

# **MOSAICO AGRARIO:**

Diversidades y antagonismos socio-económicos  
en el campo ecuatoriano

Michel Vaillant  
Darío Cepeda  
Pierre Gondard  
Alex Zapatta  
Alexis Meunier  
*Editores*

SIPAE • IRD • IFEA  
2007

## **MOSAICO AGRARIO:**

Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano

Editores: Michel Vaillant, Darío Cepeda, Pierre Gondard, Alex Zapatta, Alexis Meunier

Diseño portada: Miguel Samaniego – Michel Vaillant

Diagramación: Miguel Samaniego

Mapa del Ecuador: Elaboración: Alexis Meunier, Fuente: Instituto Geográfico Militar

Corrección de textos: Lic. Magdalena Bastidas

Impresión: somos punto y línea – (593-2) 2453 757

- © Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)  
Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso, Ofic. 414  
Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador, Quito – Ecuador  
Telefax (593-2) 2 555 726  
E-mail: sipae@andinanet.net
  
- © Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)  
Whymper 442 y Coruña • Apartado 17.12.857, Quito – Ecuador  
Teléf.: (593-2) 2 503 944  
E-mail: repquito@ird.fr  
Pág. Web: <http://www.ec.ird.fr>
  
- © Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA)  
Av. Arequipa 4595, Lima 18 – Perú  
Teléf.: (511) 447 60 70 Fax: (511) 445 76 50  
E-mail: postmaster@ifea.org.pe  
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al tomo 240 de la Colección «Travaux de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 0768-424 X)

Ficha de Catalogación:

<p>338.1 V V131m</p>	<p>Vaillant, Michel; Cepeda, Darío; Gondard, Pierre; Zapatta, Alex; Meunier, Alexis (eds.) Mosaico agrario: Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano/ Michel Vaillant, Darío Cepeda, Pierre Gondard, Alex Zapatta, Alexis Meunier.- Quito: SIPAE-IRD-IFEA, 2007. 320 p., ilus., tblas., maps.  ISBN 978-9978-45-810-5  1. ECUADOR 2. POBLACIÓN RURAL 3. ECONOMÍA AGRARIA 4. DESARROLLO AGRÍCOLA 5. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 6. INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA 7. COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS 8. POLÍTICA AGRARIA 9. AGRICULTURA SOSTENIBLE  I. t</p>
--------------------------	---

## Contenido

1. ***Prefacio***  
Jaime Breilh ..... 9
2. ***A manera de prólogo: Formación académica e investigación práctica, una guía para la renovación del conocimiento agrario en el Ecuador***  
Michel Vaillant, Francisco Hidalgo ..... 17
3. ***Mega diversidad agraria en el Ecuador: Disciplina, conceptos y herramientas metodológicas para el análisis-diagnóstico de micro-regiones***  
Darío Cepeda, Pierre Gondard, Pierre Gasselin ..... 29
4. ***Del triunfo de la “Gloriosa” a la derrota del proceso de reforma agraria: 50 años de políticas agrarias en el Ecuador***  
Alex Zapatta ..... 55
5. ***Solidaridades familiares y movilidad espacial: Los dos pilares de las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas de la cuenca alta del río Mira Micro-región de Juan Montalvo y Concepción, provincia de Carchi***  
Ophélie Héliès, Sabine Iturburu ..... 65
6. ***Subir al páramo o bajar a la ciudad: Paradoja de una agricultura minifundista en la Sierra central ecuatoriana Micro-región de Santa Rosa, provincia de Tungurahua***  
Marie Lacour, Michel Vaillant ..... 93

7.	<b><i>Conservación del bosque seco e intensificación agropecuaria en Cazaderos: ¿Se inclinará la balanza?</i></b> <i>Micro-región de Cazaderos, provincia de Loja</i> Angèle Le Gall . . . . .	125
8.	<b><i>El dilema constante del productor bananero en tiempos de brete: ¿Asociatividad o individualismo?</i></b> <i>Micro-región de La Maná, provincia de Cotopaxi</i> Christian Tamayo, Darío Cepeda . . . . .	153
9.	<b><i>Cacao tipo “Nacional” vs. Cacao CCN51: ¿Quién ganará el partido?</i></b> <i>Micro-región de La Florida, provincia de Guayas</i> Maxime Pigache, Sébastien Bainville . . . . .	181
10.	<b><i>Límites de la intensificación agropecuaria en un contexto de mercado inestable: El caso de la cuenca baja del río Portoviejo</i></b> <i>Micro-región de Rocafuerte, provincia de Manabí</i> Samuel Maignan, Vinicio Nicolalde . . . . .	203
11.	<b><i>Ganadería en el sur de la Amazonía ecuatoriana: Motor de la colonización e inmutable base de la economía agraria. ¿Será capaz de adaptarse a los nuevos retos?</i></b> <i>Valle del río Upano, provincia de Morona Santiago</i> Alexis Meunier . . . . .	225
12.	<b><i>En el archipiélago de Colón: Sostener el sector agropecuario para garantizar la conservación de un patrimonio natural único</i></b> <i>Islas Galápagos</i> Samuel Maignan . . . . .	267
13.	<b><i>A manera de conclusión: Del interés de estudiar la mega diversidad agraria del Ecuador</i></b> Hubert Cochet, Pierre Gasselin . . . . .	293

# **Del triunfo de la “Gloriosa” a la derrota del proceso de reforma agraria: 50 años de políticas agrarias en el Ecuador**

---

**Alex Zapatta \***

---

\* Doctor en Jurisprudencia. Investigador del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE). [[sipae@andinanet.net](mailto:sipae@andinanet.net)]

---

*El presente artículo introduce al lector a un recorrido, breve pero esclarecedor, de 50 años de historia de las políticas agrarias en el Ecuador, dando un marco general en el cual se insertan los ocho análisis-diagnósticos de caso.*

*El periplo histórico-político arranca con el efímero triunfo del movimiento popular (la “Gloriosa” del 28 de mayo de 1944), y se prolonga con la época del boom bananero y del desarrollo capitalista de la agricultura. Luego, acompaña los meandros de una reforma agraria mediatizada, antes de abordar la “resistencia latifundista” y el fin de un ciclo de la lucha agrarista. Finalmente, se concluye con (i) el giro al rol del Estado en el sector agrícola, en beneficio del fortalecimiento de la agricultura empresarial de exportación, y (ii) la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, que “congeló” un régimen de tenencia de la tierra de los más desiguales de América Latina.*

## **¿Por qué 50 años de recuento de las políticas agrarias?**

El propósito de éste artículo no es precisamente, hacer historia agraria; el propósito es, apenas, aportar con algunos elementos de contexto histórico a los valiosos trabajos de análisis-diagnósticos agrarios presentados a continuación.

La historia agraria de éste país, al mismo tiempo apasionante y dolorosa, es tan antigua como antiguo el desarrollo de las actividades agro-productivas en éste territorio, hoy llamado Ecuador. Sin embargo, éste sintético recuento solo se centra en la segunda mitad del siglo XX, específicamente en los 50 años que transcurren entre uno de los más sonados, aunque efímeros, triunfos del movimiento popular, la "Gloriosa", a una de sus más lamentadas derrotas, aunque solo temporal, con la imposición de las Leyes de Modernización (diciembre de 1993) y de Desarrollo Agrario (julio de 1994).

El repaso de éstos 50 años, es el repaso de las tensiones, entre los proyectos de las clases dominantes, tradicionalistas o modernizantes y, los proyectos gestados en el campo popular, sean éstos de proyección reformista o revolucionaria.

Hasta el momento, han prevalecido los proyectos modernizantes del agro sostenidos por las clases dominantes; el Ecuador no ha vivido aún un proceso de modificación profunda de las relaciones sociales de producción en el agro.

## **La "Gloriosa" del 28 de mayo de 1944, efímero triunfo del campo popular**

La "Revolución" popular que derrocó al gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río, fue denominada por quienes formaron parte de ella, como la "Gloriosa", puesto que reivindicaba la dignidad nacional, pisoteada por la arrogancia represiva del gobierno de Arroyo, responsable, por otro lado, de la mutilación territorial consumada en enero de 1942, con el llamado Protocolo de Río de Janeiro.

Fruto de la "Gloriosa" fue la instalación de la Asamblea Constituyente de 1944-1945, que se propuso plasmar en un texto constitucional la exigencia de cambios que demandaba los sectores populares de perspectiva mayor. Gracias a la presencia en ella de los partidos políticos de izquierda, la cons-

titución de 1945 contempló un importante programa agrario que llegó a plantear la expropiación de las tierras incultas.

Aspecto relevante del trabajo de la Asamblea serán las leyes relacionadas con el agua y el riego, particularmente la creación de la Caja Nacional de Riego. En beneficio de esa Asamblea, debe decirse que fue mérito suyo, la solución a algunos de los más agudos conflictos por el acceso al agua para uso agrícola, entre otros el caso de la Acequia Grande o de Cacicques en las parroquias Urcuquí y San Blas en la provincia de Imbabura (Sierra Norte).

Pese a ello, los grandes y medianos propietarios de tierra, tranquilizados por los límites de la “Revolución”, mediatizada por el gobierno de Velasco Ibarra, se dedicaron a aprovechar el auge que experimentaba el sector agropecuario. La segunda guerra mundial, había favorecido la demanda internacional de arroz, balsa, caucho, cascarilla, cacao y café lo cual permitió una triplicación de las exportaciones entre 1939 y 1945. Por otro lado, el incremento de los precios del azúcar, desde fines de los años 30, estimuló el proceso de monopolización de la industria azucarera; a inicios de los años 40, se dio inicio un programa de expansión de los ingenios, adicionando 17 antiguas plantaciones cacaoteras [Vega, 1987].

Pese a todo, las masas indígenas se anotaron, por su cuenta y con el apoyo del Partido Comunista, una victoria importante: lograron formalizar su primera organización de proyección nacional: la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI (agosto de 1944).

Velasco Ibarra, nombrado por los líderes de “La Gloriosa” como Jefe Supremo de la Nación, se convirtió en poco tiempo en el líder de la “contrarrevolución”. Tras su pronta ruptura con el ala izquierda de “La Gloriosa”, Velasco rompe el orden constitucional en marzo de 1946, apurándose en convocar a una nueva Asamblea Constituyente, la que dictará una nueva Constitución en ese complejo 1946.

## **Boom bananero y desarrollo capitalista de la agricultura**

En Guatemala, una revolución de características parecidas a la “Gloriosa” que, además, coincide en el tiempo, 1944, pero de mayor trascendencia y profundidad, impulsó un importante proceso de



reforma agraria, afectando los extensos latifundios que tenía la United Fruit Company en ese país centroamericano.

Pero Centroamérica, no solo era el escenario de importantes cambios políticos y sociales, era también el escenario del apareamiento de plagas que afectaban la producción bananera; en ese contexto, favorecida por el gobierno de Galo Plaza Lasso, la United Fruit Company se traslada al Ecuador; con ello, a partir de 1948 comienza el impetuoso crecimiento de la exportación bananera que, en pocos años, le colocara al Ecuador como el principal exportador mundial de esa fruta.

Entre fines de los años 40 e inicios de los años 50, junto al banano, las exportaciones de café y cacao volvieron a incrementarse. Este "boom" de las exportaciones agrícolas ecuatorianas fue posible gracias al nuevo ciclo de expansión del capitalismo mundial que se inició con la segunda post guerra mundial. A la par, el "boom" tuvo el efecto de dinamizar el mercado interno, creando las condiciones para el posterior proceso de industrialización.

El Banco Mundial, creado al finalizar la segunda guerra mundial, junto a entidades públicas o privadas de los Estados Unidos, tuvo particular interés en fomentar en América Latina el desarrollo capitalista de la agricultura. Este desarrollo, fue concebido como un "modelo" y estuvo basado en tres ejes:

- a) Expansión de la frontera agrícola, para incorporar a la producción las tierras "incultas";
- b) Incremento de la producción en base al mejoramiento de semillas, control químico de las plagas e incremento artificial de la fertilidad de los suelos, con el uso de componentes químicos; paquete éste al que se ha dado en llamar "la tecnología de la revolución verde";
- c) Mecanismos de intervención estatal para atenuar "condiciones de marginalidad" de las familias campesinas. En el caso ecuatoriano, durante los años 50 y 60, éste eje fue instrumentalizado a través del programa estatal denominado Misión Andina.

Este modelo es el que, en general, se ha implementado en el Ecuador hasta fines del siglo XX. Las políticas de "reforma agraria", "colonización", de "desarrollo rural" y "desarrollo local", en todas sus variantes, se han enmarcado en ese modelo, ampliándolo en algunos casos, o enfatizando en su implementación alguno de sus componentes.

## Los límites de una reforma agraria mediatizada

El desarrollo del capitalismo en el agro, las nuevas formas de inserción del Ecuador en los mercados mundiales, las necesidades de ampliar la base de consumidores para sostener la política de industrialización, el peso político de las revoluciones de Guatemala, Bolivia y Cuba y las consiguientes reformas agrarias implementadas en esos países, el creciente “asedio campesino” a la propiedad terrateniente, el avance de las fracciones modernizantes de las clases dominantes, la misma presión del gobierno de los Estados Unidos para que se implementen cambios controlados en la estructura agraria, son elementos que se conjugan en la formación social ecuatoriana, a inicios de los años 60, para ubicar en la agenda del país el tema de la reforma agraria como un tema de tratamiento inaplazable.

Mientras las fracciones dominantes tradicionalistas, no estaban dispuestas a realizar ninguna concesión “al comunismo ateo”; las fracciones dominantes modernizantes creían que es urgente asegurar el fin de las relaciones precaristas de producción en el agro (huasipungaje, yanapaería, arrimazgo, sitiajería, etc.). Ambas fracciones, personificadas en dos ex-presidentes, Camilo Ponce Enríquez (fracción tradicionalista) y Galo Plaza Lasso (fracción modernizante), van a ser parte de la Junta Militar, una dictadura de corte anticomunista que se instaura en 1963.

En el Ecuador como en el resto de América Latina, para responder a la creciente influencia de la Revolución Cubana (1959), el gobierno de los Estados Unidos despliega el Programa de Alianza para el Progreso que, junto al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, alientan la necesidad de cambios controlados en la estructura de tenencia de la tierra. La inminencia de una Ley de Reforma Agraria, hace que los representantes del “poncismo” (la fracción tradicionalista), se separen del gobierno militar. En ese contexto, en 1964 se promulga la primera Ley de Reforma Agraria, de alcances sumamente limitados y, cuyos objetivos implícitos fueron [Zapatta, 2000]:

- a) Liquidación de las formas precarias de trabajo en la agricultura;
- b) Fraccionamiento y reparto de las haciendas de propiedad del Estado;
- c) Institucionalización del proceso de colonización agropecuaria; y,
- d) Reemplazo del sindicalismo agrario por el modelo cooperativista.

Esta ley, en vez de frenar las demandas campesinas, estimuló la lucha por la tierra y el agua. La presión campesina tenía eco creciente en el movimiento popular, en su conjunto, y el poderoso movimiento estudiantil de los años 60 y 70.

Las tesis de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), fueron enfáticas en señalar la necesidad de una reforma agraria de más alcance, no solo como respuesta a la presión social, sino como un eje indispensable para sostener la política de industrialización nacional, garantizando la ampliación de la masa de consumidores.

La política de industrialización, la reforma agraria, la integración sub-regional, la dinamización y regulación de la economía por parte de los estados, eran los ejes que sostenían el modelo cepalino de desarrollo económico en América Latina. Este modelo, conocido como "de sustitución de importaciones", fue implementado por el Ecuador y buena parte de los países de América Latina, entre fines de los años 60 y fines de los años 70.

Es en este marco, que un gobierno militar, presidido por el general Rodríguez Lara (1972-1976), impulsa un proyecto modernizador autodefinido como "nacionalista y revolucionario". En el ámbito agropecuario, las políticas implementadas por ese gobierno, representan el esfuerzo más lúcido de desarrollo capitalista en el agro, basado en la articulación de un conjunto de estrategias:

- a) Establecimiento de canales estatales de almacenamiento y comercialización de alimentos, por intermedio de las empresas públicas ENAC (Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización) y ENPROVIT (Empresa Nacional de Productos Vitales);
- b) Control de precios de garantía para productores y consumidores;
- c) Crédito agropecuario por intermedio del Banco Nacional de Fomento;
- d) Nacionalización de las aguas y asignación estatal de derechos de agua para riego, al amparo de la Ley de Aguas de 1972;
- e) Construcción de una red de sistemas de riego, para el fomento y diversificación de la producción agropecuaria, para lo cual se le dotó de recursos al INERHI (Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos); y,
- f) Promulgación de la segunda Ley de Reforma Agraria (1973), antecedidas por dos decretos de abolición del precarismo en la Costa.

La segunda Ley de Reforma Agraria, por la forma en como fue concebida, se volvió una palanca de presión para que los grandes propietarios agrícolas se modernicen, en el sentido capitalista desde luego.

### **La “resistencia latifundista” y el fin de un ciclo de la lucha agrarista**

La resistencia de la clase propietaria, nucleada en las cámaras de agricultura y ganadería, a los conceptos de expropiación y afectación de tierras, a la existencia misma de una Ley de Reforma Agraria, se va ha hacer ostensible durante los años 60, 70, 80 e inicios de los 90.

Ésta “resistencia” fue sumando victorias importantes: en 1979, en los últimos días del triunvirato militar (Poveda Burbano, Duran Arcentales y Leoro Franco: 1976-1979), se emitió el Decreto Supremo que promulga la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario que, establece garantías a la gran y mediana propiedad “eficientemente producida”. Luego, el gobierno de Oswaldo Hurtado (1981-1984), en 1982 “congeló” definitivamente la afectación de tierras, para convertir, desde entonces y hasta la actualidad, la política social de acceso a la tierra, en una política de titulación de las posesiones indígenas y campesinas en general.

Desde fines de los años 80, pero más nítidamente, desde 1992, con la instauración del gobierno de Durán Ballén y Alberto Dahik (1992-1996), como parte de la ola neoliberal que golpeó a la mayoría de los países de América Latina, bajo el argumento de que es necesario aprovechar “las ventajas comparativas”, el Ecuador fue embarcado en un proceso que ha sido definido como de reprimarización de la economía.

En el caso ecuatoriano, el tránsito de la lógica de acumulación basada en la industrialización emergente -modelo cepalino- al de reprimarización de la economía -modelo neoliberal- estuvo marcado por un proceso denominado de “modernización de la agricultura”, cuyos ejes fundamentales fueron:

- a) Giro al rol del Estado en el sector agrícola, en beneficio del fortalecimiento de la agricultura empresarial de exportación; y,
- b) Garantías jurídicas al régimen de concentración de la propiedad de la tierra, los recursos naturales y el agua.

El primer eje no solo implicó la declinación del rol del Estado como ente regulador de la economía agrícola en beneficio del sector privado y el mercado, con toda la secuela del desmantelamiento de los programas estatales, modificación institucional, etc.; implicó también un giro a las inversiones públicas en el sector agropecuario, priorizando aquellas que aseguraran la producción empresarial.

En cuanto al segundo eje, el hito fundamental fue la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, cuyo propósito central fue brindar "seguridad jurídica" al régimen de propiedad de la tierra. Como se sabe, dicho régimen se caracteriza por altos niveles de concentración de la propiedad agraria, apenas modificada en los últimos 50 años. En 1954, el coeficiente de Gini era de 0,86, en 1974 "bajó" a 0,85, para ubicarse en el año 2000 en 0,81. Ello a pesar de la expansión en el número de predios: 145%; y, de la superficie agrícola: 55,4% [Chiriboga, 2004].

Precisamente, sobre la base de esos dos ejes, se va afirmando la agricultura de exportación. En esa línea el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha resaltado: "*la importancia económica que han tenido y aún tienen para el Ecuador los denominados productos tradicionales, como el caso del banano, plátano, café, cacao, palma africana, camarones, pesca en general, principalmente. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha ampliado la oferta de productos no tradicionales como el caso de frutales, hortalizas, especies, flores, etc. Evidentemente muchos de los productos destinados principalmente a la exportación, suplen también las necesidades del mercado interno*" [SICA, portal citado].

Este muy sintético recuento se queda en 1994, porque el resto, es parte de los descubrimientos, análisis y reflexiones de los autores, tanto ecuatorianos como franceses, que están recogidos en las páginas de éste instructivo libro.

## **Bibliografía**

- CHIRIBOGA, M., 2004 – *Programa de investigación interinstitucional y gestión científico-tecnológica en el campo del conocimiento agrario*, Documento de discusión, 55 p.; Quito: SIPAE.
- VEGA, S., 1987 – "*La Gloriosa*": *de la revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*; Quito: Ed. El Conejo.
- ZAPATTA, A., 2000 – La organización campesina en la región interandina. *In: Relaciones socio organizativas y legales en los páramos y zonas de altura*; Quito: CAMAREN-IEDECA.