifica su estructura. Pero aún así, en la medida en que ese Ministerio incluía tanto al sector industrial como al agropecuario (entre otras actividades) existen múltiples problemas de funcionamiento y estructura. En 1964, bajo el gobierno de la Junta Militar, se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería (y el de Industrias). En 1965 y 1968 se efectúan nuevas reestructuraciones, en la última de las cuales se fortalecen las Delegaciones Provinciales, descentralizándose en parte su capacidad decisoria. En 1970 se crea en sustitución del MAG el Ministerio de la Producción, que nuevamente comprende las actividades para el agro y la industria. Y finalmente en 1973, nuevamente bajo un gobierno militar, se crea otra vez el MAG. En esta oportunidad la necesidad de mejorar la coordinación del MAG con sus entidades adscriptas y la de hacer una adecuada utilización de los recursos existentes son los fundamentos de la decisión.

Descentralización versus capacidad operativa, coordinación versus autonomía de las entidades adscriptas, tales parecen ser los ejes en función de los cuales giran los incesantes cambios organizativos del MAG. Parece más o menos claro que los sucesivos gobiernos han buscado

a través de las reorganizaciones atacar problemas organizacionales más vastos.

A fines de 1977 se produjo una nueva reestructuración, que nos interesa especialmente.

En los decretos que definen la actual organización del MAG se expresa que el fundamento para la reorganización es la existencia de limitantes propios de la estructura anterior, que reducen la efectividad de la actuación del Estado en el Sector Agropecuario y que impiden una racional ejecución de actividades orientadas al desarrollo integral del hombre del campo, a la tecnificación de las Unidades de Producción Agropecuaria y por consiguiente a la efectiva participación del Sector Rural en el proceso de Desarrollo Nacional.

Se menciona además, la necesidad de ejecutar proyectos integrados de Desarrollo Agropecuario dirigidos preferentemente al pequeño y mediano productor y a formas asociativas de producción, con actividades diversificadas de asistencia técnica y servicios de apoyo a nivel de áreas de riego y de aquellas caracterizadas por depresivas situaciones socioeconómicas con condiciones favorables para la producción agropecuaria.

Objetivos y Políticas

Los objetivos principales señalados en la reestructuración se resumen en los siguientes:

- a) Lograr una adecuada utilización de los recursos disponibles y permitir el cabal cumplimiento de los objetivos propuestos en la Política del Gobierno Nacional.

- b) Reorientar los actuales sistemas de asistencia técnica a nivel de campo, mediante conformación de grupos de profesionales y técnicos, para que presten un servicio integrado de asistencia en las unidades de producción agropecuarias.

Políticas de la reestructura

- a) Implementar proyectos integrados de desarrollo agropecuario, que proporcione beneficio inmediato a los pequeños y medianos productores y formas asociativas de producción, como cooperativas agropecuarias, comunas campesinas y otras.
- b) Aplicar las políticas formuladas por el nivel ejecutivo en las Direcciones Zonales.
- c) Intensificar la coordinación con las demás Entidades que tienen acción en el desarrollo rural.

Los principales organismos creados son: el Consejo Agrario Superior, Consejo Técnico, Coordinación General, Auditoría Interna, Dirección General de Planificación, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección de Planteamiento de la Seguridad para el Desarrollo y Consejos Agrarios Provinciales.

El Consejo Agrario Superior: Esta constituido por veinte y cinco funcionarios: El Ministro quien preside, el Subsecretario, los Directores Generales (10), el Director o Gerente de las Entidades Adscritas: IERAC, INIAP, INERHI, ENPROVIT, ENAC, CENDES, CREA, CRM., el Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y el Gerente o Director de las Instituciones vinculadas al sector Banco

Nacional de Fomento, CEDEGE, PREDESUR, Representantes de otros organismos agropecuarios, según lo disponga el Ministro. Actúa como Secretario el Coordinador General.

El Consejo Técnico: Esta integrado por: el Subsecretario, que lo preside, el Coordinador General, los Directores Generales del Ministerio y los Asesores del Ministro, cuando se los requiere; la Secretaría es desempeñada por el Director General de Planificación.

El Consejo Agrario Provincial: Está conformado por el Director Zonal quien lo preside, el Jefe Provincial Agropecuario, los Directores Ejecutivos de los Programas Nacionales o sus Representantes que operan en la provincia y las autoridades de más alta jerarquía de las siguientes instituciones: IERAC, ENAC, INERHI, INIAP, ENPROVIT, CENDES, CREA, CRM, BNF, CEDEGE, PREDESUR y otras Entidades Públicas y Privadas vinculadas al desarrollo agropecuario en las Direcciones Zonales donde funcionan tales Instituciones. Actúa como Secretario el responsable de la Unidad de Programación de la correspondiente Dirección Zonal.

El Nivel Auxiliar: Está compuesto por la Dirección General de: Desarrollo Agrícola, Desarrollo Ganadero, Desarrollo Campesino, Desarrollo Forestal, Comercialización y Empresas, las 10 Direcciones Zonales y los Programas del Banano, Arroz y Control de Piladoras y Molinos, Cacao, Café, Algodón, Oleaginosas y Sanidad Animal.

Los Programas Nacionales, identificados en el nivel operativo, dependen de la Subsecretaría, a excepción de Sanidad Animal que depende técnicamente de la Dirección de Desarrollo Ganadero.