

**ECUADOR**

# Debate

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

Martha Vinuesa

## **IMPRESION**

Albazul Offset

# ECUADOR DEBATE

# 46

---

Quito-Ecuador, abril de 1999

## PRESENTACIÓN / 3-5

### COYUNTURA

**Nacional:** Crisis Profunda e inoperancia gubernamental / 5-26

*Marco Romero C.*

**Política:** El juego del desconcierto / 27-36

*Fernando Bustamante*

**Conflictividad Social** Noviembre 1998 - Febrero 1999 / 37-50

**Internacional:** Precios, fuga de capitales y crisis / 51-72

*Wilma Salgado*

### TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión / 73-94

*José Sánchez-Parga*

Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años / 95-122

*Angel Polibio Córdova*

Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones / 123-138

*Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudaux*

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente / 139-174

*Nancy Fraser*

### ENTREVISTA

Reinventar la izquierda. Entrevista con Massimo D'Alema / 175-186

*por Giancarlo Bosetti. Introducción y traducción Marc Saint-Upery*

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS / 187-194**

### **DEBATE AGRARIO**

El sector Agropecuario ecuatoriano / 195-222

*Manuel Chiriboga*

La Ley de Desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro / 223-256

*Nathalia Novillo Rameix, Virgilio Hernández Enríquez, Pablo Dávalos*

### **ANALISIS**

El mundo no está hecho para partidos / 257-272

*Francisco Sánchez López*

Esperando a Godot / 273-294

*Franklin Ramírez Gallegos*

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía / 295-304

*Ricardo Patiño Aroca*

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Ética y economía: una discusión de permanente actualidad / 305-319

*por Alberto Acosta*

# La ley de desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro

## Propuestas, actores y estrategias

Nathalia Novillo Rameix\*

Virgilio Hernández Enríquez\*\*

Pablo Dávalos\*\*\*

*La Ley de Desarrollo Agrario parte de un supuesto básico: el fracaso del proceso de reforma agraria y la necesidad de impulsar una vía capitalista empresarial en el agro. Es por ello que no se permite siquiera nombrar la reforma agraria donde el principal problema es la estructura de la tenencia de la tierra.*

**D**esde hace varios años en América Latina y el Ecuador, uno de los aspectos centrales en debate es el referido a la reforma del estado y la modernización. Al inicio de la década de los ochenta, la crisis de la deuda externa desnuda los límites de las democracias latinoamericanas, la crisis económica y política que enfrentan los países de la región, se agudiza con la imposibilidad institucional de responder a la situación de creciente polarización de la sociedad, pobreza, corrupción y descomposición social.

La reforma del estado no es asumida como la necesidad de propiciar una nueva legitimidad social, procurando transformaciones estructurales, que posibiliten los consensos, sino por el contrario, como la oportunidad para acabar con todo vestigio del marco jurídico y constitucional establecido por la concepción del estado desarrollista.

El debate excluye la posibilidad de establecer articulaciones entre el estado, el mercado y la sociedad; más bien se concentra en reformas que posibiliten una total vinculación al mercado internacional; la

---

\* Antropóloga. Egresada de la Maestría en CCPP de la PUCE

\*\* Licenciado en Ciencias Sociales. Egresado de la Maestría en CCPP de la PUCE

\*\*\* Economista. Actualmente realiza estudios de Economía en Lovaina Bélgica.

estrategia que se implementa, es asumida como la única posibilidad para actuar en el marco de la globalización.

El modelo, propugna un tipo de sociedad basado en el libre mercado, el equilibrio de los indicadores macroeconómicos, la desregulación, flexibilización de la fuerza de trabajo, privatización, privilegia la producción para la exportación y el pago permanente de la deuda externa. Este constante proceso de descapitalización, es posible, además, por la subordinación de las economías al FMI, Banco Mundial y otros organismos internacionales<sup>1</sup>.

En 1992, con el triunfo del binomio Durán Ballén-Dahik, se retoma el discurso de la modernización y la reforma del estado, como un imperativo para lograr el "desarrollo". Se intenta avanzar en las privatizaciones, la liberalización del mercado interno y externo, el crédito, la fuerza de trabajo, etc. De la misma manera en el campo, se pretende someter tanto a la tierra y al agua en el marco de la liberalización, sin contemplar otros compo-

nentes de carácter histórico, cultural etc.

## Antecedentes

### *La reforma en el campo*

En 1934 el escritor ecuatoriano, Jorge Icaza, en su obra *Huasipungo*, escribió el más desgarrador de todos los testimonios sobre la situación del indio ecuatoriano. Dieciséis años antes. Luis Felipe Borja, uno de los más importantes ideólogos de los terratenientes de la época, escribiría:

*"El hacendado por lo general es humano y compasivo, ejerce sobre los jornaleros una autoridad paternal que, lejos de equipararse a los rigores de la esclavitud puede considerarse como benéfica tutela para una raza que poco a poco va entrando en el camino de la vida civilizada".*

En un estudio realizado por Osvaldo Barski<sup>2</sup>, en el que analiza la situación rural en la Sierra entre 1959 y 1964 plantea que la estructura agraria de la sierra ecuatoriana a mediados de la década del 50 es-

1 Klaus Meschkat sostiene que el mantenimiento de las políticas aperturistas y de ajuste estructural; así como preservar intactos los aparatos represivos y la construcción de un sistema político que asegure el control de la movilización, constituyeron las condiciones básicas que posibilitaron el retorno democrático. Esta situación, si bien refleja lo sucedido en algunas regiones de América latina, no es general, por lo menos, el caso ecuatoriano, presenta otras particularidades.

2 Chiriboga Manuel y otros, "Antología de las Ciencias Sociales: El Problema Agrario en el Ecuador. *Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la sierra ecuatoriana: 1959-1964*. Ediciones ILDIS, 1988. Pp 109-120. Quito-Ecuador.

taba sumamente polarizada entre terratenientes, propietarios de hacienda y los campesinos minifundistas. Esta relación se expresaba a través de la articulación entre la hacienda y la parcela entregada a los precaristas que permitía la extracción de renta en trabajo. Además existían otras articulaciones entre hacienda, otros precaristas e incluso trabajadores asalariados.

Barski señala que las transformaciones agrarias que se producen a inicios de la década de los 60 fueron promovidas por la visión de organismos internacionales (Alianza para el progreso) y por la propia iniciativa de los terratenientes. "El capital penetra a través de determinadas ramas de la producción precisamente en relación a la situación de mercado existente. En Ecuador la diferenciación en los terratenientes serranos está indisolublemente ligada al desarrollo de la producción lechera". Estas transformaciones agudizarán las contradicciones entre dos economías que se tornan competitivas: economía de la empresa terrateniente y la economía campesina de los precaristas. El autor reflexiona que entre 1950 y 1960 se produce la ruptura con relaciones precapitalistas que dejaron de ser funcionales para una fracción de terratenientes. En este sentido se plantea que por lo menos en la sierra ecuatoriana se podían ubicar 4 fracciones que asumieron posiciones dis-

tintas frente a la modernización y previo a la expedición de la primera Ley de Reforma Agraria en 1964. Estas fracciones fueron:

a) Los que habían realizado importantes inversiones plasmadas en tecnología y mecanización avanzada, apoyados en la producción lechera como la determinante fundamental y que cortaron las relaciones precarias con complejos mecanismos transicionales (entrega de páramos, ganado de raza, formación de cooperativas de ahorro, productivas y artesanales, etc). A través de su influencia pública apoyaron la Reforma Agraria buscando liquidar las relaciones precarias e impulsaron la colonización al Oriente para garantizar la estabilidad de las haciendas.

b) Una segunda fracción, también asentada en la producción de leche, sin embargo su nivel de inversiones era relativamente bajo: mejoramiento genético, cierto grado de mecanización, un manejo más adecuado de pastura era la base de su estrategia productiva. Su planteó de eliminación de los huasipungueros iba solo hasta la entrega de tierras, cortando definitivamente el uso de las mejores tierras, aguas, pastos y leña. Esta fue la estrategia a la que más se acogieron los terratenientes serranos; implicó reestructurar las haciendas sin necesidad de desarrollar mayores inversiones, liquidar las relaciones precarias, pero sin afectar las utilidades ni la exis-

tencia de la hacienda por resistencia campesina.

c) Una tercera fracción en la que coexistían diversas situaciones desde aquellos que coincidían con la eliminación de las relaciones precarias hasta unidades que tenían dificultades ecológicas, decisivas para realizar un cambio rápido y global de la estrategia productiva.

d) Por último un conjunto de terratenientes, cuya renta se basaba en la utilización intensiva de fuerza de trabajo precarista y por lo tanto se oponía a cualquier transformación en el campo.

Según Barski estas fracciones modernizantes jugaron un papel decisivo en la elaboración y expedición de la Ley de Reforma Agraria, en 1964, además que sus unidades productivas fueron presentadas como modelos productivos para el agro ecuatoriano. Si bien es cierto que fueron afectados sectores terratenientes, las mayores dificultades recayeron en los ex-precaristas que aunque limitadamente accedieron a ciertas tierras de páramo y no muy fértiles en cambio se vieron despojados de los principales mecanismos que aseguraban la subsistencia y su reproducción social y cultural.

La primera Ley de Reforma Agraria pretendió básicamente abolir las relaciones no capitalistas (pre-

carias), en cambio la segunda Ley de Reforma Agraria que se dicta en 1973, tenía por objetivo el desarrollo de las fuerzas productivas. La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) buscaba consolidar la nueva estructura, fortaleciendo el componente empresarial. Es necesario indicar que difícilmente puede generalizarse el proceso vivido en la sierra con el de las otras regiones como la costa y la amazonía. En el caso de la costa las relaciones capitalistas se presentaron tempranamente y en cuanto a la región amazónica "se vivió un proceso diferente a las otras sin una clase dominante a nivel regional y con una combinación específica entre la economía de las etnias selváticas y las primeras e incipientes formas de colonización, hechas a título individual. En todo caso, la afectación de esta región se hace ostensible solamente cuando ocurren dos hechos que se dan paralelamente en el tiempo: la entrada del capital bajo sus formas más desarrolladas, con la extracción petrolera y la colonización empresarial"<sup>3</sup>.

Simón Pachano señala que a pesar de esta diversidad regional se pueden encontrar elementos de similitud entre las regiones, especialmente en términos de procesos generales y desde un elevado nivel de

3 Chiriboga Manuel y otros. Obra citada. *Transformación de la estructura agraria: personajes, autores y escenarios*. Pachano Simón. Pp 391-409.

abstracción, destacando 4 elementos: la mercantilización de la economía; la estructuración de un mercado de trabajo; la diferenciación del campesinado; y la constitución de nuevas clases o la renovación de las existentes.

Luis Fernando Botero indica que previo al proceso de la expedición de la Segunda Ley Agraria confluyen varios hechos políticos así como una gran presión de sectores campesinos, indígenas y blancomestizos; ante el escaso éxito de la Reforma Agraria de 1964. Partiendo del análisis y estudio de lo sucedido en la provincia de Chimborazo señala que solo el 2.8% servía para cultivo; el 17% para pastos; el 61.4% para bosques y el 18.5% no ofrecía ninguna utilidad. "La Reforma Agraria por tanto, no entregó las mejores tierras ni a los indígenas ni a los campesinos. Además los predios adjudicados fueron tan pequeños que el minifundio se convirtió en la constante para la mayoría de los agricultores. Estos minifundios, como buscaba el artículo 76 de la Ley, no permitió el empleo de la capacidad de la familia campesina, la generación de un excedente agropecuario comerciable y la obtención de un nivel de ingresos compatible con las necesidades vitales de

la familia. La multiplicación de los minifundios creo una situación intolerable en el interior de las comunidades causando un permanente y progresivo desplazamiento de los indígenas a las ciudades en busca de recursos complementarios para su subsistencia"<sup>4</sup>.

En 1992, a propósito de los 500 años de la conquista española, el debate sobre el tema agrario cobra vigencia en el Ecuador. En 1993, a setenta y cinco años de las declaraciones de Luis Felipe Borja, uno de los representantes de la hacienda terrateniente, Nicolás Guillén, expresaría:

*"El ser agricultor entraña una responsabilidad de producir alimentos para abastecer el país. No creemos que esta responsabilidad se puede entregar a las comunidades indígenas, lo cual sería muy grave, un crimen de esta patria. No están preparados para asumir esta responsabilidad"*.

Estas afirmaciones nos permiten entender los sentidos contrapuestos en que se debate el discurso de la modernización y en particular el proceso concerniente al desarrollo agrario. La liberalización de la tierra y el agua esta en directa relación con los intereses que una sociedad o que un estado define como princi-

4 Revista Nueva Sociedad N° 153. Ver Botero Luis Fernando *Estado, cuestión agraria y movilización india en el Ecuador*. Enero-Febrero 1998.

pales, así como también con la fortaleza de su mercado interno, que debería ser considerada la condición necesaria para una actuación ventajosa en el mercado global.

A pesar de los procesos de reforma agraria en el Ecuador, en la década de los 90, el 70% de la tierra cultivable está destinada a pastos, 475.000 hectáreas para cultivos transitorios y 1.270.000 para cultivos permanentes. De esta superficie apenas una décima parte está dedicada a los productos de la canasta familiar. Además el 65%, de estos productos son cultivados en propiedades menores de 10 hectáreas que representan aproximadamente el 77% de las unidades productivas. Estos minifundios están en manos de las comunidades indígenas y pequeños propietarios campesinos<sup>5</sup>. La responsabilidad de alimentar al país, la seguridad alimentaria de los ecuatorianos, ha recaído casi exclusivamente en la pequeña propiedad.

En los últimos años, algunos problemas del sector agrario tienen que ver con el crecimiento permanente de áreas destinadas a la producción para la exportación, mientras decrece los terrenos cultivados para el consumo interno; se ha ido configurando una estructura pro-

ductiva orientada al monocultivo para la exportación y la agroindustria sin considerar las necesidades de la población.

Aún a pesar de los procesos de reforma agraria, emprendidos a partir de la década del 60, la concentración de la tierra, en pocas manos es altísima. El uso del suelo cambia en función del tamaño de las propiedades. La tierra se halla distribuida en forma muy desigual, las grandes propiedades se benefician del agua mucho más que las pequeñas, lo que permite la intensificación de la actividad agrícola. El 1,2% de los terratenientes controlan el 66% de la tierra arable, mientras que el 90% de pequeños agricultores poseen parcelas no superiores a 10 hectáreas. La agricultura a pesar de que produce el 32% de las divisas, absorbe apenas el 5% de la tecnología e insumos importados<sup>6</sup>. Del total del crédito que se otorga en el país, solo el 8% es para el sector agrario, y de ese porcentaje, es deducible que los recursos que llegan a los pequeños propietarios son mínimos<sup>7</sup>.

La reforma en el sector rural, históricamente ha enfrentado la "modernidad" (formas organizativas, relaciones capitalistas, libre mercado de las tierras, la fuerza de

5 Fundación José Peralta, Ecuador su Realidad, Cuarta Edición, octubre. 1996. Pp.118-119

6 Fundación José Peralta. Obra citada.p.119.

7 Ponce Cevallos, Javier, "Editorial", Diario Hoy, junio 17, 1994.

trabajo rural, el agua, etc) versus el "atraso", representado en las relaciones precarias de producción y las interrelaciones de la solidaridad colectiva, que por igual han buscado enfrentar las diferentes disposiciones legales y las leyes de reforma agraria, que se han implementado en el país.

Conviene decir que desde la expedición de la Ley de comunas en 1937 se establece que la comuna es una forma de organización aplicable a realidades heterogéneas que no alcancen la categoría de parroquias. No se consideraban características productivas y étnicas, ni culturales, sino que el factor indicativo constituía el número de pobladores que según el Art. 5 de esta ley no debía ser inferior a 50. El Estado asume a los pueblos indígenas y campesinos como objetos de tutelaje, tanto que preserva para sí el derecho de remover a los miembros del cabildo que no sean personas de "reconocida honradez y solvencia moral". Al mismo tiempo la comuna es vista como una organización transitoria, estableciéndose como obligación del estado adoptar las medidas necesarias para transformar las comunas en cooperativas de producción. En conclusión la Ley de Comunas responde a un proyecto que intenta superar las formas tra-

dicionales de organización, como condición de la modernidad<sup>8</sup>.

Según Alberto Wray, a pesar de los diferentes esfuerzos que ha realizado el estado por sobreponer otras formas organizativas, la tendencia es más bien hacia el reforzamiento de la comunalización, que se funda en el reconocimiento creciente de la representatividad que las comunidades alcanzan como materialización de una construcción de voluntad colectiva de una determinada comunidad. Las comunidades no son unidades productivas, en el mismo sentido que lo son una empresa o una cooperativa, "básicamente expresan una forma de organización social de la producción desarrollada en relación con un medio ambiente peculiar y que dentro de una lógica de reciprocidad, complementariedad y redistribución gira en torno al esfuerzo familiar y se fortalece con lazos étnicos de parentesco y de vecindad".

Esta disputa de sentidos según Wray se advierte en diferentes niveles: la propiedad, la familia, los contratos, el ejercicio de la autoridad y la administración de justicia en las que el estado ha pretendido la homogeneización mientras que la práctica comunal busca integrar tanto la ley como la costumbre. In-

8 Wray, Alberto y otros. Derecho, pueblos indígenas y reforma del estado. *El problema indígena y las reformas del estado*. Ediciones Abya Yala. Quito 1993.

cluso la intervención de la autoridad estatal, representada en el teniente político difiere de las características de la administración de justicia del estado. Mientras que el ordenamiento legal lo limitan al juzgamiento de contravenciones de policía y a la actuación como juez de instrucción en lo penal, sus actividades tienen que ver con asuntos familiares, litigios civiles de tipo patrimonial sin atender a la cuantía; conoce también problemas de tipo laboral e incluso establece distintos mecanismos de procedimiento y sentencia. Su actuación como mecanismo e instancia para la solución de los conflictos es intensa; aunque se limita a actuar cuando está de por medio una relación de poder.

De la misma manera las leyes de reforma agraria, surgidas en las décadas del 60 y 70 son vistas por la población indígena y campesina, no como el esfuerzo de pensar una estrategia de desarrollo integral del país sino más bien como el mecanismo que permita la implementación de relaciones capitalistas en el agro y el control de la creciente conflictividad rural. *“Las acciones aplicadas a nivel rural han respondido exclusivamente a las necesidades de producción capitalista de la agricultura. La serie de transformaciones agrarias de las décadas 60 y*

*70 solo ayudaron a suprimir las formas precarias de producción, así mismo fueron medidas que ayudaron a calmar la insurrección indígena-campesina. Estas reformas jamás tocaron los intereses de los grandes terratenientes, de ahí que las mejores tierras siguen concentradas en pocas manos; más del 50% de las propiedades de menos de 5 hectáreas, cuentan apenas con el 4% de superficie, donde se encuentra una población de 3 millones de habitantes; mientras que las propiedades de más de 100 hectáreas concentran el 50% de la superficie y están pobladas por apenas unas 200.000 personas”<sup>9</sup>.*

Esta realidad de injusticia social y desconocimiento de la diversidad se hizo evidente en el levantamiento indígena de 1990. A partir de este levantamiento los pueblos indígenas interpelan al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Cuestionan la orientación y la estructura productiva, reivindican el derecho a la tierra y territorialidad. El conflicto agrario se centra en la existencia de la propiedad monopólica de la tierra, el levantamiento indígena plantea la legalización y solución de una serie de conflictos de tierra y la aplicación de la ley, que permita la expropiación y la protección de predios deficiente o inadecuadamente ex-

9 Macas Luis, *El levantamiento indígena visto por sus protagonistas*. Ediciones ICCI, enero 1991.

plotados. Pero además este levantamiento planteó una serie de elementos políticos entre los que se destaca la educación bilingüe, y sobre todo los planteamientos de autodeterminación, territorialidad y plurinacionalidad.

### **La Ley de desarrollo agrario**

#### ***Las nuevas propuestas para la "modernización del agro"*<sup>10</sup>**

A partir del levantamiento indígena se abre un nuevo momento en torno a la modernización del agro, con actores definidos y propuestas contradictorias. En 1992 en el contexto de las "celebraciones del quinto centenario se vigorizan las posiciones que por un lado planteaban la recuperación de los derechos históricos y por otro lado de quienes sostenían la necesidad de una reforma profunda en el agro que termine con los abusos a la propiedad, garantice la inversión y el libre mercado de los productos agrícolas, la tierra, el crédito, el agua, etc."

A finales de diciembre de 1992, el legislador liberal, por la provincia de Manabí Samuel Belletini, presenta en el Congreso un proyecto de ley para una nueva reforma de la Ley de Reforma Agraria y Colonización. En junio de 1993, después de un sinnúmero de talleres y semina-

rios la Conaie presentó también un proyecto de ley alternativa, que inicialmente fue rechazado por el Congreso Nacional y que sólo fue leída en primer debate el 20 de febrero de 1994, la comisión respectiva jamás preparó el informe para el segundo debate. El 4 de Mayo de 1994, el gobierno presentó con el carácter de urgente económico, un nuevo proyecto denominado de "Ordenamiento del Sector Agrario", el mismo que fue rechazado por el Congreso el 16 de Mayo. Un día después el Partido Social Cristiano, presenta su proyecto. Sin respetar disposiciones contempladas en la ley, esto es que por lo menos los proyectos deben ser conocidos por los legisladores con quince días de anticipación, el 25 y 31 de Mayo se aprueba la "Ley de Desarrollo Agrario".

La nueva Ley, busca establecer una estrategia para la acumulación capitalista en el agro; desarticulando toda forma de propiedad comunal sobre la tierra, vincular al capital financiero a la renta agraria: y controlar, bajo esquemas de reproducción capitalistas, la tierra y la fuerza de trabajo del campo. Esta estrategia está vinculada a los nuevos circuitos de la acumulación que tienden a reforzar la gran empresa capitalista, la transnacionalización

10 Parte de estos análisis fueron realizados con la colaboración del Economista Pablo Dávalos.

de los mercados, la inversión especulativa, los bajos salarios y la represión policial del Estado.

El proyecto de ley de Desarrollo Agrario, fue preparado por la Fundación IDEA, con financiamiento de diversos organismos internacionales empeñados en "demostrar el fracaso de la reforma agraria y la necesidad de una vía de desarrollo capitalista en el agro". La ley planteada por los diputados Samuel Belletini y Remigio Dávalos, proponían al Congreso Nacional una Ley Agraria que establecía una versión, que enfatizaba en las garantías de la propiedad terrateniente y muy vinculada a las tesis y propuestas que la Fundación IDEA y la Cámara de Agricultura de la I Zona, habían desarrollado.

Entre la radicalidad de los indígenas que en 1992 habían expresado "Ni una hacienda más en el Ecuador" y la posición policial y represiva de algunos diputados, conservadores, en agosto de 1993, diputados de los partidos Democracia Popular y MPD, presentaron una alternativa de "Ley Agraria Integral del Ecuador" que trataba de conciliar ambas posiciones.

Empero de ello, y bajo la presión de la Cámara de Agricultura de la I Zona (que comprende a las grandes haciendas de la sierra ecuatoriana centro norte), así como de representantes de poderosos grupos monopólicos vinculados a la

agroindustria, el proyecto de ley que finalmente habría de aprobarse y expedirse sería la "Ley de Desarrollo Agrario" que consolida la visión empresarial en el agro.

### ***La nueva ley y el derecho de propiedad***

La Ley de Desarrollo Agrario parte de un supuesto básico: el fracaso del proceso de reforma agraria y la necesidad de impulsar una vía capitalista empresarial en el agro. Es por ello que no se permite siquiera nombrar la reforma agraria donde el principal problema es la estructura de la tenencia de la tierra. Se busca trasladar la discusión sobre la tenencia de la tierra a mecanismos para impulsar el desarrollo agrario, a través del mercado; esta dicotomía pretende contraponer dos elementos que deberían estar articulados.

Para los terratenientes la reforma agraria es un proceso concluido. Fue un obstáculo para la modernización capitalista en el agro. La reforma agraria no garantizaba la propiedad de la tierra, no posibilitaba la formación de un mercado especulativo de tierras y creaba incertidumbres sobre la inversión en el agro. Es por ello que en toda la ley de Desarrollo Agrario aprobada por el Congreso primero y luego por el ejecutivo, no se menciona una sola vez a la reforma agraria, excepción

hecha en la primera disposición general del capítulo IX que dice: "Derogase la Ley de Reforma Agraria". Es tan sintomático este intento por eludir la reforma agraria, que la institución encargada de llevar adelante este proceso es el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), que reemplaza al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC).

Una vez establecido el supuesto básico y eludido el problema principal: la propiedad sobre la tierra; la Ley se articula a sus requerimientos, es por ello que en los dos primeros capítulos se habla de modernización capitalista en el agro a través de la capacitación en gerencia empresarial, del apoyo a la agroindustria y agroexportación; del fortalecimiento del mercado de productos lácteos, carne y derivados; del acceso del sector financiero al mercado de tierras y de productos agrícolas. No menciona a la reforma agraria porque ese no es su objetivo. Jamás se planteó la posibilidad siquiera de evaluarla como proceso histórico y social. Cuando tiene que afrontar el problema de la tierra su primera preocupación es el de garantizar el derecho de propiedad.

Utiliza el criterio de rentabilidad como garantía de eficiencia, y la rentabilidad es siempre producto de la actividad empresarial. Por ello liga "función social con eficacia y rentabilidad (empresa agrícola):

*"...el Estado garantiza la propiedad de la tierra que, cumpliendo su función social, son eficazmente trabajadas, para cuyo efecto es su obligación crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y el estímulo de la empresa agrícola en cualquiera de sus formas..."(Art.17. **Garantía de la propiedad**).*

Sin embargo la "garantía de la propiedad" para articularse tiene que ir:

Disolviendo las formas precarias de producción agraria, que dificultan la movilización de la fuerza de trabajo, y la modernización capitalista en el agro, puesto que no permiten el paso de la renta en especie a la renta monetaria, por una parte; y, por otra, no liberalizan la fuerza de trabajo; incorporándose todas las tierras en un solo mercado nacional de tierras, incluyendo a las tierras comunales;

Reforzando la visión autoritaria que garantiza el derecho a la propiedad, y que la protege contra las invasiones y tomas de tierra.

Esto se expresa y consolida con los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley de Desarrollo Agrario; que tratan: de la forma de trabajo, especialmente del apoyo a las formas empresariales; de la prohibición del precarismo; de la integridad de los predios rústicos frente a las invasiones y tomas de tierra; y, del fraccionamiento de los predios comunales,

respectivamente. De estos artículos este último merece un análisis un poco más detallado.

El Art. 22 sobre el Fraccionamiento de predios comunales, textualmente dice:

*“Las comunas legalmente constituidas que deseen la partición entre sus miembros de la tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente podrán proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada por Asamblea por la mayoría de sus miembros. Así mismo las comunas se podrán transformar por decisión mayoritaria de sus miembros en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y Compañías...”*

Este artículo, en realidad, tiene dos partes. La primera está destinada a posibilitar el fraccionamiento y destrucción de la comunidad indígena, y se explica y contextualiza con el literal f) del Art. 3 Capítulo I de la Ley de Desarrollo Agrario. Este literal, que es clave para entender el “espíritu” de esta ley América una revisión especial y cuidadosa, porque evidencia el uso del lenguaje como una verdadera semiótica del poder. Este literal dice:

*“De garantía a los factores que intervienen en la actividad agrícola para el pleno ejercicio del derecho a la propiedad individual y colectiva de la tierra (...) a su libre transferencia, sin más limitaciones que en las establecidas taxativamente en la*

*presente Ley. De manera especial el derecho de acceder a la titulación de la tierra. La presente ley procura otorgar la garantía de seguridad en la tenencia de la tierra individual o colectiva y busca el fortalecimiento de la propiedad comunitaria con criterio empresarial”*

Un análisis un poco detallado de este literal con lo establecido respecto al derecho de propiedad, y al fraccionamiento de los predios comunales, nos muestra que:

Garantiza la libre transferencia de la tierra, en otras palabras, establece un mercado de tierras. Para que este mercado exista y funcione es necesario que las tierras existentes y que puedan entrar en un mercado de tierras, sean debidamente escrituradas, registradas y catastradas. Esto permite tener una visión más real de quiénes son los propietarios de tierras, qué extensiones tienen, cuáles serían sus precios e incluso posibilidades de crédito.

Este mercado de tierras supone:

Posibilitar el fraccionamiento de las tierras comunales;

Destruir la propiedad comunal sobre la tierra; y,

Derogar todas las leyes y reglamentos que posibilitan la propiedad comunal sobre la tierra.

Esto precisamente lo establece el Art. 22 al legitimar el fraccionamiento de los predios comunales.

En el literal que estamos analizando, se establece, además, la “ga-

*rantía de seguridad en la tenencia de la tierra*", que conjuntamente con el citado art. 17 permiten un marco legal que asegura la inversión, el desarrollo del mercado y la especulación de tierras. En los primeros intentos por imponer una Ley Agraria, por parte de los terratenientes, la propuesta de los diputados Belletini y Dávalos, presentada a fines de 1992, se caracterizaba, entre otras cosas, por establecer toda una metodología represiva destinada a reprimir las invasiones y tomas de tierras (No se trata de ninguna exageración, al efecto pueden revisarse los ocho artículos del Cap. IV, de esta propuesta de ley). Vale recordar esto porque la Ley que finalmente se aprobó contó con la anuencia y aprobación de Samuel Belletini, entonces Presidente del Congreso Nacional, y moderador, luego, en las rondas de negociación entre los indígenas y el gobierno.

Continúa este literal: "... y busca el fortalecimiento de la propiedad comunitaria con criterio empresarial..."

Esta sola frase posibilita dos tipos de lecturas: una, ideológica, tendiente a dar fe de las buenas intenciones de la ley con respecto a la propiedad comunitaria lo que a su vez contradice los objetivos de la ley, de fomentar la empresa agrícola y todo tipo de propiedad que no sea capitalista. Esta es una lectura ideológica porque ve intenciones y

no realidades, porque juega con las connotaciones sociales, sin tomar en cuenta un aspecto central: la desigual distribución de la tierra y de los recursos de la actividad agropecuaria.

Una lectura real nos dice que la propiedad comunitaria que no "tenga criterio empresarial" no será fortalecida. Y ésta es la segunda parte del artículo 22 sobre el fraccionamiento de los predios comunales, cuando les insta a transformarse "en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y Compañías"

¿Qué es el criterio empresarial? ¿Es la búsqueda de la máxima rentabilidad? ¿Es la priorización del valor de cambio por sobre las necesidades humanas? ¿Qué significa para las comunidades transformarse en empresas o compañías agrícolas? ¿Quién establece el criterio empresarial? . Siguiendo con la reflexión de Habermas, parecería que en este aspecto el pensamiento histórico y el pensamiento utópico no encuentran manera de coincidir para dar sentido al discurso de la modernización emprendida por la lógica del mercado.

En esta estrategia que defiende el derecho de propiedad se hace necesario:

1. Establecer los causales de expropiación que no afecten al derecho de propiedad;

2. Establecer los límites de las adjudicaciones de tierras;
3. Extender el derecho de propiedad al agua.

Los causales de expropiación no toman en cuenta la mala utilización de los suelos, la explotación directa por los propietarios, la presión demográfica en el campo y el acaparamiento de tierras. Los causales de expropiación de la Ley aprobada fueron tomados íntegramente de la propuesta de ley presentada por Belletini y Dávalos con lo cual es virtualmente imposible una declaratoria de expropiación. Por otra parte, las adjudicaciones de tierras, en virtud de que no existe ninguna metodología de afectación, solamente se refieran a la adjudicación "gratuita" de las tierras ancestrales de las comunas aborígenes (toda la terminología es de la Ley).

Lo más importante es, sin duda, la "cesión de derechos de aprovechamiento del agua" (Art. 42) que extiende y amplía el derecho de propiedad del agua, y que a través de esta extensión garantiza el manejo del agua como factor de la presión para la ampliación de la frontera agrícola de la gran hacienda, o para la destrucción, ya real y objetiva, de los cultivos de pequeños productores, campesinos pobres e indígenas.

### **La incorporación del capital financiero**

La Ley de Desarrollo Agrario se explica, en última instancia, como parte de un proyecto más global del capital financiero en el cual se busca integrar la renta agraria y la renta del suelo a la órbita del mercado financiero.

La concentración de un número relativamente grande de empresas muy importantes en manos del capital bancario y financiero conforman los denominados "Grupos Financieros". La recientemente aprobada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en su título VI, codifica, norma y regula en 11 artículos a los Grupos Financieros. Para esta Ley, un Grupo Financiero es "... una sociedad controladora que posea un banco o una sociedad financiera privada, una compañía de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros..." (Art. 57, literal a)) y que "serán propietarios en todo el tiempo de por lo menos un 51% de las acciones con derecho a voto de cada una de las instituciones integrantes del grupo" (Art. 59).

Son precisamente estos grupos financieros los que en estos momentos están llevando adelante un proyecto económico y político, a través de varios partidos políticos. La Ley de Desarrollo Agrario, conjuntamente con la Ley de Mercado

de Valores, la Ley de Instituciones Financieras y la Ley de Modernización y Privatizaciones conforman el corpus jurídico del capital financiero, que permite y posibilita la transición de una economía especulativa.

La Ley de Desarrollo Agrario, en dos artículos (Art. 9 que trata sobre el Crédito Agrícola, y el Art. 12 que trata sobre la Comercialización Agrícola) establece toda una estrategia tendiente a vincular al capital financiero a la renta agraria. Primero se delimitan las líneas más importantes del desarrollo capitalista en el agro; la agroindustria y la agroexportación (Art. 3 literal d) y h); Art. 7; y el Art. 15); luego se vincula al capital financiero a estas actividades: *"Los bancos y sociedades financieras establecidos en el país deberán participar en el plan nacional de concesión de créditos de corto plazo..."*(Art. 9).

En esta ley, así como en similares, no se menciona en absoluto ningún plan nacional de concesión de créditos de corto plazo (excepción hecha al BNF). El crédito de corto plazo tiene las tasas de interés más altas del mercado y es el de más difícil acceso para el sector agrario.

La incorporación de la banca al sector agrícola implica la transferencia y adición de la tasa de ganancia del capital bancario con y hacia la tasa de ganancia de la agroindustria. Hasta el momento la rentabili-

dad del sector bancario no había comprometido las rentabilidades del sector agrario, salvo en los complejos agroindustriales o agroexportadores de los grandes grupos financieros. En estos casos la renta agraria se asimila a la plusvalía de todo el grupo financiero.

La producción agrícola para el mercado interno, en el caso de los indígenas y campesinos pequeños y medianos, se desarrolla fuera de los circuitos del capital. La bolsa de productos agropecuarios no podrá transar y especular con el producto agrícola del mercado interno.

La presencia del capital financiero en el agro, permitirá acumular recursos en algunos sectores y utilizarlos para ampliar la frontera agrícola, incorporando nueva fuerza de trabajo, afectará a los agricultores medios y pequeños, y monopolizará la producción además puede provocar una mayor concentración de la tierra y de la producción para el mercado interno. Una vez establecido el mercado de productos y de tierras y la participación del capital financiero en estos mercados se hace necesario:

Regular el precio del dinero (tasas de interés)

Compensar el riesgo del crédito agrícola para el corto plazo (las cosechas dependen a veces de factores aleatorios).

Para ello se expiden los artículos del "Seguro de Crédito Agrícola

“(Art.10); y el Art. 11 referente a las tasas de interés. Pero lo más significativo de esta ley, en lo referente a la participación del capital financiero en el agro, está en el Art. 12, sobre la Comercialización Agrícola.

En su primera parte este artículo dice:

*“Art. 12. Comercialización Agrícola.- Para el financiamiento de esta actividad, la Junta Monetaria podrá autorizar a los bancos y sociedades financieras a constituir en títulos valores parte del encaje a que estos están obligados siempre y cuando dichos títulos valores representen el derecho de propiedad de un producto agrario...”*

En el citado artículo, podemos mencionar:

-No se dice absolutamente nada sobre la comercialización agrícola. No se habla del sistema de silos, almaceneras, transporte, mercados mayoristas (excepto en el Art. 13<sup>b</sup> donde algo se menciona a los mercados mayoristas, pero descontextualizan de un sistema nacional de comercialización), caminos vecinales, redes de acopio, acceso a mercados urbanos, ferias libres, etc.

-Se habla directamente del financiamiento de la comercialización y se establece:

a.- La constitución en títulos valores de parte del encaje bancario, y

b.- La vinculación de estos títulos valores con el producto agrario.

Al respecto, resulta interesante los comentarios que realiza el economista Pablo Dávalos, sobre lo que constituiría los mecanismos propuestos en la ley. Se pregunta, si los mecanismos establecidos son posibles y legales.

“A fin de conocer si este mecanismo es legal se hace necesario revisar leyes pertinentes a la emisión de valores y la Ley de Régimen Monetario. La constitución y emisión de valores está codificada por la Ley del Mercado de Valores. El Art, 6 de esta Ley define a la oferta pública de valores como la *“propuesta para la negociación de valores dirigida al público en general o a sectores específicos de éste, con el propósito de obtener la adquisición o enajenación de dichos valores en el mercado”* Entendiéndose por valores *“al derecho o conjunto de derechos de contenido, esencialmente económico.”*

Entendiéndose por valores *“al derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, negociables en el mercado de valores”* (Art.1) La emisión de estas obligaciones *“son los valores emitidos por compañías anónimas de responsabilidad limitada que reconocen o crean una deuda a cargo de la emisora”* (Art. 35). Y esta emisión está garantizada por la *“totalidad del patrimonio o bienes del emisor*

que no están afectados por una garantía específica" (Art. 36).

Por su parte la Ley de Régimen Monetario, en el Art. 17 establece:

"Encaje.- Art. 17.- Las instituciones financieras que operen en el país bajo el control de la Superintendencia de Bancos (...) están obligadas a mantener, a juicio de la Junta Monetaria, una reserva sobre los depósitos y captaciones que tuvieren en el Banco Central..."

¿Pueden constituirse en títulos valores de encaje bancario?. Legalmente no, porque se desvirtuaría el contenido jurídico-económico de la Ley de Régimen Monetario, que establece al encaje como una reserva de depósitos y captaciones. Si esta reserva se convierte en valores, en conformidad con lo que establece la Ley del Mercado de Valores, el encaje perdería su condición de reserva, se convertiría, de acuerdo con este artículo de la Ley de Desarrollo Agrario, en un fondo de garantía para la emisión de títulos de valores.

Un fondo que garantiza títulos de valores no es el encaje bancario. Pero no solo eso, porque estaría también contradiciendo a la misma Ley del Mercado de Valores que establece que la emisión de valores está garantizada por "la totalidad del patrimonio o bienes del emisor

que no están afectados por una garantía específica" (Art. 36) y el encaje bancario no representa de ninguna manera el patrimonio de los bancos, y de las sociedades financieras. De hecho, el Banco Central estaría perdiendo, su capacidad de manejo circulante y de la masa monetaria, intención última del encaje bancario. La autorización de constituir en valores el encaje, incrementaría la oferta monetaria, y esto ya es una contradicción del monetarismo que culpa de la inflación a la moneda.

Existen, es cierto, contradicciones económicas y legales en el afán de adueñarse de recursos que no son propios por parte del capital bancario. La mayor parte de recursos del encaje bancario son depósitos monetarios en cuenta corriente, sobre los cuales la banca no está obligada a reconocer ningún tipo de interés. Por medio de esta magia del neoliberalismo, el capital financiero, ahora puede suponer de aproximadamente cuatrocientos mil millones de sucres para emitir títulos valor. Este dinero representa la tercera parte de toda la producción agraria nacional. Vale decir, los bancos e instituciones financieras, sin ningún esfuerzo pueden ser dueños de todas las cosechas del país"<sup>11</sup>.

En conclusión el mecanismo, de acuerdo a lo que dice este artículo

11 Entrevista realizada al Economista Pablo Dávalos, Mimeo Instituto de Investigaciones Económicas. Julio de 1994.

de la Ley de Desarrollo Agrario, podría ser el siguiente:

Los bancos y sociedades financieras utilizan una parte del encaje para constituir títulos valor en conformidad y de acuerdo a las disposiciones existentes para el efecto, por la Ley del Mercado de Valores.

Ponen a disposición de los empresarios agrícolas esos títulos de valor

Los empresarios agrícolas respaldan esos títulos valor con sus cosechas, o su "producto agrario", mientras el banco lo respalda con el encaje.

Con estos títulos valor que representan el "derecho de propiedad de un producto agrario, los empresarios agrícolas pueden financiar la producción y comercialización agrícolas.

Estos títulos valor van a un mercado de otros títulos valor, es decir, al mercado de valores, y entran a la danza de la especulación financiera.

El producto agrario finalmente se compra y se vende en el mercado de valores a los precios transados dentro de la especulación financiera de este mercado de valores, y luego salen al mercado de productos.

El precio al que se venden en el mercado no tiene relación con sus costos de producción. Las cosechas, o el "producto agrario" pueden entrar en una espiral especulativa en la

cual es muy difícil precisar el verdadero costo de producción. La especulación de un solo producto agrario (el arroz, por ejemplo) arrastra tras sí la posibilidad de especulación de los demás productos agrícolas. Existen otra serie de inconsistencias sobre el Art. 12 de la Ley de Desarrollo Agrario:

Se contraponen al manejo monetario de la inflación, porque estimula el crecimiento de la masa monetaria.

No menciona la posibilidad de un sistema nacional de comercialización.

No es explícito respecto al manejo de los títulos valor, esto es, no establece una metodología, salvo aquella referencia de que "podrán ser negociables con sujeción a las disposiciones que normen el mercado de valores". No se sabe en qué montos, bajo qué condiciones, en qué circunstancias, qué tipo de productos, cuáles son las excepciones, qué capacidad de manejo deben tener los bancos y las financieras, quién controla la emisión, quien controla el acaparamiento, en qué tiempos debe darse la emisión, etc. etc.

### ***Las formas ideológicas de la ley: capacitación y educación agrícolas***

El hecho de que una Ley de 48 artículos, tres literales y cinco artículos se refiera a la capacitación, proponen una interpretación en la

cual se vislumbra ya el problema principal: la escasa capacitación en el manejo agrícola por parte de los campesinos.

En el Capítulo II, existen cinco artículos destinados a describir la capacitación como el "medio para el cumplimiento de los objetivos". En el Art. 2 se propone como objetivo fundamental: "el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario". Si este es el objetivo principal, es obvio que de allí debe irse hacia los objetivos secundarios.

La ley de Desarrollo Agrario procede exactamente al revés. Empieza por la capacitación, y termina con los incentivos para el desarrollo agro - industrial.

El hecho de situar a la capacitación como principal medio para lograr los objetivos fundamentales, demuestra por un lado el carácter limitado que se tiene de un proceso integral de educación y capacitación que necesariamente debería incorporar la interculturalidad necesaria en una población campesina que básicamente está compuesta por indígenas de las diferentes nacionalidades y regiones que habitan en el Ecuador.

El Art. 4 de la ley de Desarrollo Agrario, establece como obligación del Ministerio de Agricultura y Ganadería: "... desarrollar cursos prácticos para indígenas, montubios y campesinos en general, relativos a la preparación del suelo, selección

de semillas, cultivo, fumigación, cosecha, preservación o almacenamiento y comercialización de productos e insumos agrícolas en orden a mejorar sus niveles de rendimiento en cantidad y calidad". De todas maneras esta propuesta del Art. 4 no aparece tan desproporcionada como la que se establece en el Art. 5 cuando se habla de la implantación de Planes de Capacitación y poner en marcha "un programa nacional de capacitación y transferencia de tecnología en las comunidades indígenas de la Sierra, en las organizaciones comunitarias de las etnias de la Amazonía, en las comunas de la Costa y en los Centros Agrícolas de la Región Insular" (Art. 5)

Este artículo desconoce las enormes diferencias, no sólo culturales, sino económicas, sociales, que existen en el país. Es contradictorio con los planteamientos de una descentralización democrática que busca la creación de sistemas nacionales, pero transfiriendo funciones y recursos para que los programas que se ejecuten contemplen las realidades locales.

El problema de una adecuada educación y capacitación de las zonas rurales está en directa relación con la tendencia de los últimos años de recortar los gastos sociales y transferir paulatinamente esta responsabilidad a la sociedad y otros organismos como la iglesia y ONGs.

La respuesta, frente a la posibilidad de materializar los procesos de capacitación están en la misma Ley: "las empresas del sector privado preparadas para el cumplimiento de este objetivo" (Art. 6), y los fondos que la financien serán producto de la privatización de los activos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La capacitación se va perfilando como una estrategia destinada a reforzar la concepción ideológica del mercado y de la lógica del capital. Es por ello que se vincula siempre la capacitación con las "técnicas modernas" de producción. Y establece a la capacitación como requisito básico para acceder a la concesión de créditos. El Art. 7 dice que estos cursos de capacitación serán "requisitos para acceder a líneas de crédito agrícola".

El momento en el cual se vincula el acceso al crédito con la capacitación, en los términos antes descritos, se cierra el círculo de la estrategia del desarrollo capitalista en el agro. Por otro lado, se condiciona dichos procesos a la concesión de créditos. Se pretende destruir no solo las formas comunales de propiedad sobre la tierra, sino, aún, las formas ideológicas que nacen de la propiedad comunitaria, destrozando la solidaridad, en función de la individualidad del productor capitalista.

## **Proceso para la aprobación de la Ley de desarrollo agrario**

### ***Procedimiento***

Presentación del Proyecto de la Ley Agraria, iniciativa de Samuel Belletini: 17 de diciembre de 1992

Presentación del Proyecto de la CONAIE: julio 1993

Lectura en el Congreso del proyecto de la CONAIE: 20 Febrero de 1994

Presentación del Proyecto urgente del Ejecutivo: 4 de mayo de 1994

Negación del proyecto urgente del Ejecutivo: 16 de Mayo de 1994

Presentación Proyecto Socialcristiano: 17 de Mayo de 1994

1. Elaboración del Informe de la Comisión Legislativa de lo Económico, Agrario e Industrial sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Agrario para primer debate: 25 de mayo de 1994

2. Primer debate del Proyecto : 26 y 31 de mayo de 1994

3. Segundo debate y aprobación: 1 y 9 de junio de 1994

4. Reforma de la Ley: 15 de agosto de 1994

De acuerdo al procedimiento que está establecido en el Congreso ecuatoriano para aprobar una ley, existen varios aspectos que determinan que la norma que se acordó en el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, sea inconstitucional. Si bien los primeros proyectos de ley son presentados a la mencionada Comisión a fines del año 1992 y durante el año 1993, solamente a inicios de 1994 entran al

Congreso para su lectura, siendo descartados los proyectos de la CONAIE y el proyecto urgente del Ejecutivo. Así, la Comisión elabora un Informe con el texto del proyecto socialcristiano, con el supuesto que recogía aspectos de los otros.

La inconstitucionalidad radica en el incumplimiento de los artículos 68, 48 y 51 de la Constitución. A pesar de la protesta de los legislado-

res, que para ese entonces constituían la minoría del Plenario y que se adscribían a la tendencia de centro izquierda, el proyecto fue debatido y aprobado el 9 de junio de ese mismo año, con el voto de los diputados que conformaban la mayoría del Plenario y adscritos a la tendencia de derecha política. La conformación del Plenario, puede apreciarse en los siguientes cuadros:

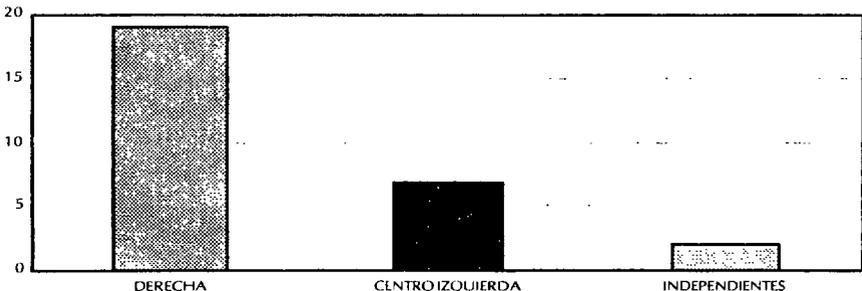
**Cuadro N° 1**  
**Conformación del plenario de las Comisiones legislativas permanentes por tendencia y bloques**

Partido	Nº de Lejisladores en el plenario	Tendencia	Bloque
Socialcristiano (PSC)	10	derecha	mayoría
Roldosista Ecuatoriano (PRE)	3	derecha	minoría
Unidad Republicana (PUR)	5	derecha	mayoría
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	izquierda	minoría
Izquierda Democrática (ID)	2	centro izquierda	minoría
Democracia Popular (DP)	2	centro izquierda	minoría
Partido Conservador (PC)	1	derecha	mayoría
Independientes	2	-	minoría
TOTAL	28		

Legisladores tendencias derecha: 19 (67,9%)

Legisladores tendencia y centro izquierda: 7 (25,0%)

Legisladores independientes: 2 (7,1%)



No obstante, la ley es declarada inconstitucional por el Tribunal de Garantías Constitucionales, en junio de 1994 y reformada en el Parlamento, luego de un proceso de consenso, en agosto del mismo año.

Vemos como se rompe el procedimiento al interior del Parlamento, pero a través de estrategias adoptadas por diferentes sectores políticos y de la sociedad civil, se logra una reforma que en definitiva contradice y contrasta con las actitudes de los legisladores, como se apreciará en los siguientes puntos a ser desarrollados.

### ***Actitudes de los legisladores en el Parlamento***

El análisis de las actitudes de los legisladores que presentamos a continuación, se inscribe en el supuesto del continuo derecha -izquierda, cuya base referencial reside en las diferencias que determinados partidos mantienen "con los de otra formación, tanto en su posicionamiento ideológico como en su postura en relación con aspectos valorativos, del funcionamiento de la democracia y de diversas políticas"<sup>12</sup>.

Los antecedentes presentados, ratifican claramente este hecho. Tanto los sectores de derecha como

los de izquierda, coinciden en que existe la necesidad de aprobar una Ley de Desarrollo Agrario, pero las condiciones para hacerlo, resultan distintas y responden a escalas valorativas diferentes, que en cada caso reflejan también intereses contrapuestos.

Ya, al interior del parlamento, ello es mucho más visible, pues las actitudes de los legisladores que intervienen en los debates previos a la aprobación de la ley, se mantiene en el apoyo a la ley por parte de los legisladores de la tendencia de derecha y el rechazo a la misma de los legisladores de izquierda<sup>13</sup>.

Las actitudes han sido calificadas, según la siguiente escala:

- A1 = APOYO TOTAL,
- A2 = APOYO PARCIAL
- A3 = APOYO CONDICIONADO
- B1 = RECHAZO TOTAL
- B2 = RECHAZO PARCIAL
- B3 = RECHAZO CONDICIONADO.

Es preciso recordar, que cuando se debate en el Plenario de las Comisiones Legislativas permanentes un proyecto de ley, pueden asistir el resto de legisladores, los mismos

12 Alcántara, Manuel, "La Elite Parlamentaria Latinoamericana y el Continuo Izquierda - Derecha", II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Santiago de Compostela, 1996, pp 2

13 Ver anexo N° 1

que tienen voz, pero no tienen voto. En este análisis, se han tomado en cuenta las actitudes de todos los legisladores que intervienen en los debates, con el fin de resaltar la tendencia que en última instancia determina la aprobación de la ley.

El bloque de mayoría, correspondiente a la tendencia de derecha<sup>14</sup>, lo conformaban los legisladores de los partidos Socialcristiano, Unidad Republicana y Conser-

vador, mientras que el bloque de minoría, de los partidos de izquierda y de centro izquierda, estaba compuesto por los legisladores del Movimiento Popular Democrático, Izquierda Democrática y Democracia Popular, con un peso porcentual del 67,9% y 25% respectivamente. Los legisladores que intervienen en las consideraciones previas y en los debates, son 17, tal como lo muestra el cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**Número y porcentaje de diputados que intervienen en Consideraciones previas y debates según tendencia Número de Legisladores**

PARTIDO	DERECHA	CENTRO IZQUIERDA	TOTAL	%
PSC	7		7	41.2
PUR	1		1	5.9
PC	1		1	5.9
MPD		2	2	11.8
ID		3	3	17.6
DP		2	2	11.8
PSE		1	1	5.9
TOTAL	9	8	17	100
%	52.9	47.1	100	

---

14 Excepto el caso de los legisladores del Partido Roldosista Ecuatoriano

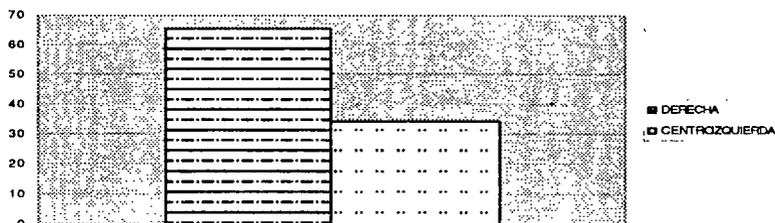
Aparentemente, las intervenciones de una y otra tendencia aparecen equilibradas, hecho que se desvirtúa, si observamos el número de

veces que cada diputado interviene a lo largo de las sesiones de debate y las actitudes de los mismos.

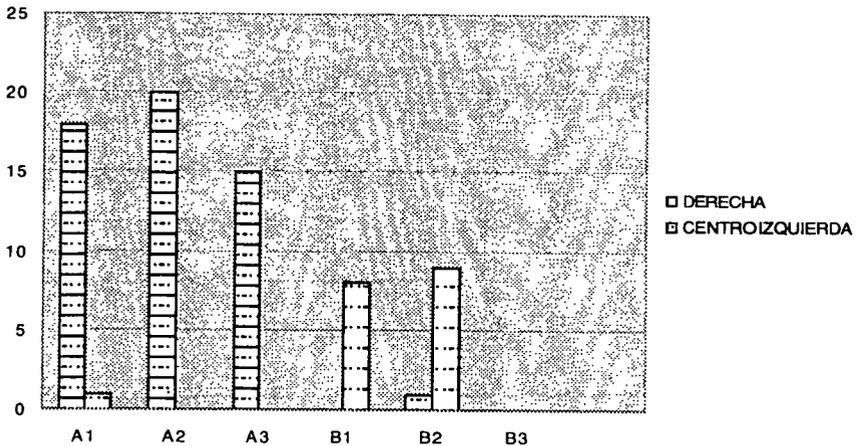
**Cuadro N° 3**  
**Número de intervenciones por Diputado**  
**y actitud de los mismos según tendencia**

DIPUTADOS	PARTIDO	A1	A2	A3	B1	B2	B3	TOTAL	%
Alfonso Monsalve	PSC	1						1	1.2
Heinz Moeller	PSC	1		1				2	2.4
Gamboa Bonilla	PSC	1						1	1.2
Simón Bustamante	PSC	2	3	8				13	15.9
Ricardo Noboa	PSC	4		4				8	9.8
Flores Cedilla	PSC	1						1	1.2
Marcelo Pallares	PSC					1		1	1.2
Javier Ledesma	PUR	1	5					6	7.3
Remigio Dávalos	PC	7	12	2				21	25.6
María Eugenia Lima	MPD				3			3	3.7
Juan J Castelló	MPD				2			2	2.4
Mauricio Larrea	ID				1	1		2	2.4
Antonio Rodríguez	ID				1	3		4	4.9
Guerrero Guerrero	ID				1			1	1.2
Carlos Vallejo	DP				1	1		2	2.4
Ramiro Rivera	DP	1				2		3	3.7
Diego Delgado	PSE				9	2		11	13.4
<b>TOTAL</b>		<b>19</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>10</b>		<b>82</b>	<b>100</b>
<b>% DERECHA</b>		<b>21.9</b>	<b>24.4</b>	<b>18.3</b>		<b>1.2</b>		<b>65.8</b>	
<b>% IZQUIERDA</b>		<b>1.2</b>			<b>21.9</b>	<b>10.9</b>		<b>34.2</b>	

### Porcentaje de intervenciones según tendencia



## Actitud de los legisladores según tendencia



La diferencia entre las tendencias es mucho más visible conforme a estos datos, debiendo resaltar que la menor intervención de los legisladores de izquierda se debe al retiro de ellos en el segundo debate por considerar el procedimiento inconstitucional, así como el alto porcentaje de intervenciones del diputado Diego Delgado del partido socialista ecuatoriano, las mismas que solo tenían calidad de sugerencias, pues al no pertenecer al Plenario, no tenía voto.

Otro aspecto a considerarse, es la marcada posición actitudinal de los legisladores de derecha y de izquierda; los primeros se mueven siempre entre el apoyo y los segundos entre el rechazo. En los casos de apoyo, a pesar de que este sea par-

cial o condicionado, termina siempre siendo total, pues se consiguen en los debates los acuerdos respectivos para pasar los artículos con el consenso del bloque de mayoría. Por el otro lado de la tendencia, sucede lo contrario, ya que al ser los legisladores de izquierda pertenecientes al bloque minoritario, no se consigue que sus propuestas o sus opiniones se escuchen o peor sean elevadas a moción.

### A manera de conclusión

#### *Las estrategias de los actores para la expedición y reforma de la ley.*

Los procesos de reforma agraria no lograron la "modernización del campo ecuatoriano", incluso formas de producción no capitalistas se

mantienen vigentes, aunque la dinámica general de relaciones están plenamente integradas a la lógica del capital.

Por otro lado, cabe indicar que las transformaciones que se produjeron en el campo ecuatoriano contribuyeron a una mayor diversificación de los actores, tanto a nivel de campesinos como de los propietarios.

Si bien las diversas propuestas que se presentaron reflejan el fracaso de los procesos anteriores respecto de una reforma agraria integral y la visión de los diversos sectores sobre como desarrollarla, hay algunos elementos, que es preciso anotarlos:

La visión de transformaciones y desarrollo agrario que se presentó en los 60 y 70 respondía a las condiciones particulares que vivía América Latina, en el contexto de la guerra fría y sobre todo a una concepción que asumía al estado como agente de las transformaciones necesarias para una adecuada inserción en el mercado internacional y básicamente como el responsable de una estrategia de modernización e industrialización, que requería por otro lado aprovechar las ventajas comparativas existentes: fuerza de trabajo; salarios bajos (compensados con los bajos precios que tenían los productos destinados a satisfacer la demanda interna, los perjuicios que soportaba la economía

de los pequeños propietarios subsidiaba también la estrategia de industrialización); producción de materia prima; etc.

La preocupación central en la discusión de la nueva ley agraria de 1994 responde a las exigencias del país en el marco de la globalización. El desarrollo es asumido en función de la mayor o menor relación con el mercado mundial. Los objetivos que se pretenden buscan estimular la agricultura para la exportación y la vinculación de la tierra, el agua, el proceso de producción y comercialización con la lógica del capital financiero.

Un elemento coincidente tiene que ver con el papel de los organismos internacionales, las transformaciones en la noción del desarrollo y la presión para que se implementen los cambios.

Las leyes de reforma agraria dictadas en 1964 y 1973, se realizaron durante dictaduras militares, por lo tanto la presencia y significación de otras instancias desde la sociedad fueron mínimas, aunque también se registraron movilizaciones de sectores rurales que aspiraban a una reforma integral y a avanzar más decididamente en la redistribución de la tierra. En cambio la ley de 1994 se da en el marco de la democracia reinaugurada en 1979, por tanto tienen un papel relevante otros actores como los agricultores de la Primera Zona que representan a los hacien-

dados y empresarios agrícolas del norte del país; los partidos políticos, en especial el Partido Social Cristiano, el cual a través de la Dirección en el Congreso Nacional impone los tiempos y la ley que en primera instancia se aprueba.

Tanto en 1964 como en 1973 coincidía intereses de diversos actores, en muchos casos contradictorios, por el contrario en 1994 se presentan dos proyectos en los que la discusión central giran en torno al posicionamiento frente a la forma de participar en el mercado globalizado y tienen fuerza los componentes culturales. En las reformas anteriores la preocupación central radicaba en la eliminación de formas precarias y el desarrollo de las fuerzas productivas; en 1994, en cambio la discusión se centra en la liberalización de la tierra y la actividad agrícola. Se contrastan no solamente dos proyectos sino sobre todo distintos sentidos en la relación entre los seres humanos y el medio ambiente.

A partir del levantamiento indígena de 1990, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se había constituido en la principal fuerza social, no sólo en el campo, sino en el país. Sus planteamientos de plurinacionalidad; tierra-territorialidad; y, autodefinición cuestionaron no sólo la situación de injusticia social en la que vivía casi el 30% de la pobla-

ción, sino las mismas bases del Estado Nacional fundado a partir de la negación de la diferencia y que en el transcurso de la vida republicana había profundizado la exclusión política, social, económica y cultural. No era posible pensar una propuesta para la modernización del campo sin contar con un actor fundamental como la CONAIE.

### ***La iniciativa de la derecha***

Los sectores interesados en la reforma de la ley agraria, se identifican ideológicamente con la derecha, no sólo por autodefinición sino por el sentido de los cambios propuestos. El Partido Social Cristiano, si bien, en primera instancia se une con los otros bloques legislativos para rechazar la ley propuesta por el Gobierno de Sixto Durán Ballén (conservador), inmediatamente propone un proyecto propio con el respaldo de las Cámaras de Agricultores de la Primera Zona. Este proyecto no es consensuado con las organizaciones campesinas; su estrategia consiste en:

a) Presentar su iniciativa legislativa como fruto de un consenso entre los actores de la modernización del agro. Utilización privilegiada del espacio del Congreso Nacional y básicamente del plenario de las comisiones legislativas permanentes en la que controla la mayoría.

b) Acuerdo con el ejecutivo, para que inmediatamente después de ser aprobada por el Congreso, pueda ser aceptada por el Presidente de la República y se ordene su publicación en el Registro Oficial. ( La ley es aprobada el 9 de junio y se publica en el Registro Oficial del 14 del mismo mes y año.)

c) Intensa campaña en medios de comunicación social de las ventajas que permitía la nueva ley. Permanentes comunicados de las Cámaras de Agricultores defendiendo la ley, acusando al movimiento indígena de caotizar el país; incluso buscando división del movimiento indio. En este sentido el 18 de junio, cuando la movilización indígena y campesina cobraba fuerza, Jaime Angamarca presidente de la FE-NOC, ligada a la Democracia Cristiana, señala que "la ley es positiva para el agro ecuatoriano".( periódico El Universo)

d) La legitimidad de la ley se sostiene a partir de la publicación en el Registro Oficial, varios pronunciamientos en el sentido que la movilización indígena busca caotizar el país "retroceder o derogar la ley sería un mal ejemplo y pésimo precedente. No se debe reformar sin aplicarla primero".

(Periódico El Universo 20 de junio de 1998)

e) Se pretende el aislamiento y deslegitimar la protesta indígena responsabilizándola del desabaste-

cimiento de los mercados. Esto provoca situaciones extremas como lo sucedido al sur del país en la provincia del Cañar, donde la población mestiza quemó la Casa Indígena, con un resultado de 12 indígenas heridos. Se reedita el debate y contradicciones étnicas.

### ***La iniciativa indígena-campesina y de los sectores de izquierda y centro izquierda***

a) El movimiento indígena, desde 1990 había desarrollado una estrategia de unidad con los distintos sectores sociales y particularmente desde 1992 con diferentes organizaciones del campo, conformando la Coordinadora Agraria, con la que se habían realizado una serie de talleres en las diferentes provincias y regiones. Como resultado de este proceso a mediados de 1993 se presentó al Congreso Nacional una propuesta, que además era asumida por las bases indígenas y campesinas. Esta propuesta fue leída en primer debate el 20 de Febrero de 1994; sin embargo no avanzó en el Congreso.

b) Las organizaciones indígenas y campesinas, y los sectores de izquierda y centro izquierda, en el marco de la actuación en el Congreso, se opusieron a la ley presentada por el partido socialcristiano. Algunos legisladores, abandonaron el debate para no legitimar la aproba-

ción; y otros permanecieron oponiéndose al articulado.

c) Una vez aprobada por el ejecutivo la ley el 14 de junio, se convoca al levantamiento por la Vida. La movilización bloquea las principales carreteras del país, especialmente en el Callejón Interandino y las vías de acceso a la Costa. En la región oriental las comunidades indígenas ocupan las instalaciones de varios pozos petroleros y también se impide la circulación de las vías que comunican a la Sierra. En las ciudades se recurren a varios elementos simbólicos que permitan apoyo a la movilización campesina (Ocupación pacífica de la Sala de Sesiones del Congreso Nacional en Quito; Toma de la Catedral de Riobamba., etc). Un elemento central es la defensa de la tierra no sólo como el espacio para la reproducción social sino como "madre" que no puede ser objeto de relaciones mercantiles. *"La tesis de las privatizaciones se va imponiendo en el sector rural. El tema causa mayor preocupación en los países de predominante población indígena como Ecuador, Perú y Bolivia, donde se han presentado propuestas para liberalizar el mercado de tierras. En Colombia y Venezuela, el tema no despierta mayor interés, la proble-*

*mática campesina decreció hace varios años. El proceso plantea interrogantes sobre el futuro de los pueblos indígenas que fundan su cultura en una relación especial con la tierra a la que consideran madre y complemento, no precisamente mercancía"*<sup>15</sup>

d) El 18 de junio las organizaciones de la Coordinadora Agraria presentan una solicitud ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, demandando la inconstitucionalidad de la ley agraria por no cumplir con las formalidades previstas en el Art. 68 (entregarse con 15 días de anticipación previo a su conocimiento por el Congreso Nacional.) y por contraponerse a lo establecido en el Art. 48 referido a las formas de propiedad. El 24 de junio el TCC, dicta un fallo favorable a los planteamientos presentados por las organizaciones campesinas. No obstante el Gobierno Nacional indica que no acogerá la resolución y somete la causa ante el Tribunal Constitucional.

e) El 19 de Junio, las organizaciones agrarias modifican su estrategia, ya no se plantea la Derogatoria de la ley, sino la necesidad de una reforma inmediata con la participación de los diversos sectores interesados en la modernización del agro.

15 Periódico HOY, Quito 17 de Julio. Ver artículo de Diego Cevallos: *Reforma Agraria del fracaso a la agonía*

Además de las representaciones sociales se plantea que se delegue una comisión que represente al Congreso Nacional y al Ejecutivo; así como el compromiso de que el Congreso Nacional se comprometa a acoger todas las reformas que surjan del proceso de concertación.

f) Otro elemento fundamental de la propuesta indígena-campesina es el planteamiento de un arbitraje por medio de la jerarquía de la Iglesia católica y una veeduría internacional con delegados de la Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú.

g) El 30 de junio se conforma la Comisión, en ella participan delegados de las Cámaras de Agricultores, del Ejecutivo, del Congreso Nacional y de las organizaciones indígenas, discuten hasta el 19 de julio. El diálogo es presidido directamente por el Presidente de la República o el Ministro de Agricultura, además con la mediación de la Iglesia. Esta estrategia de apertura y de interponer la fuerza moral de otros "factores de poder" permitió mayor legitimidad a la acción de las organizaciones. El 20 de julio la nueva Ley de consenso es entregada a los Presidentes de la República y del Congreso Nacional. A pesar del compromiso el Congreso Nacional no trata la ley que es enviada al Parlamento como Proyecto económico urgente, por lo cual disponía de 15 días para su discusión y aprobación. Concluido el plazo se publican las

reformas el 15 de Agosto de 1994.

### ***La ley agraria y el deterioro institucional***

Uno de los elementos, que con frecuencia se menciona contribuyen a profundizar la situación de "ingobernabilidad" es el referido al deterioro institucional, este sin embargo responde a una visión "patrimonial" con la que se manejan las diferentes funciones del estado, a través de las cuales se pretende "hacer presentes" determinados intereses dejando de lado la posibilidad de leyes que involucren un interés más general de la sociedad. En el caso de la ley agraria observamos algunos elementos:

a) Sobre la ley agraria se presentan en diversos momentos diferentes iniciativas, sin embargo el proyecto de ley que envía el ejecutivo no contempla las propuestas de actores importantes como las organizaciones indígenas y campesinas. Igual sucede con la propuesta del legislativo. Es necesario la movilización que paralizó al país por casi 20 días para que se provoque este proceso.

b) El proyecto inicialmente enviado por el ejecutivo es rechazado por el Congreso Nacional. Sin embargo se presenta otro no consensuado, que además no cumple ni con las formalidades establecidas en la Constitución Política de Estado y peor aún tiene errores de fondo relacionados con las formas de pro-

piedad que garantiza el Estado. Este elemento es reconocido por el mismo Tribunal de Garantías Constitucionales.

c) Una vez que el TGC dicta un fallo el gobierno sostiene que lo desconocerá<sup>16</sup> y que someterá la ley ante el Tribunal Constitucional. Si bien esto es posible por cuanto este Tribunal era la máxima instancia que debía resolver sobre la constitucionalidad o no de la ley, no se justifica que un gobierno que sustenta su legitimidad e incluso su acción de control de la protesta indígena en la Constitución declare que desconoce el dictamen del TGC.

d) En el momento que la movilización cobra fuerza uno de los ar-

gumentos que se utiliza es que la ley no puede ser reformada sin aplicarse y que las propuestas del movimiento indígena deben ser incluidas en el Reglamento de la ley.<sup>17</sup> Un reglamento no puede modificar la ley sino sólo viabilizarla.

e) Después de varias declaraciones en el sentido de no reformar la ley, por la movilización indígena-campesina, la presión de la iglesia y diferentes sectores de la sociedad se procede a conformar la Mesa de Diálogo, que bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República trabaja por 20 días para producir reformas.

---

16 Periódico el Universo. Guayaquil 24 de Junio de 1994.

17 Periódico El Universo. Guayaquil 20 de junio de 1994.

## Anexo 1 Momentos del debate

DIPUTADO	CONSIDE				DEBATE 1 - ARTICULOS																				
	PART	BLQ	TEND	PREVIAS D1	1	2	5	6	7	8	9	10	11	12	16	19	21	22	26	27	28	34	35	DT6	
Diego Delgado	PSE	m	I				B1	B1	B1			B1					B1								B1
Mauricio Larrea	ID	m	I				B1	B2																	
Ma Eugenia Lima	MPD	m	I	B1			B1																		
Remigio Dávalos	PC	M	D	A1		A2	A1	A1		A1	A1	A2	A2												
Carlos Vallejo	DP	m	C			B2																			
J J Castillo	MPD	m	I			B1																			
Alfonso Monsalve	PSC	M	D			A1																			
Heinz Moeller	PSC	M	D			A1																			
Gamboa Bonilla	PSC	M	D				A1																		
Simón Bustamante	PSC	M	D				A1		A1																A2
Ricardo Noboa	PSC	M	D	A1	A1		A1																		
Antonio Rodríguez	ID	m	I	B2	B2	B2		B1																	
Flores Cedilla	PSC	M	D								A1														
Guerrero Guerrero	ID	m	I																						
Ramiro Rivera	DP	m	C																						
Javier Ledesma	PUR	M	D																						
Marcelo Pallares	PSC	M	D																						

M = mayoría  
m = minoría  
I = izquierda  
D = derecha  
C = centro



Coyuntura: **Frabco Castigkioni**, Argentina. ¿Hacia una nueva configuración política? **Marco A. Gandásegui (h.)**, Panamá. La derrota neoliberal. **Diego Cornejo Menacho**, Ecuador, Conjunción de crisis. **Carlos Guillermo Ramos**, El Salvador. Transición y procesos electorales a fines de los 90. APORTES: **Birgit Locher**, Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los exos. **Ronaldo Munck**, Trabajadores y globalización. Resultados y perspectivas. **Jonas Frank**, Pueblos indígenas y Estado descentralizado. **Roberto Follari**, sobre el concepto de Desarrollo Humano. Un largo y sinuoso camino. TEMA CENTRAL: **Cristóbal Kay**, estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana. **John Saxe-Fernández**, Ciclos industrializadores y desindustrializadores. Una lectura desde Hamilton. **Jorge Schverzer**, La industria argentina en la tormenta de los 90. **Juan Pablo Pérez Sáinz**, La nueva industrialización y el trabajo. Reflexiones comparativas en países menos desarrollados. **Rainer Dombois**, Erosiones de las relaciones laborales y nuevas formas de trabajo remunerado. Notas desde Alemania. LIBROS:

**SUSCRIPCIONES****(Incluido flete aéreo)**

América Latina

Resto del mundo

**ANUAL****(6núms.)**

US\$ 50

US\$ 80

**BIENAL****(12 núms.)**

US\$ 85

US\$ 145

Pagos: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias paracancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89 /265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49. Fax: 267.33.97;

@: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)