
ECUADOR
DEBATE

QUITO - ECUADOR

NOTAS

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

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

(En todos los casos incluye el porte aéreo)

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

BIBLIOTECA

INDICE

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

B224/REV 13317 ed: 3

El Papel del Estado en las Transformaciones Agrarias

MANUEL CHIRIBOGA*

Resulta 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 fraccionés 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.