

---

**ECUADOR**  
**DEBATE**

QUITO - ECUADOR

**NOTAS**

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

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

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

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

**BIBLIOTECA**

# INDICE

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

B224/REV 13317 ed: 3

# presentación

FLACSO - Biblioteca

**L**a perspectiva prevalente en el análisis y discusión sobre los problemas nacionales se ha centrado en un enfoque en el que prima la lógica del estado y el capital, la que tiende a cumplirse de manera irremediable, por fuera de la voluntad de las clases y grupos sociales. Para quienes estamos comprometidos a construir opciones de transformación desde la práctica de los grupos populares, esta visión, si bien aleccionadora, es insuficiente.

No solamente porque la acción del estado y del capital adquiere dinámicas propias, dependiendo de los ámbitos regionales y sociales en que se desenvuelve, sino que la acción de los mismos sujetos sociales, y principalmente el de los grupos populares, tiende a modificarla y especificarla. De ahí que, para quienes necesitamos comprender el desenvolvimiento social y estatal, para transformarlo, nos resulte imprescindible intentar una discusión que confronte el análisis riguroso de la acción estatal y del capital con aquel que reevalúa el papel de los sectores populares en la especificación de esas políticas, al convertir sus acciones en espacios del conflicto social. En definitiva, el desafío de ECUADOR DEBATE, es alimentar una discusión sistemática entre estas dos perspectivas que las comprendemos como mutuamente enriquecedoras.



*ECUADOR DEBATE, como publicación periódica es dirigida y está abierta a todos quienes desde diversos puntos trabajan con los sectores populares o hacen parte de ellos. Buscamos que esta colección sistematice una aproximación teórico-política, y un debate que por su naturaleza prioritaria justifican este esfuerzo editorial.*

*ECUADOR DEBATE, es un aporte de personas, grupos e instituciones interesadas en explicitar opciones diversas, como una forma de participar en el debate nacional en la búsqueda de alternativas al modelo de sociedad que se nos ha impuesto. Búsqueda que parte de experiencias de trabajo cotidianas, que son presentadas para el análisis y la discusión.*

*Este número de ECUADOR DEBATE dedicado al Campesinado y al Desarrollo Rural, comprende un conjunto de propuestas analíticas y de experiencias sistematizadoras sobre el tema, presentadas en un taller de trabajo, en que sus autores han discutido y confrontado sus puntos de vista. Esta modalidad de trabajo señala la tónica de lo que será la forma de presentación de los distintos temas que hacen parte de esta colección, que el CAAP ha decidido patrocinar: fomentar el debate y la discusión enriquecedora al interior que una perspectiva social transformadora.*

*A los diversos artículos atinentes al tema y al resumen del debate sostenido en el taller de trabajo, agregamos un análisis de coyuntura, como complemento necesario para la discusión que se propone, en la medida que enmarca a los problemas en la dinámica de la sociedad.*

*Francisco Rhon Dávila  
DIRECTOR EJECUTIVO  
DEL CAAP*

---

# **Crisis de Acumulación Democracia y Explosión Social**

MANUEL CHIRIBOGA

---

## **I. ANECDOTAS IMPORTANTES**

**C**ontrariamente a lo que Osvaldo Hurtado acostumbró desde el inicio de su gobierno, el habitual regreso a domicilio luego del largo día de trabajo el Miércoles 20 de Octubre de 1982 debió interrumpirse. Los responsables de la Casa Presidencial debieron preparar urgentemente una cama, para que el Presidente descansara, lo que con seguridad no pudo sino por breves minutos. La huelga anunciada para el día siguiente por el FUT; la intranquilidad de los sectores populares ante las "dramáticas medidas"; la pedrada lanzada por un anónimo manifestante en la puerta del palacio; las presiones del FMI para que se adopten aun más "dramáticas medidas"; las palabras del Vicepresidente Roldós señalando la inconformidad del CONADE (aún recuerda con felicidad su permanencia ahí) con los nuevos precios de los combustibles; las amenazas de los patriarcas de la componenda por mandarle a su casa y sustituirlo por uno de los suyos; las presiones de los militares para que se controle el movimiento social (peor aún los rumores de golpe que corrían por la ciudad, y que sus asesores más asustados que él venían a contarle); la interpelación y destitución del gordo Ortega (que buena gente!) por aquellos desaprensivos políticos que había

creído conquistas con el reparto de la troncha; la crisis económica, la deuda externa, la caída de las exportaciones, la desaparición casi total de la reserva monetaria, la falta de dinero, de crédito, de dólares, el viaje de Pepe Correa a New York, etc., etc., apenas le dejaron cerrar los ojos. Casi por masoquismo prefirió recordar los días en que escribía su ya célebre libro "El Poder Político en el Ecuador" sentado en su oficina del INEDES. Seguramente el amanecer del jueves 21 le sorprendió con los ojos abiertos.

Días después los viejitos de la Plaza de la Independencia comparaban lo acaecido aquel Jueves con la guerra de los cuatro días, cuyo 50 aniversario habían apenas celebrado y con el 28 de Mayo del 44, la famosa gloriosa. Las pedradas, las llantas quemadas, las ráfagas de metralla, los carros quemados, los tres, cuatro u ocho muertos (nunca se sabría con precisión), los camiones militares, los presos; pero sobre todo la furia de la gente contra "este gobierno de mierda de la Democracia Cristiana", fueron escenas comunes hasta el anochecer del día. Los manifestantes llegaron más de una vez a los pies del palacio y los gritos e insultos llenaron de miedo y espanto a quienes permanecieron en él. Alguien recuerda aún los gritos de un asesor que anunciaba a gritos la proximidad de la toma del palacio por las fuerzas del FUT, cuando una piedra dió de lleno en la ventana de su oficina. Muchos rememoran al Doctor Galito (como llamaban al Ministro de Gobierno) hablar del complot terrorista internacional, del papel del Hermano Lelo, de las pretensiones del Ingeniero Baquerizo (ese . . . al que había costado tanto subirle a la presidencia de la Cámara), de las risas e insultos de Fébres Cordero.

El 26 de Octubre el cable internacional trajo la noticia de la declaración del Señor Romberg del Departamento de Estado gringo según lo cual ellos esperaban "que estos problemas puedan ser resueltos dentro del contexto de las instituciones democráticas del Ecuador". Muchos dicen que fué lo único que paró el ruido de las botas; los más escépticos señalaban sin embargo que se esperaba otra oportunidad para dar el golpe. Aun más, el FUT principal aglutinador de las fuerzas populares no estaba decidido a derribar al gobierno; la democracia de mierda vale más que cualquier dictadura decía alguno de sus dirigentes.

Al regresar a su casa Osvaldo Hurtado pensaba las paradojas de su (mini) poder político en el Ecuador: los gringos y esos obreros de mierda



eran los únicos que en definitiva le habían dejado quedarse en el puesto. Durmió catorce horas seguidas.

## **II. BREVE INTRODUCCION**

El año de 1982 marca un hito importante para la sociedad ecuatoriana. La combinación de una aguda crisis económica, que cuestiona las bases mismas del modelo de acumulación hasta ahora vigente, con una crisis política significativa que restó representatividad al grueso del sistema político y una agudización de las luchas sociales, que dió al FUT la posibilidad de aglutinar tras de sí al conjunto de los sectores populares, marcan con seguridad el inicio de un período de redefinición de la correlación de fuerzas sociales, cuyas posiciones relativas tenderán a modificarse y de cambio en el modelo de acumulación de capitales vigente hasta ahora en el país y obviamente en la reconstitución del sistema político de cara a 1984. El problema fundamental parece ser en definitiva la capacidad del proceso político de absorber o conducir la crisis económica y la nueva correlación de fuerzas sociales, sin que se genere una ruptura entre economía y política. En la resolución de este problema se encuentra la posibilidad de mantenimiento del sistema democrático.

Se ha dividido esta breve reflexión de la coyuntura (lo que va de 1982) en tres acápite. La primera analiza descriptivamente la problemática hasta el fin del Congreso Ordinario, buscando establecer los problemas básicos que en ella se jugaron. La segunda presenta hipótesis generales sobre la crisis económica social y política, y la tercera se centra en los sucesos de Octubre y Noviembre. Finalmente, se realiza un breve balance en que se hace reflexión de conjunto y se señalan las tendencias fundamentales.

La base informativa de este análisis se encuentra en la prensa nacional, cuya información se ha clasificado y organizado para este fin.

## **III. NOTAS GENERALES SOBRE LA COYUNTURA MAYO—SEPTIEMBRE 1982.**

Con la inauguración del tercer período ordinario de sesiones el 10 de Agosto de 1982 el conjunto de fuerzas sociales y políticas del país se organizaron en torno al debate parlamentario y fundamentalmente sobre la labor fiscalizadora de la Cámara. Las labores del parlamento se convir-



tieron en una especie de caja de resonancia del conjunto de conflictos sociales que se tejían en torno a la acción gubernamental y se canalizaron a través de las sucesivas interpelaciones que debieron confrontar los secretarios de Estado.

Debemos recordar que en los meses previos al 10 de Agosto de 1982 la situación económica del país se había convertido en el eje aglutinador de las fuerzas sociales y políticas. La brusca caída del sucre en relación al dólar en los primeros meses del año, la caída de la reserva internacional, las serias dificultades de los sectores empresariales en atender el servicio de sus deudas en dólares, las quiebras de varias empresas industriales y comerciales, las serias dificultades de la mayor parte de sectores capitalistas ante el cierre de las operaciones bancarias y en especial la falta de créditos de corto plazo eran síntomas evidentes de las dificultades de la acumulación capitalista. A ello habría que añadir un conjunto de medidas gubernamentales, que como la intervención del Banco Central del Ecuador en el mercado libre de cambios, contribuyeron a agravar la situación económica general.

La crisis económica lejos de evidenciar problemas superficiales, ponía al desnudo la fragilidad del modelo de acumulación en su conjunto. De hecho, el milagro ecuatoriano fundado sobre el petróleo, parecía estar haciendo agua. Como lo veremos, la crisis económica revela problemas profundos del patrón de acumulación vigente hasta ahora, y no simplemente equivocaciones en el manejo de la política económica, la misma que se encuentra enteramente entrapada por la crisis.

La difícil situación económica provocó un alineamiento de las fuerzas sociales y del gobierno en los primeros meses del año. Si bien fué constatable una ofensiva importante de los diversos sectores de la burguesía, incluyendo un conjunto de victorias tácticas, esta ofensiva fué eminentemente gremial y por ello contenía una fuerte dosis de fragilidad. Los grupos industriales y productivos pugnaron fundamentalmente para que el Estado cumpliera un papel activo en el subsidio al pago de la deuda externa privada, así como la ampliación en el volumen de recursos crediticios puestos a su disposición. Los grupos de la burguesía agroexportadora y del capital financiero, incluyendo sus socios extranjeros, pugnaban en el corto plazo por la devaluación del sucre, el subsidio a las expor-

taciones y el aumento de las tasas de interés; y en el mediano plazo por la revisión del modelo de desarrollo (de acumulación capitalista) hacia una perspectiva monetarista y neo-liberal. Esto último requería ampliar su base política y social, y se convirtió en tarea permanente de la prensa controlada por estos sectores (Canal 4, Programa Una Hora, El Tiempo, Vistazo, Televistazo), que buscaron crear una línea de opinión que presionase en este sentido.

Ante la ofensiva gremial, el gobierno evidenció la debilidad de su base social y especialmente empresarial. Decretó dos devaluaciones de la moneda buscando favorecer al capital agroexportador, sin por ello abandonar a los industriales, a quienes se dió trato preferencial en el tipo de cambio para el pago de sus préstamos en dólares. Se estableció un sistema de subsidio a las exportaciones a través del mecanismo del FOPEX favoreciendo a la agroexportación. Para los banqueros se revisó favorablemente el encaje bancario al tiempo que se les entregaba la dirección de la Junta Monetaria y se alzó las tasas de interés. Los industriales no fueron abandonados, aun cuando su posición relativa se debilitó. El gobierno negoció en condiciones desfavorables un préstamo de 400 millones de dólares, para ser canalizados hacia el sector privado endeudado en dólares, al tiempo que se aumentaron considerablemente los fondos financieros destinados a favorecer vía crédito al capital productivo. A los terratenientes y al capital agrario se destinó igualmente varios cientos de millones de sucres, fueron revisados algunos precios y se suspendió completamente la afectación de predios.

El conjunto de medidas tomadas por el gobierno repercutieron rápidamente sobre las masas populares, cuyos ingresos fueron seriamente afectados por la tendencia alcista de los precios. El Comercio señalaba en editorial del 14 de Junio de 1982, que "el alza de los precios se ha vuelto incontenible", (incluyendo en aquellos productos que no tenían ningún componente importado) y hacía un llamado a que el gobierno asumiese un papel activo en el control de la inflación. El periódico Hoy señalaba el 9 de Junio que "la situación de los estratos populares ha adquirido un carácter alarmante".

Las Centrales Sindicales abanderaron el movimiento de protesta popular, lo que se cristalizó en un conjunto de acciones reivindicativas

y de presión sobre el gobierno. Las huelgas se multiplicaron a nivel de fábrica, mientras que el FUT entabló varias reuniones con los ministros de Trabajo y Gobierno, y con el mismo Presidente Hurtado. El punto culminante de la campaña fueron las marchas del 12 de Junio, en que miles de trabajadores desfilaron por las calles pidiendo alza de salarios y estatización de la banca y del petróleo. Si bien en el mes de Julio las acciones sindicales bajaron, era indudable que la presión general de los sectores populares seguía latente, y que esperaban la reunión de la Cámara Nacional de Representantes.

El Gobierno presionado por la crisis económica y ante la eminente reunión del 10 de Agosto centró sus baterías en la difícil tarea de crearse una sólida base política, que le permitiese capear el temporal interpelador que se venía y decretar un conjunto de medidas que, favoreciendo a los grupos económicos, permitiesen sortear la crisis fiscal. Galo García, Ministro de Gobierno logró un hábil (para entonces) triunfo al lograr la inclusión del CFP en la alianza gubernamental, mantener la publicitada colaboración del partido Panchohuertista, y asegurarse el apoyo de roldosistas y demopopulares. Esto hacía prever una gran fuerza política parlamentaria, que permitiese substituir la ausencia total de base social (empresarial o sindical) que tenía el gobierno. El precio de la alianza política fué el reparto del botín fiscal, de la famosa troncha como se la llamó desde entonces. Troncha y botín en que se convirtieron los ministerios de Bienestar Social, Obras Públicas, Aduanas, Finanzas, etc.; asunto que indudablemente repercutiría en el agravamiento de la crisis fiscal.

Asegurada la base parlamentaria, el Presidente Hurtado acudió al Congreso el 10 de Agosto de 1982, y centró su discurso en la necesidad de construir respuestas sólidas al descalabro económico, que provenía para él, fundamentalmente, de la extensión de la crisis económica mundial a la ecuatoriana. La necesidad de decretar impuestos y trabajar todos juntos fué el mensaje que cándidamente Hurtado expresaba al Congreso que creía tener en sus manos. Aún más, había insinuado en aquellos días que proyectos de Ley como los de Defensa del Consumidor, Control del Enriquecimiento Ilícito y de Comunas, surgidos de las propias fuerzas del Centro Izquierda serían vetados, como de hecho lo sería la del Consumidor, para crear tranquilidad y confianza entre las fuerzas de la producción y el capital. El sentido de la alianza política era pues claramente de centro—derecha. La elección del empresario Baquerizo Nazur a la



Presidencia de la Cámara y de Gary "Kid" Esparza a la Vicepresidencia lo confirmaron; y las fuerzas políticas de derecha lo entendieron y votaron masivamente por Baquerizo Nazur. La alianza pacientemente construida por el Doctor Galito García de un golpe favoreció a la derecha política, que logró regresar a la Presidencia de la Cámara al cabo de dos elecciones sucesivas: 80 y 81 en que perdió.

Realizada la elección de dignatarios de la Cámara, ésta se centró en analizar el informe de la Comisión Especial encargada de investigar el "accidente" en que murió el Presidente Roldós. Si bien su informe creó serias dudas sobre la validez del que había presentado la FAE, y estableció con certeza que el percance ocurrió por falla mecánica, su discusión fué rápidamente cerrada ante las protestas que hicieron llegar las fuerzas armadas, que amenazaba poner en entredicho su apoyo al proceso democrático. Los informes pues, fueron a descansar el sueño de los justos en algún juzgado perdido de la provincia de Loja.

La atención de la Cámara pasó entonces a centrarse en la acción fiscalizadora. Los Honorables Febres Cordero (Social Cristiano) y Hugo Caicedo (ID) llamaron al Ministro de Recursos Naturales Eduardo Ortega (Independiente—Hurtadista) para lo que sería una de las más largas interpelaciones de la historia parlamentaria del país. Los ejes del cuestionamiento eran diversos, pero tenían indudablemente en mira las elecciones de 1984, en que dichos partidos parecen predestinados a jugarse la final. Mientras el legislador derechista centró su ataque en la violación de un decreto legislativo que prohibía el alza de precios de bienes y servicios que consumían los sectores populares, entre ellos la electricidad; el legislador Caicedo más bien centró su ataque en la modalidad de contrato que se había establecido con la Compañía Permargo para el arrendamiento de una plataforma de exploración petrolífera.

Si bien uno y otro razonamiento fueron convincentes social y políticamente en demostrar serias violaciones de la ley, es indudable que las lógicas de interpelación tenían desarrollos diferentes. Mientras, la ID basó su análisis en la violación de los intereses del Estado, la derecha lo hizo, con más habilidad desde los intereses de los sectores populares, cuya economía venía deteriorándose seriamente. En vista a las elecciones la interpelación resultó un avance táctico de la candidatura derechista,

sin que por lo tanto la ID, cuyo dirigente máximo apenas intervino, resultase seriamente golpeada.

La interpelación tendría en el corto plazo un efecto mucho mayor, y éste sí desastroso para el gobierno. De un sólo golpe se derrumbó la alianza gobiernista en la Cámara, y el bloque dominante en ella pasó de centro—derechista a derechista, con Baquerizo Nazur como su principal aglutinador. Este comenzó a negociar a nombre de la burguesía (gremios de la producción) y de la derecha política un gabinete de concentración nacional, que reemplazase al que hasta entonces acompañaba a Hurtado, y que por fuerza de las circunstancias venía derrumbándose.

### RESULTADOS DE LA INTERPELACION AL MINISTRO EDUARDO ORTEGA

PARTIDOS POLITICOS	POR CENSURA	CONTRA CENSURA	AUSEN- TES Y NULOS
ID	12		
P. Conservador	6		2
P. Liberal	4		
PNR	2		
P. Social Cristiano	2		
CFP	10	1	2
CID	1		
MPD	1		
UDP	1		
Roldosistas		12	
P. Demócrata		3	
Velasquista		1	
Democracia Popular		9	
<b>TOTAL</b>	39	26	4

Efectivamente, el resultado de la interpelación provocó la renuncia de los dos ministros cefepistas, que con la que había presentado el Ministro Morillo, quien estaba seriamente cuestionado por sus malmanejos económicos y era por lo tanto el próximo candidato a la interpelación y a ser

interpelado, prefiguraron una mini—crisis ministerial. La solución a la crisis ministerial se alargó en el tiempo, hasta que terminasen las negociaciones con la derecha sobre el gabinete de concentración nacional y en torno a la interpelación al Frente Económico, que inició enseguida el legislador empedista Jaime Hurtado. Diluido este juicio político, particularmente ante la presión de los medios de Información Pública, que insistían en que la Cámara sentase cabeza y se ocupara de asuntos importantes (los económicos), la Cámara terminó su período ordinario de sesiones.

Días antes el Presidente Hurtado reconstituía su maltrecho gabinete ministerial con un recambio que, manteniendo el principio de la concentración nacional, no lo seguía en todas sus formas. Llamó a la cartera de finanzas y a la Presidencia de la Junta Monetaria a prestantes miembros del empresariado serrano, mientras que incluía en Bienestar Social y Recursos Naturales a personajes del progresismo guayaquileño. La cartera de Obras Públicas fué entregada a un profesor conservador de la Universidad Católica del Ecuador. La intención del recambio era clara: establecer líneas de comunicación con las Cámaras de Producción y con las Centrales Sindicales, prefigurando el conflicto que vendría una vez terminado el parlamento. Quedaban fuera del gabinete los sectores económicos de la costa, el centro político y obviamente sectores ligados directamente al FUT.

La larga interpelación ministerial tuvo sinembargo un efecto adicional de graves consecuencias: un divorcio entre las fuerzas sociales y los partidos políticos. Efectivamente, los partidos políticos y el mismo funcionamiento parlamentario no canalizaban o lo hacían mínimamente los intereses de las fuerzas sociales fundamentales en un momento de crisis económica aguda. Las Cámaras de la Producción lograron apenas parar decretos que podían afectar levemente sus intereses, pero no sacaron una legislación favorable que hubiese podido dinamizar la economía. Sobre esto chocaban incluso con las fuerzas de la derecha política, interesada casi exclusivamente en construir el Triunfo electoral en 1984. Las Centrales Sindicales, presionadas desde la base por el malestar popular, el hambre y el desempleo, no consiguieron absolutamente nada, a pesar de sus pedidos en Sesión General. Aun más, el veto a la ley del Consumidor, y la no tramitación de la de Comunas y contra el Enriquecimiento Ilícito, fueron tomados como ataques a sus demandas. Ni siquiera la Iz-



quierda Democrática pudo levantar con fuerza los planteamientos sindicales, demostrando ser con ello poco social demócrata.

Antes de analizar la explosión social que caracterizaría al mes de Octubre, resulta conveniente centrarse algo más en las raíces más profundas de la triple crisis que caracteriza a la sociedad ecuatoriana: crisis en el modelo de acumulación capitalista del país, crisis de representación política y crisis de dirección política en los bloques sociales fundamentales. Situación que prefigura una de equilibrio inestable que permitiendo al gobierno mantenerse, impide una solución de clara direccionalidad para la sociedad en su conjunto.

#### IV. LAS RAICES DE LA CRISIS

##### 4.1. Crisis en el Modelo de Acumulación

###### 4.1.1. Las perspectivas en torno a la crisis:

Existen hoy en día en el país un amplio consenso sobre la existencia de una gravísima crisis económica. El presidente Hurtado abocó el problema de la crisis económica para dictaminar las "dramáticas medidas"; La Cámara Nacional de Representantes organizó una Comisión Multipartidista para analizar el problema de la economía; las Cámaras de la Producción hablan todas y todos los días de la grave crisis que enfrenta la economía nacional, y obviamente los negocios del sector privado; las Centrales Sindicales señalan la grave crisis económica y sugieren medidas; aún más el ciudadano particular, el trabajador, el campesino, el vendedor ambulante hablan y sufren la crisis económica. Este consenso general sobre la existencia de la crisis vuelve así a aparecer exactamente 10 años después de un desarrollo económico acelerado, y esto, como buscamos probar, no es mera coincidencia circunstancial.

Obviamente que cada sector social o político tiene su explicación, sus argumentos y sus soluciones que aportar para sobrepasar tan difícil momento. Resumiendo estos, tendríamos las siguientes proposiciones:

- a) Presidente Hurtado, Gobierno en General  
Partidos Democracia Popular (Cristiana) Demócrata  
Grupo Roldosista, CEDOC Gobiernista

La crisis se origina fundamentalmente por el impacto sobre nuestra economía de la crisis económica internacional que ha provocado la brusca caída del valor de nuestras exportaciones y a subido el precio del dinero en el mercado de capitales. La crisis durará cuanto dure la crisis internacional, mientras tanto, es imprescindible amarrarse los cinturones, tomar ciertas medidas económicas, principalmente revisión de subsidios, y aguantar que ya pasará el vendaval. Es importante reincentivar al sector privado, invitar al capital extranjero a invertir, impedir alzas notorias de los salarios, etc.

- b) Cámaras de Industrias, Comercio y Agricultura  
Partidos Social Crisitano, Conservador, Liberal, CFP, etc.  
Otros Gremios Patronales.

La crisis económica tiene su origen en el mal manejo de la economía, en la demagogía gubernamental, en los falsos proyectos de cambio; así como en una política de intervencionismo estatal sobre la economía que impide el libre desarrollo de la iniciativa privada. Es imprescindible para superar la crisis crear un clima de confianza, acabar con los proyectos demagógicos, reducir el presupuesto, terminar con los subsidios, estableciendo precios reales, congelar salarios, volver a las 48 horas (sic), etc.

- c) Partidos Izquierda Democrática, FRA, PCD  
Grupos y Sectores Medios

La crisis se origina fundamentalmente por el manejo económico y principalmente por el agresivo endeudamiento externo que ha entregado al país a la banca internacional. Las soluciones deben encontrarse en fórmulas razonables que distribuyan equitativamente la crisis y no la carguen sobre los sectores populares. Igualmente debe establecerse un marco de gran austeridad económica.

- d) Centrales Sindicales, CEDOC – CTE, CEOSL y Campesinos  
Partidos de Izquierda  
Otros Grupos y Organizaciones Populares

El origen de la crisis debe encontrarse fundamentalmente en el carácter dependiente de nuestra economía, que permite su sujeción a la voracidad de las multinacionales y del imperialismo, así como al carácter

poco patriótico e insaciable de las Cámaras de la Producción y principalmente del Capital Financiero y Comercial ligado al capital internacional. Deben Nacionalizarse aquellos sectores de la economía que generan nuestra sujeción al imperialismo: Banca, Petróleo, Comercio Exterior, y devolver a los sectores populares su poder adquisitivo. El Gobierno con sus medidas demuestra su subordinación al Capital Internacional.

Avanzar en este laberinto de explicaciones y soluciones, obliga pues a un análisis más detallado de los orígenes y causas de la crisis; que pueda permitir construir un conjunto de soluciones populares alternativas.

#### 4.1.2. LA ECONOMIA POR DENTRO: Análisis de Algunos Indicadores.

Este aporte busca presentar de manera clara algunos indicadores económicos, que no solamente demuestren la existencia de la crisis, sino algunas de sus principales causas. Metodológicamente iremos de aquellos indicadores más descriptivos a aquellos que nos permitan una aproximación más analítica. La hipótesis que manejamos en este trabajo es que la Crisis Económica actual revela fundamentalmente una crisis en el Modelo de Acumulación Capitalista, vigente en el país. Concomitantemente, pensamos que dicho modelo mantiene fundamentalmente las características del modelo pre-petrolero, aun cuando ha variado el nivel de acumulación capitalista. En otras palabras, es el mismo modelo anterior, pero modernizado. La crisis se explica por la caída de las exportaciones, principalmente las petroleras, que permitieron la expansión y prosperidad económica del país en la década de los setenta. A menos que se reactive a una escala superior el sector externo de la economía, la crisis empujará a modificaciones substanciales, sobre lo que actualmente pugnan los diversos sectores de la burguesía.

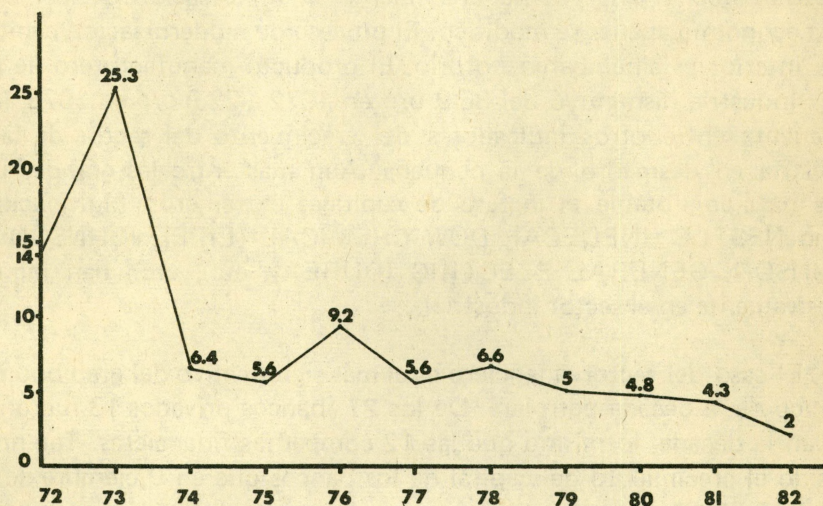
A inicios de la década de los setenta asistimos a una profunda crisis económica de características similares a la actual y que se reflejó entre otras cosas en una fuerte crisis fiscal, en la caída del sucre en relación al dólar, en el atraso en el pago de la deuda externa que obligó a conseguir préstamos Stand By en el Fondo Monetario Internacional, etc. El marasmo económico no fué superado sino gracias al inicio de la explotación y exportación petrolera que coincidiendo con el alza de los precios significó



la entrada al país de una cantidad significativa de divisas. Gracias a la renta petrolera y su distribución entre los diversos sectores privados de la economía, la economía ecuatoriana conoció tasas de crecimiento nunca antes vistas, que se reflejó en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto. En 1973 se creció a una tasa extraordinaria del 25.3 o/o, el 76 se llegó al 9.2 o/o, el 78 al 6.6 o/o. Contrasta dicha situación con la actual: el año 1981 se creció a un 4.3 o/o mientras que este año se prevee rebasar apenas el 2 o/o. El gráfico No. 2 refleja bien la evolución de la economía ecuatoriana.

**Gráfico No. 2**

**CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA ECUATORIANA**



(Tomado de HOY del 10-VI-82)

Si se analiza la evolución del PIB sectorial, según principales sectores de la economía se puede constatar algunas cosas significativas: el obvio y

rápido crecimiento del sector minas y petróleos, las altas tasas de crecimiento de la industria, la construcción, el comercio, el sistema financiero y el gobierno. El único sector que tuvo un comportamiento sistemáticamente más bajo fué el agropecuario. Sin embargo, se ha logrado constatar que al interno de dicho sector, los rubros en manos de mediano y grandes propietarios (abacá, palma, ganado de leche, banano, etc.) tuvieron igualmente un crecimiento vertiginoso. En pocas palabras el conjunto de sectores de la economía en manos privadas tuvieron un muy brusco crecimiento. Todos los grupos capitalistas hicieron muy buenos negocios.

En el caso de la industria ésta creció a una tasa promedio del 11.9 o/o en la década, y ocupó a 62.983 personas adicionales; la productividad media por ocupado pasó de 7.900 dólares en 1970 a 25.500 dólares en 1978. (El Comercio Revista Económica No. 15) La contribución al PIB pasó del 17 o/o en 1972 a 18.6 o/o en 1978, mientras que en 1978 ocupaba el 14.6 o/o de la Población Económicamente Activa; cifras que demuestran que a pesar de su crecimiento la significación de la industria en la economía apenas se modificó. El proceso de modernización capitalista a su interior es sin embargo notorio. El producto manufacturero de la pequeña industria disminuyó del 36.9 o/o en 1972 a 22.9 o/o en 1978, lo que da cuenta entre otros indicadores del crecimiento del sector de la gran industria en desmedro de la pequeña. Aun más entre las grandes industrias ha sido notable el ingreso de capitales extranjeros. Multinacionales como NESTLE (INEDECA), DOW CHEMICAL (LIFE), JOHNSON AND JOHNSON, GENERAL ELECTRIC (DUREX), etc., etc., han ingresado agresivamente en el sector industrial.

El caso del sector financiero es el más significativo del gran boom económico de la década petrolera. De los 27 bancos privados 13 fueron creados en la década, lo mismo que las 12 compañías financieras. Tan notable ha sido el crecimiento del capital de los bancos que en Diciembre de 1979 era de 2.508,2 millones de sucres; y, el crecimiento de las operaciones bancarias en Abril de 1982 la Cartera de los Bancos (préstamos comerciales e hipotecarios) era de 58.825 millones, y los depósitos a esa misma fecha era de 41.574 millones. La dinamización de las operaciones bancarias y de los buenos negocios se acompañó con un rápido proceso de concentración del capital. Dentro de todas las instituciones bancarias cuatro de ellas: Filanbanco (Grupo Isaías), Pichincha (Acosta—Ribadeneira), Pa-



cífico (Laniado) y Popular representan el 40.6 o/o del capital bancario. Diez accionistas controlan la mayor parte del capital de estos cuatro bancos y 52 accionistas controlan el 46 o/o de todo el capital bancario del país. (Datos tomados de Fernández, "El Mito del Desarrollo" Edit. — El Conejo 1982).

En el caso del sector agrícola es evidente igualmente que el capital privado ha hecho generalmente buenos negocios durante la década, mientras que los campesinos y pequeños propietarios soportaron una crisis extremadamente aguda. He comprobado que el capital agrario, que controla las mejores tierras de este país se han especializado básicamente en la producción dirigida a la exportación (banano), como al consumo de los sectores de altos ingresos (leche, carne, oleaginosas, etc.) y que estos han tenido durante el período una expansión notable ("El Mito del Desarrollo" M. Chiriboga).

Esta situación de bonanza económica para los diversos sectores de la burguesía se acompañó de cierta estabilidad de la moneda nacional en relación al dólar, que en general se cotizó en torno a los 28 sucres; y, en un nivel inflacionario que se situó alrededor del 12 o/o. Estos dos indicadores contrastan con lo que para entonces sucedió en el resto de América Latina, caracterizada por la violenta baja de su moneda y del poder adquisitivo de los sectores populares. Obviamente que en el caso ecuatoriano los salarios se mantuvieron casi congelados y los sectores populares poco se beneficiaron de la prosperidad económica. Para el año de 1975 un 31 o/o de las familias urbanas y el 80 o/o de las rurales no disponían de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. Sí se dió sin embargo un crecimiento importante de los sectores medios, que sacaron provecho vía oportunidades de empleo en la burocracia estatal y privada y mejoraron su nivel de vida.

La situación económica de prosperidad, el cambio en el nivel de acumulación capitalista no puede explicarse, por fuera de lo que pasó con nuestras exportaciones, particularmente las petroleras y la capacidad que ello otorgó al Estado para distribuir la renta entre los diversos sectores de la burguesía.

Los 200.000 o más barriles diarios de petróleo que comenzaron a fluir desde 1972 cambiaron substancialmente la capacidad económica



del estado ecuatoriano. El alza del precio del barril de US \$2.56 en 1972 a más de 40 dólares a inicios del 81 modificaron el quantum de las cifras que usualmente manejaba la economía ecuatoriana. El valor de las exportaciones totales pasaron de 326'300.000 dólares en 1972 a 2.043'600.000 dólares en 1979. De ésto el valor del petróleo exportado significaba entre el 40 y el 60 o/o. Contrariamente a lo que pasaba con el banano, el café y el cacao, el petróleo y las rentas generadas por él pasaron a engrosar las arcas fiscales, convirtiendo al Estado en el principal promotor del desarrollo económico.

Los ingresos estatales se multiplicaron como consecuencia del auge económico. Los ingresos corrientes pasaron de 3.418 millones de sucres en 1972 a 44.350 millones en 1981, mientras que los ingresos petroleros pasaron de 50.5 millones a 15.390 millones entre esos mismos años. Esto obviamente repercutió violentamente en el presupuesto estatal que pasó de 6.312 millones en 1972 a 55.000 millones en 1981. Téngase en cuenta que de estas cifras están excluidas aquellas que con seguridad multiplicarían en dos las cifras en mención.

Pero, más allá del aumento burocrático que esta nueva riqueza petrolera significó, es importante analizar el destino de los recursos petroleros. Un reciente trabajo demuestra que más de un 90 o/o de los recursos fueron destinados por el Estado a rentabilizar el sector privado de la economía o a fortalecer el sistema financiero del país. El año 1974 el 67 o/o de los recursos fueron desarrollo económico y 25 o/o al sistema financiero, el 77 el 63.7 o/o y el 27.3 o/o respectivamente, el 79 el 72, 1 o/o y el 21.9 o/o y el 80 el 81.4 o/o y el 9.6 o/o. Es decir el grueso de recursos petroleros fluyó hacia el sector privado de la economía. Esto obviamente repercutió en un notable crecimiento del crédito, que a tasas subsidiadas de interés se destinaba a los diversos sectores capitalistas. El crédito disponible para el sector agropecuario se multiplicó por diez entre 1970 y 1979 a sucres corrientes. Nótese sin embargo que el porcentaje destinado a fortalecer el sector financiero fué bajando desde 1976 aproximadamente, pues ello tendrá profundas repercusiones en el endeudamiento en dólares de los sectores privados y se debió entre otros en gran parte a las grandes inversiones que realizó el estado en los proyectos hidroeléctricos, que implicaron transferencias de recursos monetarios.

Las exportaciones subieron, y a ritmos cada vez más acelerados las

importaciones. Y esto por varios motivos. En primer lugar, las importaciones suntuarias crecieron de manera impresionante, al punto que se modificaron sustancialmente los patrones de consumo. En segundo lugar, la industrialización se basó en un alto componente de materias primas, bienes intermedios y de capital importados; igual sucedió con la agricultura empresarial. En tercer lugar, los gastos en armamento crecieron vertiginosamente. En cuarto lugar, las importaciones agrícolas crecieron fuertemente. Todo ello implicó, que la estructura de importaciones se volvió mucho más rígida, pues de ello dependía buena parte de la industria y la agricultura. Aun más, las importaciones crecieron mucho más rápidamente que las exportaciones. El coeficiente de las importaciones con respecto al PIB crece entre 1970 y 1978 del 13 al 27 o/o, mientras que las exportaciones lo hacen a volúmenes muy inferiores a ellas.

Estos problemas fueron presionados aún más por dos fenómenos importantes: la salida de divisas del país en forma de repatriación de utilidades, fletes, patentes, así como las salidas privadas de capital hacia inversiones suntuarias en Miami por un lado. Por otro lado el alza creciente de las tasas de interés de los préstamos contraídos en el exterior, dificultaban aun más la situación de la balanza de pagos. En efecto durante el período petrolero el país fué endeudándose de manera creciente para realizar las grandes obras de desarrollo económico, que la modernización capitalista exigía. Si en 1972 el Ecuador estaba endeudado en 325 millones de dólares en 1979 estaba ya en 2.818 millones de dólares.

La economía del país fué cayendo poco a poco en un círculo vicioso: el creciente déficit en la balanza de pagos requería mayores endeudamientos; el peso del interés y amortizaciones de la deuda externa presionaba a su vez sobre la balanza de pagos y obligaba a nuevos endeudamientos. Para 1982 la deuda pública es del orden de los 4.600 millones de dólares. Por otro lado, los sectores privados recurrieron de manera creciente al endeudamiento privado en dólares en el exterior, ante la paulatina desaparición de los recursos estatales para ese fin. Si en 1976 la deuda privada externa era inferior a 60 millones de dólares para 1982 había rebasado los 2.000 millones de dólares y constituía ya un buen 30 o/o de la deuda externa total del país. El alza constante del precio del dinero en los mercados internacionales del capital, muy pronto superaron las posibilidades de los sectores capitalistas nacionales de sufragar sus obligaciones. En ese momento pidieron a gritos (cuando no!) ayuda al

Estado para refinanciar su agresivo endeudamiento externo. Ello significó el viaje del ex—Ministro Morillo a Londres, donde negoció en pésimas condiciones con bancos de 5ta. categoría intermediados por el famoso prófugo de la justicia Santiago Sevilla. Todo ello obviamente presionó sobre el dólar para el que se generó una demanda desusada hasta entonces y que obligó a las devaluaciones.

Para inicios de la década de los ochenta y peor aún para 1981 y 1982 las condiciones favorables de las que hasta entonces gozó la economía ecuatoriana, desaparecieron. El precio de barril del petróleo cayó de 40 dólares a menos de 32 en el mercado internacional, en que se cotizó actualmente. Los precios del banano, del café y del cacao tuvieron igual suerte. Todos los productos que hacen la exportación del país cayeron en el mercado internacional, y obviamente los ingresos fiscales y por ende de todo la economía ecuatoriana se precipitaron vertiginosamente. El valor de las exportaciones en lo que va del año 1982 son inferiores a las de 1981 en igual período.

Con las reducidas exportaciones el Estado ecuatoriano debe asumir el pago de la deuda pública, que cada vez representa una parte más importante del presupuesto. Este año el 37 o/o del presupuesto debe destinarse a ese fin, mientras que el resto está prácticamente constituido por gastos corrientes y principalmente salarios. El Estado debe enfrentar además una estructura sumamente rígida de importaciones, a riesgo de paralizar la economía en su conjunto.

De ahí que las dramáticas medidas se dirigieron a generar recursos a través de la suspensión de los subsidios (e incluso probablemente a gravar impositivamente) al trigo y a la gasolina. Estos dos productos subsidiaban, por así decirlo, el costo de la mano de obra de los sectores populares, que de una u otra forma permitía a los empresarios gozar de cierta paz laboral. Obviamente, que la decisión del gobierno tomó en cuenta a aquel sector del subsidio estatal que más rápidamente le daría dividendos y que cargaba la crisis a los sectores populares, los cuales vieron de un solo golpe acabarse su poder adquisitivo, que dos años antes habían logrado compensar con el alza general de sueldos y salarios en 1979. El gobierno no revisó la cadena de subsidios a los diversos sectores del capital, a los que más bien se les incrementó los fondos crediticios puestos a su disposición.



La crisis económica y obviamente las medidas del gobierno produjeron una muy rápida escalada inflacionaria, que en Noviembre alcanzó, según los cálculos oficiales el 20.2 o/o, y que seguramente crecerá el año con algo más del 23 o/o; es decir la tasa de inflación más alta desde 1972. Según un cálculo realizado por el periódico HOY una canasta alimenticia que en 1979 costaba 100 sucres, cuesta hoy en día 164 sucres. Los sectores populares han visto pues reducirse su poder adquisitivo notablemente. Unase a ésto el creciente desempleo que existe, debido a la menguada actividad económica, lo que en definitiva se traduce también en menores ingresos para los sectores populares, aún para el grueso del campesinado, que requiere de dichos ingresos para asegurar una mínima satisfacción de sus necesidades que su reducida parcela lo niega.

Es obvio sinembargo, que las medidas tomadas tendrán poca significación en la solución de la crisis económica y que únicamente servirán para llevar algo más de fondos a las escuálidas arcas fiscales y por lo tanto a los insaciables acreedores extranjeros. Aún más, la caída de las exportaciones significa un drenaje constante de divisas de la reserva monetaria del país, que apenas alcanza para pocos meses o días de exportaciones. Lo único que le permitió resistir hasta ahora fué la revalorización del oro físico, pero incluso ese truco contable se está agotando.

El país pues, a igual que en los años 60 ha debido recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para conseguir un préstamo STAND BY que le permita resistir la quiebra de la economía ecuatoriana. Es obvio que el FMI presionará al país para que se tomen medidas correctivas que según él sacarán al país del actual marasmo económico. Estas obviamente son fin de todo subsidio a los sectores populares, baja de aranceles a la importación para según ellos "volver más competitiva a la ineficiente industria nacional", legislación más favorable para el ingreso de los capitales extranjeros, etc. En fin las clásicas recetas neo—monetaristas.

La precipitada caída de la reserva monetaria, la que fue drenada constantemente para satisfacer el valor de las importaciones y el servicio de la deuda externa, ante la incapacidad de hacerlo con las divisas provenientes de la exportación, llevó finalmente a una medida heróica, pero de múltiples consecuencias: la prohibición y suspensión de la importación de un conjunto importantísimo de bienes, que significará según cálculos oficiales un ahorro de 600 millones de dólares, tendiente a recomponer la crítica si

tuación de la balanza de pagos, la caída de la reserva y a evadir las presiones del FMI para dejar flotar el sucre en relación al dólar. Si bien es previsible que dichas drásticas medidas tengan efectos inflacionarios, alimenten el contrabando, aumenten la crisis fiscal, es indudable que ellas golpeen fuertemente al comercio importador y favorecen de diversas formas a los grupos industriales al protegerles el mercado interno frente a la competencia externa. Pero, más allá de las reacciones de los interesados cuyos comunicados públicos no se dejaron esperar, el gobierno volvió a demostrar que procede con palo de ciego, pues a igual que las anteriores, esta medida no resultó de ningún consenso social, sino de decisión desesperada de los responsables económicos del gobierno.

De lo que hasta aquí se ha señalado parece obvio que no estamos ante una crisis pasajera sino ante una similar, pero a un nivel más alto, que la que tenía el país a inicios de los 70. Solamente que hoy no se vislumbra un milagro petrolero como solución, ni una recomposición de las tendencias en el mercado internacional. Las políticas proteccionistas de las grandes potencias del capital internacional presionan y lo seguirán haciendo sobre el precio de nuestros productos. Con los actuales recursos que el país dispone resulta imposible un modelo de acumulación, que se basa en el subsidio a la modernización de los sectores privados de la economía, sin que el Estado tenga ingerencia alguna en el destino de los excedentes generados por el aparato económico. El papel rentabilizador del Estado, sin ningún control o ingerencia sobre la dirección del desarrollo económico, resulta hoy imposible. El petróleo permitió al Estado ecuatoriano construir un complejo sistema de subsidios, exenciones, inversiones, para que los sectores privados del capital se modernicen, al tiempo que les garantizaba condiciones de paz social para que ello ocurra, así como condiciones de libre asociación con el capital extranjero. Hoy el Estado ya no puede proseguir con esta política.

Ante la profundidad de la crisis los sectores del capital empujan perspectivas de solución del más claro tinte monetarista, por las cuales las fuerzas del mercado todo lo hagan y todo lo determinen, rompiendo toda traba estatal o sindical que lo limiten. Su conciencia de la crisis del modelo de acumulación es clara y tienen respuesta a ella. Analicemos las respuestas del sistema político y de los sectores populares.

## 4.2. CRISIS DE REPRESENTACION POLITICA

Es indudable que la crisis económica por si sola difícilmente puede explicar la explosión social de fines de Octubre, pues siendo condición necesaria no es condición suficiente. En otras palabras, si bien la crisis económica y su efecto sobre el nivel de vida de los sectores populares, así como el deterioro del ritmo de crecimiento económico y su efecto sobre los negocios de los diversos sectores del capital plantean inmediatamente conflictos sociales de gran profundidad, la forma como éstos se dan no puede explicarse únicamente por la crisis. El planteamiento que realizamos en este análisis es que es la incapacidad del sistema político y de las instituciones democráticas de absorber y canalizar el conflicto social, el que lleva a que éste asuma un carácter de explosión social, en que las mismas fuerzas organizadoras de la protesta: las Centrales Sindicales y el FUT, son en gran parte rebasadas por las fuerzas sociales en conflicto.

Como hemos visto el conflicto y descontento popular venía gestándose desde inicios del año y había asumido variadas formas: huelgas, marchas, diálogos, manifiestos, etc. Aun más, tenía indudablemente un carácter nacional en el sentido territorial, como lo demostraron los paros de ciudades y provincias y clasista: obreros, campesinos, estudiantes, maestros, pequeños comerciantes, etc. se habían involucrado de una u otra manera en las protestas. El conflicto no era pues, como quiso demostrarlo en varias ocasiones el Ministro de Gobierno, plan friamente calculado por una organización política. Incluso puede afirmarse que a pesar de los intentos de algunos partidos políticos de montarse sobre el movimiento popular como en variadas ocasiones lo hicieron el MPD, el PCD, el FRA, etc. estos movimientos de protesta tuvieron un carácter fundamentalmente gremial y en muchos casos un nivel de espontaneidad sorprendente.

Los partidos políticos en su conjunto y más aún aquellos que tenían alguna representación política en el parlamento o en el gobierno demostraron una extraordinaria incapacidad de absorber y dirigir estos movimientos de protesta y peor aún hacer que éstos se ventilasen y resolviesen en el seno de las instituciones democráticas. Esta incapacidad de los partidos políticos y de las instituciones democráticas debe de una u otra



manera explicarse, pues definitivamente pesaron en los sucesos de fin de Octubre.

En lo que hace al gobierno central, al ejecutivo, su origen adolece indudablemente de fuerza social representativa de respaldo. Surge de la violenta muerte de su antecesor Jaime Roldós Aguilera, quien había en su turno y con su política conseguido una base social suficiente para incluso presionar al sistema político, como bien lo recuerda el célebre período de la pugna de poderes. Esta fuerza social se desvaneció con el nuevo presidente, cuyo partido político de reciente origen no tenía raigambre popular. Tampoco tiene el gobierno una base empresarial suficiente que le sustente, más aún las cámaras le miran con gran desconfianza. No tiene tampoco una fuerza parlamentaria sólida, en fin es un gobierno que surge prácticamente huérfano de respaldo, en un momento de crisis económica. De ahí que sus tímidos llamados a generar consenso caen en el vacío y pierden toda eficacia. A esto se añade indudablemente una serie de errores político-administrativos que van carcomiendo cada vez más su fuerza y su capacidad de iniciativa social, como tal vez mejor que nada lo demuestran los errores y mal cálculos del Ministro García Feraud, al que a pesar de todo se lo mantiene.

En lo que hace a la Cámara Nacional de Representantes, como lo hemos visto, su lógica se desenvuelve más en torno del juego político inmediato y principalmente en vistas a las elecciones del 84, que en torno a la dinámica social y económica. Aun más, sus iniciativas en el campo de la crisis económica, son en general tardías, poco efectivas y extremadamente cargadas hacia el sector empresarial, como lo demostró la comisión multipartidaria dirigida por Blasco Peñaherrera. Las demandas de los sectores laborales han sido, salvo en 1979, poco atendidas.

Más allá de este tipo de problemas, existen otros que explican mejor la crisis de representatividad política y tienen que ver con los mismos partidos políticos y su capacidad de canalizar las demandas de las fuerzas sociales. Esto que atañe al conjunto de partidos políticos desde la extrema derecha hasta los partidos de la izquierda revela un problema de fondo y que lleva normalmente a que las fuerzas sociales se expresen gremialmente y no a través de los partidos políticos.

Este problema central de la política ecuatoriana convierte a los par-

tidos políticos en núcleos de funcionamiento oligárquico en la gestión política, poco transparentes a la presión de las fuerzas sociales. Los partidos se vuelven eficientes para las elecciones y no para el funcionamiento democrático. Su carácter poco participativo en términos de gestión y decisión colectiva a su interior, complicado aún más por la limitada renovación de la representación política: los honorables duran 5 largos años en el parlamento, les divorcia del movimiento social. Este busca canales de expresión gremial para sus reivindicaciones, poniendo en peligro el funcionamiento democrático.

La gestión de la crisis económica es el mejor ejemplo de esta incapacidad del sistema político. La crisis económica es sufrida y gestionada en las oficinas aisladas de la Cámara, de la Presidencia o de los Ministerios, en cuyas paredes se estrella toda participación social en la gestión de la crisis. El gobierno no busca una gestión colectiva, social, democrática de la crisis económica, la asume más bien como problema tecnocrático y lo resuelve en función de las cambiantes presiones, asemejándose al bombero que apaga uno a uno múltiples incendios.

El carácter oligárquico de los partidos políticos y en definitiva de las instituciones democráticas, en el sentido de gobierno de pocos, no sólo que no logra canalizar el movimiento social, aprender de él, basarse en él, sino que impide toda dirección política sobre el movimiento. De ahí que difícilmente partido político alguno y éste es particularmente válido para la izquierda, dado el carácter clasista de sus postulados, puede absorber activamente la demanda de los sectores sociales.

Si estas hipótesis son válidas y explican el problema de la crisis de la representación política que caracteriza en el fondo a la democracia ecuatoriana, es válido pensar, que la incapacidad de las diversas instancias políticas de absorber la presión social, en un momento particularmente crítico, como el de la aguda crisis económica del país, obligue a que el movimiento social asuma un carácter eminentemente gremial y aun más se vuelva explosión social disruptiva.

## **V. DE LAS DRAMATICAS MEDIDAS A LA EXPLOSION SOCIAL**

Clausurado el período ordinario de sesiones del Parlamento con se-

sión solemne en Guayaquil era indudable que la política nacional cambiaría totalmente de eje, volviendo a lo que era ya la preocupación anterior: la crisis económica. Esta volvió con más fuerza que antes dado el deterioro económico y la frustración generada por el parlamento. Los diarios exigían en sus editoriales soluciones acordes con la gravedad de la crisis, pues ya había pasado el derroche parlamentario.

El Presidente Hurtado consciente del cambio del eje político y tranquilizado por el fin de las interpelaciones, había anunciado en Babahoyo el 7 de Octubre, es decir en la antesala del fin del período parlamentario, dramáticas medidas para salvar la economía del país. Sucesivas reuniones de gabinete, del frente económico, de altos funcionarios del gobierno anunciaba la realidad de dichas medidas. El 13 de Octubre el Presidente Hurtado envió una serie de medidas de carácter impositivo para financiar el desfinanciado presupuesto nacional. El paquete incluía gravámenes a los vehículos, reducción de prebendas impositivas a los sectores productivos, a los cigarrillos, a la cerveza, al consumo selectivo, etc. En definitiva se perseguía financiar parte de las obligaciones fiscales, incluyendo las de la deuda externa, mediante impuestos generalizados. Los recursos, incluso si aceptados por el parlamento, eran todavía escasos.

Al día siguiente se anunció una cadena nacional de televisión en que intervendría el propio Presidente de la República y en que explicaría el conjunto de medidas económicas. El país aguardó con temor, pues nadie sabía con certeza que nuevas medidas habían imaginado. Luego de la larga espera el Presidente apareció en la pantalla y comenzó a explicar la crisis económica, el impacto de la crisis internacional, su efecto sobre la economía y las arcas fiscales, la imposibilidad de reducir el presupuesto, pues el grueso está dirigido a pagar la burocracia, justificó los proyectos de leyes impositivas en el sentido de que gravarán a los sectores más acomodados y comenzó a hablar del trigo y de la gasolina para terminar justificando la terminación del subsidio a dichos productos, que pasarían a costar 464 sucres el quintal de harina de trigo y 33 sucres la gasolina especial.

Decretadas las "dramáticas medidas" al día siguiente comenzaron los disturbios, principalmente en Guayaquil, Machala y Milagro. El Sábado se reunió el Frente Unitario de Trabajadores para discutir las medidas de protesta a tomar. El FUT había salido airoso de su huelga de 48 horas el 22 y 23 de Septiembre reflejando claramente su capacidad de convoca-



toria y aglutinamiento de los sectores populares. Esos días se había logrado paralizar la economía del país, prácticamente sin contar con el apoyo de choferes y estudiantes. Ello implicaba que cualquier decisión de huelga sería acatada multitudinariamente por los sectores populares, ante la agresión a la economía popular.

El FUT decidió una huelga, la sexta nacional, para el jueves 21 de Octubre, así como una serie de marchas y manifestaciones que se iniciaron el día Lunes 18. Además el FUT adelantó conversaciones con la Federación de Choferes del Ecuador y otros grupos populares para que participasen en los actos de protesta, que se aglutinaban en torno a una plataforma de lucha que incluía derogatoria de las medidas, alza de salarios, nacionalización de la banca, comercio exterior, austeridad en las importaciones suntuarias, congelación de precios de los productos de primera necesidad, etc. El programa parecía recoger el conjunto de reivindicaciones esgrimidas por los sectores populares urbanos.

Esto comenzó a demostrarse desde el mismo Lunes 18 y particularmente el Martes 19 de Octubre. Las manifestaciones y marchas se multiplicaron en todo el país, involucrando al conjunto de los sectores populares. Aún, los sectores laborales controlados por el gobierno como el grupo de Tenesaca—Barragán, debieron involucrarse en las medidas de protesta. El Martes más 50.000 personas desfilaron en Quito y miles de trabajadores lo hicieron en todo el país. Las manifestaciones adquirieron niveles de violencia sorprendentes, demostrando la furia del pueblo contra el gobierno, llegando incluso a apedrearse al Congreso y varios edificios gubernamentales. En las manifestaciones participaron además de los trabajadores, los barrios populares, los choferes y a su manera los campesinos, que cortaron caminos, invadieron los pueblos, destruyeron construcciones e instalaciones del gobierno.

El Miércoles el gobierno decretó el estado de emergencia nacional, que contemplaba toque de queda, intervención de las Fuerzas Armadas en la represión, prohibición de manifestaciones, militarización del transporte, etc. El Ministro de Gobierno denunciaba el carácter golpista del movimiento popular, la intervención de terroristas de diverso tipo, etc. para justificar las medidas.

El Jueves 21 la huelga con seguridad se convirtió en el mayor acto

de protesta popular registrado en los últimos treinta o cuarenta años, paralizando al país. En el ámbito urbano la huelga implicó una participación activa de los sectores populares, que enfrentaron con piedras y gritos la inusitada represión realizada por el ejército. El pueblo se tomó de hecho las calles, demostrando la fuerza de la protesta, rebasando en mucho las previsiones del FUT y de las Centrales Sindicales.

En el campo, los campesinos e indígenas participaron activamente en las protestas, pero bajo reivindicaciones y consignas diferentes a las planteadas por el FUT. La protesta combinó reivindicaciones anti—estatales y reivindicaciones anti—urbanas y particularmente contra el Capital comercial y usurero, incluyendo a los choferes. La alianza con los choferes por parte del FUT y su pedido de congelación de los precios de los bienes básicos fueron consideradas acciones anti—campesinas. Las formas de expresión de la lucha esos días incluyeron el corte de caminos, apedramiento de vehículos, destrucción de instalaciones de gobierno, toma de pueblos por parte de los indígenas y rechazo generalizado a la venta de productos. Esta especificidad de la intervención campesina en los actos de protesta, puso de manifiesto la incapacidad del FUT, como movimiento fundamentalmente urbano de nuclear al campesinado. En este sentido, parece realista postular que el movimiento social fué una explosión de los sectores populares que aprovecharon la convocatoria del FUT, para levantar el conjunto de reivindicaciones populares.

Esto se comprobaría aun más en los días siguientes, cuando pasada la explosión, el FUT quiso mantener la movilización popular en torno a las demandas más directamente obreras: alza de sueldos. El FUT había convocado para el Lunes 25 de Octubre una huelga general indefinida para lograr del gobierno y del parlamento la abolición de las dramáticas medidas, pero ésta poco a poco fue diluyéndose. Jugó sobre ello un doble tipo de factores: por un lado el reducido caracter orgánico del movimiento social y la heterogenidad de las reivindicaciones que en él se expresaron. Por otro, la fragilidad de la democracia hacía preveer que una huelga general indefinida hubiese terminado con la caída del gobierno, con lo cual el movimiento sindical no quiso comprometerse.

El movimiento social tendió pues a calmarse, más aun cuando se decretó un alza del salario mínimo, de la compensación salarial por alza de la vida y por compensación del transporte, así como un año de estabilidad

laboral. Igualmente se rebajó el precio de la gasolina especial a 30 sucres. La huelga indefinida fué finalmente descartada en base a un amplio plan de negociaciones en tornos a la gestión gubernamental en los aspectos atinentes a las reivindicaciones del FUT. El movimiento social se descomprimió por el momento, aun cuando la mayor parte de reivindicaciones permanecen latentes. En algo ayudó el largo puente vacacional hasta el 4 de Noviembre.

## NUEVOS SUELDOS Y SALARIOS MINIMOS

	Salario Mínimo
Trabajadores en general	4.600
Trabajadores Pequeña Industria	3.600
Trabajadores Agrícolas Costa	3.600
Trabajadores Agrícolas Sierra	3.200
Operarios Artesanía	3.400
Servicio Doméstico	2.200

FLACSO - Biblioteca

Con posterioridad a las huelgas y marchas de fines de Octubre, los diversos sectores de la burguesía, a través de las Cámaras emprendieron una ofensiva que buscaba impedir que las medidas económicas y la negociación con el Fondo Monetario Internacional pudiesen de alguna manera afectarles. Principalmente las negociaciones giraron en torno a los mecanismos para reducir las importaciones que llevaron a varios acomodos de la política gubernamental a las exigencias de las cámaras. Igualmente, el gobierno enfrenta la discusión del precio de los bienes básicos y principalmente la leche, para lo que enfrenta una larga y desgastadora negociación con las Cámaras de Agricultura.

La ofensiva empresarial llegó a su máxima expresión (hasta el momento) con el comunicado público de la Federación de Cámaras de Industria en que arguyendo el conjunto de errores y desacuerdos imputados al gobierno se exigía la renuncia del Presidente, Vice—presidente y Presidente del Congreso. Coincidentemente la comisión multipartidaria dirigida por el diputado ultra derechista Blasco Peñaherrera comenzó a atacar la legalidad de las medidas económicas, que puede fortalecer la ofensiva del capital, en un momento en que el gobierno pierda fuerza política, ante la doble salida del Ministro Huerta Montalvo (que busca recomponer su maltrecha



candidatura presidencial) y la del Secretario General de la Administración Alfredo Negrete, quien ante la desesperación del inmovilismo presidencial busca forzar la renuncia del Ministro García, cuya gestión en gran parte ha provocado la crisis.

De esta manera, el gobierno demócrata—cristiano parece sostenerse en un hilo, en gran parte por el gobierno estadounidense que debió intervenir para asegurar el salvamento del gobierno de Hurtado.

## VI. REFLEXIONES FINALES

La crisis del modelo de acumulación capitalista imperante en el país constituye el marco general sobre el que se desenvuelve la coyuntura política y social del país. Dicha crisis proviene del efecto que sobre la estructura económica tiene la desactivación del Comercio Exterior del país. Ello ha significado poner en descubierto un aparato productivo profundamente desarticulado y con contradicciones estructurales que impiden cualquier comportamiento dinámico. Su dinamismo en la década de los setenta se debió básicamente al subsidio que a través de la renta petrolera se otorgó al conjunto de sectores capitalistas, y que les permitió hacer excelentes negocios. El ningún control practicado por el Estado sobre el destino de las utilidades y por lo tanto en el nivel de reinversión, así como la ausencia de reformas estructurales, implicó que una vez pasada la bonanza petrolera, surjan con fuerza las contradicciones estructurales subyacentes al modelo.

La crisis se descargó sobre los sectores populares, a los que se les corroe su nivel de ingresos, propiciando una escalada inflacionaria a través de sucesivas devaluaciones, la supresión de subsidios al trigo y a la gasolina y a la política de "precios reales", así como las nuevas medidas impositivas. Por el contrario, se busca mantener el dinamismo de los sectores productivos fortaleciendo la política de subsidios vía principalmente el mecanismo de fondos financieros. El gobierno demócrata—cristiano busca mantenerse en lo fundamental el modelo de acumulación vigente, buscando reducir el impacto de la crisis del sector externo a través de una política restrictiva de las importaciones, esperando la reactivación de las exportaciones. Para ello cargó el peso de la crisis sobre los sectores populares.

La crisis económica genera pues un conjunto de contradicciones a nivel social, organizado en torno a las soluciones a corto y mediano plazo y obviamente al conjunto de acciones ofensivas y defensivas que las diversas fuerzas sociales desarrollan. En el campo popular el FUT paulatinamente consolida su posición como núcleo organizador. En el campo del capital, son igualmente las organizaciones gremiales las que abanderan los diversos intereses. El conflicto social tiende pues a corporativizarse ante la dificultad de ser absorbido y dirigido por los diversos partidos políticos.

Los partidos políticos y las diversas instituciones democráticas demostraron poca capacidad de canalizar los conflictos políticos y politizar la gestión de la crisis económica. Su lógica parece estar determinada casi exclusivamente en torno a los procesos electorales, mientras que su funcionamiento diario y cotidiano demuestra un comportamiento oligárquico, poco permeable a las iniciativas provenientes de la sociedad. Este fenómeno afecta en su conjunto al aspecto político partidario y a las principales instituciones democráticas, que se demuestran carentes de representatividad política. Su falta de modernidad, de transparencia a la dinámica social y por ende su poca dirección sobre ella, provoca la corporativización del conflicto social y pone en permanente peligro al funcionamiento democrático.

En lo que hace al FUT su papel aglutinador del conjunto de los sectores populares en función de dirigir la protesta social, demostró varios problemas en el momento de consolidar su papel dirigente. Esto tuvo que ver tanto con errores tácticos: llamado a la huelga indefinida, alianza con los choferes, etc. como problemas de fondo tales como alienación del movimiento campesino, primado del interés obrero sobre el de los campesinos y pobladores, etc. Estos llevaron a que finalmente el movimiento popular se exprese vía una explosión social, que como movimiento orgánico.

Si bien son previsibles nuevas medidas contra el campo popular, construir gremialmente el movimiento popular requiere de un proceso de auto-crítica, en que los sectores populares construyan una plataforma de lucha capaz de afianzar una alianza sólida, con vocación ofensiva. En este ámbito parece fundamental repensar el tipo de alianza con los campesinos del país, estos participaron activamente en la protesta social, pero lo hicieron

en el marco de sus propias reivindicaciones.

Por otro lado, el conjunto de partidos identificados con las reivindicaciones de los sectores populares, incluyendo en ello los partidos marxistas y social—demócratas manifestaron dificultades estructurales en absorber y dirigir el movimiento social. Tarea fundamental es la de construir una opción política que absorva orgánicamente al movimiento social y le de dirección, apuntando con ello a las transformaciones estructurales que requiere el país. Ello implica en el corto y mediano plazo conferir al estado un papel determinante en la rectoría de la economía.

El conflicto social al no canalizarse políticamente debilita el proceso democrático. Los partidos políticos al constituirse como organismos oligárquicos, no actúan como el necesario filtro de las presiones sociales. Son en sentido estricto maquinaria electorales de tipo tradicional. La consolidación de la democracia en el país parece depender de la modernización de la estructura política partidaria, y de la institucionalidad democrática. Esto parece implicar en el corto plazo, la necesidad de politizar la gestión de la crisis económica, en el sentido de incorporar a las fuerzas sociales y políticas a la discusión y decisión de las medidas económicas y discutir la modalidad de construcción de la democracia.

La construcción política de izquierda es para el movimiento popular su mayor desafío a corto plazo. Su dificultad no solo que derechizó el escenario político, sino que en última instancia resquebraja la posibilidad democrática.



---

# IDEOLOGIA Y DESARROLLO RURAL

J. SANCHEZ – PARGA

---

**N**o hay práctica social, económica y política, que no se encuentre inscrita al interior de un discurso ideológico, que la justifique, le dé coherencia y organice su sentido. Sin embargo, nada fácil resulta precisar las complejas relaciones entre una determinada práctica social y sus contenidos o implicaciones ideológicas; puede ser el discurso el que acarrea una práctica o muy bien arraigarse en ésta misma pudiendo despejar de ella sus alcances ideológicos.

A esta problemática queremos referir todo un orden de fenómenos, ideas e instituciones que, aunque viejo en su arqueología, adquirió un nuevo sello de actualidad a partir de la Segunda Guerra Mundial, su máxima eclosión allá por la década de los 60, y cuya vigencia tiene visos de larga perduración en nuestros países: el **desarrollo**.

Nos proponemos en estas **Notas** una aproximación a los aspectos y componentes ideológicos de lo que significa el desarrollo, su funcionamiento dentro de las relaciones económico—política internacionales, y de las relaciones al interior de un país del "tercer mundo", dependiente, como el Ecuador, entre sus sectores desarrollados y subdesarrollados. En el fondo nos intriga el por qué los países subdesarrollados han hecho

del "desarrollo" el motivo dominante de sus discursos, de sus políticas, planes y programas de gobierno. Aunque la respuesta a una tal cuestión parezca obvia, es lícito sospechar que precisamente en estos países el efecto de una ideología del desarrollo sea más contundente, mayor su fuerza interpelativa y más eficaz su función de encubrir las contradicciones y diluir los conflictos.

### **Raíces de la Ideología del Desarrollo**

La tupida densidad de publicaciones, diálogos, conferencias, instituciones y slogans consagrados al desarrollo no deja de señalar la persistencia de un problema real, pero que ha contribuido también a provocar un problema de palabras, una crisis de ideas, y, en definitiva, a embarazar todavía más una ideología del desarrollo, de efectos más nefastos para aquellos países, que sumidos en el subdesarrollo son incapaces de delinear sus políticas económicas y sociales al margen del espejismo desarrollista impuesto en definitiva por los países industrializados.

Desde los años 60 la ideología del "desarrollo" ha hecho una carrera fulgurante en el circuito internacional; pero su función, sus bases y sus medios de propaganda no han sido suficientemente analizados. El inicio de la crisis que ya ha madurado en todo al pensamiento de este tema, y la amenaza de ampliarse, no dejarán de tener repercusiones a nivel de las relaciones internacionales, e incluso de las internas a los países subdesarrollados, en la medida que la ideología del "desarrollo" ha sido, hasta hace poco, el instrumento privilegiado de la integración económica neocolonial del "tercer mundo", y de los sectores marginados de sus países.

La idea de "desarrollo" se arraiga en la Europa del siglo XVIII, como una de las luminarias del "Siglo de las Luces", cuando su expansión colonial se extiende por todo el globo y sienta sus bases de modernidad en América Latina. El bienestar producido con los créditos de las colonias a las potencias europeas contribuye a generar en la conciencia occidental la convicción que el progreso y el crecimiento no tiene límites. Sería supérfluo referirse a las justificaciones aducidas para la colonización en su primera fase (misión civilizadora, humanizadora . . .), o para la segunda que propició las independencias americanas (libertad — libre cambio —, progreso . . .); ellas han sido hartamente analizadas y denunciadas, incluso en sus

formas más actuales (Alianzas para el Progreso, Cuerpos de Paz, Instituto Lingüístico de Verano . . .). Por el contrario, desde la descolonización militar, la idea de "desarrollo" apenas ha sido cuestionada. Hoy la antinómia "desarrollado—subdesarrollado" parece un sucedáneo de las antiguas dicotomías de tinte casi religioso conocidas y practicadas por las grandes civilizaciones: la culturalista de "ciudadano" —griego o romano— y "bárbaro"; la religiosa de "fiel" e "infiel"; la antropológica casi actual de "civilizado" y "salvaje". Hoy las más actuales, las propias de la civilización capitalista, parecen confrontar "Norte" y "Sur", "Alineados" y "No—Alineados", y que recubren la idea implícita de "desarrollados" y "subdesarrollados".

Esto mismo se hace cada vez más evidente respecto de las sociedades segmentadas o segmentos de sociedad que en el "tercer mundo" se sienten excluidos de los beneficios de la gran industria y del capital financiero; allí donde el subdesarrollo es exponente de la desigual distribución de la riqueza, y donde los sectores "atrasados" o "marginados" de los que gozan este tipo de sociedades permanecen extranjeros al desarrollo y por eso mismo se constituyen en sus potenciales destinatarios. En el fondo se trata siempre de ideologemas o de su sinónimo, eufemismos, ya que siempre la ideología trata de evitar las definiciones conceptuales por los derivados o connotaciones más aparentes.

En Occidente la corriente hegeliano—marxista y su correspondencia biológica en el evolucionismo darwiniano concurrirán a robustecer la creencia en el crecimiento ordenado e inevitable de la humanidad. Fácilmente se puede establecer una filiación entre la "misión civilizadora" —que tanto puede enlazar la cruz y la espada como la hoz y el martillo— y el lamentablemente famoso "sentido de la historia" (otro ideologema!). El marxismo ha funcionado hasta ahora como una contestación al interior del sistema occidental (quizás como el mismo freudismo), pero no ha aportado una suficiente contestación del sistema mismo, donde la sociedad funcionaría como un proceso biológico, situando el trabajo—consumo, entendido como metabolismo con la naturaleza, en el más alto nivel de las actividades humanas. Ya se trate de la mano invisible y de las ventajas comparativas de los liberales, o de la planificación centralizada de la victoriosa vanguardia del proletariado y de la división socialista del trabajo, en cualquier caso, se trata de la misma sociedad de la abundancia, en la que el género humano, al término de su evolución, en-



contrará el reposo y la felicidad. En el fondo, siempre regresamos a una visión religioso mesiánica, donde la redención del hombre y su dicha se realizará por la economía (capitalista, socialista o de la ascesis cristiana) a través de una serie de etapas, por las cuales ha de pasar irremisiblemente.

La noción de "desarrollo", característica universalizadora y etnocéntrica del Occidente colonizador, se ha convertido en estos últimos años en una ideología internacional muy bien fundamentada, ya que podía servir de comodín para el difícil entendimiento entre explotadores y explotados. En realidad, la exportación de esta idea de "desarrollo" a los países del "tercer mundo" y su adopción generalizada por ellos favoreció las independencias permitiendo la reproducción de nuevas dependencias. Con extrema facilidad dicha idea ha servido de núcleo fundamental a todas las ideologías políticas y a todos los programas de gobierno de los países del "tercer mundo". La batalla por el desarrollo fue una secuela de la batalla liberadora; y en ningún momento se ha podido, o querido, sospechar que la idea de "desarrollo" fuera el gran alibí para reproducir y agravar las dependencias de manera más flagrante e ineludible. Harto ilustrativo sería analizar los programas de gobierno y los mismos programas electorales de los partidos políticos de la más confrontada tendencia, y ponderar el fetichismo invertido, incluso a nivel semántico, en la idea de "desarrollo", y su sinónima pero ya pasada de moda la de "progreso".

La mayor parte del material ideológico que ha inspirado a los gobiernos "subdesarrollados" ha sido condimentada por las agencias de las Naciones Unidas (BID, FAO, UNESCO . . .), por las relaciones de delegados expertos enviados por los países industrializados, o por una mala asimilación de la vulgata marxista. Que el vocabulario se oriente en términos de "modernización" o que gire en torno al de "acumulación", siguiendo la inspiración liberal o socialista, los programas de desarrollo emprendidos han tenido siempre características comunes: importaciones masivas de equipos productivos e industriales con normas extranjeras; financiamiento de estas importaciones de productos agrícolas, mineros o energéticos. En todos los análisis del "subdesarrollo" siempre se ha considerado como primera causa del mal la falta de capital financiero y técnico. De ahí que la idea fundamental de toda política de desarrollo entre países o entre sectores al interior de los subdesarrollados sea el flujo inicial de capital

y tecnología para salir del anquilosamiento y poner en marcha el proceso de crecimiento productivo y económico. **FLACSO - Biblioteca**

La visión ideológica resulta en el fondo siempre la misma: la humanidad camina hacia la generalización tecnológica; el "tercer mundo" se encuentra en retardo de una etapa que podría recuperar, si sigue las recetas que le extienden las potencias industrializadas. Estas recetas pueden conducir a capitalismo dependientes y por ende subdesarrollados— o, en el mejor y más improvable de los casos, a socialismos, también dependientes y subdesarrollados, que los propios gobiernos considerarán específicos y se precipitarán en llamar "nacionales"; y que no son más que mezclas heteróclitas, que sirven para cubrir las contradicciones de intereses de los diferentes grupos sociales dominantes al interior de los países del "tercer mundo".

Es curioso constatar, aunque ésto sería vasto tema para otro estudio, cómo la ideología del desarrollo ha derivado y encontrado un sucedáneo, en las ideologías "nacionalistas" a partir de los años 40 principalmente en los países latinoamericanos y africanos. El "nacionalismo" ha sido y sigue siendo en aquellos países política y económicamente dependientes la ideología que permite fraguar un discurso (populista) autoengañoso, para enrolar a las masas en un proyecto de desarrollo fundamentalmente no-nacional, o en el que el concepto de autonomía nacional es bien cuestionable.

El desenfreno del desarrollo, la misma obsesión del subdesarrollo y la acumulación ideológica invertida en ambos fenómenos no podía dejar de llamar la atención por más tiempo a una reconsideración crítica del problema.

Con timidez primero, muy poco a poco después, y siempre con árduas dificultades teóricas y prácticas; tanto para expresarse como para plantear alternativas, se ha ido levantando en el decenio pasado una ola de cuestionamientos a la ideología del desarrollo. Minorías casi suicidas, desde las universidades y al interior de muy pocos partidos políticos con perspicacia doctrinal, han comenzado a protestar denunciando ideología y prácticas del desarrollo de los gobiernos del "tercer mundo". Pero los grupos de poder e influencia que manipulan la política, y más aún la po-

lítica económica de los países subdesarrollados, no tienen ningún interés en frenar la carrera desarrollista, y en cambio cuentan con todo el apoyo, incluso popular, para proseguir con la fiesta de los gastos y consumos, que se palpan y se ven, en detrimento de algo tan abstracto como es la profundización de la dependencia, el futuro agotamiento de los recursos nacionales o simplemente una mejor distribución del subdesarrollo del país.

Corrientes de origen diverso han contribuido a preparar el terreno para la crítica de la ideología del desarrollo y su creencia en una marcha ineluctable hacia el bienestar económico de todos los países. La primera aportación ha estado a cargo de los antropólogos y etnólogos, que han mostrado la racionalidad y la armonía de las mal llamadas economías de "subsistencia" de las sociedades primitivas.

Por otra parte, toda una "teoría crítica de la sociedad" (Escuela de Frankfurt), de la que Marcuse se hizo el portavoz más representativo, no ha dejado de juzgar y condenar la imagen de la sociedad de consumo "a la americana" y de su "unidimensionalidad", arquetipo de la ideología del desarrollo.

En fin, una aproximación más rigurosa a la formación social de los países del "tercer mundo", a la articulación de las clases en las sociedades periféricas y sus relaciones con las metrópolis, ha logrado conceptualizar el subdesarrollo en términos de dependencia y explotación, proporcionales muchas veces no a la pobreza sino precisamente a la riqueza y posibilidades de dichos países.

En el fondo nada ha cambiado. Persiste la misma "visión de los vencidos", y los mismos anhelos de progresar a toda costa por la vía de la integración a los mecanismos de crecimiento industrial de los países ricos: consumo de masas, automatización, trabajo parcelario y despilfarro de materias primas. El resultado había de ser inevitablemente el mismo: en su escalada hacia las tierras prometidas de la modernización, el "tercer mundo" se despoja cada vez más, y más aprisa, de sus riquezas energéticas, abandona la agricultura en provecho de los centros industrializados con la esperanza que las nuevas inversiones y préstamos obtenidos —a un costo ininterrumpidamente más elevado— terminarán por otorgarle el secreto del desarrollo económico, de la estabilidad política y de una inde-



pendencia en ambos dominios.

Con todo, la ideología del desarrollo empieza a corroerse, aunque el mal sea todavía latente, aunque las sociedades subdesarrolladas finjan ignorarlo y sus políticas desarrollistas sigan operando como si nada hubiera cambiado. Pero siempre cabe esperar que la paulatina toma de conciencia de los fracasos de estas políticas en el "tercer mundo", junto a los análisis sobre la ambigüedad de los programas de cooperación así como el cuestionamiento del modelo de sociedad de consumo, puedan socavar en el futuro la ideología del desarrollo, descubriendo los verdaderos mecanismos de explotación internacional, que son los que permiten la supervivencia del sistema de consumo masivo en los países industrializados. Sin embargo, una tal toma de conciencia en los países subdesarrollados y la consecuente alteración sustancial de las actuales corrientes de intercambio y cooperación internacional podrían atentar contra el estatuto económico privilegiado tanto de los países industrializados como de los sectores más "modernos" de los países subdesarrollados.

Por eso, los mismos especialistas que ayer enarbolaban la denuncia del desarrollo se apresuran hoy a consolidar ideológica y materialmente, los fundamentos del sistema actual. Y con ello quieren anticiparse a los sectores "duros" y "reaccionarios" de los países industrializados, aunque así sirvan de manera más benévola, pero no menos eficiente a la larga, al sistema establecido. De esta manera, también van más allá que los mismos gobiernos del "tercer mundo", ya que sus análisis y propuestas sobre el desarrollo tienden a dulcificar las contradicciones, aunque sin resolverlas, sobre el desarrollo de la pobreza, el agotamiento de la agricultura, la multiplicación de la miseria urbana.

### **Ideología Nacional del Desarrollo y Desarrollo Rural.**

La división al interior de un país dependiente como el Ecuador entre un sector mayoritario subdesarrollado, y particularmente rural, y las minorías urbanas desarrolladas tiene una doble explicación histórica y estructural. Dichadicotomíaeconómico social es herencia y prolongación del régimen colonial, y consecuencia lógica de la actual situación de neocolonialismo económico, político y cultural en el que perdura el país. En términos dialécticos puédesse afirmar que esta desigualdad entre sectores desarrollados y subdesarrollados dentro del Ecuador no sólo refleja la situación de

dependencia internacional al interior de éste, sino que, también, es la condición de su posibilidad y de su reproducción.

Se comprende así que la ideología del **desarrollo** tenga una particular vigencia y se le conceda una operativa eficacia en un contexto de "desarrollo" como el nuestro. Trazar la historia de la ideología del **desarrollo** en el Ecuador supondría ir deshilvanando la racionalidad y el discurso que se generan con la independencia, se tematizan con la revolución liberal, pasan por la Reforma Agraria, y alcanzan con el boom petrolero es estatus de programa nacional, para cualquiera que sea el tipo de gobierno de turno. Y en este sentido, las políticas estatales en el Ecuador se han caracterizado en el último siglo por concepciones y orientaciones desarrollistas de la sociedad, basadas en la producción y comercialización de aquellos productos que permitían una más dinámica y rentable articulación al capital internacional. Y por ello, la historia económica ecuatoriana aparece marcada por la sucesiva gestión de las clases dominantes de los diferentes **boom**: cacaotero, bananero, petrolero.

Lo que nos parece importante en esta simplificación de la moderna historia económica nacional no es tanto la gestión misma del desarrollo cuanto la conciencia e ideología nacional que se han ido gestando en el transcurso de las diferentes etapas, y que han constituido el presupuesto y los componentes de un proyecto social liderado por las clases dominantes y administrado por el aparato estatal: las políticas nacionales de desarrollo y la ideología incorporada a ellas.

La ideología del desarrollo no se limita, y de hecho se presenta cada vez menos, como un discurso encubridor de la realidad nacional; muy al contrario, aparece con una progresiva competencia, y con todas las pretensiones de un análisis científico, y las garantías técnicas para resolver los problemas por ella misma planteados. Sin embargo, las marcadas desigualdades entre desarrollados y subdesarrollados siguen pasando por ser meras cuestiones de atraso que una administración laboriosa puede corregir, acelerando el ritmo de crecimiento. Las grandes diferencias entre regiones, entre sectores económicos o entre grupos sociales ricos y pobres, y las tensiones que de ellas se derivan sin dejar de ser percibidas continúan a ser tratadas como simples consecuencias de acciones cuya orientación política se discute. La ideología sigue sin captar el menor indicio de una estructuración de la sociedad.

Pero la ideología del desarrollo sí elabora una racionalización universalizante con la doble función de preservar el orden, al mismo tiempo que, representando los objetivos e intereses de las fuerzas dominantes o en ascenso, los proponen como objetivos y programa de toda la sociedad.

La modernización del Estado en las actuales condiciones del capitalismo nacional le ha permitido mayores posibilidades para desempeñar uno de los aspectos de su racionalidad, que es la de representar las relaciones entre las clases. Dentro de esta racionalidad entran las políticas de desarrollo hacia los sectores marginados y explotados, las cuales aparecen muchas veces en contradicción con los intereses de los sectores dominantes, y explotadores, de los cuales el mismo Estado no deja de ser el garante y representación. En este contexto la ideología del desarrollo se complejiza en sus términos y en su práctica, y va a reflejar las mismas contradicciones de las que es exponente y respuesta a la vez.

No es por eso extraño que el Estado haya complejizado sus estructuras, aparatos y funcionamiento, creando instancias y prácticas paralelas, que particularicen sus políticas de desarrollo, las departamentalicen, y poder así mantener un discurso con perspectivas sociales. En esta etapa es cuando la ideología estatal sobre el desarrollo se institucionaliza, llegando a convertirse en aparato de Estado: CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal), PREDESUR (Programa de Desarrollo del Sur), SEDRI (Secretaría de Desarrollo Rural Integral), son organismos que no se limitan a producir o difundir una ideología, sino que organizan toda una práctica de Estado, adquiriendo así la concreción de una realidad incontestable: presencia de funcionarios, servicios acordados, espectaciones suscitadas . . . Con todo esto el desarrollo deja de ser un discurso, una mera idea o sentimiento, para transformarse en el instrumento de una relación con la que simultáneamente se trata de salvar y se encubre la distancia entre esa parte de la sociedad nacional que representa el Estado desarrollista y el resto subdesarrollado del país.

## **IDEOLOGIA Y DESARROLLO RURAL**

El actual desarrollo del capitalismo en el Ecuador no pasa ciertamente por el desarrollo del agro, y mucho menos por aquellos sectores campe-



sinos hacia los que precisamente se orientan o pretenden orientarse las políticas de desarrollo del Estado. Esta contradicción de fondo de lo que serían los programas de desarrollo estatales no tendrían por qué caracterizar de ideológicas una práctica, sino fuera en la medida en que ellas tratan de encubrir dicha contradicción. Tal "encubrimiento", componente esencial de la ideología, no significa necesaria y simplísticamente una negación u ocultamiento de las contradicciones; es suficiente el hecho que trate de resolverlas no por una transformación de las condiciones que las producen sino atenuando sus efectos y consecuencias. Es en este sentido muy general que las políticas de desarrollo rural del Estado pueden ser conceptualizadas como ideológicas.

Esta ideología de Estado desempeña además una función interpretativa, cuyos dividendos políticos en la actual coyuntura democrática del país no son insignificantes, tiene el doble efecto de generar una adhesión autoidentificadora capaz no sólo de homogeneizar a todos los sectores marginados, a los que se dirige, sino también de asociar a estos a un proyecto nacional unificador más allá de la misma marginalización y de las diferencias de clase. Función social del desarrollo ha sido la de transformar todos los conflictos populares en una lucha por el progreso, manteniendo la esperanza de los campesinos, mientras no sea posible elaborar los instrumentos que los sustraiga de su pobreza.

Así, el desarrollo rural ofrece al Estado el mecanismo privilegiado para la captación de un clientelismo político en uno de los sectores más amplios, y en cierta manera más heterogéneos, de la población del país. Este espacio, que los partidos de izquierda no han sabido o podido ocupar por restricciones doctrinales o por su incapacidad metodológico estratégica, ha sido aprovechado por los diferentes aparatos estatales para proveerse de una compleja red de consenso y adhesiones. A este nivel, las prácticas desarrollistas del Estado presentan una apariencia desideologizada, que se traduce en fuertes y diversificadas inversiones, en una gran eficiencia por promover mejoras y dotar de servicios a las áreas campesinas marginadas, y en una real voluntad de mejorar las condiciones de los grupos más necesitados.

Con todo, y ahí reside la contradicción ideológica de las prácticas de desarrollo del Estado, los objetivos propuestos y los medios emplea-

dos de ningún modo abordan los niveles y relaciones estructurales, que determinan las desigualdades de los sectores campesinos y su condición de subdesarrollo y explotación, de la que el mismo Estado es responsable en cuanto garante y gestor en última instancia de la totalidad socio-económica vigente en el país.

Aunque también se puede observar una diferencia entre el discurso de los partidos políticos y las prácticas estatales sobre el desarrollo rural, dicha diferencia se sitúa más bien en la discontinuidad del lenguaje, de lo implícito a lo explícito. Todos los partidos, cualquiera que sea su color doctrinal, inscriben su concepción del "desarrollo rural" en un doble contexto: el de la exportación e industrialización de la producción agrícola, y el de una elevación de la productividad para el mercado y consumo internos. Si el factor social interviene en ocasiones como componente del desarrollo del agro, nunca pasa de ser un enunciado genérico, sin que se llegue a dilucidar hasta qué punto o de qué manera el aspecto social supondría un replanteamiento crítico de los objetivos y metodología generales del desarrollo, y un cuestionamiento de la estructura político económica del país, que lo relativiza y hasta contradice.

Ciertamente que las políticas estatales hacia el agro se enuncian, planifican y programan en términos generales, pero su ejecución obedece a criterios discriminados según los distintos sectores (agro-industrial, agro-exportador, grandes y medianos propietarios y campesinos) y de acuerdo a razones económicas (productividad, renta de la tierra, mercado) y políticas (en respuesta a intereses de grupos dominantes o de presión, o a la solución de reales o potenciales conflictos sociales). Tanto en términos de programas generales, como de acciones son siempre los sectores más capitalizados o más diferenciados quienes más y mejor se benefician de las políticas estatales de desarrollo agropecuario.

Por otra parte, los Programas de Desarrollo aparecen como una sustitución y compensación al fracaso de la Reforma Agraria; y en tal sentido constituye una práctica ideológica de las clases dominantes como de las políticas del Estado. Sin resolver el problema fundamental del reparto de la tierra para la "cuestión campesina", los proyectos de desarrollo tienen el triple efecto de: amortiguar las reivindicaciones de las comunidades rurales y sus presiones sobre tierras no expropiadas; proporcionar al Estado espacios para sus políticas integracionistas y clientelares; bajo el

doble objetivo de "elevar la productividad y crear mejores condiciones de vida" tienen más bien a dinamizar las posibilidades de ciertas zonas que pueden surtir los mercados internos regionales, que a mejorar las estructuras productivas de los sectores campesinos más necesitados. Con ello se resuelve el problema económico social de fondo de mantener una política de bajos precios que no afecten los salarios mínimos.

A pesar de su ineficacia para resolver el problema del subdesarrollo campesino del país, y de que en ciertos casos sus mismos programas de desarrollo rural tienden a profundizar la brecha de la misma diferenciación campesina, las políticas estatales han tenido como consecuencia el abrir o ampliar las expectativas de los campesinos frente a las posibilidades del Estado para cubrir una serie de necesidades y requerimientos con los que el mismo Estado ha identificado el desarrollo: alfabetización, postas sanitarias, dotación de servicios, etc.

Como todo discurso ideológico, el del desarrollo rural se encuentra intensamente semantizado y fuertemente publicitado en función de su consumo; consumo destinado hacia las masas populares y campesinas, hacia los sectores más socializantes del país, y hacia esa imagen que una democracia progresista debe mantener nacional e internacionalmente, ya que constituye uno de los soportes de su estabilidad. Así, cuáles sean los contenidos o términos del desarrollo será definido por el mismo discurso, que versará principalmente sobre aquellos rubros de fácil consumo, consumo por supuesto ideológico, induciendo la demanda en función de la oferta. Y por ello, las "necesidades sentidas" de las masas rurales serán fácilmente manipuladas.

Si las políticas estatales de desarrollo rural son ideológicas es sobre todo porque ellas suponen un abordaje parcial del subdesarrollo agrario del país, el cual, aunque resultante de unas condiciones y estructura productiva muy deficientes y depauperadas, y consecuencia de siglos de explotación, se encuentra fundamentalmente determinado por la estructura económica y política dominante. Respecto de ella, y efecto de su dominancia, las economías campesinas se hallan simultáneamente, y por la misma lógica, en situación de subdesarrollo y de explotación, y también como las destinatarias principales de las prácticas y discursos desarrollistas del Estado.



Al considerar el discurso del **desarrollo** como ideología dominante, y que como tal exprese dentro de las prácticas del Estado las relaciones entre las clases, no significa que los diferentes grupos dominantes de la sociedad entiendan el **desarrollo** de la misma manera; muy al contrario, es en su comprensión e interpretación de él que se revelan las diferencias y contradicciones. Basta para ello comparar las declaraciones de los diferentes Partidos Políticos sobre el "Desarrollo Rural". Pero precisamente al nivel ideológico el discurso del desarrollo, y muy concretamente del desarrollo rural, constituye el espacio donde es posible una alianza de hegemonía y dominación de los grupos en el poder, y también de interpelación y de adhesiones de las clases dominadas por todos ellos. Y por esta específica razón la ideología del desarrollo representa así el "cemento" de mejor calidad, que cohesionando toda la estructura social y política encubre sus contradicciones internas, y es capaz de conjugar un consenso entre las clases dominantes y dominadas. Y en torno a él se origina y reproducen los clientelismos económico-políticos que prestan a la verticalidad de las relaciones sociales una apariencia horizontal.

A pesar de las limitaciones de la Reforma Agraria el Ecuador en extensión y radicalidad, y a pesar de que no hubo un partido o gobierno como el MNR de Bolivia o el PRI mexicano, cuya política agrarista significara un liderazgo de las masas campesinas, el Estado ecuatoriano a través de sus planes y programas de desarrollo rural trata de sustituir la figura del antiguo hacendado en su función patronal-clientelar y organizativa de los sectores campesinos. El gamonal no sólo organizaba la explotación de la producción de los comuneros, sino que aseguraba todo un sistema de relaciones sociales y rituales, en definitiva de orden y a dependencia, que lo convertía en patrón y padrino al mismo tiempo de la comunidad o comunidades a él sujetas. Desaparecida la representación del gamonal, el Estado desempeña en parte con su presencia desarrollista el papel de padrino, captando las relaciones clientelares que aquel mantenía con los campesinos, constituyéndose sino en el líder sí en el interlocutor, y en el árbitro, privilegiado de los movimientos y reivindicaciones de los grupos sociales rurales.

El desarrollo rural, dentro de los límites y características en que lo practica el Estado, tiene como efecto ideológico inmediato el apaciguar las reivindicaciones campesinas, e indirectamente el de crear las condiciones socio-económicas y políticas, que si no impiden por lo menos hagan

más difíciles dichas reivindicaciones, o que éstas no sobrepasen las fronteras de lo negociable.

Las políticas de desarrollo rural del Estado desempeñan una función ideológica más sutil al transformar los contenidos reivindicativos del campesinado, al irlos reformulando a través de sus propuestas desarrollistas, cuyos efectos van induciendo nuevas y diferentes modalidades a las demandas. Así, por ejemplo, las reivindicaciones de los campesinos tienden a agotarse en la solicitud de servicios, y más en su número que en la calidad de ellos, y que si bien a los campesinos no les resuelven el problema de fondo de su subdesarrollo, al Estado le dejan, por lo menos, un beneficio de inventario, y el mantenimiento de una relación. A este rubro pertenecen todas las concesiones en infraestructura, escuelas, casas comunales, postas sanitarias, electrificación, agua . . .

En determinadas circunstancias o en determinadas regiones o sectores campesinos las políticas de desarrollo rural del Estado pueden ser sujetas a serias confrontaciones y críticas de los mismos destinatarios, los cuales con una cierta conciencia política pueden llegar a exigir la gestión más o menos completa del programa de desarrollo estatal, y discutir sus procedimientos. Si bien ésto es posible por las actuales características del Estado ecuatoriano, y por el nivel alcanzado por la lucha de clases y por el movimiento campesino en algunas zonas, sin embargo, la crítica y el conflicto se dan al interior del marco del desarrollo propuesto por el Estado, y así la misma negociación sigue siendo ideológica de ambas partes, ya que ni se llega a cuestionar la idea misma de desarrollo y sus contenidos de fondo del lado de los campesinos, ni del lado del Estado se piensa en modificar la estructura socio-económica que limita cualquier programa de desarrollo rural.

Son estas condiciones de la relación Estado-campesinado las que hacen ideológicas tanto las prácticas del más ambicioso desarrollo rural como las más radicales reivindicaciones campesinas. Si, como ya se decía, el desarrollo rural propuesto por el Estado tiene como efecto, sino como objetivo, desmovilizar al campesinado sobre todo en su lucha por la tierra, por mucho que responda a una de las más profundas necesidades del campesinado, no constituye la base de su explotación; el énfasis del análisis y de la lucha no debería situarse tanto en el desigual reparto de la tierra sino

en los mecanismos profundos, estructurales, que provoca esta desigualdad y la acentúa progresivamente. Mientras la estructura agraria se encuentre dominada por el mercado capitalista, la tendencia inevitable será la diferenciación del campesino. Con todo, las reivindicaciones por la tierra pueden constituir un momento estratégico de la lucha, y sobre todo la condición de posibilidad de una reproducción campesina. Pero es precisamente este nivel político de la reivindicación que los programas estatales de desarrollo rural tienden a anular o impedir.

Al no haber en el Ecuador un partido oficial con un amplio poder de convocatoria ni un esquema de partidos hegemónicos capaces de intermediar política y administrativamente los intereses y propuestas del Estado entre las masas campesinas, los planes y programas de desarrollo aparecen como una "estructura de mediación", que a cargo de los diferentes aparatos de Estado aseguran y tienden a consolidar su presencia entre los sectores rurales. Todo un ejército de representantes estatales y paraestatales, que cubren la variada gama de los técnicos hasta los promotores de todo tipo, operan tanto la influencia del Estado en los espacios campesinos como la dependencia de estos a sus diferentes instituciones.

Esta manera de organizar la presencia del Estado en los sectores rurales tiene el efecto de resolver más administrativa que políticamente las relaciones con el campesinado, dando a las reivindicaciones de éstos un contenido más de negociación que de conflicto. Por otra parte es éste vacío de participación política el que recluye al campesinado, sobre todo de la Sierra, dentro del escenario de sus propias comunidades o de los ámbitos parroquiales. Por ello el Estado no necesita tanto un sistema de control político para mantener al campesinado excluido de toda participación del poder, sino de una serie de mecanismos de tipo administrativo, articulados a su práctica e ideología desarrollistas, y que son los encargados de clientelizar al campesinado: tales son, principalmente, el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización), el MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), el INERHI (Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos), el BNF (Banco Nacional de Fomento).

En este sentido, el desarrollo rural, como una práctica ideológica de Estado, parece desempeñar la función de esa "estructura de mediación", que no sólo representa un control ideológico político sobre el campesinado sino que al mismo tiempo, e indirectamente, constituye un ins-



trumento adecuado para las políticas integracionistas del Estado y para la penetración del capital en el agro.

Si la ideología del desarrollo puede prender fácilmente en los sectores campesinos no se debe tanto a la conciencia subjetiva del campesinado, en cuanto falto de dotes políticas y revolucionarias, sino a la determinación objetiva de esa conciencia por el modo de producción propia del campesinado. Si a la caracterización política del campesinado, descrita en términos generales por Marx en *El 18 Brumario*, se añaden las condiciones socio—culturales de marginalización y dependencia en las que viven los grupos indígenas campesinos de la Sierra en el Ecuador, su aislamiento político, los controles administrativos a los que se ven sujetos y los procesos de fractura sufridos por sus formas organizativas, fácilmente se puede comprender que tanto la representación del Estado como su poder interrelativo a través, precisamente, de sus prácticas de desarrollo operen efectos de adhesión, algunos de carácter sustitutivo de ancestrales representaciones entre los campesinos indígenas.

Así se explica también que la ideología del desarrollo actúe dentro de orientaciones nacionalistas y populistas, que el Estado, en ausencia de líderes con carisma de masas, trata de monopolizar con procedimientos quizás no muy espectaculares pero sí más permanentes y duraderos.

La racionalización no es ajena a una ideología del desarrollo sino una forma superior en la que puede llegar a enunciarse su discurso. Ahora bien, el proceso de racionalización de dicho discurso ideológico viene determinado por las condiciones en donde tiene lugar y por sus mismos requerimientos interrelativos. Por otra parte, lo ideológico no se agota ni en los contenidos del discurso ni en sus formas, sino que considerado como parte de la estructura global de una sociedad trasciende todas sus prácticas, y en el caso del Estado, la organización y funcionamiento propios de sus aparatos.

Esto es importante ya que permite una distinción no sólo entre la racionalidad inscrita o superpuesta en los discursos—prácticas y la estructura ideológica que sirve de soporte, sino también entre las intencionalidades o los objetivos adjudicados a las políticas de desarrollo y la ideología inherente a los medios y procedimientos del desarrollo ejecutado por el Estado, y cuyos efectos pueden ser independientes de los objetivos, y

hasta en contradicción con ellos.

Este aspecto concierne de manera particular a quienes al interior de las mismas instituciones del Estado, y por opciones político teóricas actúan como funcionarios disfuncionales del Estado, no tanto en detrimento de la propia eficacia y competencias sino tratando de imprimir a las políticas estatales de desarrollo una orientación e incluso contenidos, que responderían más a las necesidades más fundamentales de las masas populares que en beneficio de aquellos intereses generales del Estado, y que no obligatoriamente pasan por los de aquellas. En este sentido hay que considerar que las prácticas, proyectos y programas, de desarrollo rural tienen una racionalidad propia, que va más allá de las intencionalidades y enunciados que se le pueden prestar. Por esta razón, ni el diseño del proyecto ni los procedimientos de su implementación llegarán a contrarrestar la orientación vertical del desarrollo rural del Estado; la organización y participación campesinas al ser de una u otra manera inducidas difícilmente significarán una movilización autónoma en la prosecución de objetivos diferentes y aun contrapuestos a los del Estado.

Por eso mismo, algo característico al proceso de racionalización de la ideología del desarrollo es la adopción y apropiación por parte del Estado —y por las mismas clases dirigentes; lo constatamos al analizar el lenguaje de los partidos políticos hablando de “desarrollo integral”, “equilibrado”, “autónomo” . . .— de aquellas propuestas alternativas de entender y practicar el desarrollo rural. Esta capacidad que tiene el Estado de asumir ciertos planteamientos y metodologías de desarrollo rural generados con frecuencia al margen de sus aparatos, no se debe tan sólo a la modernización del Estado y a sus posibilidades de integrar en su seno elaboraciones teóricas o “intelectuales orgánicos” de la izquierda que expresen esa situación de conflicto entre las clases sociales, sino a una comprensión del Estado menos como una instancia político administrativa del desarrollo que como ámbito donde incluso lo alternativo a sus prácticas es producido y representado como un reto al que el mismo Estado no es ajeno.

Cabe preguntarse si lo “alternativo” de planteamientos y metodologías de desarrollo no deja de ser ideológico en cuanto que es formulado en referencia a las prácticas usuales del Estado, y en tal sentido el posible cuestionamiento que suponen se limita a la modalidad y los contenidos —cómo

y qué desarrollar— pero sin llegar a contestar el hecho mismo del desarrollo y sus razones de fondo —el por qué y para qué.

Lo que, en fin, se presenta como “alternativo” en el desarrollo, en la medida en que no entra en inmediata y directa contradicción con los intereses de las clases dominantes y los planes más generales de las políticas del Estado, puede ser recuperado por éste, tanto más si dicha recuperación se sitúa al nivel del discurso, de los planteamientos y objetivos, sin que ello afecte a los procedimientos y consecuencias del desarrollo rural, y cuyas repercusiones podrían cuestionar la estructura socio económica más global.

Y es por esto mismo consecuente que algunos teóricos del desarrollo rural, los cuales son capaces de integrar en sus propuestas las reivindicaciones e intereses campesinos que a la larga no sean contradictorios o excluyentes de los intereses del capital, pueden ser rescatados por las prácticas “no—usuales” del Estado en la formulación e incluso implementación de sus políticas desarrollistas.

Con todo, es preciso reconocer que tanto la presencia de funcionarios progresistas dentro de los aparatos de Estado como el mayor o menor recurso de éste a “prácticas no—usuales” nunca llegan ni a revisar ni a poner en cuestión el problema de fondo del desarrollo rural en un país subdesarrollado, donde el desarrollo mismo del capitalismo comporta el subdesarrollo de los sectores campesinos.



---

# **LAS POLITICAS AGRARIAS: VERSION ESTATAL**

**CARLOS ARROBO**

---

**A**l promediar el primer semestre de 1982, la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona con sede en Guayaquil encabezó una tenaz y virulenta campaña de prensa en contra del Ministro de Agricultura. El discurso de los dirigentes de las cámaras no dejaba apreciar el fondo de los cuestionamientos. No aparecían reivindicaciones concretas. Simplemente se podía apreciar que el Ministro no gustaba. Que no le tenían confianza.

Ahora son los ganaderos los que con puntualidad cotidiana publican "emplazamientos" al Ministro. Esta vez la reivindicación es clara: el precio de la leche. Pero el fondo del enfrentamiento tampoco se transparenta. Por eso el emplazamiento diario empieza en un día feriado seguido de "puente" no laborable y nuevos feriados. No se trata de lograr con eficacia la reivindicación. Hay que echar al Ministro. No inspira confianza.

Es curiosa la recurrencia del tema de la confianza en la argumentación y en las quejas de los productores agropecuarios. Se les ha podido oír en la televisión. El Ministro es un buen tipo pero no le tenemos confianza. ¿Por qué? Junto con la crisis de confianza hay una crisis de

“seguridad”. Se reclama seguridad. No hay seguridad para trabajar en el agro. ¿Qué es ésto de la seguridad?

Confianza y seguridad. Bien podríamos atrevernos a buscar el substrato material, la naturaleza de los procesos sociales que subyacen a las que parecen manifestaciones reflejas en la ideología de estos sectores sociales. Sin tomar por hoy ese reto apuntaremos aspectos que nos parecen pertinentes al propósito de estas líneas.

Las reiteradas expresiones de confianza del Presidente en su Ministro de Agricultura no bastan para dar cuenta de la capacidad de sobrevivencia del alto funcionario pese a los constantes embates. Hay que mirar el conjunto de los sectores sociales y de los grupos agrarios. Veremos allí silencios elocuentes y a veces actitudes explícitas de ciertos sectores frente a la pugna. Advertiremos allí una crisis de representatividad en los gremios que agrupan a los agricultores y ganaderos, que refleja a su vez la esclerosis de esos mamotretos que ha retardado su capacidad de respuesta frente a los cambios que se han producido en el peso e interrelación de los actores sociales en el campo al empuje de los cambios de la última década.

La cantaleta de la seguridad puede estar entonces reflejando la nostalgia de mejores días en que el señor serrano y el próspero exportador podían “confiar” en el amigo y llevarle resoluciones y acuerdos ministeriales “ya hechitos” para la firma. Puede estar reflejando también el sentimiento de incomodidad no exento de un vago terror ante la aparición y consolidación de nuevos grupos sociales que entran a disputar el dominio hegemónico y buscan inclinar a su favor los aparatos e instrumentos de política del Estado. La pérdida del sentimiento de omnipotencia.

Pero junto con la longevidad del Ministro salta a la vista la persistencia de sus detractores que en el último tiempo han tejido una ofensiva con prolijidad casi oriental. El conflicto, según es claramente apreciable, reborda el plano técnico. En el fondo no se trata de toneladas métricas más o menos, ni de cual es el año desde el cual deben medirse los cambios en la producción y la productividad. En el fondo, el otro fantasma que atemoriza a los gemebundos es “la ideología” del régimen. Infaltablemente se habla de tendencias socializantes o comunizantes, se acude al ejemplo de

Chile y otros países en donde la democracia cristiana ha sentado sus reales y se pone a todos en alerta ante la inminente liquidación de la agricultura y la ganadería a manos del gobierno.

Es pertinente, entonces, interrogar cuál es la visión oficial acerca de la política agraria.

## **SUPUESTOS DE LA POLITICA AGRARIA**

### **Cambio en el ingreso global y por habitante entre 1970 y 1978**

El tránsito de un ingreso global de 45.200 millones de sucres y de un ingreso por habitante de 283.4 dólares en 1972, a un ingreso global de 185.500 millones de sucres, y a un ingreso por habitante de 951.2 dólares en 1978, es considerado como un factor de primera importancia en los cambios que el petróleo induce en la economía y la sociedad ecuatoriana y que a su vez exigen cambios en el comportamiento del sector agropecuario.

Se percibe como efecto central de este tránsito, el que se produce a nivel de los ingresos y de la estructura de la demanda.

### **Aceleración de la aplicación del modelo urbano – industrial implícito.**

La distribución geográfica de la población sufre cambios importantes. El crecimiento de las ciudades responde a procesos migratorios campo-ciudad impulsados por el auge de la construcción, la inversión pública en obras de mejoramiento urbano, que coyunturalmente absorben parte de la fuerza de trabajo que el modelo predominante expulsa del campo.

Pero junto a ese fenómeno se percibe también el crecimiento y el aumento de significación económica de una "clase media ciudadana". Esto supone un impacto tanto en el volumen de la demanda cuanto en sus características cualitativas. La presión de la propaganda en los medios de comunicación, la invasión del mercado por parte de la producción transnacional no se habrían justificado si no se hubieran dado condiciones idóneas a nivel del mercado.



Pero hay aún un factor adicional, impulsado por la monetarización de los ingresos petroleros, que es el relativo a la inversión pública en obras de infraestructura. La ampliación de los mecanismos de comunicación ejerce notable influencia en las exigencias de respuesta al sector agropecuario no sólo en tanto se acelera la circulación de la información y la propaganda, sino en cuanto la apertura y mejoramiento de redes viales intensifican los flujos de mercancías y fuerza de trabajo. Se considera por ejemplo que la gran difusión del consumo de arroz en la sierra es un efecto de la intensificación de la intercomunicación vial Sierra—Costa.

Los efectos del factor considerado no deben ser vistos solamente en tanto la demanda urbana se expande y diversifica sino también en cuanto ciertos patrones de consumo se modifican también en el medio rural.

### **Cambios profundos en la magnitud y estructura de la demanda interna de alimentos y productos de origen agropecuario.**

Es indudable la transformación que ha ocurrido en el mercado interno.

Un proceso muy visible es el de la diversificación del mercado interno. Este proceso comporta no solamente la constitución de un segmento constituido por demandantes de altos ingresos que han ido exigiendo la paulatina constitución de una oferta correspondiente, sino también el incremento de la demanda de ciertos rubros tradicionales que se debe sobre todo a la expansión de los ingresos de las clases medias urbanas. Tal es el caso de la expansión del consumo de proteínas de origen animal y de grasas y aceites, que produce cambios correlativos en el comportamiento de la demanda de otros productos intermedios (vgr. maíz duro, palma africana, soya, etc.).

El segmento de mercado de ingresos altos ha permitido el desarrollo de ciertas líneas agroindustriales y en algunos casos la aparición de modalidades de integración que concentran en la misma firma la producción primaria, la transformación, la explotación de subproductos, el envasado y hasta la distribución final. La presencia en esos casos de cadenas cortas de intermediación genera altas tasas de rentabilidad.

El aparato productivo agrario sufre importantes modificaciones para

readecuar la oferta en magnitud y en estructura. En este sentido la reflexión que sustenta el diseño de las políticas considera estos factores:

## **1. Competencia por factores y recursos productivos.**

En la competencia entran todos los factores. Hay una competencia, en consecuencia, de carácter espacial: las tierras próximas a los mercados en lugar de privilegiar la producción de materia vegetal verde, ceden el paso a los pastizales para la producción de carne y leche. El incremento de la superficie sembrada de palma africana, soya, maíz duro, maní, debe ser vista también en términos de competencia por el recursos tierra con otro tipo de productos.

Hay también una competencia en lo que tiene que ver con los otros factores: fertilizantes, agroquímicos, energía, financiamiento.

Un análisis de su distribución demostraría en qué medida nuevos volúmenes van destinándose a los nuevos rubros de producción en detrimento de otros.

## **2. Cambios en la asignación de factores y recursos.**

Estos cambios tienen que ver con aquellos factores que maneja el Estado: el crédito, la asistencia técnica, los precios, los subsidios. El papel del Estado en la asignación de estos recursos se visualiza más como el de coadyuvante a la profundización de las tendencias dadas que como el de rector o moderador del comportamiento de los actores y factores de la producción.

Una revisión de los presupuestos de la política agraria, se cierra con la presentación de los principales cambios de la oferta de productos agropecuarios inducidos por los cambios en la estructura de la demanda. Para esta presentación, se asume el período 1970—1978, pues ese es el período analizado para el señalamiento de los lineamientos de política agraria del nuevo gobierno democrático.

### 3. Cambios en el componente energético—alimenticio de la producción.

#### Cambios en las Proteínas

Como ya se señaló, la producción de proteínas de origen animal, se incrementa en desmedro de la producción de las de origen vegetal. Veamos al respecto las cifras manejadas:

#### a) Incremento directo en proteínas de origen animal:

	1970	1978
Carne Bovina (T.M.)	53.900	84.600
Carnes de Aves (T.M.)	7.400	21.500
Leche (miles de lts.)		871.100
Huevos (T.M.)	11.600	19.800

#### b) Incremento indirecto en alimentos balanceados para la producción animal.

Esta tendencia es concomitante con la anterior, pues la expansión de la oferta de cárnicos, especialmente de aves, exige un incremento de la producción de alimentos balanceados. El dato respecto al crecimiento en toneladas métricas del maíz duro, por ejemplo, revela que el volumen se incrementó de 10.500 T.M. en 1970, en 136.500 T.M. en 1978.

#### c) Decrementos en las proteínas de origen vegetal.

Esta tendencia se expresa en cultivos como lenteja, arvejas, habas, fréjol, que precisamente tienen su origen en la agricultura no netamente comercial. El dato para fréjol, por ejemplo, indica que se pasó de 69.300 toneladas métricas en 1970, a 26.600 en 1978.

El decremento de este rubro —vital en la dieta popular— puede correlacionarse con el incremento en el consumo de hidratos de carbono.

Hay que mirar en este sentido el comportamiento de esos rubros, que revelan cambios en los hábitos de consumo en detrimento del nivel



nutricional de los grupos afectados.

### **Cambios en grasas y aceites**

La fuerte aceleración de la demanda de estos rubros ha determinado no solamente un vigoroso crecimiento de la producción nacional de soya y palma africana, sino también un crecimiento de las importaciones de soya en grano y aceite de soya crudo y refinado. Los datos pueden verse a continuación.

a) Incremento directo en la producción nacional:

	1970	1978
Soya (T.M./gramo)	600	25.400
Palma Africana (T.M./fruta)	21.100	124.800

b) Incremento en las importaciones de aceites y materias primas.

	1970	1978
— Soya en grano (T.M.)	12	500
— Aceite de soya (crudo y refinado) (T.M.)	9.700	21.200

### **Cambios en hidratos de Carbono.**

En estos rubros se consideran algunos fenómenos significativos: el incremento del consumo de derivados del trigo, que se produce a expensas del incremento de las importaciones, estimuladas a su vez por el subsidio establecido en 1974; subsidio que a su vez permite mantener bajo el precio de la harina y de los productos que, a más del pan, se fabrican con ella: fideos, galletas, etc. que entran a formar parte de la dieta popular. Los fideos y galletas penetran aún en los grupos pobres rurales en desmedro de prótidos tradicionales. El precio y la facilidad de cocción —que supone un ahorro de energía— se manejan como factores explicativos de estos cambios.

**4. El incremento del trigo importado y el bajo precio del nacional desestimulan la producción de éste último, que acusa un sensible descenso.**

Se nota por otra parte, un incremento en el consumo de azúcar que se expresa también en el incremento sustancial del consumo de embotellados que usan el dulce en los grupos populares urbanos, el pan y la cola, conforman el menú del mediodía y simbolizan esta tendencia en la oferta y demanda de hidratos de carbono.

Veamos los datos.

**a) Incremento directo en harinas de trigo y derivados.**

	1970	1978
– Incremento de importaciones de trigo (subsidio) T.M.	78.800	196.400
– Decremento en trigo nacional (competencia en precio) T.M.	81.000	28.900

**b) Incremento directo en azúcar y derivados**

	1970	1978
Caña de azúcar (T.M.)	2.800.000	3.900.000

Frente a estos rubros de incremento neto, se observa un decremento en tubérculos y raíces y en maíz suave éste es, el dedicado a consumo humano. Las cifras pueden revelar una cierta sustitución en materia de hidratos de carbono de los productos tradicionales por las nuevas líneas cuyo incremento se señaló. El arroz, cuya importancia política es evidente en cuanto integrante infaltable de la dieta popular, ha manifestado en el período más bien un comportamiento errático. Crisis de sobreproducción que ocasionaron en el siguiente período desabastecimiento interno y necesidad de importar, para luego producirse una recuperación y hasta exportaciones esporádicas, dan cuenta de ese comportamiento.

Revisemos los datos.

c)	Comportamiento errático de arroz en cáscara.		
		1970	1978
	Arroz en cáscara (T.M.)	246.600	225.200
d)	Decremento directo en tubérculos y raíces.		
		1970	1978
	— Papas, yucas, camone, melloco T.M.	818.500	583.000
e)	Decremento directo de maíz suave.		
		1970	1978
	— Maíz suave (T.M.)	167.900	39.200

#### **Cambios en frutas y hortalizas.**

Entre los dos años considerados se observó un incremento importante en el rubro frutas, pero un comportamiento muy irregular en la oferta de hortalizas. Los datos son los siguientes:

		1970	1978
a)	Incremento en frutas (T.M.)	325.100	860.300
b)	Comportamiento errático en hortalizas (T.M.)	159.900	107.000

En el marco de estos supuestos y de estas tendencias —si hemos de confiar en las estadísticas nacionales— se inscribe la estrategia y los lineamientos de política del régimen expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 1980—1984.

Los objetivos explícitos del plan para el sector rural pueden resumirse así:



- a) Crecimiento acelerado de la producción y la productividad agropecuaria al igual que de los ingresos que se generan en el sector.
- b) Mejoramiento substancial de la distribución de los recursos productivos y de los ingresos del sector, empezando por una distribución más equitativa de la tierra, agua y demás recursos productivos, así como de los ingresos que genera su utilización.
- c) Mejoramiento de la capacidad de generación de empleo y de ingresos en el sector. Se busca estabilizar la tasa de migración campo-ciudad a través del empleo agrícola y la revisión de la tecnología convencional ahorradora y expulsadora de mano de obra.
- d) Desarrollo espacial más equilibrado: ocupación ordenada de espacios vacíos y susceptibles de incorporarse al proceso productivo y la reorganización de los ya ocupados cuyos recursos pueden ser mejor utilizados. Énfasis en la conservación y recuperación de los recursos renovables.
- e) Relación interesectorial más articulada entre la agricultura, la industria, el comercio, la banca, el resto de los sectores productivos, los centros de investigación y enseñanza, los servicios de apoyo a la producción y los de mejoramiento rural.

Interesa mirar cómo los objetivos generales del plan tienden a concretarse al momento de establecer estrategias y asignar recursos.

El señalamiento de estrategias se apoya en una clara distinción entre los programas de fomento agropecuario dirigidos a los distintos segmentos productivos, y los programas dirigidos al campesinado.

Este parece ser un rasgo característico y a la vez novedoso de planteamiento estatal sobre política agraria. Si en las dos décadas pasadas se hubiera podido caracterizar en sus líneas más generales a la política oficial por la exclusión formal de las masas marginadas rurales en el tratamiento de su problemática en las instancias del aparato estatal agropecuario, y su tenue participación en la asignación de recursos, la propuesta actual involucra un tra-

tamiento específico, a través de un mecanismo y de unos recursos también específicos.

En el cuadro inserto a continuación podemos apreciar las estrategias, metas e inversiones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo para los programas que podríamos denominar como de apoyo al sector campesino.

Salta a la vista la prioridad otorgada a los programas de desarrollo rural integral. La prioridad no estriba solamente en el monto de los recursos asignados en comparación con los asignados para Reforma Agraria y colonización, sino también en la estructuración de un subsistema especializado dentro del sistema general de la Administración Pública, para la coordinación de la ejecución de los proyectos específicos de Desarrollo Rural Integral.

La concatenación de acciones de diversas dependencias relacionadas con la producción agropecuaria dentro de las unidades ejecutoras de los proyectos "DRI" es también un modelo novedoso que enfrenta sin embargo las inconsistencias propias de la necesidad de readaptar el personal del aparato estatal, portador en el terreno de políticas y estrategias, a una nueva concepción y a un nuevo estilo de trabajo. Esta verificación debe relativizar juicios demasiado concluyentes sobre el impacto real de la intencionalidad estatal en la aplicación del nuevo modelo de acción en el medio rural.

## ESTRATEGIA

## METAS

## INVERSIONES

### Desarrollo Rural Integral

Grupo objetivo: minifundistas, asalariados agrícolas, campesinos sin tierras.

- áreas seleccionadas
- acción pluriagencial
- actividades: reforma agraria, colonización, inversión, asistencia técnica, capacitación, crédito, comercialización (productos e insumos), infraestructura, recursos naturales renovables, servicios básicos, equipamiento social.
- participación de la población en la formulación—ejecución—evaluación.

- 17 proyectos en ejecución
- 465.000 campesinos beneficiados
- impactos políticos y sociales resultado de la organización consientización—promoción—participación.
- movilización de recursos.
- cobertura aproximada: 1.2 millones de hectáreas.

- Programas: 3.100 millones sucres.
- Crédito: 1.200 millones

### Reforma Agraria

- Mayor ocupación de mano de obra, mejor uso de recursos, nueva estructura productiva, mayor bienestar.
- para ello: racionalización de actual estructura de distribución, tenencia y uso de la tierra, rescate de la economía campesina.
- Enfasis en: mantenimiento actual legislación, apoyo a explotaciones modernas, apoyo a explotaciones campesinas para su eficiencia.

- 77.000 familias beneficiadas
- 895.000 has. de superficie distribuida.
- estudio de la estructura agraria a nivel regional para establecer áreas prioritarias de intervención.

- Costo total: 2.800 millones de los cuales:
  - en efectivo: 1.414 millones
  - bonos del Estado: 1.386 millones.

### Colonización

- Acción complementaria a Reforma Agraria para racionalizar ocupación del territorio nacional, especialmente en zonas húmedas tropicales.
- apoyo a colonos ya asentados.
- selección adecuada de futuros colonos.
- desetímulo al asentamiento en áreas no aptas.

- 15.000 familias beneficiadas
- 750.000 has. de ocupación efectiva y racionalizada.

- Costo total: 314.2 millones



Hay que notar que a más de los diecisiete proyectos de desarrollo integral a cargo de la Secretaría especializada, el Ministerio de Agricultura despliega programas de desarrollo campesino, los cuales están insertos en la propia estructura orgánico—funcional del Ministerio. Los denominados Proyectos de Desarrollo Comunitario son las instancias de ejecución de esa política.

La acción de reforma agraria tiene claramente un tratamiento menos enfático que el de los programas de desarrollo rural o campesino. Una comparación de metas e inversiones nos muestra lo siguiente:

	<b>METAS</b>	<b>INVERSION TOTAL</b>
Desarrollo Rural Integral	465.000 beneficiarios 1.2. millones de Has.	4.300 millones de sucres.
Reforma Agraria	350.000 beneficiarios 0.89 millones de Has.	2.800 millones de sucres.

Esto, que ocurre al nivel de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, tiende a cobrar mayor relieve al momento de la ejecución de las políticas y del dinamismo de las acciones. Una lectura del informe ministerial de 1982 sobre la acción cumplida en materia de reforma agraria, nos puede dar una visión de los límites —si bien no explícitos— que en el momento coyuntural presente rigen para una acción profunda del Estado en la distribución y tenencia de la tierra.

En efecto, mientras la estrategia del Plan señalaba el objetivo de lograr una racionalización de la actual estructura de distribución, tenencia y uso de la tierra, y el rescate de la economía campesina, la acción factible ha concentrado el esfuerzo en la legalización y adjudicación de la tierra en poder del IERAC, y en intervenciones de legalización y regularización de la tenencia en áreas de proyectos DRI y en perímetros de riego.

La generación de una nueva propuesta en torno a un proceso de redistribución de los recursos naturales agropecuarios, por lo que parece, estará diferida en el tiempo y tendrá que provenir del proceso de ascenso

en la conciencia y la organización campesina, y de condiciones estructurales de la sociedad y la economía. Es posible que esas nuevas condiciones sufran alteraciones de dirección y de ritmo acaso sustanciales con la presente agudización del deterioro de la situación general de la economía.

En el área del fomento de la producción agropecuaria la ejecución de las políticas ha desplegado una amplia gama de acciones en materia de precios, comercialización, políticas arancelarias, crédito, asistencia técnica, abastecimiento de insumos, y otros mecanismos que han procurado encontrar eco suficiente en los actores de la tarea productiva, bajo el supuesto de una modernización constante y acelerada de la agricultura.

Veamos algunas magnitudes indicativas:

En materia de precios podemos observar la evolución siguiente en algunos productos sujetos a fijación oficial de precios:

PRODUCTOS	1978 - 1982	
	(sucres / unidad)	
Arroz	185 / qq.	315 / qq.
palma africana	15.4 / lt.	21 / lt.
maíz duro	203 / qq.	280 / qq.
caña de azúcar	125 / qq.	227 / qq.
leche	4.2 / lt.	8 / lt.
cebada (exástica)	185 / qq.	290 / qq.
trigo	225 / qq.	400 / qq.

La política de precios ha tenido que enfrentar no obstante las presiones de los grupos populares urbanos y las exigencias del modelo de acumulación que asigna una función específica al agro en materia de abastecimiento de alimentos. La política ministerial en ese sentido ha enfatizado el hecho de que la rentabilidad no es sólo función de los precios sino también de los niveles de eficiencia y productividad. Un examen comparativo del crecimiento de la tasa promedio anual del índice general de precios al consumidor con el correspondiente a alimentos y bebidas muestra lo siguiente:

AÑO	INDICE GENERAL TASA PROMEDIO ANUAL	ALIMENTOS Y BEBIDAS TASA PROMEDIO ANUAL	DIFERENCIA
1979	10.11	9.64	-0.47
1980	12.61	9.81	-2.80
1981	14.73	13.21	-1.52

Medidas arancelarias impulsadas para proteger el abastecimiento de insumos agropecuarios se concretaron en el traslado de alrededor de 70 ítems a una lista de tratamiento impositivo más favorable. Semillas, fertilizantes, componentes químicos, fungicidas, plaguicidas, maquinarias, bombas e implementos para la producción recibieron el nuevo tratamiento arancelario.

En materia crediticia la política ha venido insistiendo en el flujo de financiamiento en condiciones de costo subsidiadas, ésto es, a tasas de interés inferiores aún a la de inflación. El Banco Nacional de Fomento entre julio de 1981 y junio de 1982 ha canalizado más de 6.649 millones de sucres en créditos, lo que representa un incremento del 20 por ciento en relación con el período precedente.

En general el sistema bancario nacional, comprendido el Crédito del Banco Central, Bancos privados, Banco Nacional de Fomento e instituciones financieras en el lapso comprendido entre julio de 1981 y febrero de 1982, se incrementó en alrededor del 30 por ciento en relación con el período comprendido entre julio de 1980 y febrero de 1981.

Estos rubros de apoyo aparecen como los que más significativamente impactan a corto plazo en los niveles de productividad.

Los datos que maneja el Ministerio de Agricultura sobre el comportamiento de la producción, revelan la evolución siguiente entre 1978 y 1981 tanto de los productos que en el período anteriormente considerado se venían decrementando, como de aquellos que se venían incrementando.



## A NIVEL AGREGADO ( P. I. B.)

	MILLONES/SUCRES	CRECIMIENTO o/o	CRECIMIENTO POBLC. o/o	INCREMENTO TO o/o por Hab.
<b>FLACSO - Biblioteca</b>				
1979	20.279	3,6	3,4	0,2
1980	21.338	5,2	3,4	1,8
1981	22.189	4,0	3,4	0,6
1982 *	23.290	5,0	3,4	1,6

### - PRODUCTOS QUE SE VENIAN DECREMENTANDO

	1978	1981
- LEGUMINOSAS DE GRANO (IM)	26.600	42.300
- TUBERCULOS Y RAICES (IM)	583.000	641.900
- TRIGO (IM)	28.900	41.400
- MAIZ SUAVE (IM)	39.200	48.600

### - PRODUCTOS QUE SE VENIAN INCREMENTANDO

	1978	1981
- CARNE BOVINA (TM)	84.600	91.500
- CARNE AVE (TM)	21.500	33.800
- HUEVOS (IM)	19.800	30.900
- LECHE (Miles Litro)	871.100	916.000
- MAIZ DURO (TM)	136.500	232.600
- SOYA (TM)	25.400	33.200
- PALMA (TM)	124.800	300.000
- ARROZ (TM)	225.200	434.400
- FRUTALES (TM)	860.300	964.800
- HORTALIZAS (TM)	107.000	143.300

(\*) Estimado Banco Central

Cabe señalar finalmente la acción desplegada para la modernización del aparato estatal agropecuario. La readecuación ha apuntado a concentrar la acción a través de programas nacionales específicos enfocados al fomento de rubros productivos también específicos, de los cuales se hallan en funcionamiento dieciseis que contemplan productos de consumo interno y para la exportación. Las acciones de Sanidad Animal y Vegetal, Menización de Suelos, Fertilizantes y Semillas están llamadas a apoyar la tarea de los Programas Nacionales. El aparato de planificación ha sido también rediseñado con la creación de la División Sectorial de Planificación y la propensión a instaurar unidades de planificación en las entidades adscritas al Ministerio que carecían de esa función.

En este afán de readecuación y modernización se inscribe la elaboración del proyecto de Código Agrario, hoy sometido a discusión pública.

Las dificultades que la política agraria ha encontrado para influir efectivamente en el comportamiento de los diversos agentes de la producción agropecuaria pueden ser vistas quizás en una doble vertiente. Por una parte desde el punto de vista de las dificultades de readecuar el comportamiento de la burocracia en un nuevo esquema. La mediación que cualquier decisión sobre políticas sufre en su procesamiento funcional, va debilitando la eficacia de las iniciativas en la medida en que sus ejecutores se alejan de los centros de planificación y decisión.

Pero por otra parte es evidente que la capacidad de respuesta de los agentes productivos se halla cruzada por el ritmo desigual y notablemente fragmentado que tiene un proceso de modernización que aparece como supuesto y telón de fondo de las medidas de política.

La latencia y a momentos el enfrentamiento explícito de modelos o vías de desarrollo en el campo podría estar en la base del comportamiento de los diversos sujetos agrarios en la actual coyuntura, y aparece reflejada en la propuesta estatal, que tiende a bifurcar los aparatos y mecanismos de acción con un tratamiento altamente diferenciado y autónomo para el sector campesino. La irrupción de una propuesta iniciativa seguirá librada a los cambios en las correlaciones de fuerzas.

---

# **El Papel del Estado en las Transformaciones Agrarias**

**MANUEL CHIRIBOGA\***

---

**R**esulta evidente afirmar que el Estado ha jugado un papel central en las transformaciones operadas en el sector agropecuario en los últimos años, en el sentido y dirección que éstas han tomado y en las contradicciones generadas. Aún más, teóricamente podríamos afirmar que el Estado siempre interviene en el desarrollo del capitalismo en el agro, imprimiéndole ritmos y objetivos, acordes con el proceso de acumulación a nivel global. Si éstas son constataciones evidentes, no es menos cierto que la lógica de la intervención estatal, sus características y su direccionalidad resultan, en el caso ecuatoriano difíciles de establecer, si partimos de la realidad de sus efectos, más que de la lógica de su discurso.

Si la década de los 60 e inicios de los 70 corresponden a una modalidad de acción estatal encuadrada bajo la denominación genérica de la Reforma Agraria, los últimos años aparentemente no tienen un hilo conductor semejante. La estrategia encuadrada bajo la política reformista,

---

\* Ponencia presentada en versión preliminar en el encuentro sobre el estado de la investigación agraria patrocinado por el ILDIS. Se ha mantenido fundamentalmente la argumentación del Texto original.



buscaba impulsar la transformación de formas de organización tradicional del sector agrario, romper las trabas que imponía al proceso de modernización general de la sociedad ecuatoriana e impulsar la modernización del sector. Tras del discurso reformista se escondía el objetivo central: aumentar la producción y la productividad agropecuaria, sin modificar sustancialmente la distribución de la tierra.

La reforma agraria se constituyó en una presión hacia la modernización capitalista del agro y no en una real política de redistribución de la tierra. Sin embargo, la lógica generada por su aplicación ha tenido efectos substanciales, tanto directos como indirectos en lo que ahora es la estructura agraria ecuatoriana; en su actual heterogeneidad y en la constitución de los diversos sujetos sociales existentes en el sector, en las lógicas específicas de acumulación o en las diversas estrategias de supervivencia que utiliza el campesinado. Esta heterogeneidad del sector agropecuario parece, al mismo tiempo, haberse fortalecido por la acción del estado a través de las otras políticas agropecuarias. Varios estudios han establecido el papel, por ejemplo, del crédito subsidiado en el proceso de modernización de la hacienda. Se ha señalado igualmente la importancia de los agentes de la revolución verde en ese tipo de transformaciones, en la que, evidentemente, el aparato público, el sector público agropecuario jugó un papel fundamental.

El estado ecuatoriano tuvo papel protagónico en el desarrollo del capitalismo en la agricultura, en lo que se ha denominado como la modernización del sector agropecuario. Esta intervención del estado no tuvo una direccionalidad clara en el sentido de favorecer de manera clara y unívoca a una sola de las fracciones del capital, de las fracciones de la clase dominante: rurales o urbanas, más bien pareciese que todas ellas se beneficiaron.

Recordemos que el estado de la década de los 70 sufrió cambios cualitativos como efecto del petróleo y que éste se tradujo, entre otros, en un papel protagónico en la modernización de la economía y sociedad ecuatoriana a partir de la redistribución de la renta petrolera entre los diversos sectores económicos y al interior de éstos. Esta capacidad económica renovada imprimió un ritmo de desarrollo al capitalismo nunca antes visto en la formación social ecuatoriana en el conjunto de sectores económicos. Esto en cierta manera parece haber postergado la dura lu-

cha por la construcción de la hegemonía, entre las diversas fracciones de la clase dominante existentes a fines de la década de los 60 e inicios de la década de los 70, en la medida que todas ellas pudieron beneficiarse del excedente generado por el petróleo. Aún más, la aparente preponderancia de la fracción industrial que se creía encontrar en la política de la dictadura militar, se ha revelado como equivocada; en la medida que no se modificó la importancia del sector ni la importancia de la fracción industrial de la burguesía en el bloque de poder, al interior del conjunto de clases dominantes. La dictadura militar parece haber más bien buscado asegurar condiciones para un desarrollo intersectorial equilibrado, pero sobre la base de las características ya existentes a inicios de la década.

No sería sino la crisis petrolera de 1975, que abriría nuevamente los cauces para una lucha por la construcción de la hegemonía, la que de una u otra manera se expresó en el proceso de retorno democrático y en la lucha electoral; en la construcción del conjunto de mediaciones entre la sociedad y el estado, en la construcción del sistema político democrático. Al abrirse el cauce para la lucha electoral y la construcción del sistema político se abrió también cauce a la intervención de las clases subalternas, de los grupos populares, lo que en vez de solucionar la pugna en el bloque dominante, abrió campo a un proyecto populista de tinte reformista, que postergó la definición en la construcción de la hegemonía.

Aún más, el segundo período de bonanza económica, fruto de las nuevas alzas del precio del petróleo en el mercado internacional, permitió extender el modelo generado en el período militar, es decir, el modelo de redistribución de la renta petrolera entre las diversas fracciones y sectores del capital. Las fracciones dominantes impusieron serios límites, a los intentos reformistas del estado. Los intentos redistribucionistas del estado se agotaron para 1981, tanto como fruto del impacto de la crisis internacional del capitalismo como por los efectos derivados del enfrentamiento bélico con el vecino país sureño, abriéndose a partir de entonces sí, una dura lucha de fracciones de capital por la construcción de la hegemonía y por el control de los aparatos estatales, una vez que éstos habían agotado su capacidad de redistribución.

El argumento central detrás de este razonamiento es que tanto el primer período petrolero como el segundo, permitió jugar al Estado un papel redistribucionista entre sectores económicos que postergó la lucha

por la construcción de la hegemonía. Aún más, la lucha electoral permitió acceder a los aparatos estatales a un gobierno populista de tinte reformista, que prosiguió este tipo de política al tiempo que abría algunos canales de participación a los sectores populares. El argumento lleva a la conclusión que el estado, durante el período bajo consideración, no apuntaló la hegemonía de ninguna fracción del capital en particular y benefició más bien al conjunto de fracciones, al tiempo que abrió espacios de participación a los sectores populares.

De ninguna manera, el argumento niega que las políticas estatales no respondan a las necesidades del capital en general, ni que no se encuentren encuadradas por las necesidades del desarrollo capitalista. Indica solamente que éstas no reflejan ni apuntalan a una fracción del capital. Aún más, podríamos claramente señalar que las políticas estatales hacia el agro expresan, igualmente, las modificaciones en el proceso de acumulación de capitales que se han dado como consecuencia del auge petrolero. Es decir, hay un cambio en el nivel de intervención del estado y, obviamente en la ampliación y fortalecimiento del proceso de desarrollo capitalista.

El Estado, en este sentido configura y empuja procesos de integración nacional, buscando romper aquellas trabas propias a los procesos de dominación tradicionales de carácter gamonal que impiden el libre flujo de capitales y mano de obra en las áreas rurales. Por ello estas políticas nacionales chocan muchas veces con las estructuras de poder local, en la medida que responde a los intereses generales del capital. Parecería reflejar intereses estables que buscan romper formas tradicionales de dominación que limitan la circulación de mercancías, incluyendo la mano de obra.

La crisis de hegemonía no impide pues el permanente intento del estado por expandir la acumulación capitalista y asegurar la reproducción ampliada del capital. Implica sí una permanente lucha entre las fracciones del capital por dirigir la política estatal en su favor. Esto implica, obviamente, una lucha por establecer un sistema normativo, una política económica y, obviamente, un conjunto de instrumentos de política adecuados a sus requerimientos de expansión a nivel de la formación social en su conjunto y en el agro, en particular. La falta de hegemonía se expresa siempre como un conjunto de inadecuaciones entre los sistemas



normativos, las políticas económicas y los instrumentos que reflejan intereses divergentes. Estas contradicciones, obviamente, no ponen en tela de juicio los requerimientos del conjunto del capital.

Cuando existe lucha por la construcción de hegemonía, el Estado refleja a su interior en una escala ampliada la lucha de clases existente en la sociedad. Esto implica que, tanto el sistema normativo, como la política económica y los instrumentos de la política estatal se expresan de manera contradictoria, abriendo ámbitos para la expresión de intereses de los grupos subalternos y dominados, obviamente en los límites de las necesidades de la reproducción capitalista. Esto, obviamente, se expresa también en el sistema de mediaciones entre el Estado y la sociedad civil; en el sistema político. La profundidad en que se expresen los intereses de los grupos subalternos en los aparatos y políticas estatales y en el sistema político, dependerá, obviamente, de la correlación de fuerzas a nivel general y en torno al ámbito particular en que esos intereses se disputan. Esto implica que pueden existir diferencias a este nivel, entre el Estado y el sistema político respecto a un instrumento en particular, como la cuestión agraria.

En lo que hace a la cuestión agraria esta crisis de hegemonía, la apertura de espacios de participación de los sectores subalternos, la lucha entre fracciones de capital por el control del excedente ahí generado, la heterogeneidad de los sujetos sociales agrarios y del proceso de modernización, la lucha de los sectores campesinos impactan, pues y ésta es nuestra proposición central, en una falta de clara estrategia de acumulación para el sector. Múltiples instrumentos, algunas veces contradictorios parecen expresarse, sin por lo tanto, cuestionar la lógica fundamental del sector. Obviamente, que la política estatal hacia el agro, el sistema normativo y los instrumentos de política apuntalan los intereses en general del capital en el sector, pero en forma contradictoria. Analicemos ésto más de cerca.

Si pudiésemos resumir los ejes de la política estatal en los últimos 4 o 5 años, hacia el sector rural, éstos parecen organizarse en torno a los siguientes ejes de política:

- 1) Una política de apoyo a la modernización de la mediana y gran propiedad empresarial, normalmente localizada en las mejores tie-

rras, a través de políticas como: crédito subsidiado, subsidios arancelarios y fiscales al cambio tecnológico, difusión de paquetes tecnológicos adecuados a esa modernización, seguridad en la tenencia de la tierra, etc.

Esta política busca fundamentalmente que este sector concorra al proceso general de valorización del capital, de la que la burguesía agraria, el sector empresarial del agro constituye parte fundamental.

- 2) Una política de promoción de la producción exportable, sea ésta de manera directa o en forma de semi-elaborados, tanto a través de los instrumentos señalados en el punto a), como con instrumentos específicos: liberando la exportación de productos agrícolas de impuestos a la exportación promocionando estos rubros en el mercado internacional, etc.

El objetivo de esta política es asegurar la entrada de divisas al país para aumentar la capacidad de importación de los medios de producción, bienes intermedios y materias primas necesarios a la modernización capitalista en el conjunto de la economía ecuatoriana.

- 3) Política de fortalecimiento de procesos de integración agroindustrial, sea a través de apoyos y subsidios a la agroindustria, como el que obviamente se expresó en el caso de las industrias de elaborados de cacao, sea convirtiéndose en intermediario entre los productores agrícolas y la agroindustria, a través de mecanismos como el crédito y la comercialización; el caso del algodón, por ejemplo, parece ser muy ejemplificativo de esta mediación que permite al estado jugar un papel muy importante en la integración de productores a los requerimientos de la agroindustria.
- 4) Política de impulso a la producción de bienes básicos, particularmente arroz y papas, a través de créditos subsidiados, impulso al cambio técnico, provisión de mecanización normalmente subsidiada. Los programas de mecanización agrícola llevados por el MAG, por ejemplo, están normalmente ligados a impulsar estas líneas de producción, así como la creación de la infraestructura productiva para esos sectores, etc., al tiempo que se controla los precios de dichos productos.

Aún en ciertos rubros se asegura el abastecimiento alimenticio básico en bienes salarios con políticas subsidiadas de importación que, obviamente, tienen efectos muy fuertes sobre la producción interna, que no logra competir con el similar importado.

- 5) Políticas de impulso a la producción campesina a partir de una conjugación de instrumentos: crédito, asistencia técnica, riego, titulación, infraestructura productiva, como los proyectos DRI, distritos de riego, proyectos de colonización dirigida, PIDA, FODERUMA, etc. que tienen que ver con diversas líneas de producción y que parecen llevar a la manutención de la producción campesina, pero vinculada a fracciones más dinámicas del capital, a los que se obliga a que transfieran permanentemente excedente. Estos grupos campesinos "beneficiados" producen alimentos, bienes salarios, productos de exportación, productos para la agro-industria y aún para submercados de altos ingresos. El Estado se plantea en todo caso remover aquellos obstáculos, incluyendo fracciones atrasadas de capital, que impiden el aumento y circulación del excedente que genera.
- 6) Una sexta línea de política es aquella que tiende a asegurar lo que podríamos llamar la construcción de un estado nacional que logre la integración de los grupos étnicos y de las nacionalidades. Políticas como las de alfabetización bilingüe, extensión del servicio militar a los grupos campesinos, políticas de desarrollo de la comunidad, incluso varios proyectos de desarrollo rural o políticas tipo Foderuma, igualmente parecen llevar adelante este objetivo.
- 7) Otro instrumento de política podría ser aquel ligado más bien a las necesidades de formación de mano de obra, de desmovilización política, del campesinado, etc., etc., que constituyen otros niveles de política estatal que se han expresado durante el período.
- 8) No se ha hecho referencia explícita a la política de reforma agraria, en la medida que considero ésta ha estado fundamentalmente congelada en estos últimos años y, más bien, se ha limitado a procesos de titulación de tierra o de entrega de tierras ya en manos del estado a los grupos campesinos posesionarios. La política agraria del estado parecería considerar que la redistribución de la Tierra ya se la ha realizado o que por el momento no hay una correlación de fuer-



zas sociales favorable a la ampliación del proceso.

Este conjunto de políticas hacia el sector rural, entraña sin embargo un conjunto de consideraciones respecto a su verdadero papel en el agro en los últimos años de gobierno democrático y su peso relativo. En primer lugar, cabe una constatación general. El grueso de recursos, incentivos, subsidios parece dirigirse hacia la modernización de la mediana y grande propiedad, indiferentemente del destino de la producción generada en ese tipo de explotaciones. El grueso del crédito, de los subsidios, el impulso al cambio tecnológico en la mediana y grande propiedad sin mayor referencia al destino de su producción: mercado interno, o de exportación, integradora o no a procesos agroindustriales. A pesar de que el grueso de los recursos se han dirigido a ese ámbito, no han sido despreciables los recursos dirigidos a la producción campesina, tanto en forma de recursos financieros como en forma de subsidios y apoyos.

La forma como se distribuyen los recursos, incentivos, políticas, etc., entre esos dos sectores básicos del agro, ha variado en función de la correlación de fuerzas, tanto entre campesinos y empresas pero también entre fracciones del capital expresadas a nivel nacional. Esta división básica entre sectores, poco a poco ha consolidado dos sub-sectores al interior del sector público agropecuario que han recibido, incluso, una forma institucional. Cada vez más se habla del subsistema agropecuario de fomento agropecuario y del sub-sistema agropecuario de desarrollo rural. Uno dirigido hacia las empresas capitalistas en el agro, el otro dirigido en la línea de la producción campesina.

Aún más parece cada vez más reflejarse esta diferencia, estas dos líneas de política, en sistemas normativos legales específicos que regulan la acción del estado en cada sector. Por ejemplo, en el Código Agrario que está en proceso de elaboración, en su organización en cuanto a tomos (como llaman los abogados) libros, hay unos dedicados a la organización campesina y otros claramente ligados más bien a todo lo que es fomento agropecuario.

De manera creciente, la correlación de fuerzas favorece las líneas de fomento agropecuario de la gran empresa, sobre las destinadas al campesinado, reflejando así una correlación de fuerzas favorables cada vez más a las empresas. Esto igualmente se expresa en el sistema político partidario, que presiona constantemente por mejores prebendas al sector empresarial,

incluyendo asegurar precios remunerativos, seguridad en la tenencia, disponibilidad y accesibilidad al crédito y servicios, etc. Por ejemplo, la discusión en cuanto a la derogatoria de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, realizada en el Parlamento, reflejaba ya esa correlación de fuerzas favorable al sector empresarial del agro en detrimento de los intereses campesinos. Y creo que ese tipo de correlación de fuerzas contraria a los intereses campesinos ha tendido más bien a fortalecerse en vez de disminuir o expresar más adecuadamente intereses campesinos.

En lo que hace a las políticas explícitamente dirigidas hacia el campesinado, deben hacerse ciertas precisiones que demuestran la falta de linealidad de las políticas estatales. Si la necesidad de fortalecer el papel productivo del amplio espectro campesino parece ser el objetivo general, de esa manera liberando excedente para el capital, el Estado no parece cumplir un papel único y fortalecer una sola línea de integración al capital. El estado parece empujar simultáneamente la integración de la producción campesina al conjunto de fracciones del capital. No hay, a mi entender, un claro beneficio, por ejemplo, de integración a la agroindustria o al capital agroexportador o dirigida al mercado interno.

En segundo lugar, no parece existir un sujeto social homogéneo hacia el cual el apoyo estatal esté dirigido. Me refiero obviamente a los grupos campesinos. Si bien, es obvio que a partir de los instrumentos usuales de política agropecuaria se tiende a privilegiar al campesino con disponibilidad adecuada de tierras, sea éste individual u organizado, debe señalarse una tendencia igualmente hacia la búsqueda de instrumentos "alternativos", accesibles a la población más pauperizada, verbigracia los programas como Foderuma y algunos proyectos de desarrollo rural integral. Si bien entre los primeros, la política estatal apunta a procesos de diferenciación social, esto no parece desembocar de manera directa y automática en la creación de una pequeña burguesía agraria, o de un proletariado agrícola; más bien, hay una recreación de formas campesinas de producción.

En tercer lugar, este tipo de políticas hacia el campesinado, tanto de carácter macroeconómico como a nivel de los instrumentos concretos de política a nivel de área, fortalecen la heterogeneización de las situaciones campesinas. Esa heterogeneización entre situaciones campesinas pueden visualizarse a partir de análisis por productos, a partir de análisis de áreas y localidades, etc. Pero, tal vez la característica más común a

estas políticas es que tienden, sin embargo, a integrar al campesino al proceso general de acumulación capitalista y, por eso, obviamente, chocan con las formas tradicionales de dominación y de extracción del excedente que operan en el agro y que, muchas veces, constituyen o encubren las formas de dominación nacional que ahí existen, especialmente en las áreas indígenas.

Finalmente, es imprescindible considerar que ese tipo de políticas hacia el campesinado no pueden entenderse, en lo concreto, por fuera de las formas y expresiones de la resistencia—adecuación del campesinado y ésto se expresa en varios sentidos:

- 1) en la necesidad de adecuación que tienen las políticas estatales a los requerimientos campesinos, incluyendo la ampliación de su cobertura, el establecimiento de mecanismos de participación entre las organizaciones, etc.
- 2) en la necesidad y las exigencias cada vez más fuertes de las organizaciones campesinas de discutir y de decidir sobre los propósitos, objetivos, métodos y prioridades de los proyectos estatales. Aún más, varios organismos del estado se arguyen cierta representación de intereses campesinos y varios funcionarios estatales empujan líneas, diría yo, que reflejan más bien los requerimientos y necesidades de los grupos campesinos, que los del estado y el capital.

En definitiva, muchas de estas acciones y políticas estatales dirigidas hacia el campesinado abren nuevos espacios de lucha para el campesino, espacios de lucha que muchas veces han sido rechazados y dejados de lado por los planteamientos reivindicativos —políticos y gremiales— tradicionales. Toda una perspectiva de radicalización de las políticas estatales parece configurar estos nuevos espacios de lucha. Requiere, sin embargo, una clara conciencia de los peligros que encierran, ante la posibilidad de la cooptación del campesinado por parte del estado o de los partidos políticos; la homogeneización de las reivindicaciones campesinas en función de las ofertas estatales y puesta de lado de reivindicaciones vitales como la lucha por la tierra, etc.

El abordar estos espacios puede, sin embargo, conducir a mediano



plazo a replantear una correlación de fuerzas cada vez más desfavorable al campesino y apuntalar un verdadero proceso de Reforma Agraria.

En todo caso y con ésto quisiera concluir. Las políticas agrarias, hoy por hoy, difícilmente pueden entenderse a partir única y exclusivamente del ámbito rural. No solamente éstas expresan los intereses de las fracciones dominantes en el agro y la lucha de los sectores campesinos ahí asentados, sino, igualmente, los intereses y cada vez más los intereses de aquellas fracciones nacionales del capital y también, obviamente, la lucha de los sectores populares a nivel nacional. Resultaría imposible entender las políticas agrarias única y exclusivamente a partir de lo que en el agro sucede.

---

# UNA VISION SOBRE LA REFORMA AGRARIA

FERNANDO GUTIERREZ V.

---

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

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

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

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

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

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



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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

(4) *Op. cit.*, pág. 89.

(5) *Op. cit.*, pág. 77.

(6) *Op. cit.*, pág. 75.

(7) *Op. cit.*, pág. 72.

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

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

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

---

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

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



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

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

### 3. MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.

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

---

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

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

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

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

---

(11) *Resumen de Estadísticas del IERAC.*

### 3.1. EL "DESARROLLO" CAPITALISTA EN EL CAMPO.

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

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

### 3.2. CONSECUENCIAS DEL "DESARROLLO".

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

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



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

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

---

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

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

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

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

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

# **análisis y experiencias**



# Los Proyectos DRI y la Participación Campesina

HERNAN RODAS

**P**ara comenzar a hablar del tema acordado: "Participación y Control campesino a los Proyectos de Desarrollo Rural Integral es necesario recordar algunos conceptos sobre los que dialogamos en la reunión anterior y partir de los objetivos ya trazados por nosotros mismos.

## I. Proyectos de Desarrollo Rural Integral

La mayoría de organizaciones que hacemos estas reuniones, mantenemos proyectos con FODERUMA: unas están incluídas en el marco más amplio de un DRI (Proyecto de Desarrollo Rural Integral), donde Foderuma es una institución más de las que participa, y otras no. Pero en ambos casos es de vital importancia tratar el tema por qué:

- a) El desarrollo rural es la política general del gobierno para el campesinado marginado, por lo tanto tenemos que conocerla.
- b) Foderuma es parte de esa política igual que otras instituciones que tienen como objetivo central, propiciar, "el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural marginada y su integración al proceso de desarrollo nacional".

### 1.1. Origen de los DRI

Después que el ejemplo de la revolución cubana hace poner en peligro la estabilidad del "orden en el tercer mundo", el imperialismo teme que cunda el ejemplo y se sucedan otras revoluciones y con este motivo en la reunión del Punta del Este, se decide llevar a cabo Reformas Agrarias en América Latina.

En Ecuador la primera ley de Reforma Agraria se expide en 1964 por la Junta Militar. Se crea el IERAC. Esta primera ley reparte huasipungos y algunas haciendas de la Iglesia.

En 1973 el Gobierno de Rodríguez Lara promulga la segunda ley de R.A. que a pesar de no ser hecha por los campesinos podría incidir en la redistribución de las tierras, con lo cual se desató una fuerte reacción del sector terrateniente. Así el Art. 25 que decía de revertir al Estado las tierras que no estuvieran suficientemente cultivadas en el lapso de dos años quedó sin aplicación.

Poco a poco la R.A. se va desviando hacia la colonización y nace el INCRAE.

Posteriormente el triunvirato militar dicta la ley de Fomento Agropecuario con lo que en la práctica se acaba definitivamente la ley de R.A.

La Ley de Fomento Agropecuario, hoy en vigor, busca una mayor producción sin tocar para nada la estructura agraria, apoyándose en los sectores medios y altos y dejando de lado al minifundista y sobre todo al jornalero sin tierra, al cual se le niega toda posibilidad de acceso a una parcela bajo la acusación de "invasor". Los resultados de las "reformas Agrarias" son nefastos:

- proceso acelerado de minifundio.
- monopolización de recursos por los grandes terratenientes y formación de una burguesía agraria que toma los mejores terrenos,
- Degradación del minifundio porque las tierras agotadas cada vez producen menos,
- aumenta el número de campesinos migrantes que tienen que salir a las ciudades y empresas agrícolas en busca de trabajo,
- crecen los cinturones de miseria en las ciudades,
- aumenta la pobreza en el campo.

La miseria, el hambre, siempre es una bomba a punto de estallar y ante esta situación el Banco Mundial plantea la necesidad de una política para el campo que sofoque las inmensas contradicciones, detenga los focos de sublevación campesina.

1) EL CIDA (Agencias Canadiense para el Desarrollo) Creó la nueva fórmula proclamándola como la nueva revolución verde, como un "desinteresado" esfuerzo para mejorar las condiciones de vida de los más pobres del mundo. El señor Mac-Namara añadió: "No pondremos énfasis en la distribución de ingresos y tierra sino en el incremento de la productividad de los pobres, la modernización y Monetarización de la sociedad rural y su transición del asilamiento tradicional, a la integración a la economía nacional. Es necesario, por otro lado, medir los riesgos de una reforma en contraste con los riesgos de una revolución.

Y es así como nacen los proyectos de Desarrollo Rural Integral.

## 1.2. Objetivos de los DRI

### a) Económicos

- que los alimentos básicos para el mercado interno sean producidos por el pequeño propietario y medianos propietarios,
- formación de agroindustrias que den puestos de trabajos,
- monetarización de la sociedad rural, es decir que los campesinos entren al mercado y puedan vender y comprar bienes producidos en la industria,
- detener la migración del campo a la ciudad,
- abaratar la mano de obra en la ciudad,
- Introducir el uso de agroquímicos como abonos, insecticidas, etc.,
- Transformar la agricultura de subsistencia en agricultura de mercado, no producir lo necesario para el sustento de la unidad familiar sino para la venta,



- No tocar distribución de la tierra.

#### b) Políticos

- frenar el descontento social,
- desmovilizar al campesinado,
- sustituir a la Reforma Agraria que nunca se hizo e intentar distraer a los campesinos de su necesidad fundamental: la tierra,
- buscar bases populares campesinas para los partidos que están en el Poder del Estado,
- acabar con la conciencia de clase independiente,
- impedir que el campesinado conforme su propia dirección de clase.

#### c) Ideológicos

- liquidar las culturas autóctonas y particulares, integrándolas en un modelo único —el del capitalismo,
- fomentar la mentalidad de consumo,
- introducir la idea de un estado benefactor, paternalista que cuide de los más pobres.

Todo ésto en la práctica supone la desintegración de la economía campesina, quiebra en los procesos de producción al imponer cultivos que van a la industria para conseguir mayores ingresos; uso de agroquímicos; imposición de tecnologías extrañas al campesino con el mayor desprecio a nuestras formas de ser, hacer, cultivar, pensar.

Bajo el liderazgo del Banco Mundial las agencias de Desarrollo han movilizadado en los últimos años millones de dólares hacia los proyectos DRI en Asia, Africa y América Latina con la intención explícita de mantener el "orden social" y contener la inquietud política rural.

Los DRI no son sino una nueva y ágil estrategia pensada para salvaguardar los intereses del capitalismo internacional y las élites terratenientes.

1.3. Ya conocemos cuáles son los objetivos del **capital, su estrategia**, recordemos ahora cuáles son nuestros objetivos a largo plazo, es decir nuestra **estrategia como campesinos, como clase explotada**.

En la reunión anterior dijimos ésto:

- analizar los problemas de los campesinos y sus causas,
- reflexionar sobre nuestros verdaderos intereses,
- cambiar el actual sistema de explotación,
- construir el partido del pueblo orientado hacia la toma del poder con la dirección de las mismas organizaciones.

1.4. Nos encontramos con un ratón hambriento que quiere agarrar un sabroso queso puesto en una trampa:

- Nosotros, los campesinos, somos el ratón hambriento,
- El queso es todo aquello que el DRI ofrece y a nosotros no nos sobra obras de infraestructura como carreteros, escuelas, subcentros de salud, créditos, etc.
- La trampa:
  - Aceptar el modelo de desarrollo impuesto sin darnos oportunidad a plantear un modelo de desarrollo acorde a nuestra forma de ser y pensar.
  - Integrar en el sistema capitalista.
  - Olvidar los objetivos a largo plazo, la estrategia, la lucha por nuestras necesidades.
  - Sobre todo abandonar a la gran masa de campesinos sin tierra a los que no llegan los beneficios de los DRI.

No nos parece posible oponernos a ciertas obras que el DRI propone pero entonces como atrapar ese queso sin que nos caiga la trampa mortal?

Ya hemos apuntado algunas alternativas:

- mantener la independencia de las organizaciones frente al Estado,
- no admitir la imposición de determinados proyectos con los que no estamos de acuerdo,
- asumir el control de los proyectos ya en marcha,
- participar en la planificación y ejecución de los proyectos,
- rescatar la tecnología y el saber popular en relación a la salud, educación, cultura, religión,
- presionar para conseguir representación campesina en FODERUMA y los DRI con poder de decisión.

En definitiva queremos la participación y el control de los proyectos de Desarrollo Rural; pero que quiere decir PARTICIPACION?

## II. PARTICIPACION, MOVILIZACION Y CONTROL CAMPESINO

Organismos nacionales e internacionales han puesto de moda hablar de participación, movilización. Todos utilizamos estas palabritas mágicas, esperando el milagro. Pero la moda —más cuando se trata de “modas políticas”— siempre tienen una causa económica que tiene que ver con las necesidades de los grupos de poder que son los que dictan las modas a seguir.

El sistema de **Democracia Participativa** corresponde a un nuevo modelo de estado que busca no oponerse a las masas sino integrarlas en su propio proyecto, en un proceso de desarrollo del capital. Busca, en primer lugar el consenso de las mayorías, pero no obtenerlo por las buenas, pasa de inmediato a la imposición y por lo tanto a la represión. Por otra parte es un Estado que interviene activamente en la economía del país con empresas propias o de capital mixto.



Para lograr "la participación y consenso de las mayorías", para intervenir activamente en la economía del país, el Gobierno tiene que tener una cierta bonanza económica. Si el Estado no tiene recursos para intervenir en obras de desarrollo, ni en proyectos de desarrollo rural, difícilmente puede captar a las mayorías ni hablar de participación, y si lo hacen, no tendrán mayor repercusión política en el pueblo que captará su demagogia, seguirá con el estómago vacío y por lo tanto se desatará una oleada de protestas y movilizaciones a las que el Estado ya no responde con la participación sino con la represión.

Veamos que pasó en nuestro país:

Cuando en Ecuador estábamos en pleno auge petrolero con el Gobierno de Rodríguez Lara, el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, hablaba así sobre la participación y la movilización: "Para emprender un auténtico proceso de desarrollo es indispensable no solamente promover y encausar una activa participación social a través de la creación de condiciones adecuadas para fomentar las organizaciones de base sino además ejecutar con decisión aquellas políticas como la Reforma Agraria que está llamada a abrir el cauce del desarrollo.

Mecanismos previstos para la participación social y la movilización:

- educación y capacitación con especial insistencia dirigidas a masas marginadas,
- organización a la población, fortaleciendo las organizaciones de base existentes y creando nuevas donde éstas no existen,
- a fin de asegurar la funcionalidad efectiva de las organizaciones el Gobierno deberá procurar la formación y capacitación de líderes campesinos".

Se hablaba aquí de participación en un contexto de ciertos cambios de estructuras como la Reforma Agraria y en un lenguaje, que si no conociéramos su procedencia, bien podríamos pensar que se trata de alguna central sindical u organización popular. Jamás se puso en práctica todo este enunciado más aún la situación económica del pueblo ha empeorado.

Posteriormente, cuando las regalías del petróleo van disminuyendo, crecen las contradicciones entre los grupos de poder por llevarse una mayor parte en el reparto, y ya los Gobiernos de Roldós y Hurtado continúan hablando de participación pero sin mencionar siquiera las reformas estructurales.

Si la derecha del país sigue presionando y sobre todo, si los recursos del petróleo comienzan a escasear y la crisis general crece, el Gobierno de turno hablará cada vez menos de participación y más de represión.

## **II. 2. Características de la participación y movilización propiciadas por el Gobierno. Sus límites.**

- El Estado busca la participación, organización y movilización, encaminada a lograr la "integración al desarrollo nacional". Este enunciado, en si mismo, contiene una carga valorativa que niega la posibilidad de que el campesino, sea capaz de plantear sus propias alternativas de desarrollo.
- La participación y movilización se buscan como apoyo a los planes de Gobierno. Los partidos en el poder utilizan las instituciones de desarrollo para conseguir las bases populares que no tienen. Nunca le hemos oído pedir al gobierno que es necesaria la organización independiente de los trabajadores, ni que es necesario el fortalecimiento de las centrales sindicales o las organizaciones clasistas.
- La participación parte de una concepción del campesino como un sujeto pasivo que recibe las "dádiva" de los agentes externos de desarrollo, que son los que poseen el "saber", sin imaginar siquiera que el campesino pueda poseer otro saber.
- En el peor de los casos, se considera "participación de la comunidad" simplemente a la mano de obra que ejecuta o lleva a cabo las obras que los técnicos planifican, diciéndonos así, disimuladamente, que el campesino no puede pensar. \*
- La relación del Estado con las organizaciones no se realiza directamente, sino a través de los líderes campesinos. Las instituciones seleccionan a aquellos compañeros que tienen aceptación en la comu-

nidad para que sirvan de mediadores entre las bases y la institución. En el caso de que la organización sean más fuerte, serán puestos por la misma organización y tendrán el beneplácito o rechazo de la institución según acepten o no las propuestas de desarrollo pensadas en el exterior.

Esto provoca serios problemas en las organizaciones:

- compañeros dirigentes que se desclasas y acaban pensando como la institución,
  - lucha al interior de la organización por acceder a los puestos de mediadores de la institución y recibir más beneficios.
  - estratificación de la organización de acuerdo a la cantidad de conocimientos adquiridos y se suma a la ya existente.
  - mayor división entre dirigentes y bases.
  - reacción de las bases contra sus mismos compañeros cuando los proyectos no salen de acuerdo a sus planteamientos.
- La participación se reduce en muchos de los casos a preguntas, a encuestar al campesinado sobre sus necesidades. Se hacen unas inmensas listas de pedidos que los “técnicos en el desarrollo” luego seleccionan y elaboran un proyecto que en poco se parece a lo expuesto repetidamente por los campesinos y esta selección se hace de acuerdo a los planes que con anterioridad ya tenía el Gobierno previstos. Las peticiones de los campesinos quedan contestadas así: no hay presupuesto, no estaba previsto; el DRI no contempla la distribución de tierras. Con todo ésto las encuestas y los seminarios para planificar conjuntamente con los campesinos se convierte en una pantomima, un sainete, un jugar a la democracia.

Un ejemplo muy claro y actualizado donde están cristalizadas las concepciones del Gobierno sobre participación y los límites que de ella se desprenden, es la alfabetización:

El documento inicial hecho por la oficina nacional de alfabetización



presupone la participación de la comunidad como elemento base del programa. Este documento decía entre otras cosas:

- los alfabetizadores serán nombrados por la comunidad,
- los alfabetizadores podrán elaborar sus propios materiales de alfabetización,
- la alfabetización es independiente de cualquier política partidista.

Qué ha ocurrido?

- los grupos de alfabetización han sido movilizados con fondos del gobierno en manifestaciones de apoyo al mismo,
- los alfabetizadores que no han apoyado estas movilizaciones y han intentado mantener una línea independiente han sido votados de sus puestos sin tener en cuenta el criterio de la comunidad,
- los alfabetizadores que no se han afiliado a la Democracia Popular son expulsados,
- los grupos de alfabetizadores que elaboraron sus propias cartillas son considerados subversivos y contrarios al Gobierno.

Otra prueba dada en la que repitieron algunas experiencias fue el ejercicio de la democracia participativa aumentada por el Gobierno en la elección popular de Tenientes Políticos que luego serían confirmados por el Gobierno las respuestas fue la cárcel, la imposición, la entrega de los puestos a miembros del partido del Gobierno, solo la fuerte organización, la lucha de masas logró hacer respetar la decisión popular en algunos casos.

Estas son experiencias vividas que nos hacen ver una vez más que sólo en la práctica se comprueba los enunciados y palabras de los Gobiernos, que en la práctica aprendemos a descubrir nuestros propios caminos de liberación que elaborar nuestra propia ciencia del cambio.

Vemos como en el momento en que los campesinos tomamos las pa-

labras del Gobierno en cuanto a participación, y la quieren llevar a la práctica, surgen de inmediato los límites y las contradicciones.

Los límites de la participación son claras: se puede participar mientras aceptas las reglas del juego impuestas por el que tiene PODER.

Este es el nudo del problema: Participación no es igual a poder y sin poder la participación se convierte en juegos de consultas, opiniones, administraciones, etc.

El desarrollo rural es el desarrollo propio de la población, de sus capacidades y potencialidad y la población no puede desarrollarse si carece de PODER.

El PODER es la capacidad de pensar, decidir y llevar a la práctica nuestros planteamientos en todos los aspectos que conforman la vida económica, cultural y política, es decir la posibilidad de que el pueblo pueda controlar sus propias actividades en el marco de sus comunidades locales (poder local) y ejercer una presión efectiva en la esfera nacional.

Es evidente que el campesino, la clase explotada no tiene poder o más bien tiene un poder muy reducido controlado. Nos dejan participar, dar nuestra opinión siempre con esta participación no les restemos su Poder, ni vayamos en contra de sus objetivos. Sería ingenuo pensar en los capitalistas de pronto se han hecho un poco más buenos y nos ceden un poco de poder. El poder hay que conquistarlo, ganarlo y ésto depende de nosotros de la fuerza de nuestras organizaciones.

### **11.3. Nuestro Concepto de Desarrollo y Participación**

- El desarrollo, tal y como nosotros lo entendemos supone transformaciones en la estructura social. Si además, pretende ser integral, debe abarcar la liberación de capacidades humanas; un desarrollo armónico de los elementos naturales, económicos y sociales.
- La participación es un elemento fundamental que implica la organización del pueblo para pensar, discutir, planificar, dirigir y evaluar

su propio desarrollo desde la perspectiva de sus intereses de clase.

- La participación del campesinado en el desarrollo empieza por su participación en la distribución de la tierra, en la eliminación del latifundio, en los cambios estructurales necesarios para que la mayoría del campesinado hoy marginado tenga acceso a participar en las grandes decisiones que le afectan.
- La participación supone limitar en la práctica el Poder de Decisión e imposición que hoy tiene las grandes empresas, las cámaras, las transnacionales. Son ellos los que planifican y deciden sobre los modelos de desarrollo, tecnología, producción, invirtiendo donde se obtienen mayores ganancias y no satisfaciendo las necesidades de la mayoría.
- La participación entendida como el ejercicio del poder, es decir el poder de la organización popular de la mayoría.
- La participación para que sea auténtica tiene que ir de abajo — arriba: se inicia en los centros de trabajo y abarca desde estos a los altos niveles de planificación y decisión del Estado y no —como normalmente se toma, es decir como el simple cumplimiento de tareas ya diseñadas y determinadas desde arriba por unos técnicos ajenos a nuestra realidad e intereses.
- Los sub—proyectos de organización serán impulsados por la organización que será la responsable de determinar los contenidos y administrar los recursos destinados al mismo.
- Las prácticas tecnológicas deben estar integradas al medio, nutriéndose de las experiencias acumuladas por el campesinado. Una agricultura que tienda a autoabastecer las necesidades familiares y locales y sean controladas comunitariamente, en contraposición y como alternativa a la economía de mercado y consumo con características empresariales, la misma que beneficiará a un pequeño grupo y acentuará las diferencias existentes al interior del campesinado.
- No queremos prácticas que hagan de cada campesino un pequeño capitalista agrícola, egoísta, individualista enemigo de la organiza-



ción popular y que acentúe la diferenciación campesina.

- La industria que sea una empresa autogestionaria con propiedad y beneficios sociales y que se basa en las características económicas, culturales y sociales de la comunidad.

## **NUEVOS PLANTEAMIENTOS DEL GOBIERNO EN TORNO A LA PARTICIPACION CAMPESINA EN LOS DRI**

La Presidencia de la República acaba de publicar un Decreto en torno al funcionamiento de los DRI en el País y la Secretaría de Desarrollo Rural Integral ha publicado dos documentos sobre "la participación campesina en los proyectos de Desarrollo Rural Integral" y otro titulado "criterios y metodologías generales para la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos DRI".

El documento sobre la participación campesina lo discutimos entre 32 compañeros representantes de la UNOCC en un taller de 3 días sobre la relación UNOCC—DRI aquí transcribimos algunos criterios.

- El documento del Gobierno recoge la mayoría de nuestros planteamientos manifestados en talleres anteriores por ejemplo: Sino que se partían del hombre del campo del "ser" de la Comunidad, su identidad, su cultura, sus valores.
- Que toda acción realizada debe ir orientada fundamentalmente a elevar su nivel de conciencia, a fortalecer las organizaciones populares capaz de luchar por cambios estructurales que eliminan radicalmente la marginalidad; terminación del latifundio, anular las leyes que favorecen la concentración de la tierra en pocas manos, que favorecen las grandes empresas, las inversiones de las multinacionales en el campo, marginando cada vez más a la mayoría del campesinado ecuatoriano.
- Que la organización campesina participe en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto, no como simple consultor sino como verdadero responsable lo que supone poder de decisión al interior de los órganos de planificación y ejecución del DRI.

- La realización de los proyectos entendido como un proceso autoeducativo a partir de las necesidades e intereses del campesinado como clase explotada que le posibiliten movilizarse de forma colectiva e independiente.
- Exijámos además que se respete nuestra racionalidad en torno a la producción control de los recursos naturales, tecnología y nuestra propia estrategia de subsistencia la que hemos logrado en siglos de marginación y no se imponga por parte de los técnicos en nombre del "Progreso" la "Técnica" y el ser "moderno" una racionalidad, una organización, social una técnica que nos aplasta aún más en la pobreza ya no solo material sino humana sirviendo a los intereses de la industria del consumo rompiendo nuestros lazos comunitarios, nuestros valores propios por una mentalidad de empresarios, competitiva y concentrada sólo en la ganancia, el lucro.
- Que los proyectos lleguen realmente a los sectores más desposeídos, marginados y no se centre en los sectores medios que no representan los intereses de las mayorías y a veces mantienen en las organizaciones la dirección las iniciativas y son quienes primero se relacionan con las instituciones del estado siendo sus principales beneficiarios.
- Que se abran en los proyectos espacios para una discusión y toma de decisiones con amplia participación de las masas desposeídas, convirtiendo el proyecto en un proceso de educación capacitación y expresión de los intereses de la mayoría.

Estas en resumen eran los principales planteamientos mantenidos durante estos años y que hemos intentado llevar a la práctica encontrándonos con la total negativa por parte del CREA que impone de forma vertical los diagnósticos, acciones, y soluciones, y no ha cumplido ni en un 25 o/o las acciones programadas.

Que se niega por razones políticas partidarias a apoyar el proyecto, a abrir espacios de participación, que teme tener a la organización campesina como interlocutora. Posición que ha posibilitado la movilización del campesinado del área, su protesta y una acción educativa limitada.

- Hoy el Estado recoge todos estos planteamientos en los documentos anotados y aun va más lejos: detallando las formas de participación, cortando los pasos por los que puedan los técnicos y burócratas de las instituciones de desarrollo, crear nuevos argumentos en contra de la participación total del campesinado en los DRI (Pág. 21, 22).
- Nos da la imagen de un Estado que respetando plenamente los derechos de los explotados del campo se convierte en un apoyo que impulsa la autogestión, que entrega a la organización recursos materiales, dinero, le da poder de decisión le invita a tener como objetivo fundamental la transformación de la sociedad a partir de un proceso autoeducativo, buscando las causas sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas organizativas programando acciones, ejecutándolas, enfrentando a quienes por sus intereses de clase se van a oponer (Pág. 16, 17, 18).
- El Estado obliga a todas las instituciones públicas a participar en este proceso para lograr que el campesinado organizado participe de forma activa y efectiva en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales relacionadas con la vida del país. (Pág. 19)

### **QUE HACER ANTE ESTE NUEVO PLANTEAMIENTO DEL GOBIERNO?**

Anotamos algunos comentarios:

Obligados como estamos a vivir en pequeñas parcelas, en terrenos laderosos, sin riegos, sin carreteras, sin servicios. Nuestra primera aspiración sigue siendo terminar con los latifundios y procurar una justa distribución de la tierra de forma que ponga en producción en beneficio de las mayorías, pero esta tarea no es del Estado que defiende los intereses del gran capital sino una tarea nuestra en alianza con otros sectores explotados.

Los DRI nos encierran en nuestra situación actual de minifundistas de jornaleros temporales de campesinos sin tierra y hacia nosotros se diri-



ge una política que ha nacido en organismos internacionales que hoy es adaptada en nuestro medio en la que se nos pide organización, participación, movilización.

Vemos como el Estado usa un lenguaje cada vez más progresista en una línea que viene desde el Gobierno de Rodríguez Lara, el Estado aparece como protector y nosotros clientes de un Estado benevolente, democrático al que que no podemos rechazar que pretender llegar a los más pobres, pero en la práctica nuestra situación es cada vez peor, han surgido leyes como Fomento Agropecuario, Seguridad Nacional, nuevas formas de control popular la concentración de capital es cada vez mayor, y todo el aparato estatal justifica y apoya a los grupos minoristas de industriales, terratenientes, banqueros exportadores.

- Por otro lado nosotros operamos dentro de los marcos impuestos por el sistema y no tenemos una alternativa propia por la debilidad Sindical por falta de una línea política agraria que parta de nuestros intereses.
- Nos interesa clarificar los límites y las contradicciones que se están dando dentro del marco estatal, analizar los objetivos de las políticas agrarias estatales y las formas concretas como se realizan por las instituciones, técnicos empleados del Gobierno.
- Mejorar nuestros métodos de trabajo superando las deficiencias que tenemos: mayor información a las bases, llevar adelante el proceso reflexión—acción —reflexión ampliando nuestros marcos teóricos logrando ubicar nuestros problemas en el marco general de la lucha en nuestro continente diseñando nuevas estrategias de acción que nos permita avanzar y unir a todos los minifundistas y campesinos sin tierra del país.
- Hacer de cada DRI y de cada proyecto un proyecto dirigido políticamente en favor del campesinado, anulando y rebazando el peligro de reproducir el sistema, de frenar y restar fuerzas para el cambio. Manteniendo una idea clara del papel del estado como instrumento de dominación.

## PROPUESTAS ALTERNATIVAS

- 1.— Algunos compañeros acusan al Gobierno de demagogia, que los documentos son puras palabras que jamás se llevarán a la práctica que por qué el Gobierno no reparte las tierras? nacionaliza el petróleo? que son proyectos de la clase dominante, del Estado y que no debemos meternos porque corremos el peligro de ser absorbidos.
- 2.— Otros señalan que no podemos rechazar algunas acciones necesarias para nuestras comunidades; locales escolares, riego, carreteras, centros de salud, programas de educación, capacitación que en la práctica hemos visto como no han cumplido con lo ofrecido y como nuestras organizaciones han crecido, se han movilizad, sin embargo no hemos ido a la práctica más allá del marco que nos impusieron, no tuvimos fuerza para imponer una mayor participación campesina y todos nuestros planteamientos.
- 3.— Otros compañeros señalan que haber participado en el DRI nos ha servido para enfrentar políticamente la acción del estado nos organizamos y a pesar de nuestras debilidades nos hemos clarificado en la acción por ejemplo:
  - descubrir el verdadero interés y la forma como actúa el Estado.
  - Ver que no somos clientes del estado y por lo tanto no quedarnos solo en hacer listados de necesidades sino tomar cada aspecto de nuestra realidad desde una perspectiva de los intereses populares así;
    - En la producción no sólo producir más sino por qué? para quién? con qué tecnología? cómo funciona nuestra economía campesina? quién se beneficia de nuestros trabajos? cómo estamos organizados y cómo controlamos los pocos y malos recursos materiales que tenemos, así podemos ver con más claridad que tecnología, sistema de producción y mentalidad se nos quiere imponer.

- En la salud no solo pedir médico, centro de salud, botiquines, sino descubrir que la medicina es un negocio más, que el estado hace de la salud un beneficio que nos da, que la venta de medicinas en nuestros campos amplía al mercado de una industria en la que hay una gran explotación, que nosotros tenemos también una sabiduría acumulada durante siglos en torno a las enfermedades, medicinas y que se puede complementar con el avance de la medicina siempre que el médico no haga de su saber un negocio.
- En la educación no sólo pidiendo escuela y maestro sino revisando cuáles son los contenidos que se da en las escuelas si lo que se enseña robustece nuestra cultura, ayuda nuestra toma de conciencia, nuestra organización.
- En lo cultural recobrando confianza en nuestro propio ser, en la forma de manifestarse en la música, baile, teatro, poesía, cuentos, pinturas, nuestros valores, costumbres, nuestra experiencia de lucha, etc., abiertos a recibir nuevos aportes de otras culturas que robustezca nuestro ser.
- Procurando que las obras que se realizan canales, carreteras, casas comunales, vayan realmente en beneficio de la mayoría marginada y se establezcan organismos de poder popular en lo productivo, en la salud, educación, cultura en la elección de autoridades, créditos, comercialización en un marco de verdadera participación y democracia al interior de las comunidades y organizaciones.
- Hay el peligro de encerrarnos en cada zona por eso estas acciones tienen sentido en la medida que hay un contacto estrecho con otras zonas del país, en la medida que al intercambio de experiencias vemos creando colectivamente nuevas alternativas, clarificando una línea política, creando como planteábamos en la reunión anterior el espacio propicio para que surja el partido que dirija el proceso de cambio que todos buscamos.
- Necesitamos nuevos dirigentes, ligados a las bases no bu-



rócratas, que entreguen su vida por nuestra causa y no se entrapen en el poder, la maniobra, el dinero, una nueva escuela de dirigentes. Necesitamos ser fieles al método de reflexión—acción que nos permita superar nuestras deficiencias de análisis, nuestro marco teórico, y planificar mejor nuestra acción, diseñar nuestras estrategias políticas inmediatas teniendo claro nuestro objetivo general, movidos por el ejemplo de nuestros hermanos de Nicaragua, Salvador.

- Todo ésto supone también que tengamos un diagnóstico correcto de cada una de nuestras zonas de trabajo que describa y explique las causas el origen histórico de nuestros problemas sin quedarnos en la zona sino ubicarnos en la coyuntura nacional, continental.
- El nivel de estas causas nos facilitará ubicar también el nivel en el que podemos actuar de forma eficaz. esta posibilidad de actuar se transforma en un objetivo político inmediato, no es una meta a alcanzar sino una orientación que sirve como criterio para evaluar y no trabajar con simple intuición política.
- De esta forma no sólo nos quedamos a los niveles de las necesidades propuestas sino incluirnos en la planificación un procedimiento estratégico, clarificado con las bases si los criterios con los que obramos enjuician o justifican el sistema determinando el peso económico y político que tenemos en la región, los grupos de poder las alianzas en función de los objetivos que nos proponemos.

Todo ésto requiere en cada uno de nosotros una conciencia grande y generosa, una organización fuerte, ferreamente unida y capacidad incansable de lucha. Esta es nuestra única salida.

# UPOCAM y las Agencias de Gobierno

FRANCISCO GANGOTENA

## ANTECEDENTES

**L**a Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí lleva cinco años de vida. En este período de tiempo ha crecido de cinco comunidades u organizaciones de base a 45, y contacto con 73 en la parte central y sur de Manabí. Su trabajo está presente en 8 cantones de la provincia.

Para entender mejor su forma de relacionarse con agencias externas, sean éstas privadas o gubernamentales, es necesario revisar primero algo de su historia, y luego detenerse en sus principios y objetivos. Conviene indicar que el material que se presenta es el fruto, en parte, de dos encuentros de dirigentes de UPOCAM, y por otro lado, de conversaciones individuales.

### 1. Algo de Historia

“En Octubre de 1977 nos empezamos a reunir algunos miembros de comunidades en la ciudad de Jipijapa. Todos teníamos problemas con tierras. Poco a poco vimos que las cinco comunidades tenían iguales problemas, juicios ante el IERAC, los cuales se movían lentamente.

“Como necesitábamos dinero para los trámites hacíamos rifas y vendíamos folletos en casas comerciales. Bueno, un día el presidente y el secretario se jalaron la plata. Teníamos, entonces, que poner de nuestra plata para los pasajes y la comida. Comprábamos arroz y pescado para comer. Usted sabe, la pobreza nos unió y así nació la organización, de

capricho, en gran parte por capricho. Un día, en una reunión con los del Ministerio de Agricultura, un compañero me dijo que la organización era para algún día tomar el poder. Uno de los funcionarios del MAG soltó la carcajada. Entonces vimos que nuestra organización no debe ser como las del Ministerio, sino basarse más bien en nuestra gente, en un corazón limpio, en la amistad, en la tierra y en nuestro trabajo, que no es sólo del hombre, sino de toda la familia campesina”.

Esta amistad inicial fué madurando y creando una conciencia cada vez más profunda de que los problemas de todos los que se reunían eran similares. “Como vimos que todos los campesinos teníamos los mismos problemas empezamos a juntarnos más, cada ocho días. Y así, nuestros contactos llegaron en 1978 hasta Bahía, Charapotó y Pichincha.

A partir de Mayo de 1978 se empezaron a desarrollar dos aspectos con relación a la naciente organización, por un lado, se organizaron encuentros campesinos ampliados con la finalidad de discutir los problemas que tenían en común. Esto les condujo a la conformación de una organización de segundo grado. Por otro lado, su visibilidad creció y se volvieron objeto de observación y cuidado, “por todo lado que nos reuníamos nos venían a controlar los del IERAC y el MAG”. Estas instituciones, además, empezaron a utilizar al grupo campesino en los desfiles. Más aún, en muchos casos relacionados a la consecución de tierras los empleados del IERAC buscaron el dividir a los grupos campesinos. “Nos utilizaban”, “nos perseguían, nos dividían”.

Cuando FODERUMA inició sus primeras incursiones por el área a finales de 1978 los contactos no fueron positivos. En una segunda etapa, en cambio, tres nuevos promotores del organismo del gobierno entraron en el ritmo de la organización campesina y junto con la UPOCAM elaboraron un proyecto para 37 organizaciones de base. Para entonces la UPOCAM había formado un consejo de gobierno “y todos los miembros tenían un compromiso a prueba de balas y estaban listos para trabajar por la organización campesina hasta morir”.

El cambio de gobierno en 1979 trajo también cambios en las relaciones de UPOCAM con FODERUMA. El organismo estatal condicionó su aporte de 30 millones para las 37 organizaciones a la afiliación a la Democracia Cristiana. “La UPOCAM entonces, después de la visita a Quito



con el director de FODERUMA, decidió que más vale la organización que los 30 millones. Lo que nosotros más queremos es ser libres e independientes, y ellos querían que entremos en la Democracia Cristiana”.

Este hecho con FODERUMA provocó por un lado, la separación de algunas organizaciones de UPOCAM, y por otro una campaña de FODERUMA contra la organización campesina a través de la radio y directamente en las comunidades y diferentes instituciones. Todos estos hechos, sin embargo, trajeron una profunda reflexión al grupo y su proceso de maduración se aceleró. “Esto nos sirvió de experiencia en relación a otras instituciones y al DRI”, repiten insistentemente. “No nos podemos vender. No importa de dónde venga la plata; el punto es que no nos compren”.

El período posterior a la relación con FODERUMA es el de las vacas flacas para UPOCAM en cuanto a la situación económica. Las puertas de las agencias gubernamentales se le cerraron. Es un período que se prolonga por casi dos años, hasta que el DRI hace su aparición en Jipijapa. Durante este tiempo UPOCAM se dedicó a preparar sus dirigentes y promotores con ayuda de un reducido aporte económico de agencias privadas, entre ellas se cuenta Desarrollo Juvenil Comunitario. Los encuentros y cursos, junto a las vivencias de la organización, han creado un banco de reflexión que paulatinamente va convirtiéndose en las líneas directrices o principios de UPOCAM.

## 2. “Fundamentos de UPOCAM”

La Organización Campesina presenta cinco reflexiones que podrían llamarse fundamentos básicos o principios de UPOCAM. Estos son:

- 2.1. “Por cientos de años los campesinos hemos sido pobres y explotados. A pesar de las promesas, creemos que la solución para nuestros problemas no vendrá de fuera. Nosotros tenemos que hacer nuestro cambio, incluyendo la transformación que tiene que darse en las relaciones con la ciudad y la gente que nos explota”.
- 2.2. “La búsqueda de la solución no puede ser individualmente, sino en grupo, organizados. Pienso que la organización es la única alternativa para la gente campesina marginada, hombres y mujeres. Es evidente que los ricos para defender sus intereses y podernos do-

minar se organizan económicamente en cámaras de comercio, agricultura, industrias, y políticamente, en partidos políticos, cámara de representantes, ministerios, apoyados por las fuerzas armadas que son la base en la que se apoya este tipo de estructura. ¿Por qué nosotros no le damos importancia a la organización? es nuestra única solución”.

2.3. “La organización no aparece y empieza si no es con la acción. Esta acción debe por una parte solucionar las necesidades que tiene la gente, como el agua, la producción agrícola, etc., pero al mismo tiempo tiene que ir ayudando a fortificar la organización campesina. Por ésto, mientras más proyectos se tenga, mejor. La forma de ver si vale el proyecto y la institución que trae la ayuda para los proyectos tiene que ser si ayuda o no a la organización campesina”.

2.4. “La UPOCAM tiene que adelantarse siempre y llevar la iniciativa en cuanto a las ideas para proyectos, en su ejecución y experimentación. De esta manera las instituciones que vienen de fuera NO pueden decirnos QUE hacer, sino que nos colaboran con ideas y con recursos así los técnicos no vienen a mandar sino a colaborar”.

2.5 “El trabajo y lucha de la UPOCAM es por el poder. Sabemos que ésto es largo; nuestros hijos lo verán. Al mismo tiempo, este trabajo no es solo de la UPOCAM. Por eso tenemos que buscar la unión con otras organizaciones campesinas y de trabajadores que tengan las mismas ideas”.

### **3. La UPOCAM y el DRI.**

La relación formal de la UPOCAM con el DRI es reciente, menos de un año. Antes de iniciar esta relación los miembros de UPOCAM discutieron sobre las ventajas y desventajas de esta vinculación. Cuando decidieron que sí, se analizó la forma de la relación.

#### **3.1. Por qué aceptar la vinculación con agencias estatales?**

Los dos años que han transcurrido no han borrado en UPOCAM el recuerdo de la experiencia que tuvieron con FODERUMA. “Ese

recuerdo nos sirve ahora de experiencia con las agencias del gobierno". "Lo primero es la organización". "No podemos vendernos". Con ésto en mente UPOCAM se ha formado una idea clara sobre su vinculación con agencias estatales. La organización campesina debe estar abierta a la coordinación con agencias estatales. Las razones son las siguientes:

- a) El campesino tiene derecho a los recursos y servicios del Estado.
- b) La organización campesina tiene que responder, no sólo a los grandes problemas de los compañeros, sino a sus necesidades inmediatas. Si la organización se separa de estos servicios inmediatos, pierde apoyo de las organizaciones de base.
- c) La organización tiene que buscar el crear un espacio legal.

"Todo ésto se ve claro con nuestra lucha por nuestro programa de salud. Por tres años estamos trabajando en esto: primero, derecho a la salud; segundo, la UPOCAM tiene que atender esta necesidad. Aquí encontramos un problema, nuestra medicina tradicional, con los curanderos, no es legal. Entonces, hay que empezar haciendo que reconozcan a nuestros promotores de salud. Cuando sean ellos legales se puede empezar a trabajar más en nuestra medicina". "Pero no vamos a vendernos, hay que ser muy claros en cómo se hace y poner bastantes condiciones".

### 3.2. Cómo se debe aceptar?

"Esto es muy importante. Todo lo que se haga tiene que ayudar a la organización de los campesinos". "Hay que abrir bien los ojos en éste punto ya que el Estado, a través de sus ministerios, trata también de organizarnos para sus fines de producción y políticos. Hay que acordarnos que los intereses del Estado no son los mismos que los nuestros. Esto tiene que ver la UPOCAM. Para ésto la organización se ha puesto varias condiciones en su relación con las agencias estatales:

- a) que la UPOCAM tenga el control de la decisión.



- b) que los "técnicos no impongan y lleven el trabajo, sino solo colaboren estando subordinados a la organización campesina.
- c) que la obra sea conducida por los campesinos aunque haya tropiezos.
- d) que se dé real participación campesina, ésto es, que el campesino esté "presente" de tal suerte en todo el proceso de planeación y ejecución, los intereses del campesino sean la norma, y no los intereses políticos y del gobierno.

"Esto lo vemos también en nuestro programa de salud que firmamos con el Ministerio de Salud. Este proyecto lo hemos preparado por tres años, después de que aprendimos cómo tratar con FODERUMA. Para ésto nos hemos reunido en encuentros campesinos tres veces, hemos preparado 20 promotores por nuestra cuenta y nosotros mismos preparamos un programa que lo presentamos al Ministro de Salud para discutir. En el programa ponemos cuatro condiciones:"

- a) "la selección de promotores tiene que ser hecha por la organización de base, no por el Ministerio de Salud".
- b) "lo que se les enseña en el curso tiene que estar aprobado por la UPOCAM, y tiene que darse oportunidad para que aprendan de nuestra medicina también".
- c) "el pago a los promotores no lo hace directamente el Ministerio, sino que tiene que entregar a la UPOCAM, para que ésta lo administre".
- d) "los informes del promotor no van directamente al Ministerio, sino que la UPOCAM los recoge y entrega después de haberlos revisado con la organización de base".

"Igual que este programa de salud tenemos otros de producción. Cada paso que se dé tiene que estar bien pensado y favorecer a la organización que trabaja y lucha por los intereses de los campesinos".

Este trabajo fué preparado en varias reuniones con miembros de UPOCAM. La redacción estuvo a cargo de Francisco Gangotena.

# La UNOCAPAC y el DRI Salcedo

FRANCISCO GANGOTENA  
AMILCAR ALBAN

## 1. Antecedentes

### 1. El Area de Salcedo

**E**l Cantón Salcedo está localizado en la sección sur de la Provincia de Cotopaxi, formando una franja de aproximadamente 13 kms. de ancho y 59 de largo que va desde la cordillera oriental hasta la occidental. En la división política el Cantón encierra cinco parroquias, San Miguel, Mulliquindil, Antonio José Holguín, Cusubamba y Mulalillo. Ecológicamente la región suele ser dividida en tres áreas: la oriental, con abundancia de agua y alta productividad; la central, sumamente seca y con mucha migración; y la occidental, seca y con acentuado minifundio. Cubre una extensión de 53.870 hectáreas con una población de 25.000 habitantes. La población rural está agrupada en 58 comunidades.

En gran parte debido a su crítica situación interna cuarto en pobreza entre los 94 cantones más pobres del país estudiados por el Banco Central -- el Cantón Salcedo fué escogido en 1977 como uno de los proyectos PIDA. Luego, Salcedo apareció en la lista de los 17 proyectos DRI. Su inauguración oficial se la llevó a cabo en Noviembre de 1981.

### 2. La Organización Campesina en Salcedo

En el Cantón Salcedo existen dos organizaciones campesinas, La Casa Campesina de Salcedo y la UNOCAPAC de Cusubamba. La primera cubre el área central y oriental, y su acción pone más énfasis en asistencia de hospedería y servicios religiosos católicos que en la organización. La Casa Campesina ha mantenido vinculación con el DRI, y en algunas

acciones puntuales se ha dado coordinación. UNOCAPAC, por el otro lado, funciona en el área occidental, más concretamente, en la Parroquia de Cusubamba. Esta agrupación campesina ha puesto como prioridad la organización de la comunidad y de la región, y ha coordinado algunas acciones con el DRI. El presente trabajo se centra en esta organización, UNOCAPAC.

### **3. La UNOCAPAC**

La UNOCAPAC es una organización de segundo grado que engloba a todas las organizaciones de base de la parroquia de Cusubamba, las cuales son en total 15 comunas y dos cooperativas, con un total de 5.273 personas. La finalidad de esta organización es la de agrupar a todas las organizaciones de base de la región para juntas trabajar, por un lado, en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del campesinado, y por otro, esforzarse por formar un frente campesino y de trabajadores.

El comité central o grupo representativo de las 17 organizaciones es el Cabildo Mayor, el cual viene a ser una réplica a nivel regional de la organización menor basada en el cabildo comunal.

La UNOCAPAC que en sus inicios se llamó sólo Cabildo Mayor, tuvo sus orígenes en 1978 cuando el joven párroco de Cusubamba organizó una serie de reuniones con los dirigentes de cada comunidad. Con estas reuniones el Cabildo Mayor más que organicidad logró un espacio o "consentimiento" del pueblo. Sin embargo, estos esfuerzos se desvanecieron con la salida del párroco en 1979. Más tarde, cuando en 1981 los miembros de Desarrollo Juvenil Comunitario empezaron a promover la organización campesina, los anteriores esfuerzos rebrotaron y se formó la UNOCAPAC. Esta reorganización coincidió con la iniciación de los trabajos de la unidad ejecutora del DRI—Salcedo.

## **II. LA UNOCAPAC Y EL DRI**

Para lograr proyectar de alguna manera la visión que tiene la UNOCAPAC con relación a su situación y al DRI, este trabajo se ha valido, por un lado, de charlas con campesinos, y por otro, del análisis llevado a cabo en dos encuentros campesinos de la UNOCAPAC.



## 1. "¿Por qué Somos Pobres?"

En el primer encuentro los dirigentes de Cusubamba (78 en total) al iniciar el análisis del DRI, establecieron que antes de plantearse cualquier trabajo con el DRI había que estudiar "¿por qué nosotros, los campesinos, somos pobres?" La discusión por grupos trajo un listado de razones que van desde la "humilde queja" de que "no nos han ayudado" hasta la firme voz de un "mayor" que pide tiempo "porque tengo bastante que contarles a los compañeros" y entra a describir "cómo vivieron nuestros padres y abuelos, cómo antiguamente nuestros padres fueron explotados por los hacendados, y hoy, aunque tenemos tierras seguimos igual". Se indica por otro lado que su pobreza se debe a "precios bajos para nuestros productos", "mala técnica en nuestros cultivos" "falta de tierra agrícola y páramos", "falta de estudios" "falta de entendimiento". En medio de estos argumentos se empieza a oír un tintineo constante, "somos pobres porque estamos desorganizados".

## 2. Cierta Desconfianza

Frente a este telón o transfondo empiezan los campesinos a hacer un recuento de sus experiencias pasadas. Se recuerda a la Misión Andina. Se tienen buenos recuerdos sobre ella, pero no saben ni recuerdan exactamente "qué hacían y qué querían los de la Misión Andina". Se fueron y vinieron los del Ministerio de Agricultura (PIDA). Desde ahí (1978) hasta ahora se han pasado preguntándonos y haciéndonos encuestas. Siempre nos ofrecían cosas, pero pasaron dos años -- y nada. Vinieron después los del DRI. Nos siguieron preguntando. Nos hicieron nuevas encuestas a todas las comunidades para el agua potable. Y qué pasó? Después nos enteramos que el agua era sólo para el pueblo de Cusubamba y Mulalillo. Y para los campesinos?, nada. Habían dicho de las oficinas que no había agua para nosotros. Nos estaban engañando". Así, a finales del año pasado, después de casi cuatro años de investigación, el ambiente en el que se movía el DRI era de acentuada desconfianza.

## 3. "El DRI y Nuestra Pobreza".

Cuando se da el encuentro de dirigentes de UNOCAPAC en febrero de este año, y luego en el encuentro de julio, se vuelve a plantear la misma pregunta "¿solucionará el DRI nuestra pobreza?" Las respuestas son

claras, aún frente a personeros del DRI, “el DRI no puede solucionar nuestros problemas”, se dice. “Se solucionarán sólo cuando nos organicemos y unidos, con el apoyo del DRI, empecemos a exigir a las instituciones”. A lo largo de la discusión y análisis se acentúa la idea de que el responsable del mejoramiento de la situación campesina es la organización y no el DRI, puntualizando que el papel del DRI es de colaborador, con la condición de que el “DRI no nos engañe y margine”.

Las observaciones antes expuestas son en parte una proyección de la experiencia del Cabildo Mayor con el DRI durante un año:

- “No sé, los señores del DRI vienen poco por aquí. Algunas veces, cuando han venido, no les gusta entrar en nuestras reuniones. Los representantes del Cabildo Mayor en cambio, se pasan hasta las 9 o 10 de la noche si tenemos reuniones”.
- “El Cabildo Mayor, con las 17 comunidades, es demasiado grande para los 13 empleados del DRI. Ellos tienen que trabajar en otros lados de Salcedo también. Por ésto el DRI tiene miedo de trabajar con el Cabildo Mayor. Ellos saben que no queremos que ellos trabajen más con nosotros. Tienen miedo de que nos organicemos todos”.
- “Aunque hicimos un arreglo con los del DRI en Baños (primer encuentro) que todos los proyectos para Cusubamba tenían que pasar por el Cabildo Mayor, hasta ahora no han venido ni una vez a hablar. Solo vemos que han hecho algunos cursos separados con tres comunidades. El DRI no ha apoyado a la organización”.
- “Para el problema del agua potable el DRI no nos ha ayudado. Si no fuera por el Cabildo Mayor y toda la organización, este rato estaríamos sólo viendo como le dan agua a los del pueblo.
- “Nuestros problemas no son los problemas de los del DRI. Veá, el antiguo jefe del DRI era dueño de un almacén de fertilizantes en Salcedo, más le interesaba el almacén que nuestros problemas; eso se vió en el proyecto de agua potable. Un promotor del DRI siembra al partido en una de nuestras comunidades; a él le importa más el sembrío de papas al partido que la organización campesina”.

- “El DRI nos va a ayudar en unos pocos proyectos, en el agua, casas comunales, cursos; pero ellos no van a hacer nada contra nuestra pobreza, en los precios del mercado, en las tierras, en el agua, en nuestra organización. Además, ellos tienen un plan (“plan operativo”) que muchas veces no lo conocemos o no nos interesa. Mientras nuestros planes y necesidades son otros”.

Estas observaciones puntuales y concretas sobre el DRI han madurado en los encuentros ampliados del Cabildo Mayor y han conducido a dos tipos de reflexiones: unas han sido generales, sobre posibles vías de solución a sus problemas, y otras reflexiones más concretas, centradas en el DRI.

#### **4. Actitudes Generales.**

- 4.1. Las necesidades no son la causa de la pobreza, sino una señal y un producto de una forma de vida —que se tuvo en las haciendas y de la forma de relacionarse con el mundo que les rodea. Por eso “la solución a nuestras necesidades basada sólo en proyectos no nos ayuda a solucionar nuestros problemas grandes”. “Se cree que porque se han realizado unos cuantos proyectos el problema de los campesinos se va a solucionar”. “Es un remedio que nos hace sentir bien un rato pero en la realidad no soluciona nuestra pobreza, seguiremos igual, y tal vez esos triunfos que hemos tenido nos dejen adormecidos frente a los problemas reales”. “La solución de nuestros problemas sólo con proyectos no vale”.
- 4.2. La Autogestión. “La solución para nuestros problemas no viene de fuera; en muchos cientos de años nadie nos ha ayudado, por el contrario, nuestros problemas, incluyendo la relación con el mundo que nos rodea o sociedad nacional, tienen que ser resueltos por nosotros mismos”.
- 4.3. La organización. “La solución está en el trabajo en grupo, regional, en la organización que nos ayudará a analizar nuestros problemas mejor y a buscar soluciones a corto y largo plazo. Los proyectos dentro de este contexto no son fines, son medios, las ‘ruedas sobre las cuales se mueve nuestra organización’. El fin no son los proyectos sino la organización. De aquí surge la necesidad de una organización de segundo grado”.



## **5. La UNOCAPAC frente al DRI**

En las resoluciones del encuentro ampliado del Cabildo Mayor de febrero de este año (1982) se anotan tres puntos con relación al DRI.

- a) La UNOCAPAC no quiere quedarse fuera de los proyectos del DRI en todo el cantón de Salcedo. Colaborará y participará en todo lo posible.
- b) En cuanto sea posible la UNOCAPAC quiere servir como punta de lanza y como medio de experimentación en los proyectos específicos del DRI.
- c) La UNOCAPAC pide —ésto lo pone como condición para colaboración— que todos los proyectos del DRI para comunidades y la región de Cusubamba en general pasen por el Cabildo Mayor, y no se los lleve a cabo sin antes la aprobación de éste.
- d) De igual forma la UNOCAPAC pide que todas las solicitudes de las comunidades para el DRI se las canalice a través del Cabildo Mayor.

### **III. La UNOCAPAC y la Agencia Privada**

La formación y proceso de consolidación de la UNOCAPAC ha sido viabilizado gracias a la colaboración de una agencia privada que trabaja en Cusubamba, Desarrollo Juvenil Comunitario (DJC). En este punto debe anotarse que la organización campesina no se debe al organismo externo de desarrollo. La realidad es otra, la agencia privada sólo ha ayudado a completar las condiciones, para que tomara cuerpo un proceso que estaba latente, por iniciarse. En este sentido se puede hacer dos clases de observaciones: por un lado, cómo ve la UNOCAPAC a la agencia de Desarrollo en su relación con el DRI, y por otro, ciertas observaciones de miembros de DJC sobre la organización campesina frente a la acción estatal.

#### **1. Un "Cuasi-intermediario"**

La UNOCAPAC, y más concretamente, el Cabildo Mayor, ha perso-

nalizado en gran manera su relación con el organismo externo: su relación no es con DJC, sino con tal persona (el coordinador de DJC). Esto, por un lado, está más de acuerdo con la forma tradicional de relacionarse que ha tenido el campesino con el mundo externo —no con instituciones sino con individuos— y por otro, deja un espacio para que la acción del coordinador sea, al mismo tiempo, la acción de un intermediario, y por otro, crea un proceso de eliminación de intermediarios. Esta aparente contradicción necesita explicación, que podrá ser ilustrada con un ejemplo.

El DRI programó el agua potable para Cusubamba sin los campesinos y, además, dejó fuera del proyecto a la gran mayoría de comunidades. La UNOCAPAC inicialmente sólo oyó —con impotencia y admiración— que el agua no les llegaría. Cuando el Cabildo Mayor vió que los miembros de la agencia privada externa recogieron información y vieron la posibilidad de cuestionar y cambiar el proyecto, el Cabildo buscó apoyo y se amparó en ésta. El coordinador jugó papel de intermediario —solicitado por la misma organización—. Sin embargo, posteriormente, el coordinador fué puesto a un lado y la organización campesina citó a los representantes gubernamentales a una reunión ampliada en Cusubamba.

En este momento el coordinador es visto no tanto como una “palanca” ante el DRI u otras agencias estatales, sino más bien como un “quillca” (escribano). El Cabildo Mayor empieza a sentir la posibilidad de crear ciertas presiones por sí mismo, como organización. Esto se vió ya en su participación y reclamo ante la Dirección de Educación del Cotopaxi por el descuido de la profesora en una de las comunidades de Cusubamba.

## **2. Miembros de DJC y la Organización Campesina**

El equipo de campo de DJC cree que el trabajo no se debe focalizar sobre los proyectos como tales, sino a través de los proyectos consolidar un proceso campesino que gire alrededor de la organización campesina. Esta observación se la hace basados en el análisis de cuatro aspectos. Estos directamente cuestionan algunos de los planteamientos y metodologías de los DRI, pero buscan al mismo tiempo una colaboración para que “sí se den DRI pero con real participación a través de la organización campesina”.

## **2.1. El mundo y cultura campesinos.**

Es muy difícil desentrañar elementos de una cultura tratando de encontrar en ellos una pureza y posible incorporación a procesos, muchas veces, diferentes. Esta dificultad tiene su principal problema en el hecho de que los grupos campesinos a través de la historia han estado vinculados a las estructuras externas, de tal suerte que muchos de sus valores, expresiones culturales y aún aspiraciones, están condicionados por la sociedad externa. Cuando se hace el análisis de necesidades, muchas veces se está realizando una proyección urbana, propia del sector que los dominó. Sólo el grupo amplio e independiente que gira alrededor de su propia organización, la Organización de Segundo Grado, presenta las condiciones adecuadas para una reflexión, reactivación y cierta depuración de su cultura.

O pueden darse casos diferentes, con la misma problemática. Así, en las mismas "jochas" y "priostes", por ejemplo, se encuentra que el Cabildo Mayor empieza a hacer uso de ellas: los sistemas de reciprocidad en la "jocha" se ven reemplazados por la organización campesina, siendo el presidente el que asigna funciones y pide contribuciones. El mismo presidente, cuando "coge" la presidencia, está "pasando un cargo", y no es simplemente llenar una función, sino "pasar un ritual".

Las implicaciones que ésto tiene con relación a la forma de elegir al presidente —muchas veces basada en largas redes de parentesco— son tontas y tan "irracionales" ante la "racionalidad—DRI", como el que los campesinos no fumiguen la "arveja", ya que los gusanos que se la están comiendo son "hijos del monte" y deben ser respetados. Esta barrera de "racionalidad", que no la puede superar el DRI, es muy posible que sea franqueada por la organización campesina ya que "ellos se mueven y avanzan con lo de ellos".

## **2.2. Los recursos limitados parcialmente.**

El acceso actual a recursos es producto de un proceso histórico controlado y dominado por fuerzas no campesinas. Si se está en el camino real de buscar una solución al problema campesino, no se debe considerar el acceso a recursos como algo estático, éstos pueden ser alterados. Sin embargo, esta alteración tiene que ser respaldada por un grupo amplio,



no puede ser ni un individuo, ni una comunidad. Tiene que darse a nivel de Organizaciones de segundo grado (OSG) y de varias OSG.

### **2.3. La economía campesina mantiene una relación asimétrica.**

Al seguir el planteamiento comunitario para solucionar necesidades inmediatas con facilidad se pierde de vista que la economía campesina (doméstica) no es totalmente auto-suficiente; por el contrario, está estructuralmente relacionada e inserta en una economía más amplia que la condiciona y moldea. En realidad, la economía campesina no puede funcionar sin esa relación a la economía externa. Esa relación entre economías no es asimétrica; ésto es, el flujo de valores de un sector a otro no es equivalente. El campesino entrega más y recibe menos. Cómo se mide esta equivalencia? La respuesta está en el valor que tiene su trabajo. Un campesino que compra un quintal de abono en el sector urbano tiene que entregar parte de sus productos con un valor aproximado de 33 días de trabajo. Si se traduce el valor del fertilizante a trabajo, se encontrará que es inmensamente menor. Este ejemplo se lo puede aplicar a cualquier otro objeto de intercambio y se encontrará la misma relación, el campesino siempre entrega más de su trabajo. Ante ésto el esfuerzo del planteamiento "proyectos" es estéril; el planteamiento de la organización de segundo grado, en cambio, abre una puerta de esperanza aunque sea a muy largo plazo: la organización campesina. Tal vez éste es el problema medular que no puede ser encarado por el DRI.

### **2.4. La tecnología apropiada.**

Sin duda alguna la tecnología apropiada podrá traer un alivio a esta simetría. Sin embargo, la tecnología apropiada debe tomarse dentro del contexto de la sociedad más amplia, ya que, como se mencionó anteriormente, la economía campesina está vitalmente inserta en ésta. A nivel nacional se encuentra que en Ecuador hay un marcado movimiento de capitales del sector rural al urbano con relación a las haciendas que producen artículos para la alimentación básica, tales como papas, cebada, trigo, maíz. La rentabilidad de estos productos está entre el 3 y el 12 o/o al capital invertido. Es entonces más rentable mover esos capitales a áreas más rentables. Este movimiento de capitales se deja sentir en el país, actualmente se importa hasta el 45 o/o del maíz que se consume y el 80 o/o del trigo. ¿Quién produce la mayoría del 55 o/o del maíz nacional y el

20 o/o del trigo? La respuesta es lógica: los campesinos. Y lo siguen produciendo, aunque éstos sean muy poco rentables, porque el maíz, el trigo, las papas, las habas, etc., son parte de su subsistencia.

En este contexto se entiende mejor porque el mismo gobierno está tan interesado en la tecnología apropiada: es una forma de bajar los costos de producción, y consecuentemente, incentivar la producción de estos artículos. La tecnología apropiada no puede ser tomada sin más; su bondad depende de lo que hay "por detrás", de la dirección que se le dé y cómo sea utilizada por la organización campesina. ¿Qué dirección tiende el DRI?

Como resultado y conclusión de este análisis el equipo de campo de DJC, conjuntamente con los grupos campesinos se plantean los siguientes puntos:

- a) La respuesta a largo plazo y de fondo a los problemas de la gente "marginada" rural está en la organización campesina.
- b) Los proyectos que se lleven adelante tienen dos objetivos a corto y largo plazo, estando los primeros supeditados a los segundos. Esto es, a corto plazo, los proyectos buscan resolver problemas sentidos inmediatos, y a largo plazo, ayudan a fortalecer la organización campesina.
- c) Las organizaciones de segundo grado aceptarán y trabajarán en los programas de Desarrollo Rural Integral del gobierno sólo bajo la condición de que estén bajo control campesino, de tal suerte que la participación campesina no sea sólo la presencia con el azadón en la minga convocada por el DRI.
- d) A largo plazo las organizaciones campesinas de segundo grado, y en general la organización campesina, tendrán que plantearse los puntos analizados (2-1 a 2-4), sabiendo que el DRI no lo va a encarar o solventar; y por otro lado, deberán tener el poder para negociarlos, sabiendo que son problemas que se vinculan con la estructura nacional.

# El DRI Cañar

IVAN GONZALES

## ANTECEDENTES.-

FLACSO - Biblioteca

**P**ara analizar la política estatal para los campesinos de Cañar y su respuesta, es necesario detenernos en algunas consideraciones que pueden ayudar a explicar el por qué de la actitud de aceptación de las políticas estatales por parte de este sector.

Por considerar que es innecesario detenernos en cada una de las consideraciones, que a nuestro juicio ayudarán a este estudio, las esquematizaremos.

## POBLACION INDIGENA NO COHESIONADA:

Es conocido el hecho de que los incas, para pacificar sus dominios, llevaban gente de su confianza a poblar los sectores cuyos habitantes les ofrecían resistencia. Esto parece ser el origen de la mayor parte de los campesinos de Cañar. Originarios del Perú y Bolivia, en calidad de mitimaes, llegaron y se aislaron en comunidades separadas sin que se haya dado una identidad entre ellos, lo que facilitó la conquista y la aparición de haciendas sin que se conozcan luchas de envergadura en protesta por las nuevas situaciones creadas, y que fueron características de los campesinos de otros sectores, incluso aldeaños, como es el caso de los pobladores de Guapán en Azoguez o de San Juan, Checa, etc. en la Provincia del Azuay.

Lo anterior dificulta pensar en campesinos de Cañar en general, siendo mejor su ubicación en comunidades aisladas y con características propias, que se conservan hasta hoy, como es el caso de Guayrapungo, lo que



explica la falta de una cohesión organizativa que permita cuestionar las políticas del estado.

### **HACIENDAS DE PROPIETARIOS AUSENTISTAS:**

La fertilidad del suelo unida a población pacífica y abundante, son condiciones que despertaron la codicia de quienes pudieron adueñarse, a partir de más de un engaño, de tierras y gentes, para su uso y disfrute.

Así la mayor propietaria de tierras de la zona llegó a ser la señorita Florencia Astudillo, quien a falta de descendencia donó sus bienes a diferentes comunidades religiosas, práctica que, seguida por otros terratenientes, convirtió a la Iglesia Católica en la mayor dueña de tierras.

Posteriormente la aplicación de la Ley de Manos Muertas de la época de Alfaro, hizo que la Asistencia Social comparta con la Iglesia el privilegio de ser los más grandes terratenientes de Cañar.

Siendo los mayores propietarios de tierra las instituciones citadas se provocó la ausencia de propietarios directos y la modalidad de explotación se convirtió en arrendamiento que realizaban personas que mediante el pago de pequeñas sumas de dinero, adquirían la calidad de terratenientes, en la mayoría de los casos sin tener una hectárea de tierra y casi siempre domiciliados en Cuenca.

### **APLICACION DE LA REFORMA AGRARIA:**

Las consideraciones anteriores permiten una explicación de el por qué de la Reforma Agraria en el Cantón Cañar, pues la conclusión de los cánones de arrendamiento alejaron a los terratenientes de las haciendas sin mayores conflictos para el Estado.

La mentalidad campesina, por su parte, ofreció resistencia al aceptar el pedazo de tierra que le ofrecían sin que exista lucha por obtenerlo.

Las primeras organizaciones que se formaron para acceder a la tierra, fueron promocionados por los miembros del Cuerpo de Paz norteamericano, a los cuales, sin embargo, se les acusó de "comunistas", y tardaron

algún tiempo en consolidarse y generalizarse, de allí que la mayoría de ellas datan de mediados de la década del setenta.

Resultado de la Reforma Agraria son las actuales organizaciones de segundo grado: la Unión de Cooperativas y Comunas de Cañar (UCCC) y la Asociación de Organizaciones Agrícolas de Cañar (ASOAC), formadas por las instituciones estatales la primera y CESA la segunda.

### **ACTITUD DE LOS ORGANISMOS ESTATALES FRENTE A LOS CAMPESINOS:**

Trataremos de esquematizar, a manera de ejemplo, la forma de trabajo de algunos organismos estatales, incluyendo aquí a CESA, no por ser estatal, sino por su papel en el trabajo rural.

Como anotamos, la Reforma Agraria fue impuesta, de alguna manera, por organismos estatales y la aceptación campesina solo vino como producto de la actitud de los sectores progresistas de la Iglesia Católica de Cañar que lograron romper la idea de pecado asociada al reparto de tierra de la Iglesia, y se pusieron al frente de un proceso que concluyó con la entrega de la tierra a los campesinos y la pérdida de la dirección por parte de ellos, pues no lograron ver más allá de la propuesta estatal y cedieron posición frente a los antiguos mayordomos y habitantes del pueblo de Cañar.

Los ex-mayordomos y los habitantes de Cañar encontraron, en la formación y dirección de las cooperativas, una manera fácil de acceder a las mejores tierras y de obtener ganancias con su comercialización. Para ello necesitaron el "visto bueno" de los burócratas encargados de aplicar la Ley de Reforma Agraria, naciendo así una marcada dependencia de las organizaciones campesinas frente al Estado.

Examinemos, someramente, algunos ejemplos:

#### **EL PUNTO CUARTO:**

Durante el proceso previo y al iniciarse la Reforma Agraria en las haciendas del Cantón Cañar, la institución que mayor presencia tuvo en la zona fue el Punto Cuarto, y de sus programas asistenciales quedan aún como testigos algunos locales escolares y abastecimientos de agua

entubada que, a más de mostrar la bandera norte americana como mundo testigo de quien dirigía el proceso, lograron la confianza de los campesinos a tal punto de que fueron los únicos en el País que se movilizaron en su defensa cuando esta institución debía abandonar la zona y pasar sus instalaciones al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

### **EL MAG:**

Con parte del personal y equipo heredados del Punto Cuarto, el MAG ocupó el espacio dejado para lo cual contó con el apoyo de los dirigentes de Quilloag y San Rafael, quienes obtuvieron de esta relación el poder que les otorgó algunas obras de beneficio comunal y lograron llegar a los puestos dirigentes de la UCCC.

La UCCC, por lo tanto, nace hipotecada al MAG, pues es esta institución la principal gestora de la comercialización del trigo que es la columna vertebral de la organización campesina.

Para comercializar el trigo se construyó un centro de acopio en San Rafael, lográndose que los campesinos entreguen aquí su producción, que se vende en las molineras del Guayas, Molinos del Ecuador de Febres Cordero entre ellas, las cuáles otorgan, en calidad de préstamos, dinero adelantado por la producción de trigo, dinero del cual quedan como garantes los dirigentes de la UCCC quienes de esta manera, y a través de la entrega del trigo, pasan a ser los intermediarios entre los productores y las molineras, y es a ellos a quienes recurren los campesinos para el regateo de sus productos.

### **CESA:**

Esta institución obtuvo su "parcela campesina" de la lotización de las haciendas de la Curia Cuencana ubicadas en la Parroquia Honorato Vásquez. CESA se encargó de la asistencia técnica y créditos a través de los cuales lograron formar la ASOAC, organización que, dada la relación que entonces mantenía CESA con la CEDOC, pasó a ser filial de la FENOC y CEDOC.

La militancia sindical, de los campesinos de Honorato Vásquez, creó resistencias con los miembros de la UCCC de las cuales nacieron contra-



dicciones que no se superan totalmente hasta hoy.

## **EL CREA Y EL DRI CAÑAR:**

El CREA había actuado en Cañar como una institución secundaria frente al MAG, pues colaboraron conjuntamente en los programas de crédito y comercialización del trigo, de allí que su presencia no se tradujo en "clientela campesina propia", por lo que la respuesta de las otras instituciones que trabajan en la zona a la propuesta DRI que encabezó, creó contradicciones que la volvieron inoperante y que imposibilitaron el intento del trabajo interinstitucional.

Estas reflexiones iniciales nos permiten analizar la propuesta DRI para el Cantón Cañar y las respuestas de las organizaciones campesinas, aclarando que las enumeradas no son las únicas instituciones que trabajan con los campesinos del sector, sino que por ser sus métodos de trabajo similares, y a manera de ejemplo, solo mencionamos las indicadas anteriormente.

## **POLITICAS ESTATALES: LA PROPUESTA DRI:**

En 1978 el CREA, el MAG, el IERAC, la Junta Nacional de Planificación y el Concejo Cantonal de Cañar firmaron un convenio para ejecutar, conjuntamente, un Proyecto de Desarrollo Rural—Urbano Integrado de la zona comprendida por las áreas básicas de Cañar, Suscal y Zhud.

Previamente el CREA había dividido a la Región de su jurisdicción en áreas básicas a las cuales se proponía desarrollarlas una por una, en un período de cinco años cada una, curiosa fórmula cuyos resultados no son previsibles aún.

Para cada área se proponía elaborar un proyecto proceso en el cual marcharían a la par la formulación y la ejecución; en el caso de Cañar, sin embargo, los estudios iniciales duraron cuatro de los cinco años previstos.

El documento sobre Lineamientos de Estrategia y Políticas para el DRI Cañar, elaborado por el CREA, con el asesoramiento de la OEA

y propuesto como base para la ejecución del DRI nos señala los rumbos por los cuales marcharía este proyecto y en su parte medular nos habla de:

“Encontrar solución a los problemas derivados de la marginalidad social y económica en la que se debate la gran mayoría de la población del área del proyecto . . .”

“ . . . un esfuerzo serio por orientar las acciones de todas las instituciones involucradas en el proceso de desarrollo del área mediante un esfuerzo coordinado y coparticipativo, proceso en el cual los habitantes de dicha área como sujetos activos . . . deben tener una participación plena”.

“ . . . movilización social, la coordinación interinstitucional, la búsqueda de una metodología no convencional consistente en un proceso simultáneo de planificación y acciones a corto plazo con participación campesina”.

“ . . . el incremento de la producción y el nivel de empleo, los servicios de apoyo a la población y la producción, la investigación técnica, la defensa y aprovechamiento racional de los recursos naturales de la zona y la organización especial”.

“ . . . elevar significativamente los niveles de producción y productividad . . . que al mismo tiempo sirva de base al desarrollo de la agroindustria (que) genere . . . suficientes puestos de trabajo que permitan eliminar los problemas de subempleo y desempleo y disminuir el flujo de las migraciones estacionales y permanentes”.

“ . . . el alza de la producción, la productividad y el ingreso incidirá sustancialmente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área . . .”.

“ . . . eliminar el analfabetismo y la alta deserción escolar, así como la disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad”.

En definitiva se habla del impulso de un desarrollo capitalista que inició la Reforma Agraria, para lo cual se contaría con la ejecución de obras

de infraestructura y la participación organizada de la población.

La práctica del proyecto lleva a algunas consideraciones necesarias que las esbozaremos a continuación para luego tratar de analizar la participación campesina.

## **EJECUCIONES:**

El objetivo de impulsar el desarrollo capitalista en cinco años en la zona de Cañar, para buscar otra zona luego de ese tiempo y desarrollarla, llevaba implícito el fracaso, lo que se confirmó una vez concluido el plazo (1978—1982) cuando los cambios esperados no se han producido.

La coordinación interinstitucional nunca se hizo efectiva, por el contrario cada institución mantuvo su clientela, situación que fué aprovechada por algunos dirigentes campesinos para conseguir obras para sus comunidades.

La participación campesina, la entendieron los organismos estatales como la ejecución de mingas que permitieron el transporte de materiales para construcción de obras y la limpieza de caminos y obras de riego. La participación, entonces, fue decorativa en los organismos de decisión, así en la Junta Directiva del CREA existe un delegado campesino que debe oponer su voz y voto a la de un delegado del Ministro de Agricultura, a la del Director Ejecutivo del CREA, a la de los Prefectos Provinciales de la Región y a la de un delegado de las Cámaras de Producción. Es decir, la participación fue aceptada mientras fué pasiva y rechazada cuando se convirtió en crítica así fuera de la más tibia.

El personal técnico que labora, aún, en el proyecto es enteramente burocrático y no tiene ningún compromiso con la organización campesina, detectándose incluso estafas y negociados; así muchas veces las parcelas demostrativas se convirtieron en productores de trabajos "al partir" entre el técnico y el propietario del terreno.

La dependencia administrativa de Cuenca volvió lenta y engorrosa a la tramitación de la ejecución de las obras aprobadas como metas. Los campesinos, muchas veces, se vieron obligados a gastar una cantidad mayor a la asignada a una obra dada, en viajes para conocer cuando debían trans-



portar el material necesario.

En definitiva, durante los cinco años, se construyeron algunas aulas escolares, se limpiaron y repararon caminos cortos, se organizó una limitada asistencia técnica y pecuaria, sin que exista un programa de capacitación acorde con estas prácticas.

Las acciones enumeradas no lograron, en ningún momento, llenar los lineamientos de estrategia y políticas, con los cuales el estado se presentó para cumplir un programa de trabajo. Este problema no ha motivado a las organizaciones campesinas y no se han producido muestras de descontento ni protestas.

### **LA PARTICIPACION CAMPESINA:**

Anotamos ya que fueron personeros del Punto Cuarto los que iniciaron las actuales organizaciones del Cantón Cañar y por lo tanto les correspondió a ellos la formación de los dirigentes.

Los dirigentes así formados son los mismos que están al frente de la UCCC, lo que ha influido notablemente en el comportamiento de esta organización; ellos aprendieron a regatear obras al Estado y esta política mendicante no ha variado, incrementándose por el contrario, al comprobarse que la zona privilegiadas por el trabajo estatal son aquellas donde viven los dirigentes.

Estos privilegios han ahondado las diferencias entre las comunidades, algunas de ellas gozan de servicios estatales y otras carecen de los más elementales.

La organización campesina, no ha podido rebasar los planteamientos estatales, dejando como único camino a los campesinos el sumarse a ellos, acción que se ha realizado sin ningún tipo de cuestionamiento. Esta situación ha devenido en un escaso desarrollo político de las organizaciones campesinas.

Por otra parte, muchos dirigentes campesinos ocupan puestos bajos en los organismos estatales, lo que significa una mayor dependencia de las

organizaciones campesinas.

En conclusión, los campesinos de Cañar, en base al regateo de migajas, han desarrollado una capacidad negociadora frente al estado, mediante la cual consiguen algunos servicios, cuya procedencia y objetivos no son cuestionados.

Al efecto, los festivales de música y danza indígena han sido usados para alagar a invitados del gobierno central y obtener programas tales como el de alfabetización en el cual no vacilaron en inmiscuirse muchos dirigentes, sin importarles la exigencia de afiliación al partido de gobierno.

Lo dicho, es suficiente para demostrar que el proyecto DRI para la zona de Cañar fué recibido por los campesinos como una oportunidad más de conseguir algunas obras más para sus comunidades, de ahí que no haya existido el planteamiento de controlar.

# Del mal negocio del ganado indígena y de las estrategias de desarrollo rural

## El Caso de los Saraguros

ROBERTO SANTANA

La reflexión que acerca del "mundo andino" 1/ y los problemas de su desarrollo tiene lugar en Ecuador desde hace ya algún tiempo, y de la cual el CAAP aparece como el animador principal, permite visualizar ya una serie de temas de análisis pertinentes para la generación de estrategias posibles de desarrollo campesino en la sierra.

Tales temas destinados a dar cuenta del estado actual por el que atraviesan la economía y la sociedad rural serrana se sitúan por cierto en ese terreno complejo en que se resuelven los intercambios entre la sociedad blanco—mestiza y la población indígena; terreno que es el mismo en que se produce la lucha del capital por someter a las unidades económicas campesinas a su influencia y dominación. Es decir, están situados en un espacio, que se define ante todo como un campo de interacciones de todo tipo, de las cuales resultan a la vez desestructuraciones, rechazos y adaptaciones múltiples.

Espacio complejo que tiende por cierto a complejizar los temas! Puesto que una visión "desde adentro" del mundo de las comunidades debería ser no simplemente complementada sino integrada con una visión "desde afuera", lo cual significa operar con parámetros o criterios o valores diferentes, de eficacia solamente parcial pero necesariamente integrables. En tal sentido el equilibrio entre una y otra focalización se revela como la condición indispensable de una búsqueda orientada al objetivo de "producir" estrategias de desarrollo.

---

1/ *Nosotros no entraremos aquí en el tema mayor que es subyacente a la reflexión sobre el "mundo andino", es decir, la cuestión de si detrás de lo andino no se oculta la realidad más real de "lo indígena", tanto en su existencia actual como en sus potencialidades políticas.*



Justamente en interés de ese equilibrio necesario nos interesa hacer notar que ciertos temas, pertenecientes más bien a la esfera de lo que está centrado "afuera" del universo comunal andino, merecerían un interés mayor que el acordado hasta aquí. Entre ellos convendría destacar, por ejemplo, la cuestión de profundizar la significación actual y perspectiva de la producción campesina vendida en el mercado, desde el momento que nadie podría desconocer el anclaje profundo que el universo de las economías campesinas serranas tiene en la economía mercantil. Este carácter es irreversible y determina la necesidad de una reflexión que procese el impacto sobre la estructura interna de las actividades de la explotación, su incidencia sobre los sistemas de cultivo y producción ganadera llamados tradicionales, así como sobre la composición y calidad del autoconsumo campesino. Tal reflexión permitiría sin duda mejor visualizar los elementos de la realidad actual que convendría recuperar (revalorizar); aquéllos que convendría transformar o, lo que convendría abandonar definitivamente del sistema económico vigente.

El reconocimiento del carácter mercantil de las economías indígenas abre un camino de búsqueda y de reflexión, que conduce directamente al problema de concebir los medios y la manera bajo los cuales se podría rentabilizar toda aquella parte del trabajo campesino, que actualmente se realiza en el mercado bajo la forma de productos vendidos a pérdida. Miradas las cosas en esta perspectiva no parece aventurado pensar que muchas proposiciones estratégicas podrían eventualmente surgir de constataciones relativamente simples, pero debidamente procesadas, como para descubrir si estamos en presencia de un motor potencial de desarrollo o no. Es en este sentido que quisiéramos aportar algunas notas basándonos en la actividad ganadera y su inserción comercial en un caso concreto.

Llama la atención en el caso ecuatoriano cómo normalmente se asigna escaso valor a la actividad ganadera de las pequeñas explotaciones indígenas, pese a que por todas partes los campesinos asignan un interés destacado ya sea a los ovinos, al ganado vacuno o a ambas especies a la vez. En general este ganado juega un rol de soporte esencial al conjunto de las actividades económicas de la explotación y por lo mismo es factor fundamental en la reproducción de la unidad campesina, como ocurre, por lo demás, en todos los sitios donde aparece la combinación de cultivos y ganado integrándose al nivel de las explotaciones.

Como en muchas partes del mundo, también en la sierra los animales juegan funciones múltiples: proveedores de fertilizante orgánico, fuente de tracción para las labores y el transporte, pero igualmente fuerte rol financiero, puesto que aparece como caja de ahorros, como parachoque frente a la inflación y/o como sustituto del sistema de crédito al cual el pequeño productor indígena no tiene acceso.

En algunas áreas de la sierra el ganado aparece como una fuerte especialización productiva, dependiendo grosso modo de las condiciones de localización geográfica, de las posibilidades y de las formas de acceso a las tierras de pastoreo y del rol complementario, que pueden jugar las tierras agrícolas en la alimentación del rebaño. El ganado vacuno de Saraguro entra en esta categoría de actividad especializada. A su propósito, nuestro interés no está en estas cortas notas en hacer una descripción completa de la inserción de esta actividad en el sistema productivo total ni tampoco insistir en las implicaciones sobre el trabajo de la familia saraguro, sino más bien en mostrar sus implicaciones económicas desde el punto de vista de los excedentes campesinos y su evasión a través del mercado.

## PERDIDAS EN LAS VENTAS DE GANADO EN PIE.

Los pocos estudios conocidos sobre el grupo indígena que puebla la parte norte de la provincia de Loja y que también se ha extendido por el valle del Yacuambi en la provincia oriental de Zamora, no siempre han captado toda la verdadera importancia económica de la actividad ganadera a la cual los saraguros dedican sin embargo, un interés primordial, y suelen referirse a ella sin mayor énfasis, como una más entre otras actividades que permiten a esos agricultores "subvenir a sus necesidades" 2/. La realidad es que desde hace ya más de medio siglo la ganadería de bovinos aparece allí como la clave esencial de las economías cam-

---

2/ *Entre los pocos que han subrayado la importancia de la ganadería saraguro hay que citar a Stewart y a Fauroux (1977 y 1979 resp.) El primero se interesó en particular en la expansión de la frontera del ganado saraguro hacia el Oriente en un excelente artículo, y el segundo no pasó por alto la vocación ganadera de los saraguros en un trabajo general sobre la sierra (ver bibliografía).*

pesinas, luego que estas mismas iniciaron el pasaje exitoso desde una agricultura parcelaria fuertemente autárquica hacia una economía ganadero—agrícola a la vez de autoconsumo y de fuerte inclinación mercantil. Lo que no impide que la imagen externa más corriente que se tiene a nivel regional sea aquella de un grupo de agricultores de autoconsumo y de subsistencia.

Por el contrario, el desarrollo del ganado mayor entre los saraguros, iniciado a comienzos del siglo, debe ser visto como una verdadera reconversión de la economía indígena (en cierto modo una revolución económica) que se vuelca hacia el mercado a través de las ventas de productos animales.

El sentido principal de tal reconversión es que permitió una revitalización de la economía campesina indígena cuyos efectos positivos sobre la reproducción de la misma van a durar al menos hasta la mitad del siglo. Así, en corto tiempo, los saraguros llegaron a ser ganaderos hábiles, llegaron a tener un control casi completo sobre las enfermedades y la mortalidad de los animales, al mismo tiempo que demostraron una gran capacidad de manejo de los recursos forrajeros y del espacio pastoral. Ciertamente, sería difícil hacer decir a un saraguro que es ganadero antes que agricultor pero no es menos cierto también que ha desarrollado una verdadera vocación: cuando emigran son los "baqueros" obligados de las fincas ganaderas grandes, o bien, como ocurre en el Oriente, son ellos mismos ganaderos en sus fincas de colonización.

Lo que interesa destacar aquí es el vigoroso carácter comercial que sigue presentando la actividad ganadera en el medio indígena aún cuando se trata de un rebaño que permanece ampliamente tradicional, a pesar de algunos cruzamientos producidos en los últimos tiempos y que han contribuido a mejorar un tanto el fondo racial. Con tal rebaño una orientación de doble propósito es generalizada y se acompaña de niveles de productividad más bien modestos.

Una gran parte de la masa total de ganado vacuno del cantón Saraguro pertenece a los productores indígenas, como lo indica bien el hecho que el 60 o/o de los animales son propiedad de las explotaciones familiares de menos de 5 hectáreas, cada una de éstas con grados diversos de acceso a tierras de pastoreo. Una relación de 5 animales vacunos por fami-



lia viviendo en el área rural del cantón rinde cuenta de la importancia relativa de dicha actividad. 3/

Aunque el dato es difícil de precisar, una estimación aceptable permite decir que alrededor de los 2/3 de las familias asentadas en las tierras de las comunidades poseen un pequeño rebaño y que, al menos el 50 o/o de ellas comercializan en el año entre 3 y 4 cabezas de animal grande.

El ganado saraguro se comercializa en vivo (en pie) siguiendo al menos cuatro vías de importancia desigual: en la feria dominical del pueblo mestizo de Saraguro, en la feria de animales del día Sábado en el lugar llamado Las Juntas, sobre la ruta Loja—Saraguro, sobre los caminos de acceso a ambos puntos señalados y, también las ventas aisladas, a veces en la finca misma.

En la feria de Saraguro las ventas pueden fluctuar entre 40 animales en las épocas de menor movimiento, como sucedió por ejemplo en los meses de enero y febrero de 1981, y hasta 150 animales, como sucedió en los meses de noviembre y diciembre del mismo año (coincidiendo con la llegada de animales desde los pastizales orientales), y como sucede también en la temporada marzo/abril (ventas en previsión de las fiestas de mayo y también por razones de merma en la disponibilidad de hierba). Una estimación del total de ventas anuales podría asumir sin mucho riesgo la cifra promedio de 70 animales vendidos semanalmente en la feria lo que nos lleva a una cifra anual de 3.840 animales grandes vendidos. 4/

La actividad comercial de la feria de Las Juntas a donde drena principalmente la producción animal del área de San Lucas es muy inferior a la de Saraguro, y las ventas semanales pueden estimarse en 30 animales vendidos; total anual, entonces: 1.650 animales.

Más difícil es estimar las ventas que se efectúan sobre los caminos o al interior mismo de las fincas, pues la variabilidad es grande dependiendo de la estación del año, del estado de los caminos y también del interés

---

3/ Fuentes: *Censo Agropecuario, 1974 y JUNAPLA, 1979.*

4/ Por regla general los animales vendidos tienen más de 2 años y promedian entre 12 y 15 arrobas.

de los intermediarios por aprovechar una buena coyuntura de precios sea en la provincia o afuera. No parece aventurado después de múltiples indagaciones que cada semana unos 10 animales son vendidos bajo estas dos modalidades, o sea, un total anual de 550 animales.

Las explotaciones indígenas comercializan entonces una masa de ganado que es considerable a nivel regional (6.040 animales grandes), y que abastece en gran medida el mercado de Loja, (ciudad de 80.000 habitantes), pero que llega también a Guayaquil y otros puntos.

Para evaluar la significación económica de las ventas del ganado y el beneficio obtenido en las transacciones por el campesino saraguro hemos seguido de cerca el período octubre/noviembre de 1981 sobre los precios del animal en pie en Saraguro y en Loja (en Saraguro en la feria y en Loja en el Camal). En Saraguro los precios no se movieron sensiblemente de los 500 sucres por arroba para un animal promediando 15 arrobas, mientras que en el camal de Loja el mismo animal era recibido a 780 sucres la arroba. En cualquier caso, depediendo del peso inferior a la norma de 15 arrobas, los precios en el camal no bajaron de 640 sucres. Los cálculos que pueden hacerse a partir de aquí indican entonces que por animal vendido en Saraguro la diferencia de precio con respecto a Loja se estableció entre los 4.200 sucres (el mejor precio para el mejor animal) y 1.680 sucres (por animal vendido en las peores condiciones).

La diferencia de precio observada corresponde a los intermediarios o comerciantes de ganado cuyos costos casi únicos de operación corresponden al transporte desde la feria del pueblo al camal de la ciudad de Loja, es decir sobre 50 Km. de distancia y a dos horas sobre una ruta de tierra. Ahora bien, el costo de transporte establecido para un camión con capacidad de carga de 12 animales grandes iba en el mismo período entre 1.200 y 1.500 sucres, lo que equivale a decir que el costo de transporte por animal no iba más allá de 100—120 sucres.

A primera vista puede parecer absurdo e incomprensible que los productores mismos no hagan el esfuerzo de comercializar directamente su ganado en Loja o en otras ciudades vista la gigantesca evasión de excedentes campesinos, que resulta cuando se considera el conjunto de las ventas anuales, pero ello no lo es tanto cuando se observa el marco enormemente constrictivo, dentro del cual se establecen los intercambios mer-

cantiles con la sociedad blanco—mestiza. Es cierto que podría aludirse a una ausencia generalizada de contabilidad campesina en lo que concierne a la parte mercantil de la producción; igualmente, al desconocimiento del estado de los precios y del funcionamiento del mercado en un ámbito más extenso que el de la localidad como para, por comparación, tomar conciencia del monto exorbitante de las pérdidas. Son pocos en efecto, los productores que han hecho sus cálculos elementales, y otros pocos los que intuyen la magnitud del problema, pero, no cabe duda que sería mucho más explicativo señalar el rol jugado allí por el pesado sistema de la explotación económica instaurado por los comerciantes blanco—mestizos.

En efecto, cuatro o cinco comerciantes de ganado actúan en la feria de Saraguro en posición de estricto monopolio, operando de común acuerdo y recurriendo al viejo sistema del "regateo", que no es, en las circunstancias, otra cosa que la táctica conjunta de los compradores para llevar los precios al nivel deprimido, sobre el cual se ponen de acuerdo de antemano. Su poder monopólico se afirma, por cierto, en su capacidad de negociación con el camal de Loja, primer punto de destino del ganado saraguro y, de lejos, el más importante. Otros compradores, que suelen venir de fuera, no hacen más que adaptarse al monopolio local establecido, sin alterar las reglas del juego siempre desfavorables a los indígenas. En lo que se refiere a la feria de Las Juntas el funcionamiento del mercado es sensiblemente parecido.

Digamos finalmente que dada la dispersión actual de los vendedores frente al bloque de compradores no sería tampoco empresa fácil para los primeros poder contratar de manera regular el camión, o los camiones, indispensables para el transporte en una perspectiva de venta directa pues los dueños del transporte aparecen también involucrados en la red económica de los intermediarios.

## LA DEGRADACION ABSOLUTA DEL PRECIO DEL QUESILLO

El mismo proceso de despojo que acabamos de analizar en relación con la venta de ganado vacuno se repite cuando se aborda la comercialización de la leche bajo su forma principal de quesillo 5/. En este caso

---

5/ *No habiendo mercado local ni medios de conservación y distribución apropiados la leche fresca no se comercializa.*



la diferencia sería que las pérdidas netas para el productor resultan todavía más evidentes, y por así decirlo, escandalosas. La preparación de esta especie de queso fresco es una actividad tradicional del campesinado saraguro en la cual participan lo mismo los hombres que las mujeres, y cuya elaboración se realiza por lo general en las pequeñas cabañas construídas en los cerros justamente para el cuidado del ganado.

Una buena parte de la leche producida en cada explotación, seguramente el 90 o/o, pasa a elaborarse bajo esta forma y el quesillo forma parte esencial todavía hoy en la alimentación de la familia saraguro, aportando sin duda la más alta proporción de proteína de origen animal: el quesillo no falta en las sopas, ni mezclado a los granos, ni combinado con mote, y es por cierto abundante en las "obligaciones" aportadas con ocasión de las fiestas.

De alimento tradicional que ha sido el quesillo, en las últimas décadas sale sin embargo de más en más al mercado, llegando la zona indígena a convertirse en el abastecedor francamente más importante de la ciudad de Loja; al mismo tiempo que el producto de las ventas se ha convertido en la fuente de entradas monetarias más regulares para la familia indígena. Todas las familias que poseen ganado elaboran el quesillo y venden gran parte. La leche diaria se guarda y se acumula semanalmente con vistas a una producción, que en promedio puede estimarse en 4 ó 5 unidades de quesillo por semana de un peso que frecuentemente se aproxima de las dos libras. Podemos seguir de cerca las vicisitudes de la venta del quesillo indígena, tomando el ejemplo de la comunidad de Pichig en la parroquia de San Lucas, más próxima de la ciudad de Loja que muchas otras.

Allí, para obtener una libra de quesillo se necesitan entre 3 y 5 litros de leche dependiendo de la calidad de ésta. El precio del litro de leche fresca entre los meses de octubre y diciembre de 1980 fué de 10 sucres, mientras en San Lucas era de 7 sucres (en Saraguro solamente 6 sucres), pero en términos de venta directa de leche fresca estos precios son solamente de referencia, puesto que bajo esta forma la comercialización es mínima y sólo para el consumo como tal.

Si suponemos un insumo promedio de 4 litros de leche por libra de quesillo producido tendríamos en San Lucas, sólo por ese concepto, un costo de 28 sucres (que sería en Saraguro de 24 sucres). Ahora bien, el

mejor precio obtenido por los productores en toda la región en el período que nos ocupa solamente llegó a 23 sucres, precio de venta directa a los consumidores obtenido en el "puesto" abastecido por mujeres de Pichig en el nuevo mercado de Loja (llamado también mercado mayorista). Muy por debajo de los costos de producción, no se crea sin embargo que este precio fué fácil de obtener por los indígenas puesto que iba en contra de la posición del organismo oficial, que había favorecido la instalación de dicho local 6/ el cual estimaba que el precio debía mantenerse sólo en 20 sucres, como a comienzos de año, cuando fué cedido el local en el mercado y autorizadas las ventas.

FLACSO - Biblioteca

No se crea tampoco que ese precio máximo es el que perciben los productores directos, puesto que tal como ha sido organizado el sistema por los propios interesados, en la comunidad el quesillo es recibido sólo a razón de 18 y 19 sucres la libra por la encargada del transporte hasta Loja y de la comercialización en el puesto de ventas. La diferencia cubre prácticamente los costos de viaje de esta persona.

Los datos reseñados muestran la degradación absoluta de una producción indígena que según parece, hasta hace unos 15 o 20 años atrás, era relativamente rentable; tal vez porque los productores vendían mucho menos o, simplemente, porque la carrera desigual de los precios ha puesto en enorme desventaja al quesillo respecto de otros bienes, en particular aquellos manufacturados. El nivel actual de precios significa lisa y llanamente que los saraguros no sólo regalan su trabajo en el quesillo, sino que también una parte de la leche que entra en la fabricación por obra y gracia de los pesados mecanismos de dominación y explotación impuestos por los blancos—mestizos. El que algunos en Saraguro piensen que el quesillo "es un buen negocio" no viene sino a expresar con fuerza que a través de él se satisface una imperiosa necesidad de ingresos monetarios.

Algo más llama todavía la atención en Pichig, y es que las ventas lejos de disminuir parecen, por el contrario, aumentar puesto que, como ya lo dijimos, la economía familiar cuenta sobre las entradas monetarias del quesillo, para acceder a otros bienes indispensables hasta un punto en

el cual la degradación del precio del producto tiende a ser compensada por el aumento de las ventas, las cuales solamente son posibles en base a sacrificar una parte del autoconsumo.

En la comunidad de Pichig es notorio cómo muchas familias han renunciado al quesillo en la alimentación diaria y éste deviene un alimento de lujo (golosina), que se sirve en ocasiones especiales y que se ofrece a las visitas como una deferencia particular.

Esta erosión continúa de la economía y de la dieta campesina pone de relieve de una manera dramática la inadaptación de la economía indígena al mercado, y muestra bien cómo la parte mercantil de la producción siendo considerable escapa a toda lógica mercantil que sería del interés de los productores, para obedecer más bien a un acomodamiento constante del conjunto de la economía familiar, y al imperativo de soluciones de mal menor. El mal mayor sería evidentemente no poder vender el quesillo, así como no se encuentra salida para la leche fresca. En fin, una suerte de fatalidad impuesta por el mercado, donde toda lógica campesina deja de existir y donde, por cierto también el mero conocimiento de las pérdidas netas no sería suficiente para romper o desviar los mecanismos actuantes en un mercado donde a todas luces el quesillo como producto rentable ha cumplido ya su ciclo. La alternativa, es decir, la transformación de la leche en productos de mayor valor agregado, a través de una semi-industrialización o industrialización, parece sin embargo escapar a los sólo medios disponibles y a la iniciativa exclusiva de los indígenas.

## **CRISIS Y ESTRATEGIAS**

En las condiciones anteriormente descritas no puede sorprender que la ganadería saraguro atraviese por una grave crisis que determina a su vez la crisis económica general de las explotaciones indígenas. A los saraguros les ha sido, en efecto, negada la posibilidad de la acumulación a partir del ganado; los signos son visibles a la vez sobre el paisaje, sobre el sistema de alimentación del ganado, sobre la calidad y productividad del rebaño, y por lo mismo la modernización de la ganadería aparece como una necesidad imperiosa, por encima de cualquiera otra.

A lo largo de medio siglo la solución encontrada para una parte del



rebaño indígena (aquel que se mantiene exclusivamente en la sierra) había sido la utilización de los recursos forrajeros proveídos por las laderas de los cerros como complemento de una fuerte base de alimentos proporcionados por las tierras planas de las comunidades. Con el tiempo y siguiendo los procesos de la subdivisión de las tierras y el empobrecimiento general del sistema agrícola tal equilibrio se ha roto, y el ganado debe ganar de más en más el espacio montañoso de altitud ("monte") como consecuencia de la disminución paulatina de los rastrojos y la desaparición casi completa de las tierras de barbecho. Sobre los desmontes de los antiguos matorrales de altura, las dos o tres gramíneas tradicionales, pobres en valor nutricional, soportan mal la competencia con el pajonal del páramo, mientras en las laderas más bajas se instalan los primeros signos del sobrepastoreo sobre un paisaje pastoral que debe haber sido casi único en el Ecuador por la calidad y racionalidad de su manejo, por el cuidado delicado del drenaje, por las medidas de conservación de las zonas frágiles, por el control de las quebradas.

En la antigua complementaridad entre los recursos del cerro y de las tierras planas agrícolas las reservas de alimento seco no eran necesarias, pues los ciclos de la hierba y de la agricultura se seguían y se integraban de manera que en los períodos de seca o se disponía de rastrojos, de barbechos o de hojas verdes de las chacras. Tal arreglo alimentario del ganado entró en crisis y no ha sido sustituido por ningún otro, de manera que la llegada del período de seca (que se instala entre los meses de julio a octubre), así como su duración posible, son esperados con gran inquietud, pues entonces el ganado sufre enormemente y las pérdidas económicas son considerables. En el período seco de 1981 un buen número de propietarios de ganado debió vender sus enflaquecidos animales a un precio inferior a la mitad de lo que se podía esperar de los animales mantenidos en condiciones menos rigurosas. Otros, aún con el temor de una pérdida completa de los animales, se arriesgaron a esperar las primeras lluvias y la renovación de la hierba, pero las pérdidas en peso fueron después difíciles de recuperar.

Un viraje en la situación alimentaria actual del ganado no podría venir sino del lado de un programa que se orientara al mejoramiento del pastizal (es decir reemplazo de las variedades tradicionales de gramíneas y su sustitución por otras de mayor productividad), al establecimiento de reservas alimenticias para los períodos de seca, así como al desarrollo

de programas de alimentación complementaria para ese mismo período. Por cierto todo ello implica inversiones y mayor ocupación de la fuerza de trabajo en el ganado; la fuerza de trabajo familiar existe pero los recursos económicos nó; la asistencia técnica sería necesaria. Indudablemente, pensar en el mejoramiento y aún en una eventual expansión de la ganadería saraguro tiene sentido y justificación en el hecho mismo de que es la base más importante de las actividades indígenas, pero esta constatación no es suficiente para montar una estrategia centrada sobre el ganado.

Porque viéndolo bien, ¿de qué valdría todo ese esfuerzo si se mantienen intactos los mecanismos de una comercialización a pérdida, o, si no se plantea el problema de una redefinición de los propósitos productivos del rebaño indígena, o aún más, si no se plantean los problemas de la conservación y elaboración industrial de la leche? Sólo bajo la condición de buscar las soluciones al conjunto de estos problemas el ganado saraguro es estratégico desde el punto de vista del desarrollo.

Su valor estratégico está justamente en rentabilizar en el mercado la producción campesina. Por ahora bastaría sólo pensar en el significado económico que tendría para las comunidades indígenas la recuperación de alrededor de unos 15 millones de sucres por año que se evaden por las pérdidas en la comercialización conjunta de animales y quesillo. Los productores saraguros no tendrían en tal caso que recurrir a los usureros, y no tendrían que pasar meses y años enteros gestionando 50 mil o 100 mil sucres en las agencias estatales para resolver una problema por aquí o por allá.

Lo anterior, que parece simple, no lo es sin embargo para todo el mundo: la Misión Andina que trabajó allí varios años prácticamente no vió el problema; el Ministerio de Agricultura rechaza desde hace ya tres años la iniciativa indígena de montar un sistema de comercialización del ganado; el PREDESUR se orienta más bien por una estrategia de tipo asistencial (equipamientos sociales y servicios); en fin, el CATER (último organismo creado en Loja) orienta sus búsquedas tecnológicas sobre los cultivos (principalmente el maíz). Hasta ahora, nadie se ha interesado por ayudar a los saraguros a iniciar un programa de fabricación de quesos de calidad que les permitiría abandonar las ventas del quesillo y rentabilizar la leche.

Los saraguros tienen sin duda numerosas necesidades pero ninguna tan urgente como la necesidad de una estrategia de dinamización económica, que tenga para las economías campesinas el mismo significado de fortalecimiento económico que la reconversión ganadera operada a comienzos del siglo. Esa ganadería tiene todavía bases sólidas como para transformarse en una actividad mercantil altamente rentable a condición de un apoyo institucional concentrado sectorialmente. Muchas de las necesidades existentes podrían ser cubiertas con los propios beneficios allí obtenidos y por los efectos de arrastre diversos. Así como se ve clara la necesidad de concentrar los esfuerzos sobre una estrategia sectorial también se ve claro que ni siquiera son necesarios largos, integrados, costosos y las más de las veces, inútiles diagnósticos.



# RESUMEN DEL TALLER SOBRE “CAMPELINADO Y DESARROLLO RURAL”

GALO RAMON

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para una óptica de pensamiento político que deriva sus puntos de



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

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

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

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

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

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

*1.000 Ejemplares*  
*Impreso en talleres CAAP*  
*Fotomecánica e Impresión: Fernando Bedón*  
*Levantamiento de Texto: Mariana de Baquero*  
*Centro de Arte y Acción Popular*  
*Quito—Ecuador*