

REFLEXIONES ACERCA DEL ESTADO, EL
PROCESO POLITICO Y LA POLITICA A-
GRARIA EN EL CASO ECUATORIANO.
1964-1977.



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Documento de Trabajo
UIO/1°.8.79./003

Gustavo Cosse
(FLACSO-Quito)

REFLEXIONES ACERCA DEL ESTADO, EL
PROCESO POLITICO Y LA POLITICA A-
GRARIA EN EL CASO ECUATORIANO.
1964-1977.

Documento de Trabajo
1987, 2. 10. 1987



"la responsabilidad intelectual de este escrito, que no representa necesariamente la opinión de la Facultad o de sus autoridades, es únicamente del autor"

Prohibida su reproducción parcial o total sin la expresa autorización de sus autores y de la FLACSO.

I. INTRODUCCION.*

Este trabajo se propone indagar- en algunas dimensiones específicamente acotadas que se enuncian enseguida- la vinculación entre el proceso agrario y la acción del Estado.

En estas notas abordaremos el análisis de la política de tierras; es evidente que la no consideración del proceso de formulación y aplicación de otras políticas agrarias, como las de asistencia técnica y crédito, permite una visión no poco parcial del proceso agrario. Hemos preferido sin embargo, en esta instancia, presentar solo la que consideramos más estratégica- en la medida en que es la única que refiere a las relaciones de propiedad- para entender lo sustancial de ese proceso.

Intentar una explicación de los mecanismos y procesos que hacen posible y viabilizan una determinada política agraria, requiere complementariamente definir dos dimensiones analíticas. La primera consiste en problematizar el contexto social y político en el cual se elabora y se aplica esa política. Dicho de otra manera se trata de analizar las condiciones globales a partir de las cuales se definen, por la dinámica de las contradicciones y los intereses de las clases y sus fracciones, los parámetros y el alcance de la política en cuestión. En

* Este trabajo es un producto parcial de una investigación que desarrollo en la Sede Quito de FLACSO en colaboración con César Verduga. Quiero expresar mi reconocimiento a los colegas de la Sede por sus comentarios y críticas, y especialmente a Miguel Murmis, hasta julio de 1978 Coordinador de Investigaciones.

nuestro caso esto implica reflexionar en torno al proceso político ecuatoriano y particularmente acerca del modo y formas de expresión de los distintos segmentos de la sociedad civil en términos políticos, el tipo de Estado que se conforma históricamente y particularmente la forma que este asume en el período a estudio.

La segunda dimensión antes indicada supone "expandir" el análisis a niveles que no refieren directamente a la política a estudio, en los cuales se juegan mecanismos de compensación o complementación de las decisiones respecto de aquella. Se trata entonces de indagar espacios de confrontación y decisión que afectan los intereses y las posiciones societales de los diversos sectores. Ello implica en este caso problematizar lo que refiere al aparato institucional en dos niveles. El primero tiene que ver con la administración y uso de los recursos presupuestarios; el segundo refiere al tipo de instituciones públicas que se crean, fortalecen y debilitan. Se trata entonces de analizar el tipo de intervención pública que se verifica, sus cambios, y los sectores que se benefician y los que quedan de lado en función de la acción estatal.

En función de los objetivos anteriormente expuestos, no nos interesa en este trabajo organizar el análisis en términos de una secuencia histórica estricta; por el contrario, procuraremos identificar momentos o períodos especialmente relevantes para nuestros fines.

En la sección 2 presentaremos los aspectos más relevantes relativos a la estructura y el proceso social y político; la conformación de un juego político poco estructurado ocupará preferentemente nuestra atención.

En la sección 3 nos detendremos en los factores que pusieron sobre el tapete la necesidad de abordar cambios en el agro y haremos algunas reflexiones sobre la articulación de las iniciativas privada y pública. En la siguiente, procuraremos caracterizar el tipo de Estado que se genera en Ecuador en el período a estudio y vincularemos esta problemática a ciertas características del proceso político y a los ejes del proceso agrario a que nos referimos en la segunda sección.

En las secciones 5 y 6 analizamos el alcance del proceso de reforma agraria y sus efectos sobre la estructura social agraria. En la 7 volvemos al proceso político, analizando los conflictos y enfrentamientos a que da lugar la aplicación de la política de tierras en los primeros años de esta década. Este punto tiene por objeto mostrar la dinámica del proceso político desatado por el proceso de reforma agraria y mostrar "en movimiento" ese conflicto a nivel del aparato del Estado.

En la sección 8 abordamos la segunda dimensión indicada en el comienzo de este punto, esto es el análisis del aparato institucional agrario en términos de la generación de mecanismos compensatorios para algunas fracciones de la burguesía terrateniente y mostraremos algunos de los cambios más significativos en el proceso de construcción del aparato estatal agrario. Finalmente en la última, intentaremos algunas conclusiones.

2. LOS ANTECEDENTES DE LA CUESTION AGRARIA Y SU RELACION CON EL PROCESO POLITICO.

En este punto haremos una recapitulación de algunas de las instancias fundamentales que tuvo "la cuestión agraria" a partir de la segunda mitad de este siglo. Desde la perspectiva enunciada en el punto anterior se trata de presentar el proceso agrario en su relación con el político.

Hasta 1950, por poner una fecha, el Ecuador tenía un sector agrario serrano en el cual predominaban ampliamente relaciones sociales proto-capitalista, las cuales implicaban en lo sustancial apropiación de la renta en trabajo. Esas formas, genéricamente llamadas precarias suponen básicamente como es sabido el usufructo de un pequeño lote de terreno a cambio de trabajo en la hacienda, más otras servidumbres, tales como trabajo doméstico de familiares del precarista, obsequios al hacendado en víveres o animales, etc. En la Costa aunque subsistían también formas precarias, se había verificado una considerable penetración de relaciones salariales, al influjo del desarrollo de la economía de exportación.

Por otra parte, sobre la mitad de este siglo Ecuador presentaba aún una marcada incapacidad para organizar los conflictos y contradicciones de la sociedad civil en términos de un sistema político que funcionara viablemente sin mayores rupturas o discontinuidades.* Por ejemplo un proceso de relativa estabilidad política y el acceso regular al gobierno mediante elecciones organizadas en función de partidos no existió desde 1910 hasta 1948 (Cf. Abad 1970: 40 y ss).

Será necesario hacer algunas reflexiones sobre este punto ya que este fenómeno tendrá considerable importancia sobre las modalidades y características con que se implanta la política agraria en la década

de 1960.

Ecuador experimentó durante el siglo XIX una forma de organización política cuyo eje estaba constituido por la exclusión jurídica de la población indígena-campesina, que constituía la inmensa mayoría de la población del país.**

Ello operaba fundamentalmente a través de exigencias censitarias para sufragar y para ser electo que suponían un ingreso monetario bastante considerable. Esa marginación política de derecho era paralela a una marginación social, en términos de educación, de acceso a ocupaciones urbanas, de posibilidades de movilidad ascendente por el casamiento, la carrera militar, la burocrática, la eclesiástica, etc. Dicho de otra manera, en lo sustancial la sociedad ecuatoriana asume una estructura de casta respecto de la población indígena. Obsérvese que recién en las próximas elecciones presidenciales votan los analfabetos, lo cual implica que una gran parte de la población se encontró hasta ahora formal y explícitamente segregada de la vida política.

* (viene de la página anterior)

Entenderemos por sistema político a los efectos de este trabajo, la organización del acceso al poder estatal en función de la competencia electoral, periódica y regular. Es evidente que el hecho de que sostengamos la no existencia de un sistema político en estos términos, no obsta a la existencia de una estructura política de dominación.

** Cf. Quintero 1978. Este trabajo, que forma parte de una amplia investigación sobre estos temas, tiene el mérito de llamar la atención acerca de la importancia de esa marginación de los indígenas en la organización política del Estado ecuatoriano en el siglo XIX.

Ahora bien, es sabido que un sistema político (en el capitalismo y tal como lo hemos definido) sólo puede organizarse en la medida en que se estructura en términos de expresar (representar) a la ciudadanía y que ésta está constituida por el pueblo-nación. Ello lleva implícito el hecho de incorporar a la mayor parte de la población a una estructura de representación corporativa y política.* Dicho de otra manera el conjunto de conflictos y contradicciones entre las fracciones de las clases dominantes por establecer una determinada situación hegemónica se organiza a nivel político en términos de la representación de intereses de las clases subalternas. Ello implica de alguna manera una disputa por los excedentes y en mayor o menor grado una cierta redistribución de los mismos. Es fácil advertir que este juego no puede verificarse plenamente cuando el supuesto básico la igualdad jurídico-política no se cumple.**

Un segundo nivel de explicación de esa no-estructuración de un sistema político puede encontrarse en la polaridad regional del Ecuador, que empieza a debilitarse recién a partir de la década del 50. La misma puede ser conceptualizada en dos dimensiones. La primera alude a ese regionalismo en términos productivos; en la Sierra producción agropecuaria organizada en haciendas. En la Costa, producción bananera y cacaoera organizada sobre todo en pequeñas y medianas

* Sería pedante citar una amplia bibliografía, muy conocida, sobre estos temas.

**Naturalmente, siempre existen sectores sumergidos o marginados respecto del sistema de representación. Pero en todo caso aún para ellos se verifica la igualdad política.

unidades y el desarrollo de una burguesía comercial y financiera ligada al comercio externo.* La segunda dimensión aludida se refiere a la extrema incomunicación y diferenciación entre ambas regiones. En efecto, la Costa y la Sierra constituyen hasta mediados del siglo (y en cierta medida aún hasta hoy) "subunidades nacionales". Tenían prensa, radios, ciclos educacionales, bancos y gruesamente orientaciones políticas diferentes**. Las comunicaciones eran difíciles, el correo lento y azaroso. De tal manera se verificó históricamente un corte transversal en la estructura social y política.

Una referencia comparativa puede ilustrar mejor este punto. En los países, como Uruguay y Argentina, que se vincularon al mercado mundial a través de la exportación de carnes, lanas y cereales se verificaron dos procesos que interesa recalcar.*** El primero consistió en una muy temprana acumulación de capital de la burguesía agraria, lo cual posibilitó una expansión urbana considerable; esto incluyó un desarrollo industrial importante aún antes del proceso de sustitución de importaciones de los años 30. El segundo proceso refiere al hecho de que al amparo de la prosperidad generada por el sector agropecuario en ambos países se realizaron tempranamente, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, las grandes instancias de organización de un Estado de efectivo alcance nacional****

* Para un análisis detenido de ambas formas productivas veáse CIDA, 1965.

** Los liberales en la Costa y los conservadores en la Sierra.

*** Un análisis detallado de este proceso puede verse en O'Donnell (1972, 26 y ss).

**** En Uruguay, por ejemplo, la burguesía agraria a través del gobierno del Coronel Lorenzo Latorre impulsó un proceso de modernización de la empresa agropecuaria a partir del último cuarto del siglo XIX, consistente en el alambramiento de las estancias (sustitutivo de mano de obra) mestizaje del ganado y registros genealógicos entre otras cosas. Este gobierno implantó además las primeras medidas proteccionistas para la industria.

Este tipo de Estado absorbió las diferencias regionales en el caso argentino y super-urbanizó un país como Uruguay, que constituye un solo espacio económico y con mínimas diferenciaciones regionales ecológicas y sociales. En ambos casos el conjunto de la población fue incorporada tempranamente a los derechos políticos.* Es interesante anotar aún que en Uruguay la expansión y el fortalecimiento del Estado se verificó bajo la dirección del gobierno de José Batlle y Ordoñez (1903-1920) que expresaba centralmente los intereses de la burguesía industrial en formación, las capas medias y los asalariados urbanos (en tácita alianza con la burguesía agropecuaria, cuyos intereses no fueron tocados); en estas condiciones se generó un sistema político de inusitada estabilidad que perduró con una sola interrupción hasta 1973. Mientras que en Argentina, donde no ocurrió un proceso con esas características, el sistema político fue primero fraudulento y luego conoció recurrentes intervenciones militares y el populismo peronista.**.(Cf.Cantón, 1973).

* Ello no implica necesariamente que esos derechos se pudieran ejercer a plenitud, o no estuvieran en buena medida mediatizados por fenómenos tales como la coerción "ocupacional" o el caudillismo. Sin embargo, los parámetros y la capacidad potencial de organización de un sistema político en tales condiciones parecen ser sustancialmente diferentes a lo que ocurre cuando las leyes de juego del mismo no contemplan una extensión universal de los derechos políticos, como ocurre en el caso ecuatoriano.

**Otro caso de singular estabilidad política lo constituye Costa Rica. Véase un cuidadoso análisis de este proceso en Camacho (1976). En este trabajo la ausencia de una masa campesina indígena es también incorporada para explicar la estabilidad en ese país.

En ambos casos además, aunque no sin diferencias significativas, ese Estado de comparativamente temprana consolidación constituyó un espacio de negociación y control de conflictos interburgueses de considerable importancia.

De tal manera en Ecuador se generan tres órdenes de factores que impiden la conformación de un sistema político viable tanto como un Estado absolutamente unificado y fuerte. Primero, el marginamiento político-jurídico de la gran mayoría de la población, el campesinado. Segundo, la escasa diferenciación societal al no producirse un desarrollo económico portador de una burguesía industrial y su doble implicancia, el proletariado y sectores medios urbanos que requieren y demandan servicios y bienes de diverso tipo. Y por último el ya también mencionado corte transversal, el regionalismo. Todo lo cual dificultó en grado extremo la formación de un sistema de representación corporativo y político, dato central para la constitución de un sistema político. Mencionaremos tres hechos de distinta naturaleza que expresan este fenómeno.

El primero consiste en que en la década del 30 se suceden por distintos medios 17 gobiernos. El segundo hecho alude al velasquismo. Este, aunque con una apariencia similar a otros populismos latinoamericanos (Perón en Argentina y Vargas en Brasil) no expresó las clases "en ascenso"- burguesía industrial, capas medias urbanas, proletariado fabril-sino sectores marginales urbanos, el llamado sector "informal", migrantes rurales recientes etc. Por lo demás, Velasco no representó nunca un proyecto social y económico más o menos coherente o definido. Sus gobiernos fueron un incesante ir y venir de orientaciones económicas e implicó una casi increíble rotación de

alianzas y apoyos. Como señala Torres Rivas, su prédica muchedumbrista no fue nunca más allá de una verborrea romántica y liberal (1977, 28). El caso de Velasco muestra la viabilidad, en una situación política como la caracterizada aquí, de un tipo de dominación carismática, casi del todo independiente de contenidos de clase. Salvo claro está en lo que refiere a la reproducción del capitalismo en el largo plazo; pero aquí nos ubicamos en otro nivel de análisis. Finalmente, mencionaremos la reiterada presencia en el proceso ecuatoriano de movimientos u organizaciones políticas ad-hoc que aparecen para impulsar un candidato o voltear un gobierno y luego se disuelven. Por ejemplo la Alianza Democrática Nacional que llevó al poder a Velasco después de la derrota militar en la guerra con Perú, el Movimiento Cívico Ecuatoriano que impulsó en 1948 a Galo Plaza a la Presidencia y la Alianza Democrática Ecuatoriana que agrupó a todos los sectores interesados en la caída de la Junta Militar de 1963.

3. LA CUESTION AGRARIA EN EL ORDEN DEL DIA.

En 1948 hacía crisis uno de los varios gobiernos de Velasco Ibarra; se formula entonces un programa consistente en el fomento para la agricultura, la revisión del sistema tributario y la protección industrial. Este programa agrupa en su torno al "Movimiento Cívico Ecuatoriano", que propugna la candidatura de Galo Plaza. Agricultor serrano modernizante apoyado por los liberales, a quienes inspiraba confianza, bien relacionado con EE.UU y con las compañías extranjeras,

Plaza obtiene apoyo más que suficiente para acceder a la presidencia. (Cf. Abad, cit: 34-35).

Es posible identificar aquí una aparición preliminar de la cuestión agraria en relación a la que se produce en la década del 60. Diremos que en esos años se opera una considerable mejoría de la situación económica, al mejorar las exportaciones, sobre todo de banano. Esto hace posible una calma política y la atenuación de los problemas sociales y políticos que habían marcado el proceso ecuatoriano hasta ese entonces. De tal manera la política agraria asume una forma tecnocrática orientada a los segmentos más privilegiados de la estructura agraria. Consiste fundamentalmente en el mejoramiento de la productividad, vía tecnificación y créditos. No habían madurado aún las condiciones para que aquella estructura se hiciera presente perentoriamente en el proceso nacional.

A comienzos de la década del sesenta la situación era diferente; distintos factores habían generalizado ya una discusión en torno a la necesidad de procesar cambios agrarios*. Mencionaremos los más importantes.

En primer lugar debe mencionarse la presión internacional; en

* Como suponemos resulta evidente del desarrollo que sigue, evitamos una caracterización de los procesos de reforma agraria en Ecuador que los explica estrictamente como un resultado directo de los intereses del imperialismo o como una mera maniobra de la burguesía terrateniente que en realidad se propone dejar intocados sus intereses. Entre otras cosas porque algunos de sus sectores se oponen radicalmente a cualquier transformación agraria y su acción es central en el derrocamiento de la Junta Militar. Un análisis cuidadoso e informado de este proceso puede verse en Abad (1970).

1961 se había realizado la reunión de OEA en Punta del Este que aprobó la Alianza para el Progreso. En buena medida la ayuda financiera norteamericana que era vital para el país dependía del inicio de ciertas transformaciones agrarias. Por lo demás el proceso cubano mostraba los riesgos de no atenuar una situación agraria explosiva. Segundo, durante la década del 50 habían ido fortaleciéndose y acreciendo su importancia los sectores tecnoburocráticos. Estos percutían permanentemente acerca de la necesidad de transformaciones agrarias. El Censo de 1954 había puesto de relieve la extrema polaridad de la estructura agraria y la muy alta concentración de la tierra en pocos predios. Permanentemente aparecían estudios e investigaciones enfatizando los "problemas sociales" que implicaba la hacienda gamonalista: desnutrición, analfabetismo, baja esperanza de vida, etc.

Tercero, el movimiento campesino presionaba también; aunque carente de una perspectiva y una estrategia nacional y con parámetros limitados en sus reivindicaciones, de todas formas se registraban movilizaciones, ocupaciones de tierras, choques, etc.*. Pese a que nunca el movimiento campesino en Ecuador alcanzó la extensión y la profundidad que tuvo en otros países-como Perú y Bolivia- de todas maneras era un factor importante.

Cuarto, varios organismos internacionales realizaban investigaciones en diversos países; se había creado el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) que contribuyó en medida importante en la generalización de la problemática agraria en términos de la necesidad de su transformación. Finalmente desde mediados de la década

del 50 se había registrado un proceso de transformaciones en un sector de las haciendas serranas **

Recordemos aquí que en síntesis el 15% de los huasipungueros recibieron predios por el proceso de entrega de tierras por iniciativa terrateniente, lo cual representaba a su vez el 15% del total de hectáreas en régimen de huasipungo. Está claro que ello no fue por sí suficiente para trastocar la estructura agraria; parece claro también que la iniciativa de entrega de tierras llegó posiblemente a su límite máximo, o a un punto cercano a él. Pero fue sin duda un factor de muy significativa importancia para que, en un cuadro social y económico que hemos caracterizado antes, en el cual la gestión agraria está en la orden del día, las transformaciones agrarias impulsadas desde el Estado fueran viables. Puede pensarse que esa iniciativa de los sectores terratenientes modernizantes tuvo un importante papel a dos niveles. El primero, en cuanto "efecto demostración"; las tensiones y conflictos podrían manejarse, descomprimirse. A su vez, la eliminación de huasipungo permitía pasar sin demasiados sobresaltos a una racionalidad netamente capitalista.

* (Viene de la página anterior).

La importancia del movimiento campesino no está suficientemente elucidada, pero todo parece indicar que su acción era fragmentada, episódica y orientada sobre todo a reivindicar la propiedad del huasipungo. La misma parece haber sido especialmente importante en las haciendas muy tradicionales y ausentistas y en las del Estado. Véase Barsky (1978) y Zalamea (1978).

** Véase el análisis de Barsky, cit.

La iniciativa estatal tiene entonces el camino abierto para intentar generalizar y ampliar ese proceso; el Estado puede asumir en las mejores condiciones posibles, dadas las circunstancias, su papel regulador y orientador. Los cambios que propone son viables, posibles y deseables. Es posible intentar generalizar el pequeño experimento verificado a nivel privado. De tal manera el transcurso del proceso agrario que va de la iniciativa terrateniente a la reforma agraria de 1964 muestra un caso realmente interesante de articulación entre las iniciativas privada y pública. Es también interesante enfatizar el hecho de que a nivel de la sociedad civil, esa articulación separa dos segmentos; uno constituido por ciertos sectores dominantes: banqueros y comerciantes costeños, terratenientes "tradicionales" serranos y otros sectores a quienes cualquier transformación inquieta sobremanera. Otro, constituido por los terratenientes modernizantes serranos, que en conjunto con el campesinado, apoya la reforma agraria. En ocasión del nuevo gobierno militar que encabeza el General Rodríguez Lara (1972) ese segundo segmento es integrado también por el movimiento obrero organizado y sectores de capas medias urbanas de alta educación.

Más adelante evaluaremos los efectos de la política agraria en términos de sus realizaciones. Diremos ahora que la política agraria del gobierno militar (1963) abre una brecha en las clases dominantes e introduce, o quizás más precisamente exaspera condiciones de contradicciones entre ellas. Veremos en el punto 8 como el aparato institucional y la política presupuestaria son las instancias que permiten que esa brecha no sea excesivamente importante, y como se crean o generan mecanismos para angostarla.

Veremos también el proceso agrario en el nuevo gobierno militar dirigido por el General Rodríguez Lara (1972) y como este tiene una política pendular que procura que esa brecha no se convierta en una ruptura social generalizada.

4. CONTRADICCIONES ENTRE FRACCIONES DE CLASE, EL PROCESO POLITICO Y EL ESTADO BAJO DIRECCION MILITAR.

El Estado ecuatoriano dirigido por los militares (1963) asume una forma híbrida en relación a dos tipos extremos de militarismos que ha conocido Latinoamérica. El primero es la tradicional intervención en términos de un militar que aglutina suficiente apoyo para erigirse en "presidente", instala un Estado Militar tradicional en sociedades fundamentalmente agrarias y distribuye favores y regalías a la oligarquía nativa, las compañías extranjeras y a sus lugartenientes*.

El segundo tipo consiste en el llamado Estado burocrático-autoritario** cuyas características centrales consisten en la exclusión estructural de las organizaciones políticas y gremiales, la reformulación del sistema de representación corporativa y la implantación de un modelo económico que angosta la redistribución del ingreso y se

* América Central- aunque no solo-ha registrado innumerables ejemplos de esta forma.

** Es innecesario extenderse en la caracterización de este tipo de Estado tratado en profundidad por O'Donnell y Cardozo, entre otros.

orienta a beneficiar a los sectores de alta capitalización, a menudo (pero no siempre) en articulación con el capital internacional,

El Estado ecuatoriano es híbrido (o transicional)* por varias razones. En su instalación no juega un papel significativo la movilización política de los sectores populares**; la cúpula gubernativa solo es ocupada en parte por personas que han hecho carrera en organizaciones complejas (los militares) compartiéndose esas posiciones con políticos, financieros u hombres de empresa; si bien reprime y prohíbe a las organizaciones políticas de izquierda y a las gremiales (bien duramente por cierto), no procura instrumentar una estructura corporativa sustitutiva; expande muy considerablemente el aparato estatal incorporando una legislación con considerables beneficios sociales, aun promueve el sector artesanal (que afectaba a unas 200,000 familias) intentando poner este sector en disposición para la movilización política (Cf. Abad, cit. 143)***El proyecto del Gobierno Militar implicaba profundizar y extender cambios en el proceso de acumulación, privilegiando el desarrollo industrial (Cf. Verduga, 1977). Y sobre todo es transicional porque el Gobierno busca (y obtiene) apoyo político y social y cuando este desaparece, la Junta cae. No se verifica por lo tanto una sustitución-estructural y de mediano o largo plazo- de las formas de expresión y representación político-corporativa,

* Transicional no en términos de una secuencia histórica por supuesto, sino en cuanto formas de organización.

** Aunque en Ecuador estos sectores no estaban inactivos, como sucede por lo general en las situaciones de instalación del militarismo tradicional.

***Perú durante el Gobierno Militar encabezado por el General Velasco Alvarado expresa una forma diferente de Estado militar "transicional". En efecto, se trata también de una intervención de tipo autoritario, pero el contenido de esa intervención es bien distinto al que se verifica

De tal manera el gobierno militar llega a reprimir a los partidos tradicionales (comprimir el sistema político) pero es incapaz de independizarse de su apoyo o al menos de su neutralidad, como ocurre en los estados autoritarios instalados en América Latina en la década del 70. Mucho más de suspender "sine die" su vigencia, legalidad y legitimidad.

En efecto, en el Gabinete había tres militares y siete civiles. Esta estructura expresaba la alianza de los sectores orientados por Galo Plaza y Camilo Ponce** (Cf. Abad, cit. 121) Esta alianza ha sido caracterizada como de "colaboración antagónica" (Ib. 121-2) ya que los proyectos de ambos eran diferentes, coincidiendo sólo coyunturalmente. Ambas corrientes habían coincidido en el apoyo a la ruptura institucional en tanto se les hacía necesario el fin del gobierno de Arosemena, pero sus objetivos eran distintos. Para el poncismo, una vez que se había neutralizado a la izquierda y al movimiento sindical, lo importante era volver al juego político en el cual había un amplio margen de incidencia y- dadas las perspectivas de una elección presidencial- una casi seguridad de mantener sin brusquedades el statu quo. Para el Placismo, la principal corriente "desarrollista" del país lo central era procesar (o al menos empezar a hacerlo) un conjunto de cambios que eliminaran o minimizaran potenciales amenazas al sistema, modernizando la sociedad ecuatoriana.***

* (cont. de la página anterior)

en América Latina en la presente década: se aborda una reforma agraria que más allá de sus limitaciones liquida el gamonalismo, se expande el sector estatal de la economía, el Estado trata de conducir y promover la movilización social de ciertos sectores, etc. En comparación con el caso ecuatoriano es interesante observar que durante ese proceso, el régimen parece menos dependiente de las fuerzas políticas y sociales e impulsa transformaciones más profundas en el agro.

** Que se nombraran en lo sucesivo como placismo y poncismo. El pri-

En definitiva el programa del placismo coincide con los objetivos centrales del gobierno militar.

En esta situación y apenas se perfila la certidumbre de que el gobierno expedirá una ley agraria y permanecerá en el poder el tiempo suficiente para implementar las reformas anunciadas, ocurre la ruptura (mayo 1964) de la alianza indicada, desesperados intentos del poncismo por reencauzar el proceso de tal forma que implique un alejamiento de los militares, lo cual incluye un intento de contragolpe; el punto central de las preocupaciones poncistas es evitar la promulgación de la Reforma Agraria. (Cf. Abad cit).

En relación a los fines de este trabajo interesa remarcar un aspecto del proceso político durante el gobierno militar. En efecto, un conjunto de medidas que va implementando o intenta implementar el gobierno van estructurando una amplia alianza de diversos sectores de las clases dominantes. La reforma agraria ataca los intereses de los terratenientes tradicionales, expresados en el poncismo; los intentos por unificar el sistema tributario y erradicar un grado de descentralización presupuestaria regional y provincial incompatible con cualquier programación (se trataba de centralizar el uso de mil millones de sucres para diez años), generó la violenta oposición de sectores dominantes

** (cont. de la página anterior).

mero, ex-Secretario General de la OEA, hacendado modernizante de la Sierra y ex-Presidente, como vimos. El segundo, importante figura política, que en esa coyuntura expresaba, entre otros, al Partido Conservador.

*** (viene de la página anterior).

Debe recordarse que el gobierno de Arosemena había ido quedando sin apoyo y es más, había generado considerables enemigos. Dos barcos norteamericanos habían sido apresados por la marina de guerra ecuatoriana y el gobierno se negaba a liberarlos sin el pago de fuertes multas; el resto de la flota se entregó por solidaridad. Este incidente hizo que el gobierno de los EEUU congelara las gestiones de préstamos que el país necesitaba perentoriamente. Había habido huelga de empleados

sobre todo guayaquileños, que manejaban los recursos del puerto. Esta alianza-latifundistas tradicionales serranos y sectores vinculados al comercio de exportación-importación y las finanzas costeñas-tiene el inmediato apoyo de los partidos que incluye un paro general de actividades en Guayaquil (Cf. Abad ib:147-9) *. De tal manera, el clivaje regional al que hemos aludido antes es utilizado en función de los intereses de esos sectores, usando el regionalismo como caballito de batalla que arrastró a diversos estratos populares.

La constitución de una nueva fracción terrateniente (Cf. Murmis 1978) que hace un proceso de modernización capitalista no es suficiente, como hemos visto, para estructurar una alianza hegemónica que lidere y generalice ese proceso. Esperamos haber mostrado (aunque sucintamente) que tal alianza no era posible en función de dos factores.

*** (Cont. de la página anterior)

municipales en Guayaquil, paro provincial en Esmeraldas por problemas de límites provinciales, en Manabí, etc. lo cual expresaba la incapacidad del Estado para resolver problemas fiscales. Existía también una virulenta campaña anticomunista, acusándose al gobierno de infiltración "fidelista", bombas, inflamados discursos en las iglesias, etc. Para colmo, el proyectado presupuesto disminuía la participación de las FFAA aumentándose la de la educación. La gota que derrama el vaso es un discurso de Arosemena en un banquete en que brinda por el pueblo de EEUU pero no por su gobierno, lo cual selló definitivamente su suerte. Para una exhaustiva recopilación de las condiciones previas al golpe, Véase Abad, cit.118 y ss.

* Esta movilización comprende también manifestaciones, la formación de la Alianza Democrática Ecuatoriana, el activo enfrentamiento de los importadores, molestos por un nuevo arancel de aduanas y disturbios en Guayaquil de tal magnitud que el gobierno decretó la Ley Marcial.

El primero, su propia debilidad cuantitativa, esto es el limitado alcance que alcanzó el despilgüe de la iniciativa terrateniente en la liquidación del trabajo precario, limitado inclusive en términos geográficos, el norte de la Sierra. Segundo, la imposibilidad de entablar una alianza con otras fracciones de clase dominante, en la medida de que entre estas no existía en lo más mínimo una aceptación de la conveniencia o necesidad de ceder posiciones. Naturalmente este hecho se establece a partir de la oposición de importadores, banqueros, etc. a otras medidas impulsadas por el gobierno militar, que constitúan un "paquete" de iniciativas entre las cuales una era la reforma agraria. De tal forma la viabilización de la política agraria aparece comprometida por el hecho de que esta forma parte de un conjunto de transformaciones y el caso ecuatoriano muestra en este sentido cómo cuando el Estado asume una determinada política para un sector dado (en este caso el agrario) en el marco de un complejo de políticas (tributaria, crediticia, presupuestaria, etc) el éxito o el fracaso o en todo caso un determinado alcance de cada una depende en buena medida de la viabilidad del proceso transformador en su conjunto.

Otra perspectiva para analizar el proceso considerado consiste en resaltar lo que podría ser caracterizado como la alta capacidad de maniobra de los sectores agrarios modernizantes expresados en el placismo, por encima (o a través) de su incapacidad para establecer una alianza hegemónica. En efecto, el placismo, y otros estratos terratenientes también modernizantes, pero diferenciables de aquel* tiene

* Veáse al respecto el trabajo de Barsky, (cit.) y Murmis, 1977.-

un papel central en la discusión de la Ley de Reforma Agraria, previa a la toma del poder por la Junta Militar. De tal manera las alternativas posibles, los parámetros de las transformaciones se acotan y decantan ya antes de que el gobierno militar formule su política agraria. Hemos visto como el placismo es el único puntal político del gobierno y cuando este se retira la Junta cae. En ausencia de la capacidad hegemónica de los terratenientes modernizantes e inclusive de la ausencia de algún proyecto burgués "modernizador" capaz de plasmar una alianza social que dirija un proceso de desarrollo capitalista del conjunto de la sociedad, las Fuerzas Armadas ocupan ese espacio social y político con el carácter transicional que hemos anotado. En algún sentido podría decirse que esa incapacidad hegemónica de la recién constituida fracción terrateniente modernizante se tramuta en una alta capacidad de maniobra para insertarse en el respaldo a un gobierno militar que en lo sustancial desenvuelve una iniciativa agraria coincidente con las transformaciones que esta fracción ha desenvuelto a su propio interior.

A otro nivel el proceso analizado muestra una situación-respecto de la cuestión agraria- de lo que podría ser denominado consenso fragmentado. En efecto señalamos antes como un conjunto de factores habían puesto sobre el tapete la necesidad de abordar transformaciones agrarias: las FFAA son quienes pueden actuar en este sentido, volviendo "pública" una iniciativa privada, y generalizándola. Podemos agregar ahora que, como muestra la oposición que enfrentó la Junta Militar,

tal consenso no era lo suficientemente extendido como para garantizar el transcurso más o menos pacífico (en el sentido de no-conflicto) de las transformaciones agrarias. Mejor dicho era fuerte como para desencadenar la reforma agraria pero no lo suficiente como para garantizar su transcurso. Ello, en una situación de intervención militar que se define por una no exclusión estructural de la participación, la influencia o juego de apoyo-crítica de las distintas fuerzas políticas y sociales. Las discusiones parlamentarias verificadas antes de la asunción del gobierno militar muestran como a nivel de las fuerzas políticas que participan en ese debate hay un amplio apoyo a las transformaciones agrarias entendidas fundamentalmente como erradicación del trabajo precario. Pero cuando se trata de llevar adelante esas transformaciones resulta claro que ese amplio apoyo político no expresa ni de cerca el apoyo "social" necesario.

Este fenómeno pone también de manifiesto la incapacidad de la estructura política formal para expresar las contradicciones de la sociedad civil, y por tanto para viabilizar ciertas transformaciones. El acuerdo a nivel de partidos y parlamento no es demasiado relevante para expresar la correlación de fuerzas existentes en un momento dado. Tal ruptura entre lo "político" y lo "social" hace que el consenso al primer nivel no sea reconocido, no exprese acuerdo alguno (explícito o implícito) al segundo. Se trata, en definitiva, de la inexistencia de una estructura de representación.

5. EL ALCANCE DE LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria que se aprueba en 1964 se propone básicamente preservar de la eventual afectabilidad a las haciendas de alta productividad orientando las futuras afectaciones hacia las unidades ausentistas o de baja productividad. Al mismo tiempo se concede un plazo de 3 años para ponerse en condiciones de no-afectabilidad, y se instauran una serie de mecanismos para conceder tierras en régimen de colonización, o dividiendo las haciendas públicas.

Como se advierte, la reforma no tiene nada de radical; se propone modernizar el agro, induciendo la racionalización empresarial de las explotaciones de baja productividad e incorporando a las transformaciones a la amplia dotación de tierras públicas no explotadas y las de la Asistencia Pública, generalmente arrendadas a particulares. Y erradicar el trabajo precario, fundamentalmente el huasipungo.

En este punto intentaremos caracterizar el alcance de la Reforma Agraria, tanto como las diversas modalidades mediante las que actuó. La información será organizada en función de diversos períodos. El primero comprende los años que van de 1964, año de la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, a 1966, en que la Junta Militar abandona el poder. El segundo comprende el interregno civil entre los dos gobiernos militar, de 1972 a 1977; cuando la información disponible lo permita, diferenciaremos un subperíodo, el definido por la presidencia del General Rodríguez Lara, de 1972 a 1975.

Nos interesa antes que nada resaltar lo que podríamos definir como la línea de consenso y continuidad de los diversos gobiernos que se suceden desde 1963 a 1977, respecto de la política agraria.

I. La Colonización.

El cuadro 5.1 muestra bastante claramente como esa política expresa ciertas constantes más allá de los avatares estrictamente políticos, y de las modalidades diferenciales con que se organiza el Estado y más en general que asume el ejercicio del poder. En efecto, a lo largo de todo el período analizado la colonización es el régimen predominante; el porcentaje de tierras adjudicado en régimen de Reforma Agraria (parcelación en haciendas privadas, en predios de la Asistencia Pública entrega de huasipungos y eliminación de otras formas precarias) solo llega al 30% del total de adjudicaciones en el primero de los períodos analizados (1964-66). Segundo, se advierte como el régimen de Reforma Agraria se aplica fundamentalmente en la Sierra, aún después de la expedición del Decreto 1001 (Gobierno de Velasco Ibarra, 1971), que reglaba la cuestión del trabajo precario sobre todo en la Costa. Por encima entonces de las discrepancias y los conflictos, es visible que las tierras públicas inexploradas operan como el mecanismo central de "descomprensión de tensiones".

II. El tamaño de los predios.

La segunda línea de consenso y continuidad puede ser observada en la serie del Cuadro 5.2. Se advierte que el tamaño promedio por

familia adjudicado es considerablemente más grande en el régimen de colonización que en el reforma agraria. En el primero de los regímenes señalados el promedio está, con la excepción de 1964, en que la Reforma Agraria comenzó a implementarse, por encima de las 30 hectáreas. Este punto es bien importante. Muestra un sistemático intento por instalar un tipo de actor social sustancialmente diferente en un caso y otro.

En efecto, en el régimen de Reforma Agraria tiene una importancia fundamental la entrega del huasipungo, por lo general un lote pequeño, y la erradicación del arimazgo en la Provincia de Loja donde este sistema era casi general. En el caso de la entrega de tierras colectivas a comunas indígenas el promedio de hectáreas/familia es también muy reducido. Por el contrario, cuando se aplica el régimen de colonización ya sea en la Costa, el Oriente o aún en la Sierra, la dotación de tierras es cualitativamente superior.

Es interesante anotar además que esta orientación está prefijada en la Ley de 1964. En efecto, el art. 42 establece que el IERAC determinará en cada zona la extensión de la "unidad agrícola familiar", esto es el tamaño mínimo del lote a entregar. Respecto de esa extensión la ley prescribe que es aquella que "conforme a la naturaleza de la zona, sea suficiente para que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las deudas organizadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, la vivienda y el

nivel de vida. El trabajo familiar puede ser completado con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

A su vez el art. 43 establece que los fraccionamientos en predios rústicos no pueden ser inferiores a la unidad agrícola familiar. También cuando la Ley regula el régimen de Colonización establece la vigencia de la unidad agrícola familiar. Pero es muy interesante recalcar que cuando se organiza la eliminación de los huasipungos y otras formas de trabajo precario, no se alude para nada a un tamaño mínimo.

De tal manera parece bastante claro que la ley implícitamente plantea dos situaciones en cuanto al acto social que se proyecta instalar. La primera, en lo que se refiere al huasipunguero; el objetivo es en este caso la entrega del predio, independientemente de su tamaño; es importante señalar que la ley mantiene los derechos de tránsito, agua y recolección de leña- que son vitales- al ex-huasipunguero en la medida en que este sea trabajador asalariado de la hacienda. La segunda situación comprende todos los regímenes restantes, esto es el de Reforma Agraria (parcelación de haciendas privadas y públicas, reversión, etc), y el de Colonización. Parece claro que la Ley trata de inducir la instalación de un productor familiar capitalizado que se aproxima mucho a lo que habitualmente se entiende como "farmer", siempre que no se trate del ex-huasipunguero.

No estamos con lo anterior afirmando que efectivamente los beneficiarios con más de 20 hectáreas sean hoy productores familiares capitalizados, cercanos a lo que generalmente se define como 'farmer'.

Todo parece indicar que la adjudicación de tierras no tuvo el suficiente apoyo de otras políticas, sobre todo de asistencia técnica y crédito que permitiera a la mayor parte de estos productores el ingreso a un definido ciclo de acumulación.* Esto no impide sin embargo restar importancia a ese proceso diferencial que instala una masa importante de productores claramente ligados al mercado, y con un tipo de articulación al sistema hacendario netamente distinto al del exhuasipunguero. Esa importancia es relevante, tanto en lo que refiere al proceso de conformación de la estructura de clases en el campo, como a la dinámica social y política; esta realidad marcará sin duda el proceso social agrario en el futuro, y será un dato central en la estructuración de alianzas y movilizaciones sociales. Diremos aún que esta nueva realidad agraria, sustancialmente distinta a la anterior a 1964, está condicionando ya la discusión acerca del "que hacer" en el campo ecuatoriano.

Los cuadros 5.3 y 5.4. permiten visualizar el proceso de entregas y la intensidad del mismo. Es interesante señalar en primer lugar que es durante el interregno civil (1967-71) en que el régimen de reforma agraria, tanto en la Sierra como en la Costa, tiene menos impulso **. Y segundo, que es durante el subperíodo de 1976-77 en que ese régimen adjudica más tierra en la Sierra. En conjunto durante el

* Por lo demás, una buena parte de esos nuevos predios medianos han devenido por procesos de división hereditaria o venta.

** Una Misión de las Naciones Unidas señalaba: "Desde marzo de 1968, el Gobierno ha dejado de apoyar vigorosamente la reforma agraria con fondos y autoridad necesarios para la solución efectiva de los problemas de la tierra y eso hace dudar de la conveniencia de que se continúe prestando asistencia técnica hasta que se defina la posición oficial en ese campo (Tomado de Abad, cit. 165).

período 1972-77 los volúmenes anuales de tierras adjudicadas en régimen de Reforma Agraria son similares a los que otorgó la Junta Militar de 1963. Por lo demás, el gobierno encabezado por el General Rodríguez Lara dió un fuerte impulso a la Colonización en el Oriente, que se mantiene hasta la actualidad.

6. EFFECTOS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

El cuadro 6.1. permite observar el crecimiento de las unidades entre 1954 y 1974. La magnitud de los cambios es visible. El número de predios de hasta 5 hectáreas aumenta en 87 mil en la Sierra y 181 mil en la Costa; los de entre 5 y 10 hectáreas, 19 mil y 38 mil respectivamente. En los tramos superiores los cambios son algo menores pero no por ello menos significativos. Los predios entre 10-20 hectáreas se incrementan en 10 mil en la Sierra y 15 en la Costa; y entre 20 y 50 hectáreas 8 mil en la Sierra y 13 mil en la Costa. Obviamente, en los tramos más grandes ese aumento es muy menor.

Los Cuadros 6.2. y 6.3. muestran sin embargo, claramente, que no se trata solo de un proceso de aumento de predios; la superficie en predios chicos y medianos aumenta sensiblemente; los muy grandes, más de 500 hectáreas, disminuyen la superficie entre Sierra y Costa en un millón trescientas mil hectáreas.

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

100 has, ese porcentaje es del 26%.

Los cuadros 6.4. y 6.5. permiten observar desde otro ángulo el proceso que venimos analizando. Es también evidente el proceso de desconcentración de la estructura agraria, tanto en términos del número de predios como, y aún más, de superficies. Véase por ejemplo cómo en la Sierra en 1954 los predios menores a 100 hectáreas acumulan solo el 28% de la superficie total, mientras que en 1974 acumulan casi el 50%. Lo mismo ocurre en la Costa. Por lo demás el proceso señalado se verifica, aunque en menor dimensión que en los estratos medios, en los predios más chicos, menores a 5 hectáreas.

Debe tenerse en cuenta además que después de 1974, de acuerdo al análisis presentado en el punto anterior, este proceso debe haberse acentuado.*

De tal manera parece bastante claro que si bien no puede hablarse de un cambio radical y profundo de la estructura agraria, es evidente que tampoco esta ha permanecido inalterada. Es notorio el incremento de predios y superficies en los estratos medios, y la erosión de los estratos más grandes. Y también la consolidación de un sector minifundiario inviable económicamente, correspondiente fundamentalmente a los ex-huasipungueros en la Sierra. La estructura agraria entonces, sin haberse transformado sustancialmente, ha modificado significativamente su perfil.**

* Debe tenerse en cuenta que todo este proceso implica un considerable aumento de la frontera agrícola.

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

7. LAS CONDICIONES DE APLICACION O FRUSTRACION DE LA POLITICA
AGRARIA.

Hemos presentado hasta aquí las instancias centrales por medio de las cuales la problemática agraria se convierte en una cuestión social de la mayor relevancia que debe ser abordada de alguna manera, las líneas centrales de su desarrollo, y sus efectos más significativos. En el punto cuatro hicimos una caracterización del tipo de vinculación que se estructuraba entre el Estado bajo dirección militar en 1963-67, los segmentos más relevantes en el proceso de la sociedad civil y el proceso de la sociedad civil y el proceso y el sistema político. Se recordará también que en las primeras páginas de estas notas señalamos que no nos interesaba hacer una secuencia cronológica estricta, sino acotar ciertos períodos y/o situaciones que nos permitan analizar las problemáticas que nos importan. Nos interesa ahora mostrar aunque sea suscitadamente la dinámica de la política de tierras a nivel de los enfrentamientos y apoyos que suscita el intento de aplicación de esa política. Esto nos permitirá trazar con mayor fundamento la caracterización de los gobiernos militares que se suceden en estas dos décadas, así como presentar con mayor claridad los factores y condicionantes a que está sujeta la aplicación y la reformulación que en los hechos experimenta la política agraria.

En octubre de 1973 se había expedido una nueva ley de Reforma Agraria; recordemos que el gobierno del país era ocupado nuevamente por las Fuerzas Armadas, ejerciendo la Presidencia el General Rodríguez Lara. En cuanto nos interesa, esta ley no difería en manera importante de la de 1964, que hemos analizado. También se orientaba a prote-

ger a los sectores de alta productividad, y concedía un plazo de dos años para que las haciendas que se encontraban en condiciones de expropiación por la baja productividad, se pusieran en condiciones de no-afectabilidad.

Desde el momento mismo de la aprobación de la Ley, se enciende nuevamente la polémica en torno a la misma. En síntesis, tal discusión tiene por protagonistas a los gremios productores, que por lo general la critican y atacan, el gobierno y los jefes técnicos que la defienden, y las organizaciones campesinas y obreras, que reclaman su rápida puesta en marcha y su profundización. Pero esta discusión agraria es cruzada por otra, la que tiene que ver con reivindicaciones de diversos sectores de asalariados, que reclaman aumentos y diversas mejoras. De tal modo, apoyos- no demasiado entusiastas- y críticas al gobierno se entrecruzan según la dimensión de que se trate; a su vez el gobierno encarcela o confina al Oriente tanto a dirigentes políticos opositores, como a dirigentes de gremios propietarios y a dirigentes de sindicatos o gremios de asalariados o empleados. De tal manera la política agraria no configura un espacio estrictamente acotado que catalice apoyos y críticas. Sucede de otra manera lo mismo que señalamos para el período 1964-67, en que la discusión abarca al conjunto de políticas públicas, y la suerte de una de ellas es estrechamente interdependiente de las otras.

Por ejemplo, en diciembre de 1973* la organización regional de productores señala que el problema es el aumento de la producción agropecuaria, que puede lograrse en la medida en que exista seguridad en la tenencia de la tierra y garantías para las inversiones. A su vez la Cámara de Agricultores de la I. Zona (Quito) reclama que las expropia-

ciones sean pagadas en efectivo, al avalúo comercial, y que se subsidién los fertilizantes en el 50% de su valor. La Federación Ecuatoriana de Indios prepara un desfile en Riobamba, para reclamar la aplicación de la Reforma Agraria. A su vez, un encuentro campesino reunido en Morona Santiago reclama que las adjudicaciones por colonización sean colectivas. Y el Presidente manifestará la decisión de llevar la reforma agraria adelante, señalando "la prepotencia feudal (....) pretendiendo obstaculizar todo llamado persuasivo en pro del cumplimiento de la ley (....)".

Esta discusión continúa en 1974, cruzándose con otros acontecimientos. En enero, es detenido el Dr. Araujo Hidalgo, dirigente velasquista. La causal son expresiones como las siguientes: 'En este país no hay dirigentes que dirijan la lucha frontal contra la dictadura(.....) los ecuatorianos amamos la libertad sobre todas las cosas(.....) Hoy el pueblo no gobierna, está bajo cadenas (.....) El Partido Conservador protesta por esa prisión, señalando que la promoción del Bien Común(....)debe estar al servicio de los hombres(....) la conculcación de las libertades personales entraña la negación del proceso de desarrollo (....)'. También repudia las detenciones el Dr. Huerta Montalvo, jefe del Partido Liberal: (...) con este antecedente claramente se revela la intención del Gobierno de extremar la mano dura en el trato a los políticos(....)". A su turno, el Gobierno replica, a través del Contralmirante Poveda Burbano, Ministro de Gobierno: (...)

* Todas las referencias y transcripciones están tomadas de las fichas socio-políticas, Universidad Católica, Nos. 2 al 4.

ciertos ciudadanos que nunca hicieron nada positivo por el país, se han dado a la tarea de desacreditar el Gobierno(.....) sin interesarles la realidad de la hora actual, el desarrollo acelerado que se inicia, la lucha capaz y honrada(....) para dar solución a los problemas que afectan al pueblo(....) tratando de crear un clima propicio para volver a las épocas en que vivían felices exclusivamente los acaparadores del poder o los traficantes de influencias, mientras el pueblo sin esperanza se debatía en la injusticia, la inmoralidad administrativa y la miseria".

Esta confrontación se radicaliza con el paso de los meses. En marzo, los acontecimientos se precipitan. Son detenidos varios dirigentes políticos: Napoleón Lombeida, Gonzalo Oleas, dirigente socialista. Arrecian también las críticas a la Reforma Agraria, por los gremios de productores en especial. En febrero había sido encarcelado también el Dr. Castro Benites, Presidente de la Cámara de Agricultura de la II Zona (Guayas) El Ministro de Agricultura Dr. Maldonado Lince presenta su renuncia, que es aceptada, a la cual sigue la renuncia del Director del IERAC, Econ. Marco Herrera. Es evidente que con ello se detiene el impulso de la Reforma Agraria, o en todo caso, la posibilidad de que la misma alcanzara los objetivos que se proponía.

En mayo, la calma ha vuelto a los gremios de productores; el Presidente de la Cámara de Agricultura de la III Zona expresa:"(...) en estos momentos ha vuelto la tranquilidad al sector agrícola, especialmente con la presencia del nuevo Secretario de Estado (....) los

agricultores no nos oponemos a la ley agraria; creemos en la justicia social (...)" . A su vez, las centrales sindicales y las organizaciones campesinas exigen la rápida aprobación de la reglamentación de la ley, solicitan que la provincia de Cotopaxi sea declarada zona prioritaria para su ejecución, que se proteja la tenencia de la tierra que está en manos de las organizaciones campesinas y en general de los campesinos, "evitando los abusos de los presuntos dueños".

De tal manera el Gobierno está sometido a un fuego cruzado. De un lado los partidos atacan aquellos aspectos o características del régimen que mediatizan sus posibilidades de acceder al poder o coparticipar en él. Y especialmente las disposiciones que afectan su capacidad de crítica y la cuestión asume como siempre la forma de la contradicción "despotismo-democracia" o "dictadura-libertad". Al mismo tiempo los gremios de productores, en lo que nos interesan los agrarios, percuten sobre el programa o las intenciones transformadoras y levantan sus propias reivindicaciones.

El desarrollo de las contradicciones a nivel de la política agraria, desde la aprobación de la ley hasta la renuncia del Ministro Maldonado Lince, muestra bastante claramente como la aplicación de la política misma es en el nuevo gobierno militar, estrechamente dependiente de las relaciones de apoyo-crítica que se verifican a nivel de la sociedad civil y de las fuerzas políticas. Es bastante claro también como pese al radicalismo de ciertas medidas (prisiones de varios dirigentes gremiales y políticos) el Gobierno no está dispuesto (no está en condiciones) a profundizar o desenvolver su política agraria si la oposición es muy fuerte. Dicho de otra manera, al no poder estructurar

un consenso suficiente al interior de los parámetros fijados, el gobierno no puede asumir los resquebrajamientos y conflictos que van creciendo permanentemente. Este conjunto de contradicciones tendrá su expresión en el fallido intento de golpe militar en septiembre de 1975*.

En otras circunstancias y con otras características, se repite el proceso del período 1963-67: la coincidencia de gremios terratenientes, de los partidos políticos, de gremios universitarios y otros sectores en la crítica al proceso en curso, termina minimizando las posibilidades de una alianza socialmente débil, expresada en el gobierno militar encabezado por el General Rodríguez Lara, en cuanto a cumplir las metas agrarias que el mismo se había fijado.

8. EL APARATO INSTITUCIONAL AGRARIO COMO ESPACIO DE CONTRADICCIONES Y CONFLICTOS SOCIALES.

Nos interesa mostrar-y procurar entender-las relaciones que se verifican entre el proceso social y político y el Estado; solo que ahora no nos interesa indagar en la temática del tipo de Estado que se configura en el período a estudio, sino en el aparato estatal mismo y su funcionamiento. Aspiramos a mostrar como estos dos niveles son estrechamente interdependientes, aunque el uno no es linealmente resultado del otro.

* Un análisis del programa económico-social que estaba detrás de este intento excede las posibilidades de este trabajo. Véase en este sentido Verdesoto (1977).

Dijimos antes que las transformaciones agrarias, aunque de ninguna manera pusieron en peligro la existencia de la clase terrateniente, introdujeron cambios que en buena medida alteraron el perfil de la estructura agraria. Señalamos también como los estratos tradicionales de la fracción terrateniente habían hecho todo lo posible para primero impedir, luego enlentecer y finalmente eliminar la política agraria impulsada por el gobierno militar, tanto en 1963-66 como en 1972-75 en alianza con otras fracciones de las clases dominantes. Pretendemos mostrar ahora cómo paralelamente a esa confrontación se abre otro espacio de disputa política constituido por el aparato institucional y la dotación de recursos que este maneja*.

Este análisis implica evitar dos posiciones extremas. La primera conceptualizaría la acción (o el producto) del aparato institucional como una mera extensión del poder de quienes en cierto momento ejercen el poder estatal. La segunda, consistiría en atribuir a la burocracia una autonomía tal (de las contradicciones e intereses sociales) que haría posible que su acción fuera independiente de la reproducción del sistema global. Nos interesa también enfatizar el rol de la burocracia pública en tanto esta genera (o tiende a generar) sus fuentes de legitimidad, las que tienden a reproducir aquella en su totalidad, y más interesante, las que garanticen su permanencia o refuercen su importancia; tanto respecto al poder estatal, del cual depende, como de "la ciudadanía" a la cual sirve.

* Un cuidadoso análisis de esta problemática puede verse en Oszlak (1977) y un planteo en cierta medida recogido en estas notas acerca del encare de las políticas públicas como objeto de investigación en Oszlak-O'Donnell (1976).

El análisis siguiente será hecho en términos de dos períodos.

El primero va de 1965 a 1970 y el segundo de 1973 a 1977.

8.1. El período de fortalecimiento de las instituciones autónomas.

El cuadro 8.1 muestra las asignaciones presupuestales para los diversos organismos que constituyen el aparato público para el agro. Esas instituciones, por su status de "entidades adscriptas" cuentan con un grado considerable de autonomía, financiera y operacional.

Una primera observación refiere a que es muy alta, y además creciente, la proporción de recursos que se distribuyen entre ellas del total de afectaciones presupuestales; dicho de otro modo, es bajo y decreciente lo que se asigna al Ministerio de Agricultura. Ello puede ser caracterizado como el efecto de un aparato institucional que históricamente siguió el ritmo lento y fragmentado de crecimiento y fortalecimiento del Estado ecuatoriano, al que hemos aludido antes.

Son visibles dos cosas: primero, la tendencia a bajar la participación del IERAC (Véase también la Gráfica I). El segundo, el considerable incremento de la participación de varios organismos: Instituto Nacional de Energía y Recursos Hidroeléctricos, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, el Centro de Salud Pecuaria, cuyos objetivos se orientan a mejorar la productividad o la infraestructura agraria. Y de otros, como la Dirección Nacional del Banaño que atiende todo lo referente a la producción y exportación de este fruto. Todo lo cual muestra una creciente atención hacia el re-

fuerzo de las actividades tecno-burocráticas que benefician a los sectores terratenientes netamente empresariales. En este sentido estos cambios en la estructura presupuestaria pueden ser pensados como mecanismos de compensación hacia sectores terratenientes afectados por la acción del IERAC y en buena medida de reformulación de la política agraria, en función de la influencia y la capacidad de incidencia en las decisiones que son capaces de desplegar los diversos sectores sociales.

La gráfica a que hicimos referencia muestra algunas cosas bien interesantes. En los años del gobierno militar que van de 1964 a 1965 y que son los primeros del IERAC, este organismo presupuesta bastante más de lo que se programa a nivel nacional. Y también es bastante grande la diferencia entre lo presupuestado y lo programado en relación a lo que efectivamente el IERAC recibe. Sin embargo en este período y hasta 1968 la diferencia entre lo que se gasta y lo que se recibe es menor a lo largo de la serie considerada; este hecho es significativo: el IERAC, organismo responsable de la aplicación de la reforma agraria, no alcanza a gastar los recursos de que dispone. A partir de 1967 dos brechas se ensanchan; una entre lo programado y lo presupuestado. Otra, menor pero no irrelevante, que tiende a aumentar entre lo presupuestado y lo recibido.

Que los organismos del Estado reciben por lo general menos que lo previsto a nivel de Plan, no constituye de por sí una novedad. Pero de todas maneras la distancia en este caso es significativamente amplia: por ejemplo 450 millones de sucres en 1969. Pero además, constantemente lo recibido es menor que lo presupuestado por la institución. Tenemos aquí entonces tres momentos en el proceso de dotación

de recursos financieros a la entidad responsable de una parte sustancial de la política agraria, la que refiere a las relaciones de propiedad en el campo. En el primero, la programación a nivel del Plan global sigue una curva "ideal" (en más de un sentido), que da cuenta de las decisiones a cierto nivel. En el mismo, en la medida en que la reforma agraria es uno de los objetivos prioritarios, se presta una atención considerable a esta. Un segundo momento consiste en la negociación que se verifica en la elaboración del presupuesto. Nuevos actores participan sin duda en él. Tiene preponderante participación en el mismo el sector burocrático en su conjunto, que probablemente, en la medida en que sus sectores institucionales no tienen la misma prioridad que el IERAC, han recibido menor atención en el momento anterior. A su vez, en el tercer momento, el otorgamiento concreto de recursos depende ya de las presiones que bregan por la adjudicación de recursos para aquellos sectores institucionales que más se orientan a satisfacer los intereses de cada uno. Dicho de otra manera es probable que de nuevo asuman una mayor importancia al más alto nivel político. Los organismos corporativos de los diversos sectores sociales y también sus expresiones políticas mediatizan y condicionando la negociación presupuestaria.

A su vez, la brecha entre lo entregado y lo gastado da cuenta de otra problemática. Por un lado, se trata de la capacidad operativa de una institución pública, en este caso el IERAC. No parece requerir mayor fundamentación el hecho de señalar que el organismo que es el eje de la política de transformaciones agrarias del país no tiene capacidad de gestión como para la plena utilización de sus recursos. Buena parte de los temas que ha trabajado el análisis de las organiza-

ciones complejas es pertinente aquí, pero no nos detendremos en ello; hemos señalado ya las dificultades de organización de un aparato institucional en las condiciones históricas en que se estructuró el Estado ecuatoriano.

Pero se trata además de la decisión política de implementar una política hasta sus últimas consecuencias, aún al interior de ciertos parámetros predefinidos, y que hemos analizado antes. En el punto anterior reseñamos el proceso que condujo a la sustitución del Ministro de Agricultura; es evidente que la aplicación de la política de reforma agraria no tuvo condiciones sociales y políticas para aplicarse pacíficamente. Y es claro que ello tiene que haber afectado al menos en cierta medida el despliegue de los recursos existentes.

8.2. El desarrollo del aparato estatal agrario y el fortalecimiento de los programas centrales.

A partir de 1974 se produce una reestructuración de la organización institucional pública que hace crecer y complejizar el aparato estatal. En efecto hasta ese año, producto de una reorganización posterior a 1970 existe el Ministerio de la Producción, que comprende funciones y organismos referentes a los diversos sectores de la economía; luego del año indicado se crean entre otros, los ministerios de Industrias y de Agricultura. Este último reúne a todas las funciones y organismos vinculados con el agro existentes antes en el Ministerio de la Producción y otras, ubicadas en el Ministerio de Recursos Naturales.

Estos cambios aparejan una considerable complejización del aparato agrario. Además de las entidades adscriptas, que como señalamos antes tienen una muy amplia autonomía financiera, administrativa y en cuanto a la definición de sus actividades y programas, aparecen un conjunto de actividades específicas, con sus propias unidades institucionales. Estos cambios implican entre otras cosas un considerable incremento de las dotaciones presupuestales de todo el aparato estatal, y también del agrario.

Debe señalarse también una inversión de los criterios anotados en el punto y el Cuadro 8.1. En efecto, el Cuadro 8.2 pone de manifiesto el notable incremento de la importancia presupuestal de las actividades bajo jurisdicción y control central del Ministerio; esa proporción es creciente. Obsérvese que entre 1965 y 1970 la importancia de las actividades centrales del Ministerio es decreciente y, a partir de 1968 no llega a 1/5 del total de los gastos "agrarios". Por el contrario a partir de 1975 (en que la información es claramente comparable) los programas centrales del Ministerio son crecientes, y en 1977 son casi la mitad del total. Ello da cuenta de un proceso de modernización y racionalización del Estado ecuatoriano que sin duda ha comenzado antes, pero que va alcanzando a los diversos segmentos de su aparato institucional.

Ello es paralelo a un brusco incremento de las partidas para el IERAC en los años 1975 y 1976, que triplica sus recursos financieros, para volver a caer al nivel de 1973 en 1977 (Cuadro 8.3.) INIAP crece por el contrario más lentamente entre 1973 y 1977. Nótese además (Cuadro 6.3.) que justamente en 1975 y 1976 el número de hectáreas

adjudicadas por el régimen de Reforma Agraria en la Sierra aumenta muy considerablemente. Es oportuno recordar que recién a partir de 1974 la Ley de Reforma Agraria es reglamentada, y por lo tanto no existe ningún impedimento para su ejecución. La reglamentación mencionada es el eje de la discusión en torno a la aplicación de la Ley.

Podría decirse que las dotaciones del IERAC están más sometidas a los avatares del proceso político que los de INIAP y los de los programas centrales del Ministerio. Dicho de otra manera, el IERAC tiene una relación más directa y abierta con el proceso social y político. Podríamos aventurar incluso, aún cuando no existen investigaciones específicas, que el personal superior ha sido mucho más estable en el INIAP que en el IERAC. Los primeros han sido por lo general, en el período analizado, funcionarios de carrera que acceden a los niveles superiores. En definitiva, INIAP parece haber desarrollado más el carácter en buena medida auto-suficiente que caracteriza a las organizaciones complejas. Nunca, que sepamos, los objetivos y la política de INIAP y tampoco los que refieren a los programas centrales del Ministerio han estado en el centro de la discusión política en el país. Ello se explica en cuanto el IERAC se vincula con el centro mismo de las contradicciones sociales del país y sus expresiones políticas.

De tal manera esa relativa quietud y distanciamiento de la discusión política han favorecido la consolidación y desarrollo institucional de INIAP. Aunque sin duda su acción no es ajena a los intereses de los diversos sectores sociales agrarios.*

Mencionamos antes como la no existencia de una alianza hegemónica que dirigiera el proceso de modernización capitalista de la sociedad ecuatoriana había sido resuelta por la burguesía agraria modernizante mediante una alta capacidad de incidencia a nivel de poder estatal y particularmente de las FFAA, que llenan este espacio creado por la ausencia de un sistema político capaz de instrumentar un consenso acerca de esos cambios. A su vez, el análisis, aunque suscito, de las asignaciones presupuestales muestra también una estructura de relaciones entre las fracciones de clases y el manejo de los recursos financieros muy fluida y dinámica. Ello da cuenta de formas relacionales entre la estructura del poder y diversos sectores de las clases dominantes que Cardozo ha denominado "anillos de poder" y que operan en sustitución de un sistema político, uno de cuyos contenidos centrales es justamente mediar entre ambos niveles. Es decir que el régimen hizo un manejo de los recursos (técnicos y financieros) que implicó una apertura de estos a las presiones de las fracciones de las clases **, punto sobre el cual volveremos en la próxima sección.

* (viene de la página anterior)

En el curso de una investigación sobre el proceso de generación y difusión tecnológica que desarrollamos en FLACSO, en el marco de un estudio regional coordinado por el IICA-Colombia estos temas serán desarrollados; esa investigación permitirá un mejor conocimiento de los temas abordados en este documento.

** Es interesante anotar que Cardozo trabaja la idea de estas articulaciones entre las clases y el poder estatal en una situación de gobierno militar que ha excluido a largo plazo al sistema político. En este caso, como hemos mencionado, esas articulaciones operan en una situación que no es exactamente esa.

Este proceso que es bastante claro a la luz de las cifras presupuestales para el primero de los períodos considerados (1964-1970) se desdibuja en el segundo (1972-1977) en función de que en ese período se verifica una fuerte tendencia al fortalecimiento de los programas centrales del Ministerio. Aludimos ya al carácter más profundamente modernizante de esta segunda intervención militar. Por lo demás en su transcurso el Estado cuenta con los muy considerables recursos derivados de la producción petrolera.

9. CONCLUSIONES.

El proceso agrario que hemos analizado está marcado profundamente por las características que ha asumido históricamente el proceso político en Ecuador. Como resultado de la no vigencia del principio de equivalencia entre los productores libres y el status del ciudadano, la perdurabilidad de relaciones sociales no capitalistas y del mercado corte transversal Sierra-Costa, al que aludimos, paralelo a una muy tardía constitución de una fracción burguesa, no se organizó en Ecuador un sistema político a pleno funcionamiento, esto es capaz de estructurar el conflicto con cierta estabilidad. Dicho de otra manera, las fuerzas políticas operaron en condiciones de extrema y excesiva "superestructuralidad". Esto hizo que en coyunturas claves el nivel de consenso obtenido, no sin trabajosas negociaciones entre las FFAA, la tecnocracia y los partidos políticos tradicionales, en torno a impulsar

un conjunto de transformaciones en el país, entre ellas las relativas al agro, a la hora de su aplicación se vieran frenadas por fuerzas poderosas a nivel de la sociedad civil.

Esto muestra como el proceso social-político transcurre en dos tiempos o en dos niveles. Los sectores reformistas de las Fuerzas Armadas, la tecnoburocracia y otros sectores que se expresan fundamentalmente a nivel del aparato estatal y de la estructura jurídico-política (vg. el Parlamento) no tienen demasiados problemas para aprobar una ley (una política) agraria. Pero cuando la misma está en vías de ejecución, esta no puede realizarse sin el apoyo, consentimiento o al menos el dejar-hacer de las clases dominantes. De tal manera, el carácter transicional del Estado bajo dirección militar a que hemos aludido se manifiesta en que esa capacidad de decisión implica un consenso social y se traba, a cierta altura de la instrumentación, en función de que ese consenso no existe; el gobierno no está en disposición de llevar adelante un proceso en condiciones de conflicto social y político relativamente profundo. Ello expresa sin duda también, una cierta reproducción de los conflictos y tendencias societales al interior de las Fuerzas Armadas. El tipo de Estado que opera en Ecuador en este período no está en condiciones de catalizar una cierta orientación predominante en las Fuerzas Armadas, independientemente (al menos relativamente) del juego de consenso-oposición que se verifica a su interior, como ocurre en los Estados autoritarios que se establecieron en varios países de América Latina en esta década.

Las transformaciones proyectadas en 1963 son frenadas por un conjunto de fuerzas sociales que voltean el gobierno. Con otras características, también el proceso en ciernes es enlentecido y mediatizado en 1975; el intento de golpe de 1976 expresa este fenómeno. Ello muestra tanto la no-articulación de un sistema político capaz de organizar ciertas transformaciones, a lo cual nos hemos referido, como el clivaje entre la sociedad política y la sociedad civil que hace que la segunda se exprese a nivel del enfrentamiento con el poder estatal casi sin mediaciones. Corresponde recalcar ahora la existencia en un período decisivo de profundas contradicciones entre fracciones de las clases dominantes; agregaremos aún que en este período los parámetros fundamentales del proceso político están organizados centralmente en función de esas contradicciones, y no de las que se verifican entre el conjunto de las clases dominantes y las clases subalternas. De tal forma el gobierno va enfrentando una amplia alianza de diversas fuerzas corporativas y políticas que estrechan crecientemente su base de apoyo, tanto en 1963, como en 1975.

El caso ecuatoriano muestra entonces un proceso de generación de consenso respecto de un conjunto de transformaciones, entre las cuales las agrarias que se elabora a un cierto nivel de la sociedad política (tecnoburocracia, Fuerzas Armadas, partidos políticos, representantes y personeros del sistema internacional) pero que no alcanza a la mayor parte de las fracciones de las clases dominantes. En ausencia (o incapacidad) de un sistema político que re-elabore e instrumente ese consenso que hemos llamado fragmentado, las FFAA asumen en dos coyunturas el conducir del proceso

modernizador. Sin embargo, los sectores de las clases dominantes afectados y por lo tanto opuestos a ese proceso procuran detenerlo, puesto que no han tenido, en su momento, fuerza suficiente para impedir su inicio.

Las FFAA ocupan pues el espacio político en 1963 y 1972; la intervención militar opera al interior de los parámetros definidos por el apoyo o al menos la neutralidad de las clases dominantes. Cuando uno u otra no existen, las FFAA se retiran de la escena (1966) o refinan su acción (1976). Lateralmente señalaremos que ese tipo de intervención militar, dependiente de un cierto grado de consenso al exterior y al interior de la institución armada puede ser explicada al menos parcialmente en términos de que la misma se verifica en una situación económica que no supone un quiebre profundo del proceso económico (1963) y en una franca prosperidad debida al petróleo (1972). En ambos casos además el sistema en su conjunto no está seriamente amenazado ni hay amagos importantes; y estas son diferencias cruciales con las condiciones que implantaron regímenes autoritarios en el sur de América Latina.

El proceso actual, en el cual el gobierno de las FFAA orientan una vuelta al sistema de partidos y deciden nuevamente abandonar la escena-no sin contradicciones, conflictos y tensiones-puede ser entendido como un intento de organización del sistema político desde su exterior; en relación a toda la argumentación que hemos venido presentando, es interesante señalar el hecho de que la constitución elaborada y aprobada en el marco del proceso señalado prevee para las sucesivas elecciones el voto universal.

Ahora bien, si en buena medida lo que define un régimen dado es a quien excluye y a quien atrae en términos de distribución de los beneficios económicos y de poder, el período analizado puede ser caracterizado como un intento por instrumentar un modelo transaccional y asimétrico. Transaccional porque se inicia una reforma agraria en beneficio de sectores campesinos "sumergidos y medios, que protege al mismo tiempo a la burguesía agraria de alta productividad, da tiempo a la "tradicional" para ponerse a la altura de los acontecimientos y apunta además, por el crédito y otras medidas, a la burguesía industrial. Y asimétrica, porque aún cuando hacen falta más estudios e información parece bastante claro que el régimen dejó abierto su aparato institucional y sus estructuras decisorias de diverso nivel fundamentalmente a la influencia de las fracciones de clase dominante.

Con lo anterior no se quiere decir que haya habido una voluntad explícita de hacer más permeable las diversas instancias decisorias de la estructura del poder o los diversos niveles del aparato institucional, sólo a ciertos sectores. Estamos enfatizando los efectos objetivos, producto de la dinámica de la acción de los actores sociales y de su capacidad de negociación e influencia. Es obvio señalar que las clases dominantes cuentan con mucho mejores posibilidades para acceder, en este sentido, tanto a las estructuras del poder estatal como a los diversos niveles de la burocracia.

Puede observarse aquí que en el caso brasileño que estudia Cardozo existe una considerable estructuración de las articulaciones entre las clases y la cúpula del poder, ya que ella está al interior de una cierta planificación de esas relaciones. En el caso

ecuatoriano en el período analizado se verifica una organización de esas relaciones - por el carácter no excluyente ya mencionado - que las ha hecho más laxas y en definitiva ha dejado más abierto el aparato institucional a las diversas fracciones de las clases dominantes contribuyendo a desarrollar un aparato público cuyas acciones, políticas específicas carecen de coherencia y en buena medida, compatibilidad.

Hace falta mayor información y profundizar la existente para tener una idea más precisa acerca de estos fenómenos. De todos modos el análisis del caso ecuatoriano muestra una situación de no estructuración del sistema político que es sustituido por la intervención militar con las características aludidas, la que formula una política global modernizadora que inicia un proceso de ciertas transformaciones en ausencia de un bloque hegemónico claramente establecido; las clases dominantes o al menos algunas de sus fracciones, en lo que no interesa las agrarias, son capaces de organizar sus fuerzas como para condicionar y mediatizar ese proceso, y de abrir el espacio institucional como nueva arena de confrontación social recuperando posiciones en buena medida, en función de sus articulaciones con la estructura de poder.

CUADRO 5.1.

**DISTRIBUCION DE LAS HECTARAS ADJUDICADAS POR PERIODO, REGIMEN Y REGION.
PORCENTAJES.**

FUENTE: Estadísticas de Adjudicaciones-IERAC

ELABORACION: FLACSO

	REFORMA AGRARIA			COLONIZACION				TOTAL DE HECTS.
	SIERRA	COSTA	SUBTOTAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	SUBTOTAL	
1964-66	23,3	5,7	29,0	40,0	15,0	16,0	71,0	292.867 (100,0)
1967-71	19,0	5,5	24,5	31,2	27,4	16,9	75,5	580.232 (100,0)
1972-75	13,7	8,1	21,8	14,5	17,4	46,3	78,2	550.086 (100,0)
1976-77	22,6	8,6	31,2	12,8	16,5	39,5	68,9	434.697 (100,0)
1972-77	17,7	8,3	26,0	13,7	17,0	43,3	74,0	964.783 (100,0)

CUADRO 5.2

PROMEDIO DE HECTAREAS POR FAMILIA ADJUDICADAS POR TIPO DE AFECTACION,
AÑO Y REGION 1964 - 1977

FUENTE: Estadísticas de Adjudicaciones-IERAC

ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

AÑOS	REFORMA AGRARIA		COLONIZACION		
	SIERRA	COSTA	SIERRA	COSTA	ORIENTE
1964	2.64	-0-	20.1	52.0	- 0 -
1965	4.03	21.6	38.4	44.3	- 0 -
1966	4.26	12.4	35.5	34.0	- 0 -
1967	5.43	12.9	43.6	25.5	- 0 -
1968	9.9	28.4	33.9	25.9	- 0 -
1969	4.2	22.0	36.4	46.5	- 0 -
1970	2.7	17.6	37.4	38.2	- 0 -
1971	7.5	11.4	34.7	34.1	- 0 -
1972	10.0	5.7	30.4	32.5	42.3
1973	11.4	31.4	34.5	27.7	52.5
1974	6.0	9.2	37.5	39.6	62.1
1975	12.2	14.7	41.3	34.1	40.2
1976	14.3	10.8	44.7	45.5	47.3
1977	16.8	16.1	46.6	43.0	55.2
1972-77	13.0	12.5	39.2	38.0	50.2

CUADRO 5.3.

VOLUMEN DE HECTAREAS ADJUDICADAS POR AÑO, SUBPERIODO Y REGION.

FUENTE: ESTADISTICAS DEL IERAC

ELABORACION: FLACSO

	<u>R E F O R M A A G R A R I A</u>			<u>C O L O N I Z A C I O N</u>			
	<u>SIERRA</u>	<u>COSTA</u>	<u>TOTAL</u>	<u>SIERRA</u>	<u>COSTA</u>	<u>ORIENTE</u>	<u>TOTAL</u>
1964	2194	-----	2194	11786	1458	4369	17613
1965	49649	6964	56613	60230	15465	22104	97799
1966	16604	10190	26794	44530	26520	20000	91050
Subtotal							
1964-66	68447	17154	85601	116546	43443	47473	207462
1967	23518	1635	25153	35106	13899	9079	58084
1968	17628	3355	20983	20526	13283	9182	42991
1969	13265	7470	20735	18721	29832	20068	68621
1970	2371	4530	6901	25342	28107	12776*	66225
1971	15407	4112	19519	19206	19044	12776*	51026
Subtotal							
1967-71	72189	21102	93291	118901	104165	63881	286947
1972	16046	1355	17401	18099	17652	33367	69118
1973	21038	2767	23805	19632	14311	84991	118934
1974	4922	19531	24453	22626	29747	74930	127303
1975	30719	19644	50363	16885	29930	51894	98709
Subtotal							
1972-75	72725	43297	116022	77242	91640	245182	414064
1976	49421	11015	60436	26335	33761	97788	157884
1977	48872	26338	75210	29358	38047	73762	141167
Subtotal							
1976-77	98293	37353	135646	55693	71808	171550	299051
Subtotal							
1972-77	71018	80650	251668	132935	163448	416732	713115

* Estimación

183 -

CUADRO 5.4 PROMEDIOS ANUALES DE HECTAREAS

ADJUDICADAS POR PERIODO, REGIMEN Y REGION

FUENTE: Estadísticas del IERAC

ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

	REFORMA AGRARIA			COLONIZACION				
	SIERRA	COSTA	SUBTOTAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	SUBTOTAL	TOTAL
1964-66	22.815	5.718	28.533	38.850	14.481	15.757	69.088	97.662
1967-71	14.437	4.220	18.658	23.780	20.883	12.776	57.389	75.047
1972-75	18.181	10.824	29.005	19.310	22.910	61.295	103.516	132.521
1976-77	49.146	18.676	67.823	27.846	35.904	85.775	119.856	217.348
1972-77	28.503	13.441	41.994	22.155	27.241	69.455	118.852	160.797

CUADRO 6.1 COMPARACION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES POR PROVINCIAS
Y TRAMO DE TAMAÑOS-MILES DE UNIDADES

FUENTE: FAROUX

	TRAMOS DE TAMAÑO															
	0-5		5-10		10-20		20-50		50-100		100-500		+500		TOTAL	
	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74
CARCHI	5.1	8.2	1.3	3.4	0.7	1.2	0.5	1.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.8	14.5
IMBABURA	19.1	19.6	1.4	4.0	0.6	2.6	0.5	1.3	0.4	0.8	0.2	0.4	0.1		21.3	28.7
PICHINCHA	21.3	38.8	2.0	6.8	0.9	4.3	0.9	4.8	1.5	1.3	0.7	0.4	0.2	0.4	27.5	56.8
COTOPAXI	22.0	34.9	2.2	4.2	1.0	1.1	0.9	1.1	0.3	0.2	0.2		0.1	0.2	26.7	41.7
TUNGURAMUA	29.5	35.5	0.9	0.8	0.5	1.0	0.4	0.3	0.2	0.5	0.1	0.2			31.5	39.3
CHIMBORAZO	28.6	41.6	2.6	3.3	0.9	1.2	0.6	1.0	0.2	0.3	0.2	1.7	0.1		33.7	49.1
BOLIBAR	14.4	15.5	1.2	5.3	0.6	1.9	0.3	1.1	0.1	0.5	0.1	0.7			16.	25.0
CAÑAR	11.5	13.4	2.9	4.7	2.0	3.2	1.5	3.3	0.4	0.8	0.2	0.5			18.5	25.9
AZUAY	34.6	52.4	3.1	3.0	1.4	1.0	0.6	0.6	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.1	40.0	57.7
LOJA	26.1	39.1	4.9	5.2	1.9	3.0	1.5	1.2	0.2	0.4	0.4	0.2	0.1		35.2	49.1
TOTAL SIE-																
RRA.	212.2	299.0	22.5	41.7	10.5	20.5	7.7	15.9	3.6	5.2	2.3	4.7	0.8	0.8	250.6	387.9
Esmeraldas	2.9	7.8	1.5	3.4	1.1	2.9	0.7	3.7	0.3	0.9	0.2	0.9		0.1	6.7	19.7
Manabí	15.2	46.6	6.8	10.8	5.6	10.0	6.6	10.5	2.4	2.4	1.3	1.5	0.1	0.1	38.0	81.9
Los Ríos	3.4	17.8	1.1	3.9	0.9	2.7	1.6	2.5	0.8	0.6	0.6	0.8	0.3	0.1	8.7	28.1
Guayas	13.7	49.9	2.7	11.1	2.1	6.9	2.1	5.5	0.9	1.1	1.0	1.1	0.3	0.2	22.8	75.8
El Oro	4.3	11.5	1.7	3.4	1.2	3.1	0.7	2.3	0.3	0.9	0.2	0.7			8.4	21.9
TOTAL COS-																
TA.	39.5	133.6	13.8	32.6	10.9	25.6	11.7	24.5	4.7	5.9	3.3	5.0	0.7	0.5	84.6	227.7
TOTAL SIERRA																
COSTA	251.7	432.6	36.3	74.3	21.4	46.1	19.4	40.4	8.3	11.1	5.5	9.7	1.5	1.3	344.2	615.6

CUADRO 6.2 PORCENTAJE DE NUMERO DE EXPLOTACIONES POR PROVINCIA Y TRAMO DE TAMAÑO, Porcentajes, 1954 y 1974

FTE.: FAROUX

Tramos de tamaño

	0-5		5-10		10-20		30-50		50-100		100-500		+500		TOTAL	
	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74
CARCHI	63.7	56.6	16.3	23.4	8.7	8.3	6.3	8.3	2.5	1.4	1.2	1.4	1.2	0.6	100	100
BABURA	85.7	68.3	6.3	13.9	2.7	9.1	2.2	4.5	1.8	2.8	0.9	1.4	0.4	-0-	100	100
PICHINCHA	77.4	68.3	7.3	12.0	3.3	7.5	3.3	8.5	5.4	2.3	2.6	0.7	0.7	0.7	100	100
COTOPAXI	82.4	83.7	8.2	10.1	3.7	2.6	3.4	2.6	1.1	0.5	0.5	-0-	0.4	0.5	100	100
TUNGURAHUA	93.2	90.3	2.9	4.6	1.6	2.5	1.3	0.8	0.7	1.3	0.3	0.5	-0-	-0-	100	100
CHIMBORAZO	96.2	84.7	7.8	6.8	2.7	2.4	1.8	2.0	0.6	0.6	0.6	3.5	0.3	-0-	100	100
BOLIVAR	86.2	62.0	7.2	21.2	3.6	7.6	1.8	4.4	0.6	2.0	0.6	2.8	-0-	-0-	100	100
CAÑAR	52.1	5.2	15.7	18.1	10.8	12.4	8.1	12.7	2.3	3.1	1.1	2.0	-0-	-0-	100	100
AQUAY	96.5	90.9	7.7	5.2	3.5	1.7	1.5	1.0	0.3	0.3	0.3	0.7	0.2	0.2	100	100
LOJA	74.1	79.5	14.0	10.8	5.4	6.1	4.3	2.4	0.6	0.8	1.1	0.4	0.5	-0-	100	100
TOTAL SIERRA	81.7	77.1	8.7	70.8	4.0	5.3	3.0	4.1	1.4	1.3	0.9	1.2	0.3	0.2	100	100
EMERALDAS	43.3	39.6	22.4	17.3	16.4	14.6	10.4	18.8	4.5	4.6	3.0	4.6	-0-	0.5	100	100
MANABI	40.0	57.0	17.9	13.9	14.7	12.2	17.4	12.8	6.3	2.9	3.4	1.8	0.3	0.1	100	100
LOS RIOS	39.1	62.7	12.6	13.7	10.3	9.5	18.4	8.8	9.2	2.1	7.5	2.8	3.4	0.4	100	100
GUAYAS	60.1	65.8	11.8	14.6	9.2	9.4	9.2	7.3	4.0	1.5	4.4	1.5	1.3	0.3	100	100
EL ORO	51.2	52.5	20.2	15.5	14.3	14.2	8.3	10.5	3.6	4.1	2.4	3.2	-0-	-0-	100	100
TOTAL COSTA	40.7	58.7	16.3	14.3	12.9	11.2	13.8	10.8	5.6	2.6	3.9	2.2	0.8	0.2	100	100
TOTAL SIERRA Y COSTA	73.1	70.3	10.5	12.0	6.2	7.5	5.6	6.6	2.4	1.8	1.8	1.6	0.4	0.2	100	100

CUADRO 6.3 LAS SUPERFICIES BAJO UPA* SEGUN CATEGORIAS DE TAMAÑO EN 1954 y 1974 POR PROVINCIAS, MILES DE HECTAREAS

FUENTE : FAROUX

Tramos de tamaño

	0-5		5-10		10-20		20-50		50-100		100-500		+500		TOTAL	
	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74	54	74
	CARCHI	10.4	14.7	8.9	22.1	8.8	15.6	14.9	32.8	14.4	13.3	31.3	45.0	98.1	44.5	186.8
IMBABURA	24.4	31.9	9.4	26.1	8.0	33.2	15.1	35.6	23.9	55.8	35.8	58.1	109.5	-0-	226.1	240.7
PICHINCHA	34.7	42.0	13.3	43.6	11.5	56.1	24.4	144.5	79.3	79.5	137.6	72.1	317.3	348.9	618.1	786.7
COTOPAXI	19.9	51.1	8.9	26.1	8.4	14.8	15.9	32.9	10.9	10.4	22.5	-0-	156.3	163.8	242.8	299.1
TUNGURAHUA	31.3	32.4	5.8	12.0	5.8	14.4	10.4	13.5	9.8	31.9	25.0	40.0	52.9	-0-	141.0	144.2
CHIMBORAZO	52.3	51.9	17.7	21.5	12.1	15.9	18.8	59.6	14.1	19.7	50.7	187.1	149.9	-0-	315.6	355.7
BOLIVAR	24.8	22.5	21.2	30.9	27.5	41.2	41.2	98.6	23.8	50.9	32.7	91.8	98.5	-0-	269.7	335.8
CANAR	18.7	18.8	7.6	35.4	8.3	24.4	8.7	33.5	6.4	36.0	17.1	100.5	56.1	-0-	122.9	248.6
AZUAY	54.6	62.6	22.8	19.2	17.9	12.6	17.3	14.5	10.4	15.2	30.3	89.7	96.6	55.7	249.9	269.5
LOJA	24.0	65.9	26.2	33.8	22.1	40.1	33.8	36.0	14.8	27.0	57.5	25.1	187.4	-0-	365.7	227.9
TOTAL SIERRA.	295.1	393.8	141.8	270.7	130.4	268.3	200.5	501.5	207.7	339.7	440.5	709.4	1322.6	612.9	2738.6	3096.3
ESMERALDAS	8.1	16.6	10.2	21.7	14.1	37.1	21.8	144.4	18.7	59.6	46.5	195.8	52.2	57.5	171.6	502.7
MANABI	36.2	84.5	65.0	76.0	78.8	134.7	215.5	332.3	167.0	166.6	235.0	290.2	184.7	146.9	982.2	1231.2
LOS RIOS	7.2	26.5	8.1	28.8	13.0	33.3	49.4	673.0	53.6	30.1	147.6	139.1	323.1	262.1	602.0	592.9
EL ORO	11.0	19.6	12.9	21.9	16.0	41.8	20.8	68.3	22.4	63.9	50.1	103.2	66.4	-0-	199.6	318.7
GUAYAS	28.0	109.1	20.6	84.2	30.4	103.5	64.0	193.5	66.8	88.8	206.0	292.9	608.1	136.9	1023.9	1008.9
TOTAL COSTA	90.5	256.3	116.8	232.6	152.3	350.4	371.5	721.5	328.5	409.0	685.2	1021.3	1234.5	603.4	2979.3	3854.4
SIERRA-COSTA	385.6	650.1	258.6	503.3	282.7	618.7	572.0	1283.0	536.2	748.7	1125.7	1730.6	2557.1	1216.3	5717.9	6750.7

* UNIDAD PRODUCTORA AGRICOLA

CUADRO 6.4 PORCENTAJES ACUMULADOS DE SUPERFICIE Y
NUMERO DE EXPLOTACIONES POR TRAMOS DE TAMAÑO

FUENTE: FAROUX

	S I E R R A				C O S T A			
	% N° DE UPA*		% SUPERFICIE		% N° DE UPA		% SUPERFICIE	
	1954	1974	1954	1974	1954	1974	1954	1974
0- 5	81.7	77.1	10.7	12.7	46.6	58.7	3.0	7.6
5-10	90.4	87.8	15.9	21.5	62.9	73.0	6.9	14.5
10-20	94.5	93.1	20.7	30.1	75.7	84.3	12.1	24.8
20-50	97.4	97.2	28.0	46.3	89.5	95.0	24.5	47.8
50-100	98.8	98.6	35.6	57.3	95.1	97.6	35.0	59.7
100-500	99.7	99.8	51.7	80.2	99.2	99.9	58.6	90.5
+500	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Unidad productora agrícola

CUADRO 6.5

VARIACION EN LA SUPERFICIE DE HECTAREAS 1954 - 1974

POR TRAMOS DE SUPERFICIE Y REGION, MILES DE HECTAREAS

FUENTE: FAROUX,

ELABORACION: FLAGSO

	Tramos de tamaño							
	TOTAL	0-5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	MAS DE 500
SIERRA	357.7	98.7	128.9	137.9	301.0	132.0	268.0	- 709.7
COSTA	675.1	165.8	115.8	198.4	410.0	80.5	336.1	- 631.1
TOTAL	1.032.8	264.5	224.7	336.3	711.0	212.5	605.1	- 1.340.8

CUADRO No. 8.1.

ASIGNACION DE RECURSOS A ENTIDADES ADSCRITAS SELECCIONADAS
PORCENTAJES*

FUENTE: Presupuesto del Estado

ELABORACION: FLACSO, Sede Quito.

	65	66	67	68	69	70
INERHI	-	-	7.7	9.0	10.5	8.0
SNMH	1.1	-	2.0	2.6	2.3	1,3
INIAP	3.1	-	5.0	27.4	6.3	24.0
IERAC	28.0	-	31.1	22.7	34.8	20.0
CENTRO DE SALUD PECUARIA				3.2	3.1	1,8
COMISION NACIONAL DEL ARROZ				0.4	0.4	0.2
DIRECCION NACIONAL DEL BANANO	13.8	-	31.3	26.5	26.5	23.0
INSTITUTO NACIONAL DE PESCA	0.7	-	-	-	-	-
FABRICA DE ABONOS DEL ESTADO	-	-	-	0.3	0.2	0.2
COMISION NACIONAL DEL TRIGO	-	-	-	0.6	0.3	0.5
TOTAL ENTIDADES ADSCRITAS						
CONSIDERADAS	46.7	-	77.1	92.7	84.4	79.0
PROGRAMAS CENTRALES DEL						
MINISTERIO	53.3	-	22.9	7.3	15.6	21.0
TOTAL PRESUPUESTO MGA Y						
ENTIDADES ADSCRITAS	100.0	-	100.0	100.0	100.0	100.0

SIGLAS:

IERAC- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.

INIAP- Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

MGA- Ministerio de Ganadería y Agricultura.

SNMH- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología

* No se analizan otras dependencias de escasa significación.

PORCENTAJES DEL PRESUPUESTO TOTAL PARA EL AGRO DE ENTIDADES
ADSCRITAS SELECCIONADAS Y PROGRAMAS CENTRALES DEL MAG*

FUENTE: Presupuestos del Estado

ELABORACION: FLACSO

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
INIAP	6,2	6,2	9,5
IERAC	24,1	22,7	14,5
CEDEGE	8,7	6,1	8,1
SUBCOMISION ECUATORIANA- PERUANA	1,8	-	-
CREA	4,8	4,5	6,5
PREDESUR	-	-	4,2
INERHI	11,6	12,4	13,0
CRM y POZA HONDA	11,0	10,7	4,0
OTROS PROGRAMAS	1,8	3,6	
PROGRAMAS CENTRALES DEL MINISTERIO	29,6	33,8	40,2
TOTAL	100,0		100,0

* Entre 1971 y 1974 la información no es comparable, ya que existía un solo ministerio (de la Producción) que englobaba actividades vinculadas a la industria.

CREA: Centro

SIGLAS:

CEDEGE: Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas.

CREA: Centro de Reconversión Económica del Azuay.

INERHI: Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos.

INMH: Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología.

CRM: Centro de Rehabilitación de Manabí

PREDESUR: Proyecto Regional de Desarrollo del Sur.

DOTACIONES PRESUPUESTALES
Programas, estructuras y gastos por el IERAC

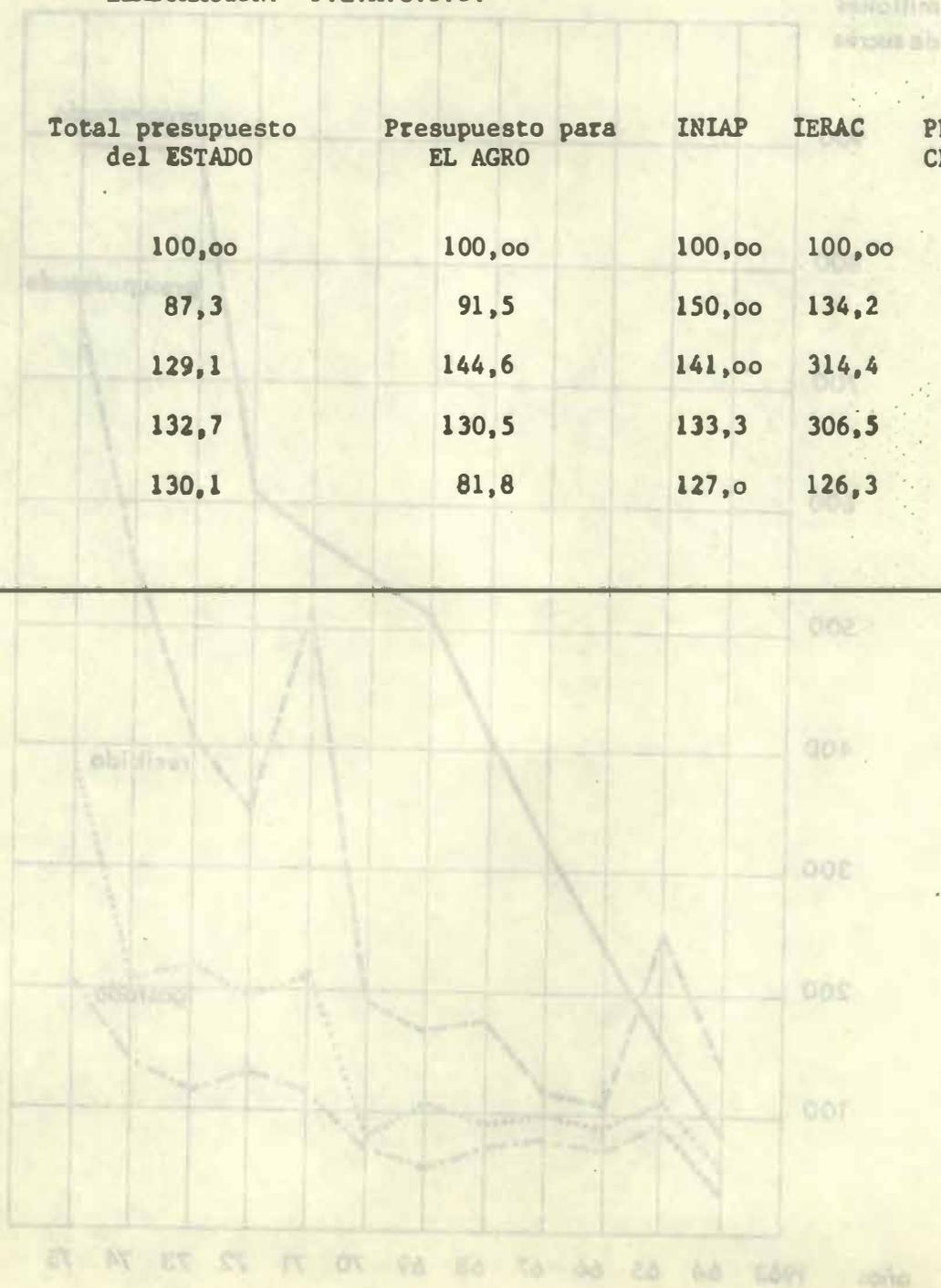
CUADRO 8,3

**INDICE DE CRECIMIENTO DE LAS DOTACIONES PRESUPUESTALES
PRECIOS CONSTANTES DE 1970**

FUENTE: Presupuestos del Estado

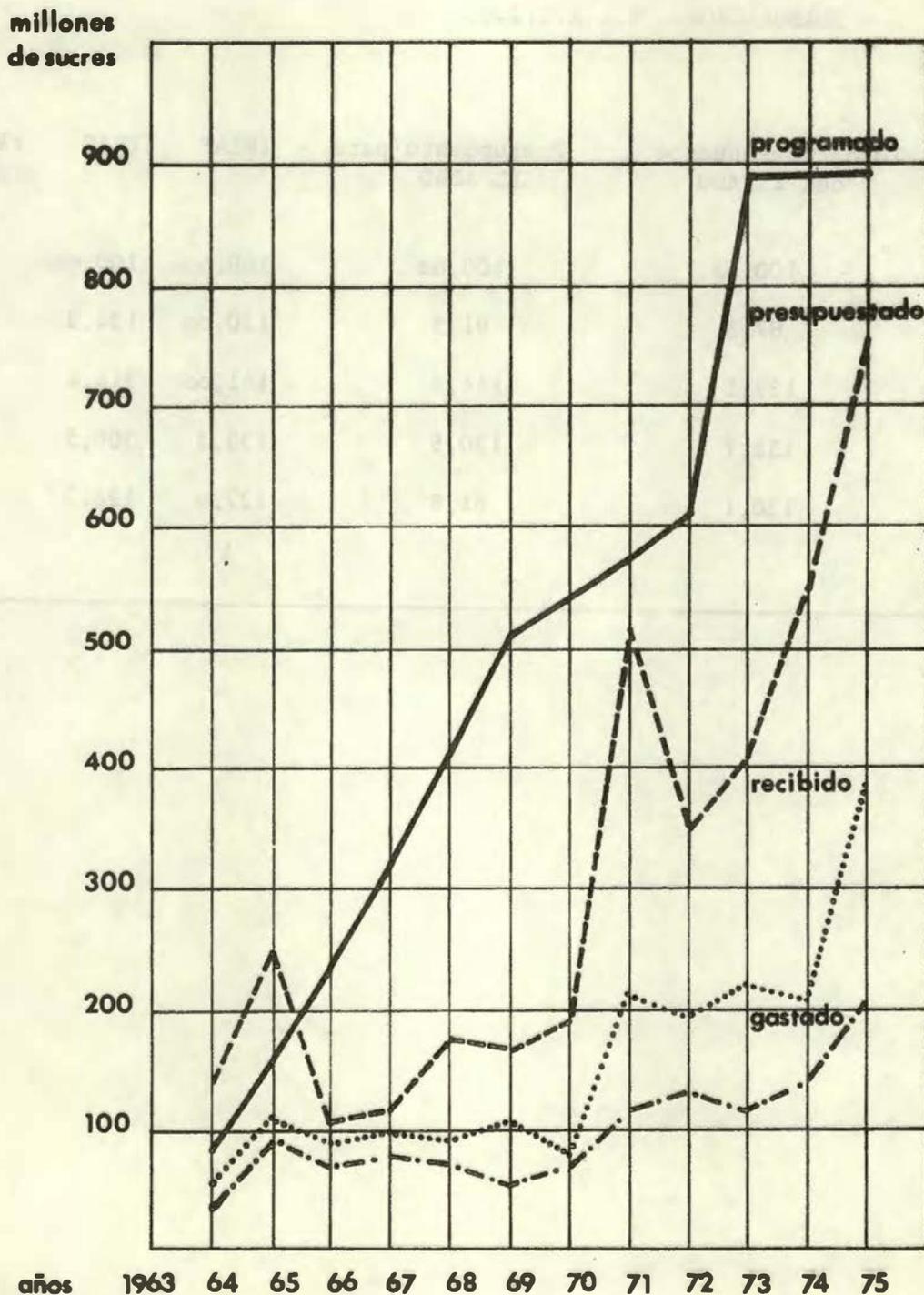
ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

	Total presupuesto del ESTADO	Presupuesto para EL AGRO	INIAP	IERAC	PROGRAMAS CENTRALES
1973	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1974	87,3	91,5	150,00	134,2	163,3
1975	129,1	144,6	141,00	314,4	169,7
1976	132,7	130,5	133,3	306,5	201,1
1977	130,1	81,8	127,0	126,3	150,5



DOTACIONES PRESUPUESTALES programadas, efectuadas y gastadas por el IERAC

Fte. Evaluacion de la Reforma Agraria



BIBLIOGRAFIA CITADA

- Abad, Gonzalo El Proceso de lucha por el poder político en el Ecuador. Mimeo, Quito, 1970.
- Barsky, Osvaldo Iniciativa terrateniente en el pasaje de hacienda a empresa capitalista: el caso de la Sierra ecuatoriana. (1959-64). CLACSO-Universidad Católica del Ecuador. No publicado. Quito, 1976.
- Camacho, Daniel Por qué persiste el juego democrático en Costa Rica? Congreso Latinoamericano de Sociología. Quito, 1976.
- Cantón, Darío Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Siglo XXI, 1973.
- Cardoso, Fernando La cuestión del Estado en Brasil. Universidad Católica del Perú. S/F.
- CIDA Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola. Ecuador 1956.
- O'Donnell, Guillermo Reflexiones sobre tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario. CEDES. Buenos Aires, 1975.
- Estado y alianzas de clases en la Argentina: 1958-77. Desarrollo Económico No.64-Vol.16, enero-marzo 1977.
- Fauroux, Emmanuel L'evolution des structures agraires ecuatoriennes MAG-ORSTOM-Quito, julio 1977. Mimeo.
- Murmis, Miguel Sobre la emergencia de una burguesía terrateniente capitalista en la Sierra ecuatoriana como condicionamiento de la acción estatal. Revista de Ciencias Sociales. Vol. II, No.5, 1978. Quito.
- Oszlak, Oscar Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES-CLACSO, Doc. No.8, Buenos Aires, 1977.
- Oszlak-O'Donnell Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Doc. CEDES-CLACSO, No. 4, Buenos Aires, 1976.
- Quintero, Rafael El carácter de la estructura institucional; representación política en el Estado Ecuatoriano del Siglo XIX. II Encuentro de Historia y Realidad económica y social del Ecuador. Cuenca, abril de 1978.

