

POLITICAS Y PROCESOS AGRARIOS EN ECUADOR EN EL CON
TEXTO DE LAS POLITICAS AGRARIAS LATINOAMERICANAS

Oswaldo Barsky
FLACSO, Julio de 1981.

POLITICAS Y PROCESOS AGRARIOS EN
ECUADOR EN EL CONTEXTO DE LAS
POLITICAS AGRARIAS LATINOAMERICANAS

Oswaldo Barsky

INTRODUCCION

FLACSO - Biblioteca

El presente trabajo intenta avanzar en el análisis del impacto de las políticas estatales desarrolladas en el agro ecuatoriano en las últimas décadas sobre la estrutura del mismo. Estas políticas se inscribieron en corrientes más globales en América Latina y de ahí el intento de enmarcarlas en las mismas, tratando al mismo de rescatar la especificidad de los procesos. Las "conclusiones" de estas notas podrían encontrarse en el punto 3.7. (Una imagen de los cambios operados en la estructura agraria nacional), y sugiero leer este punto después de leer el punto 4. (El proceso de co no vi zi ca zi o n), ya que el orden lógico de comprensión es el inverso al del texto.

Este trabajo es complementario, de alguna forma, al que presenté recientemente en un seminario en San José, ya que trata de mostrar un tipo de complejización en la estructura del agro latinoamericano mucho mayor al de ciertos análisis recientes (CEPAL, 1979, FAO, 1980). El documento se acompaña para quienes no lo recibieron. Pienso que el caso ecuatoriano es ilustrativo de las pro po si ci o ne s que se realizan en este trabajo.

1. EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

1.1 Características de su Enfoque

Dentro de los llamados "componentes" del desarrollo rural, es visible que reaparecen integrados un conjunto de elementos que en su momento fueron concebidos dentro de un enfoque que se dió en llamar de desarrollo de la comunidad (community development). Este enfoque apelaba a las fuerzas potenciales de las comunidades más deprimidas de los países pobres, particularmente rurales, para tratar de revertir situaciones de extrema pobreza. Para ello, se trataba de que los técnicos contribuyeran a ayudar a las comunidades identificadas a definir las necesidades individuales y colectivas de sus componentes, a planificar grupal e individualmente la forma de abordar la satisfacción de las mismas y la resolución de los problemas más serios para la comunidad, a ejecutar dichos planes maximizando los recursos disponibles en la misma y suplementando dichos recursos con la ayuda material y de servicios de las agencias gubernamentales y privadas de fuera de la comunidad.

Los orígenes de este enfoque se encuentran en las experiencias realizadas por F. L. Brayne en la India hacia 1929 en Punjab, que permitieron obtener resultados positivos a ciertas iniciativas de desarrollo comunal desarrolladas. Paralelamente, en Estados Unidos el término desarrollo de la comunidad se introducía en la década de 1930 para dar cuenta de la participación de la comunidad a nivel del planeamiento de tipo municipal o local. En la década siguiente era usado para describir los programas gubernamentales que estimularan la iniciativa local en el desarrollo de actividades de beneficio comunal. Hacia 1948 el término "community development" era usado oficialmente por primera vez en la Conferencia de Cambridge de la Oficina Colonial Británica, y los propósitos de este enfoque eran los de ayudar a los territorios africanos británicos a prepararse para el proceso de independencia, que implicaba la organización de una red de gobiernos locales y el desarrollo de una economía de mayor nivel que el alcanzado bajo el domi-

nio británico, el que precisamente había causado, al igual que en la India, un profundo grado de desorganización económica y social en las sociedades sometidas a su control.

Estas iniciativas, que hacia mediados de la década de 1940 se reducían a experiencias locales, las más importantes de las cuales se concentraban alrededor de las norteamericanas incluidas en la política del "New Deal", experimentarán un notable auge internacional después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la llamada Guerra Fría en la década de 1950. Como resultado de la promoción y el financiamiento de los EE. UU. se inicia una vigorosa acción internacional centrada en tratar de organizar a las poblaciones rurales en función de elevar su nivel de vida, bajo un esquema de organización social acorde con los intereses norteamericanos, y como uno de los mecanismos tendientes a enfrentar los movimientos revolucionarios con centro en los campesinos, que tenían un peso considerable en el sudeste asiático. Las revoluciones en China y Corea y la situación en Indochina francesa fueron decisivas en la definición de esta estrategia.

El movimiento de desarrollo de la comunidad experimentará entonces un notable crecimiento en la década de 1950. Hacia 1960, las Naciones Unidas estimaban que en Asia, África y América Latina existían más de 60 países con programas en curso. Ello incluía tanto las experiencias desarrolladas en la India en el período posterior a la independencia y las realizadas por la Oficina Colonial Británica en el África, como los numerosos programas apoyados por diversos grupos de misioneros religiosos o los apoyados por instituciones del tipo de Ford Foundation o Near East Foundation.

Estos programas fueron influenciados por las experiencias realizadas en EE. UU. sobre educación de adultos, servicios comunitarios y los programas de bienestar social iniciados muchos de ellos en la década de 1930. Si bien los mismos ^{se}centraban en los problemas de la po-

breza urbana, las experiencias de allí extraídas permitieron formular metodologías destinadas a organizar a las comunidades para identificar sus problemas y tomar las medidas dirigidas a tratar de resolverlos. Los enfoques tendían a tratar de desarrollar la participación de los pobladores objeto del programa respectivo, a inculcar la idea de una organización democrática que eligiera a sus propios líderes para llevar adelante las acciones identificadas, y finalmente, trataban de generar procesos de transferencia de tecnología hacia las actividades identificadas como posibles de ayudar a contribuir a aumentar los ingresos colectivos e individuales.

Para estos fines los trabajadores sociales se desplazaban a vivir en las comunidades objeto de los programas, y además, técnicos de organismos afectados a la acción colaboraban en las metas fijadas. Esta acción asumía una relación distinta en cada sociedad nacional de acuerdo al grado de desarrollo del país respectivo. En algunos países de mayor desarrollo relativo, se coordinaba con las distintas esferas del aparato estatal local, regional y nacional existente. En otros, la financiación y organización misma de los programas corría a cargo directamente de las agencias extranjeras. Sociólogos, antropólogos, economistas, agrónomos, científicos políticos y especialistas en bienestar social fueron parte del tipo de técnicos que participaban en el desarrollo de estos programas.

Hacia 1965, dichos programas fueron drásticamente terminados o sustancialmente reducidos. La brusca disminución del financiamiento norteamericano se combinó con la evaluación por parte de los gobiernos de los países donde se ejecutaron estos programas, de los escasos resultados obtenidos en relación a los fines buscados. Los programas habían demostrado su alta ineficacia para enfrentar la extrema desigualdad en el ingreso existente en las zonas de pobreza extrema. Como el enfoque no se proponía afectar los esquemas de apropiación de tierra y capital -los que tomaba como un dato-, las estructuras de poder locales, con-

troladas generalmente por reducidos núcleos propietarios, eran una traba decisiva para los objetivos planteados a nivel económico y de organización social. Los intereses contradictorios entre campesinos y terratenientes, entre productores agrarios y comerciantes o prestamistas de origen urbano, etc., hacían ilusoria una política de identificación "neutral" de intereses, en regiones donde la lógica de funcionamiento social se basaba en la desposesión de unos en beneficio de otros. El enfoque fue criticado en el sentido de que fueron escasos los lugares en los que se consiguieron cambios efectivos en la situación de los campesinos pobres, y que además en muchos lugares las iniciativas fueron capitalizadas por los sectores locales de mayor poder.

El desarrollo de estas acciones permitió, sin embargo, que un conjunto de temas vinculados a las formas de participación y organización de la comunidad, en debate hoy alrededor de las políticas de desarrollo rural, fueran desarrollados. Al retomar los problemas ligados a los enfoques y a los componentes de los DRI se advertirá cómo, aún en condiciones relativamente distintas, reaparecen cuestiones que en su momento alcanzaron un importante grado de elaboración en los marcos del enfoque y de la práctica del llamado desarrollo de la comunidad.

1.2 El Desarrollo de la Comunidad en Ecuador: la Misión Andina

En 1956 inició sus labores en Ecuador la llamada Misión Andina de las Naciones Unidas. La misma trabajó hasta 1963 con ese nombre, transformándose ese año en Misión Andina del Ecuador. Hasta julio de 1970 fue una entidad de derecho privado, pasando en esta fecha a ser una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

Hasta 1963, la Misión Andina de las Naciones Unidas había trabajado en más de 70 comunidades, situadas a lo largo del callejón in-

terandino en las provincias de Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja. En 1969, la Misión Andina del Ecuador había ampliado su acción considerablemente, como se desprende del siguiente cuadro.

CUADRO N° 1
COMUNIDADES Y PROVINCIAS CON ACCION DE LA MISION ANDINA DEL
ECUADOR

PROVINCIAS	N° COMUNIDADES
Imbabura	66
Cotopaxi	23
Tungurahua	35
Chimborazo	76
Cañar	20
Loja	11
TOTAL	231

FUENTE: Vigésimo Primer Informe de la Misión Andina,
Quito, 24/12/1969

Desde 1963 el proyecto Misión Andina del Ecuador fue la fase inicial del programa nacional de desarrollo rural, financiado mediante un convenio suscrito entre el gobierno del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo por US\$ 1.815.000 el 24 de octubre de 1963. Dicho convenio recibió el nombre de "Integración del Campesinado".

En cuanto a los rubros en que fueron invertidos los fondos del BID y nacionales entregados al proyecto, se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 2
INVERSIONES DE LA MISION ANDINA DEL ECUADOR A DICIEMBRE DE
1969

R U B R O S	C O S T O (miles de sucres 1970)	%
<u>SUBPROYECTOS DE ACCION DIRECTA</u>		
Desarrollo Agropecuario	19.790.5	12.9
Caminos de acceso	32.126.1	21.0
Vivienda campesina	15.663.5	10.2
Obras sanitarias	13.828.5	9.0
Desarrollo artesanal	5.791.9	3.8
Salud y saneamiento	19.941.7	13.0
Servicio Social rural	3.602.7	2.3
Organización de la comunidad	4.014.4	2.6
Educación rural	6.413.5	4.2
Subtotal	<u>121.172.8</u>	<u>79.0</u>
<u>FONDOS PARA FUNCIONAMIENTO ORGANICO</u>		
Administración (equipos, materiales, suministros)	29.511.8	19.3
Inspección, supervisión y control	412.0	0.3
Formación y entrenamiento de personal	2.194.0	1.4
Subtotal	<u>32.117.8</u>	<u>21.0</u>
TOTAL	<u><u>153.290.0</u></u>	<u><u>100.0</u></u>

FUENTE: Informe final de la Misión Andina del Ecuador al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre de 1969.

ELABORACION: propia

La acción de la Misión Andina se centró desde sus comienzos en la población indígena situada en el callejón interandino, en aquellas comunidades extremadamente aisladas y con más altos niveles de pobreza. Hacia fines de 1969, se estimaba que se había llegado a unos 130.000 campesinos, algo más del 6% de la población rural de la sierra en esa época. Las acciones combinaban actividades destinadas a mejorar la disponibilidad de alimentos (sobre la base de prácticas demostrativas, introducción de nuevas variedades de semillas, de nuevos cultivos, de desinfección de semillas y fumigación de cultivos, de la introducción de ovejas de raza para mejorar las manadas de los campesinos, etc.), con otras destinadas a mejorar las condiciones de vida (mejora de vivienda, construcción de letrinas, construcción de escuelas y capillas, introducción del fogón alto en reemplazo del sistema de cocinas en el suelo, etc.). Otros aspectos importantes eran la enseñanza de oficios a hombres (carpintería, artesanías rurales, etc.) y mujeres (costuras, bordados, etc.) y, como un elemento central del enfoque, la formación de líderes campesinos mediante cursos de capacitación, en función de elevar el nivel de organización de los campesinos.

En numerosos artículos publicados en el diario "El Comercio" en 1960 y 1961, la periodista Lilo Linke presenta una excelente descripción del tipo de situaciones campesinas abordadas por los técnicos de la Misión Andina, y de las acciones que se llevaban adelante. De los mismos se desprende:

- El carácter extremadamente deprimido de las comunidades campesinas donde se desarrollaron actividades, por la carencia de recursos (tierras áridas y erosionadas, generalmente ubicadas por encima de los 3.000 m^s. escasa disponibilidad de medios de producción, baja capacidad agropecuaria de la población) y por el aislamiento derivado de su ubicación y de la falta de vías de acceso.

CUADRO No. 3

ACCIONES REALIZADAS EN LAS COMUNIDADES DE LA MISIÓN ANDINA,
PERIODO 1964-69. EN NUMERO DE UNIDADES FISICAS EJECUTADAS EN
231 COMUNIDADES.

CONCEPTO	NO.
<u>I. Desarrollo Agropecuario</u>	
a) Crédito agropecuario	1.842
b) Demostraciones Agropecuarias	56.201
c) Huertos Escolares	179
d) Huertos Familiares	1.602
e) Pequeñas Obras de Riego (Kilómetros)	120
<u>II. Caminos de Acceso (Kilómetros)</u>	
Construcción	636
<u>III. Vivienda Campesina</u>	
a) Préstamos para construcción	648
b) Préstamos para mejoramiento	647
<u>VI. Obras para Saneamiento e Higiene</u>	
a) Abastecimiento de agua	128
b) Letrinas demostrativas	1.703
c) Unidades de Higiene	190
d) Lavanderías vecinales	302
e) Abrevaderos	158

FUENTE: Informe Final de la Misión Andina del Ecuador al Banco
Internamericano de Desarrollo (BID), diciembre de 1969.

- El número elevado del tipo de actividades desarrolladas, en términos de acciones directas, de lo cual se puede tener una imagen aproximada en el Cuadro N° 3.

- Los esfuerzos desarrollados en términos de mejorar las organizaciones campesinas, a través de cursos de formación de líderes y de la presencia de miembros de la Misión que viviendo en las comunidades intentaron que los campesinos tomaran mayor noción de los derechos otorgados por la Ley de Comunas de 1937, rompiendo de esa forma con la dependencia directa de los tenientes políticos, y eligiendo las autoridades (cabildos) contemplados en la Ley.

En términos de la acción desarrollada, la misma podría ser juzgada desde tres puntos de vista:

- a. En función de la intencionalidad política impulsada fundamentalmente desde EE. UU. en relación a la situación aguda planteada en zonas rurales en el período de posguerra, por el desarrollo de movimientos campesinos de orientación decididamente adversa a los intereses norteamericanos.

- b. En función del tipo de acciones concretas desarrolladas para combatir la pobreza rural, tanto en términos de producción agropecuaria como del nivel de vida de los habitantes.

- c. En relación a analizar la influencia de la Misión Andina en la conciencia y grado de organización de los campesinos, en las particulares condiciones de las comunidades indígenas más aisladas de la sierra ecuatoriana en las décadas de 1950 y 1960.

En cuanto al primer aspecto, es evidente el hecho de que hacia 1965 el gobierno norteamericano decidió suspender este tipo de progra-

mas, valorando quizás como de escaso alcance la población alcanzada por los mismos, y confiando en que otras políticas en auge (reformas agrarias, cambio tecnológico) tendrían mayores efectos en términos de un reordenamiento productivo y social que generara un desarrollo que resolviera las contradicciones sociales derivadas de un agro atrasado con extrema concentración de los recursos. El retorno en la década de 1970 de políticas como las del Banco Mundial destinadas a atacar los problemas de extrema pobreza con un conjunto importante de componentes ya planteados en el enfoque del desarrollo de la comunidad, mostraría quizás que el alcance de las acciones fue mayor al analizado en su momento en relación a los montos relativamente bajos de recursos asignados. De todos modos, en el Ecuador la Misión Andina encauzó los primeros esfuerzos oficiales destinados a beneficiar a las comunidades indígenas más aisladas, en algunas de las cuales se apreciaba la acción de abogados de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), organización creada por el Partido Comunista hacia mediados de la década de 40. Si bien los planteos impulsados por esta organización no iban más allá de reivindicaciones que no afectaban la globalidad de la situación agraria, ello no dejaba de preocupar a las autoridades gubernamentales.*

En cuanto a las acciones desarrolladas, se tiene la sensación que frente a la extrema carencia de recursos de las comunidades indígenas, la amplia diversidad de acciones que encaraban tanto aspectos productivos como de hábitos higiénicos y domésticos, y la gran cantidad de comunidades abarcadas, habrían debilitado sensiblemente la perdurabilidad y efectividad de las acciones. Posiblemente la construc-

* "Me impresionó la profunda fe que los indígenas tienen en los abogados comunistas", me dijo el Sr. Gobernador en Guaslán. Como no van a tenerla, si ellos durante muchos años han sido sus más fervorosos defensores. ¿Dónde han estado los gobiernos, la Iglesia Católica, los partidos políticos, las personas progresistas que se hayan puesto a su lado para organizar su defensa y sacarles de su miseria e ignorancia?" Lilo Linke, "Sublevación o educación", diario EL COMERCIO, 8 de marzo de 1960.

ción de caminos que permitieron romper el aislamiento de estas poblaciones haya significado, a largo plazo, un hecho de consecuencias concretas. En relación a estos problemas, en la evaluación realizada en la Junta Nacional de Planificación en 1970 se señala que "la comunidad, con promedio de 500 habitantes, no ha respondido, por su limitación de recursos naturales y humanos, a los esfuerzos que el Estado ecuatoriano ha realizado por conseguir un mejoramiento general de las condiciones de vida del habitante rural, de la pequeña área en donde actúa la entidad", agregando que "la integridad del programa sostenida y mantenida nominalmente por la entidad ejecutora, es otro de los factores que ha proporcionado una asignación inadecuada de los recursos. El querer hacer todo en una unidad de trabajo tan pequeña: fomento agropecuario, artesanal, de salud; mejoramiento de la vivienda, caminos vecinales, construcción de escuelas, abastos de agua, ha determinado una dilapidación de recursos económicos y humanos".

Finalmente es interesante plantearse las consecuencias de la acción de los agentes de la Misión Andina sobre los campesinos, en lo referente a modificar su percepción del mundo y por ende a servir de base a formas distintas de organización futura.

Hay que señalar el estado de profundo aislamiento en que vivían estas comunidades y la profunda ignorancia de sus derechos legales "no conocen ni siquiera las leyes que se han dictado en su provecho, y en primera línea la Ley de Comunas y el Estatuto Jurídico de Comunidades Campesinas, ambos del año 1937". "Indicación de la dolorosa realidad en que viven es la sorpresa que muchos indígenas experimentan al enterarse de que la máxima autoridad de las parroquias rurales, el teniente político, tiene la especial obligación señalada por la Ley de proteger a los indígenas o naturales, o de defenderlos. No lo habían conocido al teniente político sino como explotador, siempre dispuesto al maltrato y al abuso. Vencer la desconfianza resultante

cuenta entre las tareas más difíciles de la Misión".*

Esta línea de acción de la Misión Andina contribuyó en ciertas zonas de la sierra a romper el aislamiento de los grupos indígenas, mejoró niveles de organización y promovió a líderes que jugarían posteriormente un papel importante en las movilizaciones campesinas destacadas a partir de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, que afectarían a los sectores más atrasados de los terratenientes, ocupando de hecho y luego de derecho un conjunto de haciendas ubicadas fundamentalmente en la zona centro-sur de la sierra.

2. LAS POLITICAS DE REFORMAS AGRARIAS EN AMERICA LATINA

2.1 Las ideas prevalecientes en la década de 1950

En las concepciones que desembocaron en la década de 1960 en la visualización de las reformas agrarias como solución a los problemas del atraso del sector agropecuario latinoamericano, son importantes las ideas que en CEPAL y FAO tuvieron preeminencia en la década anterior. Y para su mejor comprensión, la forma en que estas ideas fueron parte de un marco teórico más general dado por las ideas de Prebisch sobre las condiciones estructurales de la dependencia latinoamericana.

La existencia de un "problema" agrícola, era visualizado entonces alrededor de un crecimiento de la producción agropecuaria estimado como lento en comparación con el crecimiento demográfico de la población. Además, se consideraba que no existía una adecuada orientación de la producción, lo que llevaba a desequilibrios en relación al perfil de las demandas nacionales e internacionales existentes, produ-

* Linke, Lilo. "Guaslán es el 'colegio de los indígenas'". Diario EL COMERCIO, 5 de abril de 1961.

ciendo exceso de ciertas producciones y faltantes de otras.

Los efectos de tal situación se planteaban como: (a) "cuellos de botellas" en el comercio exterior alrededor de la falta de divisas suficientes para impulsar el proceso de industrialización, (b) desarticulación entre el crecimiento de la agricultura y el conjunto de la economía y (c) alza en el precio de productos agropecuarios que afectaban el costo de la vida y por ende conspiraban contra la calidad nutritiva de la dieta de la población.

Este diagnóstico debe ligarse a los planteos de Prebisch alrededor del problema del deterioro de la relación de precios del intercambio internacional de productos que revelaban "la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico" (Prebisch, 1963, p. 9).

Para el ideólogo principal de CEPAL "en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano" (Ibid, p. 10). Los puntos principales que él visualizaba alrededor del problema agrario eran: el régimen de tenencia del suelo que dificultaba la asimilación de la técnica, la deficiente acción del Estado para adaptar y difundir esa técnica y la precariedad de las inversiones. Estos problemas debían resolverse y además debían buscarse incentivos a los productores, el principal de los cuales era para Prebisch que la agricultura pudiera retener el fruto de su progreso técnico, tanto en relación al exterior como a la economía nacional. En sus palabras: "la explicación del deterioro está en la insuficiencia dinámica del desarrollo, que no facilita la absorción de la mano de obra no requerida por el lento crecimiento de la demanda y de la productividad en las actividades primarias. Esta insuficiencia dinámica impide que los salarios de estas últimas suban paralelamente al aumento de la productividad y, en la medida en que ello no ocurra, la producción primaria pierde en todo o en parte el fruto de su progreso técnico" (Ibid, p. 96).

Para la resolución del problema agrario planteado, Prebisch ponía el centro de las soluciones en el aumento de los rendimientos y en medidas complementarias que permitieran incentivar a la producción agrícola. La reforma agraria y la acción del Estado son concebidos como medios para los objetivos señalados más arriba.

Señala así que el aumento de la producción agrícola en América Latina "deberá conseguirse principalmente con el aumento del rendimiento de la tierra y no tanto con el aumento de superficie como hasta ahora" (Ibid, pág. 44). En cuanto a los métodos para aumentar la productividad agrícola deberán ser regulados dando preferencia "a aquellas formas de tecnificación que elevan la productividad mediante el aumento de los rendimientos de la tierra antes que por las inversiones que economizan mano de obra" (Ibid, pág. 46). La reforma agraria es visualizada en esta dirección: "la reforma se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: (a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; (b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta, y (c) elevar el nivel de vida de las masas rurales. Los dos últimos objetivos sólo pueden conseguirse con el aumento de la productividad agrícola". (Ibid, pág. 47). "Sin esta tecnificación activa del campo sería ilusorio el sentido social de la reforma agraria como medio de mejorar persistentemente la suerte de las masas campesinas, al igual que lo sería que esta gran transformación estructural se concibiera para mejorar el nivel de existencia de las poblaciones urbanas, brindándoles alimentos a más bajo precio". (Ibid, pág. 52).

Como vemos, Prebisch apuntaba ya a un tema de plena actualidad en relación a la no necesaria correspondencia entre distribución de la tierra y aumento de la productividad y la posibilidad de reformas agrarias con transferencia de excedentes del sector rural al urbano.

La acción del Estado aparecía como relevante a nivel del cambio técnico, para hacer accesible, a nivel de Latinoamérica, las nuevas técnicas agropecuarias disponibles a nivel mundial. Finalmente, diversos incentivos a la producción agrícola eran vistos como complementarios de las medidas destinadas a aumentar la productividad: cambiar la relación desfavorable de los precios internos hacia el sector agrícola, resolver los problemas de comercialización agropecuaria dado el encarecimiento excesivo de esta etapa del proceso y mejorar los alicientes de inversión en la agricultura frente a los existentes para inversiones urbanas que alejaban a los capitales del sector.

Esta visión de la cuestión agraria en Prebisch, debe integrarse en su modelo general en el cual la difusión desigual del progreso técnico ha contribuido a la división de la economía mundial en centros con amplio desarrollo industrial y países periféricos especializados en producciones primarias, lo que ha traído disparidades crecientes en el crecimiento de ingreso. La naturaleza de los productos que se intercambian entre los países centrales y periféricos y la desigual distribución del progreso técnico, son dos elementos centrales en su teoría del deterioro de los términos del intercambio, en el marco de la cual la problemática agrícola latinoamericana de baja producción, en gran medida por el atraso tecnológico, haría factible y creciente el deterioro de la relación de intercambio, en función de la baja elasticidad-ingreso que caracteriza a los productos primarios.

2.2 La caracterización del problema agrario en la década de 1960

En 1960 la caracterización del problema agrario muestra sustantivas diferencias con el enfoque anterior. La Revolución Cubana en 1959, y el tratamiento dado por esta al problema agrario, poniendo en el centro el desarrollo de una nueva estructura social que enfatizaba en los cambios en la propiedad y tamaño de las unidades agrícolas, generará una respuesta orgánica a través de la Carta de Punta del Este que estableció la llamada Alianza para el Progreso, el 17 de agosto de 1961.

En dicha declaración se señalaba la necesidad de "impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad" (Carta de Punta del Este, en IICA, s/f, pág. 45).

En relación a la declaración es interesante destacar:

- a. Por tratarse de una resolución intergubernamental, se conciliaban posiciones distintas sobre la situación agraria, en función de realidades también muy distintas. Así la expresión "donde así se requiera", dejaba explícito que había países (como Argentina y Uruguay) donde la problemática de la reforma agraria no estaba, ni estuvo posteriormente, planteada como una cuestión social relevante. En cambio en los países andinos y centroamericanos la cuestión se materializó en un conjunto importante de leyes de reforma agraria.
- b. El término reforma agraria integral, y el paquete de tecnología, créditos y comercialización de los productos con que aparece acompañada la redistribución de la tierra, muestran por un lado una continuidad con enfoques anteriores, y al mismo tiempo, la visualización de una problemática agraria compleja que se supone debe ser abordada con un conjunto de medidas.

Como parte de las medidas adoptadas en el marco de la Alianza para el Progreso, se creó el Comité Interamericano de Desarrollo

llo Agrícola, compuesto por FAO, CEPAL, OEA, BID e IICA. Entre otras actividades este comité desarrolló estudios en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú sobre tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola de estos países. Un resumen de estos trabajos fue publicado en 1966 en el Trimestre Económico por Solón L. Barraclough y Arthur L. Domike. De este trabajo es posible extraer las ideas centrales que estaban presentes en gran parte de los analistas y expertos que trabajaban en América Latina en esta década, acerca de los rasgos esenciales que determinaban la "cuestión" agraria.

El trabajo parte de poner en el centro de la estructura agrícola una extrema concentración de la tierra. 1/ Asociado íntimamente al problema de la concentración de la tierra está el hecho de que se considera que en las sociedades latinoamericanas, cuyo sector agrícola se visualiza como atrasado o "tradicional", la tierra es a su vez la fuente principal de poder. 2/ Este po-

1/ "Data de antiguo la creencia generalizada de que la agricultura latinoamericana está dominada por grandes latifundios que ocupan casi toda la tierra productiva, mientras la mayoría de la población agrícola subsiste en minifundios y suplementa sus escasos ingresos con trabajos ocasionales de otro tipo. La información recabada en el estudio CIDA prueba que aunque este es un estereotipo demasiado simple, no constituye, sin embargo, una exageración burda de la realidad" (Barraclough y Domike, op. cit. pág. 58).

2/ "La tierra es la principal fuente de riqueza en las economías donde el progreso tecnológico no ha hecho mella en las estructuras tradicionales. Como es posible obtener ingresos de la tierra sin trabajarla, los derechos a la tierra están indefectiblemente acompañados de leyes y costumbres que aseguren a los propietarios la disponibilidad continua de mano de obra disciplinada. Estas instituciones de tenencia son productos de la estructura de poder. Escuetamente, la propiedad de la tierra o su control representan "poder" en su sentido clásico, es decir, la habilidad real o potencial de hacer que otros hagan lo que uno quiere". (Ibid, pág. 62).

der (gamonalismo), permite a los terratenientes un amplio control sobre diversos aspectos de la sociedad. "En las comunidades en que prevalece el sistema latifundista tradicional, como las del altiplano andino, de gran parte del Brasil y ciertas regiones de todos los países estudiados, todo el mundo depende en la práctica del terrateniente. Los funcionarios públicos, y a menudo hasta la policía y el ejército, están a su disposición: pueden necesitar su influencia y buena voluntad en los círculos políticos nacionales y provinciales para mantener sus empleos. Los bancos y las instituciones comerciales operan según la conveniencia de los grandes propietarios, ya que estos son los únicos cuyos negocios tienen un volumen suficiente para proporcionarles utilidades adecuadas. Las iglesias y las escuelas deben contar con el apoyo de los terratenientes para desarrollar sus actividades" (Barraclough y Domike, en Feder, Ernest. 1973, pág. 63).

Como consecuencia de esta estructura social se visualizan los siguientes efectos:

- a. Baja productividad económica, ya que se señala que el progreso económico se ve frenado porque la estructura de tenencia impide la total y eficiente utilización de tierras, mano de obra y otros recursos agrícolas.
- b. Desigual distribución del ingreso, con un alto consumo improductivo de los terratenientes. 1/
- c. Alta emigración a las ciudades, en función de condiciones agrarias que expulsan a sus habitantes en busca de ingresos que les permita supervivir.

1/ "La conclusión es inevitable: que las formas señoriales de distribución de ingreso son antagónicas al desarrollo económico en América Latina como en otras regiones en que prevalecen los sistemas de grandes plantaciones y propiedades casi feudales". (Ibid, pág. 75).

En síntesis, para esta corriente de pensamiento "la hipótesis de que las modalidades existentes de tenencia de la tierra constituyen obstáculos al desarrollo económico y social ha quedado abrumadoramente confirmada con la evidencia acumulada en los estudios CIDA. Dichas modalidades mantienen y dan legitimidad a la inícuca distribución de las riquezas, el poder y la posición social. Estas condiciones a su vez, impiden el uso eficiente de recursos disponibles, deprimen las tasas de inversiones tanto industriales como agrícolas, y hacen imposible el mantenimiento de un mínimo de estabilidad social y política".

Por lo tanto, para dichos autores, la solución central pasaba por una reforma estructural al régimen de tenencia de la tierra, que cambiase una estructura social responsable de la baja producción y de la desigual distribución del ingreso, elementos centrales en estrangular el desarrollo interno latinoamericano. Esta reforma debía ser acompañada por medidas complementarias, pero se desechaba una solución que pasara por estas medidas únicamente, sin afectar la cuestión de la propiedad del suelo.

2.3 Las reformas agrarias en América Latina

Con los antecedentes de las reformas agrarias de México, Bolivia y Cuba, la década de 1960 asistió a un impulso, centralizado formalmente a partir de la Alianza para el Progreso por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, destinado a desarrollar reformas en los distintos países latinoamericanos. En 1964 comienza la primera reforma en Chile, en 1963 en Ecuador, en 1969 en Perú, etc.

Distintos han sido los alcances y los resultados de estas experiencias. Pese a contar con una matriz relativamente común de proposiciones elaboradas a nivel continental, cada experiencia nacional mostró situaciones muy distintas. La relación de fuerza al interior de los grupos agrarios y en relación a distintos grupos urbanos, la historia específica nacional tanto en lo referente al estado de la cues-

ción agraria como en relación al grado de desarrollo alcanzado por la sociedad en su conjunto, no permiten generalizaciones simplistas de los efectos de estas medidas.

Se puede, sin embargo, puntualizar cuáles eran los efectos que se esperaban de las reformas agrarias y qué elementos no estuvieron claramente planteados desde el inicio de las mismas. Señalemos los siguientes aspectos que se planteaban como parte del esquema de estas medidas:

- En primer lugar, las reformas agrarias eran parte de un proyecto político por tratar de reducir o eliminar el papel de los terratenientes como eje de la sociedad rural, y por lo tanto, de restringir su peso en el conjunto de la sociedad.
- En segundo término, si bien no es muy clara la idea de cuáles serían los tipos de unidades que reemplazarían a las grandes unidades privadas, el único modelo que aparece planteado en los textos de las leyes de reforma agraria, es el de las unidades familiares, como cierto tipo "ideal" a alcanzar.
- El tercer elemento implícito en el proyecto, era que se aspiraba a que la redistribución de ingresos generada por las reformas agrarias y la incorporación de los campesinos al mercado, iban a permitir un importante crecimiento del mercado interno, y por ende, a favorecer el desarrollo industrial urbano, sector al que se consideraba el más "dinámico" en términos del desarrollo de los países latinoamericanos.
- Una cuarta aspiración, era la que planteaba que al liquidar las relaciones sociales no capitalistas, la ligazón tradicional de los campesinos a las grandes unidades, y al desarrollarse ciertas formas coercitivas legales, se iba a lograr que los terra-

tenientes que no quedaran afectados por el proceso expropiatorio, y a los cuales se les atribuía un alto ausentismo, volverían a sus unidades, generando un proceso de reinversión de capital y elevando la productividad de las mismas.

- Por esta vía, o por medio de la expropiación, una quinta aspiración era la de poner en cultivo tierras ociosas que hasta ese momento poseían las grandes unidades. Ello permitía ampliar la frontera agrícola dentro de las zonas ya ocupadas, lo que evitaba grandes inversiones infraestructurales en abrir nuevos espacios y maximizaba la utilización de las tierras rápidamente accesibles.
- Otra cuestión a la que se pensaba que la reforma agraria podía contribuir, era la de aumentar el empleo rural, frenando de esa forma las migraciones hacia los centros urbanos, dado el desarrollo creciente de la marginalidad urbana en la época.

Es importante destacar que aspectos que hoy día tienen alta relevancia, estaban generalmente difusos en los proyectos. Así:

- No había una visión demasiado precisa del tipo de estructura agraria deseada al final del proceso de reformas. Si bien el modelo de la explotación familiar era la nota común en los distintos proyectos, al mismo tiempo aparecían líneas que fortalecían la modernización de grandes unidades y sistemas de liquidación de las relaciones no capitalistas que llevaban inevitablemente al minifundio. Si a ello agregamos que también se trataban de estimular formas asociativas de acceso a la tierra y de producción, vemos que en términos de proyectos no había una predominancia clara de la vía o modelo de desarrollo a priorizar, en términos de los tipos de sujetos sociales que aparecían finalmente dominando el proceso.

- No había tampoco líneas claras de cómo iba a responder la nueva estructura agraria a las necesidades planteadas al agro por el resto de la economía, es decir a las necesidades de materias primas y alimentos, a la generación de divisas y de excedentes acumulables, etc.

- Tampoco estaban demasiado presentes los problemas de la relación entre el nuevo tipo de régimen de propiedad a crearse y los problemas de productividad. Es decir, cuáles sujetos sociales y en qué condiciones de contexto tienen mejores condiciones en relación a elevar la productividad por hectáreas o por hombre ocupado.

- No había en la época una clara discusión alrededor de la relación entre los cambios sociales previstos y los paquetes tecnológicos existentes. En realidad, en la época se desarrollaban dos líneas paralelas, y de hecho antagónicas, alrededor del tema. Desde la perspectiva de las reformas agrarias se intentaba fortalecer una opción más "campesina". Por otro lado, y simultáneamente, se desarrollaba la creación de los institutos nacionales de tecnología en América Latina, los que eran esencialmente copiados del modelo elaborado en EE. UU. Pero este modelo estaba armado en función de un tipo de productor, el productor familiar capitalizado, y de un tipo de economía desarrollada, con un sistema fluido de crédito, con una adecuada integración con el resto de los sectores de la economía, etc. En estas condiciones la tecnología elaborada resultaba claramente no adecuada al tipo de productor pequeño de América Latina, y por el tipo de desarrollo de los institutos tecnológicos nacionales, su acción dejaba de lado el fortalecimiento de este sector.

- El sistema de crédito existente, resultó claramente inadecuado para apoyar a los productores de menor tamaño, y de hecho, la

lógica de su funcionamiento, al igual que en el caso de la tecnología, contribuyó a seguir fortaleciendo sectores sociales que aparentemente eran los que iban a ser afectados por la vía de las reformas agrarias.

En términos muy generales, hubo un elemento que apareció presente en las distintas experiencias: la dificultad de acompañar ciertas medidas de cambio con un crecimiento de la producción acorde con lo esperado por los promotores de las medidas. Otra cuestión importante, fue la diferencia de ritmo en los cambios estructurales planteados. Mientras en Perú y Chile el control social del agro experimentó un cambio significativo, en el resto de los países la lentitud en el desarrollo de las reformas parece haber sido dominante. Así, en la Sexta Conferencia Interamericana de Agricultura, celebrada en Lima del 27 de mayo al 2 de junio de 1971, en la Declaración de los Presidentes de América se señalaba que: " el desarrollo del sector agrícola latinoamericano ha sido demasiado lento en los últimos diez años. Los logros obtenidos no guardan relación con las aspiraciones suscritas por los países del sistema y la situación, que era difícil en 1961, es ahora crítica, marcando así la urgencia perentoria de que se acelere el advenimiento de los cambios otorgados". Agregando que "el compromiso político de muchos de los países también debe basarse en la redistribución de la tierra, en forma rápida, masiva y profunda. Pese a que los antecedentes declarativos de la reforma agraria han sido repetidos y voluminosos, esta no ha podido- salvo algunas excepciones- convertirse en realidad para muchas naciones del sistema interamericano. Así como se considera impostergable incorporar efectivamente al campesino al desarrollo rural, es también justo que se le de propiedad de los medios de producir la riqueza". (IICA, s/f, págs. 117/8).

Frente a los resultados de las reformas agrarias, considerados en general no satisfactorios, se comenzaron a desarrollar tres líneas de análisis. La primera, enmarcada plenamente en la corriente "estruc-

turalista". planteó que los bajos éxitos obtenidos no se debían al hecho de las reformas, sino justamente a la insuficiencia de las mismas, y para que los efectos fueran positivos se aspiraba a la rapidez, magnitud y profundidad en la redistribución de la tierra que aparece en la Declaración de los Presidentes. Otra línea, de aparición más reciente, puso el centro en plantear a las reformas como desorganizadores de los sistemas productivos existentes y por lo tanto responsables de la caída de la producción de ciertos productos agrícolas. Un tercer tipo de análisis, planteó que la baja efectividad de los cambios agrarios, en términos de la producción, se debió a la influencia de las medidas que acompañaron a la reforma agraria. En la misma Declaración citada se señala que "no se debe continuar dejando de lado los factores necesarios a la reforma agraria, sin los cuales no se logrará efectivamente un adelanto económico y social de la mayoría del agro latinoamericano. Si no se extienden los sistemas de crédito, de asistencia técnica y de comercialización, no se hace reforma agraria integral". (IICA, op. cit. pág. 118).

Como vemos, al igual que en la declaración de Punta del Este, crédito, comercialización y tecnología aparecen como las tres variables principales que se consideran deben acompañar a la redistribución de la tierra. Sin embargo, en 1967, en la Declaración de los Presidentes de América, reunidos en Punta del Este, se incorporan otros elementos a los mencionados: precios adecuados para los productos agrícolas, sistemas impositivos que contribuyan a aumentar la productividad y la redistribución de la tierra, promoción de la agroindustria mediana y pequeña, programas nacionales de desarrollo de las comunidades y de autoayuda de los campesinos, así como fomentar la creación y el fortalecimiento de las cooperativas agropecuarias. (IICA, op. cit. págs. 101/1).

Todo este conjunto de medidas son concebidas para "modernizar" las actividades agrícolas, y el problema de la producción de alimen-

tos aparece puesto en el centro de las aspiraciones. Como se ve, existe una tensión permanente en las declaraciones oficiales entre objetivos de tipo "productivista" versus objetivos "redistributivistas". En esta tensión se encuentran elementos que reaparecerán más tarde en los enfoques del desarrollo rural, entre quienes incorporan la reforma de la tenencia de la tierra como elemento importante de las estrategias, y quienes centran en las otras medidas que se consideran resuelven menos conflictivamente los problemas planteados, cuya identificación varía en función de los objetivos buscados.

Habiendo perdido énfasis el tema de las reformas agrarias en algunos países, retomándose el problema en otros, particularmente los centroamericanos, en este marco diverso y complejo se desarrollaron los procesos de reformas en Ecuador. A esta problemática queremos dedicar una atención más cuidadosa para poder entender la lógica de los procesos agrarios actuales en el país.

3. LAS REFORMAS AGRARIAS EN ECUADOR

3.1 El período previo a la Ley de Reforma Agraria de 1964

A comienzos de la década de 1960, el Ecuador se caracterizaba por la presencia dominante del latifundio, cuya ligazón funcional con el minifundio se expresaba en relaciones de producción peculiares: la obtención de rentas por los terratenientes a cambio de permitir el acceso de los campesinos a la tierra era la forma principal de estructuración de las unidades productivas ("finqueros" en la producción del arroz en la costa, "huasipungueros" en el marco del complejo hacendal de la sierra).

La sierra ecuatoriana constituía un arquetipo de relaciones sociales atrasadas en Latinoamérica. Estas relaciones que combinan la exacción de trabajo a los campesinos a través de formas no capitalistas

con mecanismos políticos e ideológicos de control de la masa de campesinos, fundamentalmente indígenas, habían ocultado procesos de expansión de las fuerzas productivas al interior de ciertas fracciones de terratenientes "modernizantes".

La existencia de las mismas era parte de un proceso de profunda diferenciación de la burguesía terrateniente serrana. Diferenciación plasmada en marcadas diferencias regionales dentro de la sierra. Ello fue determinando un proceso de modernización de las haciendas ubicadas fundamentalmente en los valles de la zona central norte, pivoteando el mismo alrededor de la producción lechera, producción a la que fueran reorientándose la mayor parte de las haciendas serranas.

El período donde se hace más nítido el proceso de diferenciación aludido es el que se desarrolla en la primera mitad de la década de 1960. En 1959 comienzan las entregas voluntarias de los huasipungos, medida vinculada a la iniciativa de las fracciones terratenientes de liquidar el precarismo. Estas medidas se enmarcan en un proceso de profundo debate en el país acerca de las características de los proyectos estatales en discusión sobre el agro. Esta estrategia tendrá significativa importancia en el contenido de leyes y procesos que se inician en 1964, a partir del dictado de la primera ley de Reforma Agraria.

Esta iniciativa terrateniente se verá facilitada por la notoria debilidad y fragmentación del movimiento campesino, particularmente en las haciendas privadas. La entrega de tierras a los precaristas acentuará diferenciaciones al interior del campesinado que dificultarán aún más la organización del movimiento campesino y permitirán el desarrollo de la estrategia terrateniente en condiciones relativamente pacíficas y controlables.

Para la comprensión de los alcances de la primera ley de Reforma Agraria, nuestro análisis se centra en la sierra, que era la región

donde se asistían a procesos más álgidos en relación al debate político desarrollado a comienzos de la década de 1960. Recién a fines de esta década cobrará significación el debate en relación a la costa, el que se canalizará en medidas tomadas a comienzos de la década siguiente. Es la comprensión del papel de los sectores modernizantes dentro de las clases rurales altas serranas, el que permite comprender el proceso de estructuración y los alcances de esta ley. La ley de Reforma Agraria de 1964, en nuestra opinión, debe verse como la resultante de una confluencia entre el tipo de cambios que aspiraban a realizar tanto sectores urbanos propietarios como fracciones modernizantes del agro, y donde el papel de los técnicos fue el de conciliar y formalizar dichos intereses.

El marco de la situación nacional está dado por la ofensiva analizada más arriba de reformas en América Latina. Internamente, nos encontramos con un actor agrario serrano signado por el afianzamiento de fracciones propietarias que, a medida que avanzan en el proceso de pasaje a haciendas ganaderas, comienzan a encontrar cada vez menos funcional compartir recursos de las haciendas con las precaristas, y visualizan la necesidad del pasaje a relaciones salariales como más aptas para su desarrollo como empresas agropecuarias. La estrategia delineada no sólo implicará el afianzamiento de una estructura empresarial en las haciendas, sino que saldrá al encuentro del principal elemento irritativo agrario para la mayor parte de la sociedad ecuatoriana: el huasipungo, representativo de los servicios personales vigentes en el agro en una etapa donde habían desaparecido en buena parte de América Latina. Además absorberá la principal reivindicación planteada por las organizaciones campesinas actuantes.

Alrededor del problema agrario se esbozaron tres tipos de políticas: (a) resolver la falta de tierra de los campesinos por la vía de la colonización y de la parcelación de las haciendas estatales; (b) liquidar el precarismo en la sierra, centralmente aboliendo la insti-

tución del huasipungo y (c) realizar una reforma agraria que pudiera afectar a las haciendas privadas.

La primera política apareció con claridad durante el gobierno de Camilo Ponce. En julio de 1959 se expide un Decreto Ley de Emergencia por el cual se fija al Instituto Nacional de Colonización funciones de promotor en procesos de parcelación. La estrategia contemplaba: (a) un programa de ocupación de tierras baldías, realizado con ayuda de EE.UU. a través de un préstamo de 30 millones de sucres; (b) la utilización de tierras en poder de la Asistencia Pública, estimadas en no menos de la sexta parte de la tierra productiva de la sierra. Esta estrategia intentaba:

1. Desviar la presión campesina sobre las tierras de la sierra, mediante el traslado de campesinos a zonas vacías que por la carencia de accesos y servicios y por la necesidad del previo desmonte de la vegetación tropical existente, carecían de interés para los sectores propietarios.
2. Dar salida al creciente movimiento campesino desarrollado en las haciendas estatales, punto central del asedio campesino, o si se prefiere el eslabón más débil dentro de los núcleos dominantes en la sierra.
3. Financiar a través del Estado la parcelación de tierras de ciertos terratenientes que buscaban desprenderse total o parcialmente de las mismas, facilitando su adquisición por sectores urbanos o capas agrarias en formación.

Un segundo problema central en el debate en el período fue el de la abolición del huasipungo. Alrededor de este tema se discutieron en este período numerosos proyectos. 1/ Es importante señalar que si

1/ Los proyectos en discusión eran: el de la Comisión Nacional de

bien todos coincidían en eliminar este tipo de relación de producción, las discrepancias surgían en torno a la forma de hacerlo. Se deben diferenciar tres problemas alrededor de ello: (a) el tipo de entrega de las parcelas de tierra ocupadas por los huasipungueros; en este aspecto los terratenientes que se habían anticipado en el proceso tendían a reasentar a los precaristas en zonas de peor calidad y muchas veces de menor tamaño a las previamente ocupadas. Además mediante estas entregas se consideraba que se pagaba a los huasipungueros lo adeudado por fondo de reserva, horas extraordinarias y vacaciones. En los distintos proyectos había diferentes posiciones: desde aquellas que permitían reasentar a los campesinos en tierras distintas a las ocupadas y planteando que lo adeudado a los huasipungueros debía tomarse como pago del valor de las tierras según el avalúo catastral de los últimos cuatro años (lo que hacía que los huasipungueros recibieran una pequeña parcela o quedaran endeudados), hasta aquellas posiciones que tendían a que los huasipungueros recibieran directamente las tierras ocupadas además del pago de lo adeudado por los terratenientes. (b) Otro problema importante era el acceso a otros recursos de la hacienda: pastos, leña, agua, etc. En las entregas anticipadas los terratenientes cortaron radicalmente esta posibilidad de acceso a la hacienda, en función de eliminar todo tipo de ligazón que pudiera afectar la posesión futura de la tierra y los recursos necesarios para el pasaje creciente a la producción pecuaria. Los proyectos presentados permitían en algunos la continuidad de esta relación y en otros las contaban radicalmente. (c) Un tercer elemento importante en discusión tenía que ver con el destino de los otros campesinos que no eran huasipungueros pero mante-

/... Reforma Agraria designada por el gobierno de Velasco Ibarra, el elevado por el gobierno de Arosemena al Consejo Nacional de Economía, el del Instituto Indigenista Ecuatoriano, el de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, el de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y el presentado por Alfredo Pérez Guerrero en la Cámara de Diputados.

nían diversos tipos de relaciones de producción con la hacienda (sitiajeros, partidarios, colonos, sembradores, arrendatarios, yanaperos o ayudas, etc.). En general fueron excluidos como beneficiarios de los proyectos, salvo algunos en donde fueron contempladas algunas de estas formas como posibles beneficiarios de la liquidación de relaciones no capitalistas.

El tercer punto en debate fue cuáles serían las características de la reforma agraria. Si bien la ley fue finalmente dictada por el gobierno militar surgido en 1963, la misma recogió en buena medida la esencia de las orientaciones en discusión en los diferentes proyectos presentados previamente. Estos proyectos a su vez permiten apreciar el tipo de discusión que se daba entre diferentes fracciones propietarias (agrarias y urbanas), siendo significativa la ausencia de cualquier proyecto que tendiera a representar los intereses de los campesinos.

Para despejar los términos del debate es necesario señalar que la primera discusión básica, necesidad o no de la reforma agraria, empezaba a quedar relegada hacia comienzos de la década de 1960. Sólo los sectores más tradicionales, agrupados en las organizaciones del centro-sur de la sierra, seguían planteando su oposición a los cambios agrarios. Pero en esta década los cambios que se desarrollaban a nivel de las unidades productivas, también contribuían a cambiar la mentalidad de los propietarios, crecientemente deseosos de participar en un proceso de ajuste a un modelo de desarrollo más plenamente capitalista. El debate se desarrolla "en el interior" de una reforma agraria legal y controlada. Como señaló el informe CIDA en 1965, este debate "dejó sus huellas en la ley misma y le da una característica especial. Se trata de una ley que expresa la discusión que terratenientes y técnicos habían sostenido hasta ese momento, sancionando tendencias de cambios que ya estaban produciéndose". (pág. 496).

Precisado quiénes son los que discuten con poder social como para definir la configuración del nuevo nivel jurídico a establecerse,

es necesario precisar qué se discute. Dado el esquema de poder social descrito, es evidente que dentro de las dos vías de desarrollo que se abrían, modernización de las haciendas y fortalecimiento de los campesinos alrededor de su acceso al control de tierra cultivable en proporciones significativas, es el primer camino el que se impone en los proyectos y en la dinámica social. De todos modos, las significativas diferenciaciones producidas entre los terratenientes entre fracciones más modernas y las más atrasadas, y la participación del aparato estatal en la negociación, provocan agudas polémicas sobre ciertos aspectos del contenido futuro de la ley. Así, alrededor de cómo afectar a las explotaciones más ineficientes se centran varios enfrentamientos, particularmente alrededor de los plazos a otorgar a los propietarios de modernización de sus unidades antes de afectarlos, los criterios para definir cuándo una explotación tiene tierras ociosas o deficientemente cultivadas, etc. Otro problema importante en el debate fue el de los límites del tamaño de las unidades. También se incorporaron los aspectos de la discusión que tenían que ver con la eliminación de las relaciones no capitalistas, y los mecanismos de eliminación de dichas relaciones. Sobre estos problemas se presentaron distintos proyectos.^{1/} Lo que es necesario recalcar aquí, antes de pasar a detallar el contenido esencial de la ley de Reforma Agraria de 1964, que la discusión giró esencialmente en torno a la sierra, si bien la ley afectaría también a la costa en parte de su articulado.

3.2 La Ley de Reforma Agraria de 1964

El 11 de julio de 1964, mediante decreto 1480, la Junta Militar de Gobierno sanciona la ley de Reforma Agraria. Sus puntos más relevantes son:

^{1/} Proyecto de la Comisión Nacional de Reforma Agraria del gobierno de Velasco Ibarra, del Partido Liberal Radical, del bloque centro-derechista de la Cámara de Diputados, de la Comisión de la Cámara de Diputados, del gobierno de Arosemena y del Consejo Nacional de Economía, todos entre 1960 y 1963.

1. Se declaran tierras expropiables a las siguientes: (a) las ociosas, siendo estas las no explotadas por más de 3 años o las explotadas por quienes no tuvieren vínculo contractual con el propietario sin que este haya hecho la denuncia; (b) las deficientemente explotadas, siendo consideradas como tales aquellas cuyo rendimiento sea notoriamente inferior al promedio de la zona agrícola respectiva y concediéndose en este caso 3 años de plazo al propietario para elevar su productividad o se exceptúan de la afectación si se presentaron planes de inversión no atendidos por el Banco de Fomento; (c) en caso de gran presión demográfica, previo informe de la Junta Nacional de Planificación y (d) también son expropiables las tierras de las unidades donde se violen las leyes que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.

2. Se fija como límite máximo de tamaño de las propiedades 2.500 ha. en la costa más 1.000 ha. de sabanas y pastos naturales, y 800ha. en la sierra más 1.000 ha. de páramos o terrenos eriales sin posibilidad de riego con aguas superficiales.

3. Se exceptúan de la posibilidad de expropiación: las tierras de las empresas promovidas por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), las propiedades eficientemente explotadas o destinadas al suministro de materia prima para su propia industria y las tierras tropicales y subtropicales destinadas a la explotación ganadera.

4. Se declaran abolidos el huasipungo y la yanapa. Se deberán abonar a huasipungueros y yanaperos lo adeudado. Si el huasipunguero tiene 10 años o más de antigüedad recibe las parcelas directamente en propiedad. Si el tiempo fuera mayor el patrono pagará la diferencia de cada año adeudado por arriba de los 10 en efectivo. Si el tiempo fuera entre 5 y 10 años el huasipunguero

deberá pagar la diferencia en un plazo no menor de 5 años, equivaliendo cada año a un décimo del valor del huasipungo. Si tiene menos de 5 años de antigüedad puede ser liquidada la deuda en dinero, sin entrega de tierras, pero el terrateniente debe transferir la propiedad si el huasipunguero se compromete a pagarla a plazos. Si el propietario tiene menos de 100 ha. puede reemplazar las entregas de tierra por pago en dinero. Para el cómputo del tiempo se cuentan los ascendientes en línea recta que han prestado servicios como huasipungueros, salvo que hubiera constancias de pagos a estos. Los trabajadores tendrán derecho permanente a usar aguas, servidumbre de tránsito y leña para sus necesidades personales. Durante 5 años tendrán derecho a pastos siempre que sigan siendo trabajadores de la hacienda. El patrono podrá reasentarlos con aprobación del IERAC.

5. Se admiten arrendamientos hasta 8 años posteriores al dictado por la ley.
6. Se permite el régimen de aparcería.

En términos generales la ley fue beneficiosa para los terratenientes al fijarles límites muy amplios de tamaño y en el tipo de criterios establecidos para definir las tierras deficientemente explotadas, ya que se basa en promedios zonales que pueden ser muy bajos en ciertos casos. Además la presentación de planes de inversión al Banco de Fomento, dado los escasos recursos de este, fue un mecanismo que permitió a muchos propietarios eludir o paralizar posibilidades de afectación. Además la ley exceptúa las explotaciones "eficientes", sin fijar exactamente qué se entiende por tales. Respecto a los precaristas, si bien plantea la entrega de las parcelas, admite el reasentamiento, y además deja endeudado a los precaristas con menos de 10 años de antigüedad. Además los priva a corto plazo del uso de pastos que era decisivo para la reproducción de sus economías. Anula las entregas he-

chas antes del dictado de la ley, pero recién desde 1963 y no anula las hechas ante autoridades del trabajo, que fueron la gran mayoría y que fueron realizadas en tierras peores en términos de calidad y tamaño.

En síntesis, la ley de Reforma Agraria recogió aquello que todos los proyectos en debate tuvieron como objetivo: impulsar la constitución de empresas agropecuarias eficientes, basadas en relaciones salariales. Para ello era importante golpear a los propietarios más ineficientes por un lado, y cortar las relaciones de las haciendas con los precaristas por el otro. Ambos objetivos fueron cristalizados jurídicamente en la ley. Ambos objetivos fueron cumplidos posteriormente, particularmente el segundo.

El papel importante de los terratenientes modernizantes que les permitió reorientar desde "adentro" del debate el proceso de conformación de la ley, permite entender el doble carácter del instrumento legal en el sentido modernizador apuntado, golpeando a los ineficientes y garantizando las mejores condiciones a los modernizantes para deshacer sus vínculos con los campesinos que pudieran afectar la propiedad de las haciendas. La incompreensión de ello es la base de las interpretaciones que en el caso ecuatoriano han atribuido a sectores industriales urbanos el origen de la ley, o cuando se comprueba la baja presencia de este sector en el período, se endilga a una tecnocracia al margen de la sociedad civil, la responsabilidad de la misma. Sólo la comprensión del proceso que se desarrollaba en el agro, y la negociación con intereses extra-agrarios con presencia en el aparato estatal, a lo que debe sumarse las características particulares impresas a este por la presencia militar en el poder, pueden arrojar una visión compleja, como así lo fue el período de fraccionamiento analizado, al interior de los terratenientes y la conexión con el marco social.

3.3 Los efectos de la Ley de Reforma Agraria de 1964

En el cuadro N^o 4 presentamos las adjudicaciones de tierras realizadas entre el dictado de la primera ley, en 1964, hasta 1973 inclusive, ya que a fines de este año se dictaría la segunda ley de reforma agraria. Del cuadro puede extraerse:

- a. En términos generales fue mucho más significativo el proceso de colonización, en materia de cesión de tierras, ya que significó el 75.6% del total de la superficie entregada. Debe tenerse en cuenta que normalmente el tamaño de las tierras entregadas en términos de colonización, osciló entre las 20 y las 50 has.

Dentro del proceso de reforma agraria, deben distinguirse dos mecanismos esenciales de entrega. Por liquidación de relaciones precarias (huasipungo, arrimados, etc.), donde normalmente se otorgaba una extensión igual o parecida a la que poseía previamente el campesino, extensión que rara vez pasaba de las 3 ha. El otro mecanismo fue sobre la base de la disolución de haciendas públicas y privadas y su cesión a los campesinos. En este caso generalmente se entregaron parcelas de mayor tamaño, pero siempre bastante inferiores a las dadas por colonización. Esto hace ver que si bien en términos de superficie el proceso de colonización es bastante más importante, en términos del número de campesinos el proceso de acceso a la tierra a través de la reforma agraria fue más relevante de lo que el cuadro sugiere en una primera lectura.

ojof

- b. Otro rasgo interesante a resaltar, es que la reforma agraria tuvo en este período su desarrollo principal en la sierra, donde se entregaron el 80.7% de las tierras adjudicadas nacionalmente por esta vía.
- c. El proceso de colonización muestra un proceso más repartido en-

CUADRO N° 4

ECUADOR: ADJUDICACION DE TIERRAS POR REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION EN EL PERIODO 1964 - 1973
POR REGIONES, EN HECTAREAS Y PORCENTAJES

REFORMA AGRARIA						COLONIZACION						TOTAL				
SIERRA		COSTA		TOTAL	SIERRA		COSTA		ORIENTE		TOTAL	REFORMA AGRARIA		COLONIZACION		TOTAL
HA.	%	HA.	%	HA.	HA.	%	HA.	%	HA.	%	HA.	HA.	%	HA.	%	HA.
177.720	80.7	42.378	19.3	220.098	273.182	40	179.571	26.3	229.512	33.7	682.265	220.098	24.4	682.265	75.6	902.363

FUENTE: IERAC. Estadísticas

ELABORACION: Propia

tre sierra, oriente y costa en ese orden. Sin embargo, debe advertirse que el hecho de que la región serrana aparezca con el mayor porcentaje en este rubro, se debe a que la división política provincial incluye dentro de las provincias serranas a amplias zonas bajas, tanto en el declive occidental como en el oriental, zonas que no pertenecen al callejón interandino y que sin embargo quedan englobadas en la división política territorial señalada. En realidad el proceso de colonización se realizó en zonas "vacías", caracterizadas por su vegetación típica del clima tropical húmedo.

- d. El cuadro permite apreciar la lentitud del proceso de reforma agraria, el que arroja un promedio de 22.000 ha. por año. Es significativo el hecho de que fue en el segundo año del dictado de la ley, y estando aún el Gobierno militar de 1963, que la cifra de adjudicaciones llega a las 56.613 has., declinando sensiblemente estas entregas hasta llegar en 1970 al punto más bajo del período con sólo 6.901 ha.
- e. El proceso global de reforma agraria y colonización comenzado en 1964, fue de significativa importancia para el Ecuador. El primero centró su accionar en la liquidación de relaciones sociales no capitalistas, y de hecho consiguió sus objetivos. Al mismo tiempo, la acción del Estado, esencialmente a través del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), fue un factor importante que permitió romper el aislamiento en que vivían grandes núcleos campesinos. Al mismo tiempo, profundizó y amplió notablemente las acciones que hemos analizado en el desarrollo de la Misión Andina, al volcar todo el peso del aparato estatal nacional, y al convalidar legalmente este accionar. Ello desató acciones campesinas significativas, en contraste con el período anterior que fue signado por una acción de los terratenientes que encontró escasa y aislada respuesta campesina. Estas acciones permitieron que las haciendas estatales, que abarcaban alrededor de la quinta parte de las tierras



cultivables de la sierra, fueran crecientemente ocupadas de hecho por los campesinos que laboraban en ellas. También se iniciaron acciones en haciendas privadas, particularmente en la región central-sur de la sierra. Todos estos procesos se resolverían en el período signado por la presencia de la segunda ley de reforma agraria.

El período 64/73, mostrará también, como contrapartida, la afirmación y consolidación de los grupos terratenientes modernizantes, que en parte habían comenzado las entregas anticipadas de tierras antes de 1964. En general, en este período, estas haciendas y otras que se incorporaron al proceso, no fueron esencialmente afectadas, completando o desarrollando procesos de entregas de huasipungos y de páramos, sin que las mejores tierras de las unidades dejaran de pertenecerles. Mayor importancia tuvo, a través del pasaje a la producción pecuaria lechera, la posibilidad creciente de que mecanismos de herencia y de venta adquirieran mayor vigencia, lo que sumado a los temores suscitados por la ley en términos de máximos, productividad, etc. confluó en la creciente disminución del tamaño de las unidades.

3.4 Las transformaciones agrarias en la costa

Hasta fines de la década de 1960, una parte importante de las explotaciones agropecuarias situadas en la región de la costa, eran explotadas bajo formas denominadas en Ecuador "precarias", las que hacen alusión al hecho de que los productores situados en las mismas no eran propietarios de las tierras, sino que explotaban las mismas mediante el pago de diversos tipos de renta a los terratenientes propietarios.

Así, en el área de Babahoyo, hacia 1971, un estudio realizado mostraba la presencia de diversos tipos de "precaristas":

- a. Promitentes-compradores: productores que habían obtenido la promesa de venta de un lote de terreno, sin poder legalizar la situación de compra hasta el momento del estudio.

- b. Arrendatarios-finqueros: productores que laboraban una superficie de terreno bajo arrendamiento a largo plazo, siendo propietarios de los sembríos (que a veces incluían sembríos permanentes, como matas de cacao y café). Pagaban una renta en efectivo por el uso de la tierra.

- c. Desmonteros: eran arrendatarios a corto plazo, que poseían una superficie de tierra a título precario y transitorio. Dedicábanse invariablemente al cultivo del arroz, celebrando contratos verbales con el dueño de la tierra y remunerando el uso de esta, generalmente con el pago en productos, a una tasa prefijada. Cada invierno celebraban un nuevo contrato y no necesariamente sobre la base de la misma superficie anterior ni con el mismo propietario, de ahí su nomadismo (CEPAC CONSULTANTS LTD-GUAYAS CONSULT, 1972).

Los precaristas no poseían vivienda dentro de la parcela trabajada, ni tampoco combinaban la producción de arroz, que era dominante en estas unidades, con cultivos de subsistencia. Ello los hacía altamente vulnerables a las contingencias climáticas que pudieran afectar la producción arrócerá, de la que dependían totalmente para su reproducción. Ello tuvo consecuencias importantes hacia fines de la década de 1960, como se analiza más abajo.

En el Cuadro N^o 5 se aprecia el peso decisivo que tenía esta relación social en las provincias costeñas con alto peso de producción arrócerá. Se observa así que en la provincia de Guayas, el 72.5% de los productores eran precaristas. En el cuadro aparecen bajo las categorías de "aparceros y arrendatarios y otras formas de tenencia". En

CUADRO N° 5

POBLACION ACTIVA AGRICOLA POR FORMAS DE TRABAJO Y TENENCIA. PROVINCIA DE GUAYAS, LOS RIOS
Y MANABI. 1968

FORMAS DE TRABAJO Y TENENCIA	GUAYAS		LOS RIOS		MANABI	
	MILES	%	MILES	%	MILES	%
1. PRODUCTORES CON ACCESO A TIERRA						
1.1 Aparceros y arrendatarios	48.0	66.5	5.9	25.2	6.4	7.0
1.2 Propietarios-productores	19.9	27.6	14.6	62.3	68.5	74.7
1.3 Otras formas de tenencia	4.2	5.8	2.9	12.4	16.8	18.3
Subtotal	72.1	100.0	23.4	100.0	91.7	100.0
2. TRABAJADORES SIN ACCESO A TIERRA						
2.1 Trabajadores ocasionales	43.1		49.2		36.3	
2.2 Trabajadores permanentes	30.7		12.8		25.5	
Subtotal	73.8		62.0		61.8	
TOTAL PRODUCTORES CON TIERRA Y TRABAJADORES SIN TIERRA	145.9		85.4		153.5	

FUENTE: Junta Nacional de Planificación y Encuesta Agropecuaria Nacional, 1968

ELABORACION: R. Barahona - O. Delgado, 1972

las provincias de Los Ríos y Manabí, estos porcentajes llegaban al 37.6 y 25.3%, respectivamente.

La organización de la producción arrocerá bajo estas relaciones sociales entró en crisis en la década de 1960. Para ello confluieron diversos elementos:

- a. En primer lugar, el arroz como bien salario había ido adquiriendo una importancia creciente. La notable migración hacia los centros urbanos, particularmente Guayaquil, convertía al producto en un bien central en la reproducción de los sectores populares, lo que hacía imperioso una adecuada y regular producción de la gramínea. La producción de arroz pilado que hacia 1962 había alcanzado un pico máximo de 175.063 TM, declina en los años posteriores, manteniéndose alrededor de las 150.000 TM. Este estancamiento, ligado al crecimiento brusco de la demanda por el crecimiento demográfico y el proceso de migración-urbanización apuntado, llevaría a que primero cesara el proceso de exportación, que en 1966 registró su última presencia con el envío de 22.500 TM al exterior, para luego ser insuficiente lo producido para afrontar el consumo creciente. En 1965 se registran así las primeras importaciones para cubrir el déficit de producción nacional, bajando de todos modos el consumo per cápita entre el período 1960-63 y el de 1967-70 en un 18.36% (Valverde, H., 1980).
- b. Las causas del estancamiento productivo estaban directamente relacionadas a la presencia del sistema de explotación "precarista". En un estudio realizado en 1972, J.M. Alomía estima que entre 1960 y 1963 se tuvieron pérdidas anuales de producción de arroz de unas 175.000 TM de promedio. Un 57% de dichas pérdidas se debían a la presencia de "sistemas precarios", los que, por la baja inversión infraestructural y técnica que determinaban,

agravaban notablemente situaciones climáticas desfavorables que apareciesen.

- c. La sanción de la Ley de Reforma Agraria de 1964, si bien no generó adecuados mecanismos para resolver la situación de los "precaristas" de la costa, generó movimientos campesinos importantes y un estado de creciente descontento de los campesinos. Las invasiones de tierras comienzan a desarrollarse, y núcleos de terratenientes fraccionaron parte de sus propiedades y comenzaron a venderlas. De todos modos, el descontento campesino comenzó a trabar crecientemente la reproducción de las relaciones sociales existentes.
- d. Un factor coyuntural agravaría notablemente el estado del problema. En 1968 se produce una excepcional sequía. La producción baja a sólo 82.601 TM, es decir, un 45% menos de su nivel habitual promedio. Se estima que alrededor de 100.000 TM son pérdidas por la presencia del sistema precarista (Alomía, 1972). Esta pérdida de un alto porcentaje de la cosecha, centrada además en las tierras explotadas en "precario", genera una situación delicada a nivel nacional, al tiempo que hace que muchos precaristas no puedan abonar sus rentas a los terratenientes. Tanto a nivel de la sociedad nacional como dentro del propio sector, el fracaso de la producción arrocera asume niveles críticos.
- e. El sistema de entrega de tierras por los terratenientes, hacía que las explotaciones fueran de bajo nivel tecnológico, y que el ausentismo de los terratenientes los llevara, a diferencia de las fracciones modernizantes de la sierra, a tener profundas dificultades para transformar sus unidades en explotaciones modernizadas, reemplazando a los precaristas por trabajadores asalariados. Los terratenientes optaron por tratar de frenar la

aplicación de la ley de Reforma Agraria, y de hecho lo consiguieron en gran medida hasta 1970. Sin embargo, su acción estaba destinada a ser derrotada por la combinación del descontento campesino con medidas provenientes del Estado nacional, que aspiraban a resolver el problema arrocero en función de la importancia estratégica del producto para mantener adecuadamente bajos los niveles de retribución de los sectores asalariados. Además, el cese de la exportación y el comienzo de la importación de crecientes cantidades de arroz, sumaban un serio problema a las dificultades existentes en la balanza de pagos del país.

En estas condiciones, el gobierno de Velasco Ibarra expide el 7 de septiembre de 1970 la ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura. En sus considerandos, la ley señalaba "que los resultados de la aplicación, durante seis años, de la ley de Reforma Agraria y Colonización expedida por la Junta Militar de Gobierno demuestran que sus disposiciones son no sólo insuficientes y hasta contradictorias con los fines que se proponía perseguir..., sino tendiente a sembrar falsas esperanzas en el pueblo y a aplazar la verdadera solución del problema de la tierra". En los principales artículos la ley prohibía a todas las formas de "precarismo" existentes, y desde la fecha de vigencia de la ley liberaba a los campesinos de su obligación de pagar en dinero, productos o trabajo las obligaciones contraídas. Además señalaba que los campesinos que durante por lo menos 3 años hubieran estado trabajando como precaristas tenían derecho a solicitar al IERAC la expropiación de las tierras y a comprar éstas por el valor de su avalúo catastral. El 18 de diciembre de 1970, el mismo gobernante expide el decreto 1001 de Abolición del Precarismo en Tierras Destinadas al Cultivo de Arroz. Este decreto era aún más drástico, y de hecho fue determinante en el cambio de la estructura agraria de la cuenca del Guayas. El decreto procedía a declarar de utilidad pública y sujetas a expropiación y ocupación inmediata por el IERAC a las tierras destinadas al cultivo del arroz y por sistema de trabajo precario. También serían

intervenidas las tierras que habiéndose destinado al cultivo de arroz, no habían sido aprovechadas en el último ciclo productivo. La ley establecía que una vez terminada la cosecha del ciclo vigente se procediera a la adjudicación de las tierras entre los respectivos precaristas y otros agricultores, calificados por el IERAC, los que deberían pagarlas en 10 años, siendo su valor el del avalúo catastral. También se establecía la asistencia crediticia del Banco Nacional de Fomento y se fijaba que los beneficiarios del decreto debían integrar asociaciones de producción, las que recibirían asistencia técnica del entonces Ministerio de la Producción.

Valverde señala que hasta 1972 las adjudicaciones hechas por el IERAC correspondieron a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y el Decreto 373, y a partir de 1973 se produjeron las primeras entregas correspondientes al Decreto 1001. Todo ello en el marco de un agudo conflicto social entre campesinos y terratenientes, pero que en lo esencial afectó profundamente la propiedad del suelo en la región, y dió nacimiento a las cooperativas arroceras formadas por los ex precaristas, ahora propietarios de sus parcelas. El proceso, sumado a las consecuencias de la primera ley de Reforma Agraria, continuaba reordenando a la estructura agraria nacional, y sumándose a los cambios importantes que el agro ecuatoriano venía experimentando. El mismo se reforzará con el dictado de la segunda Ley de Reforma Agraria, que se analiza a continuación.

3.5 La Ley de Reforma Agraria de 1973

La Junta Militar que asume el poder en 1972, dicta el 9 de octubre de 1973, el decreto 1172, con el nombre de Ley de Reforma Agraria. En la misma, se habla ya de reforma agraria "integral", y en los considerandos se advierte que tal integralidad es concebida como la combinación de "un proceso mediante el cual se opera una redistribución de la propiedad y del ingreso que permite eliminar el latifundio, in-

integrar el minifundio, destruir la rígida estratificación social e incorporar al proceso de desarrollo a los campesinos marginados" y con el criterio de que "los servicios básicos de crédito, asistencia técnica social, organización de la comercialización de los productos del agro, **establecimiento de los servicios para el mejoramiento camuitorio y organización económica y social de los campesinos, son parte de una reforma agraria integral**". (Reforma Agraria, Ley y Reglamento: IERAC 1974).

Esta ley establecía que se determinarían regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, concentrando en ellos los procesos de afectación de tierras y de apoyo tecnológico y financiero del Estado. Para determinar las zonas prioritarias, se señala la necesidad de combinar la posibilidad de asentar el máximo número de familias campesinas, con la disponibilidad de tierras cuyas aptitudes de localización, tecnológicas, etc. las hagan aptas para que las inversiones estatales tengan una alta influencia en el desarrollo regional. También se consideraban zonas de intervención prioritarias las zonas de extrema minifundización y pobreza.

A diferencia de la ley de 1964, la nueva legislación no fijaba límites máximos de tamaño, pero sí en cambio era más estricta en términos de los requisitos de afectación. Así, en su Art. 25, señalaba que se consideraba deficiente explotadas aquellas tierras que al 1^a de enero de 1976, no explotaran eficientemente el 80% de la superficie agropecuaria aprovechable del predio, que no hubieran obtenido niveles de productividad por lo menos iguales a los fijados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para el área y que no contaran con una infraestructura física que posibilite la explotación del predio. Mantenía causales de expropiación ligadas a la permanencia de relaciones productivas no salariales y establecía la presión demográfica como otro elemento para posibles afectaciones. La falta de límites máximos era reemplazada por el establecimiento del "acaparamiento de tierras" como

causal de expropiación. Y este acaparamiento, era entendido como la concentración en manos de un solo individuo o de una misma persona jurídica o grupo de personas jurídicas de la tenencia de la tierra.

La aplicación de la nueva ley reestimuló procesos de adjudicación de tierras a los campesinos. Se terminaron la mayor parte de las adjudicaciones de los ex huasipungos en la sierra, y en la zona del las precaristas arroceros que venían recibiendo tierras por la aplicación del Decreto 1001; completaron en gran medida estos procesos de adjudicación a través de las cooperativas creadas al efecto. Al mismo tiempo, en ciertas zonas del país, la acción de los agentes estatales respaldados por la orientación del gobierno, facilitó la organización de movilizaciones campesinas que afectaron la propiedad de unidades en manos de grandes propietarios. Particularmente importante fueron estas acciones en la provincia del Chimborazo, en la sierra, como se ha dicho en las zonas arroceras de la costa.

Estas acciones afectaron esencialmente al sector de terratenientes más atrasados, en el sentido de haber mantenido por mayor tiempo relaciones no capitalistas de producción en el agro. En cambio, la posible aplicación del Art. 25, levantó en contra de la misma una fuerte reacción del conjunto de los grandes propietarios. Es que si bien en parte importante de las haciendas se habían eliminado relaciones precarias de trabajo, y en un buen número se operaba un proceso importante de desarrollo de las fuerzas productivas, particularmente a través del pasaje de agricultura a ganadería lechera, era dominante en esos años un nivel de eficiencia productiva bastante inferior al establecido por la ley. La movilización de los sectores propietarios y la debilidad hacia 1976 del gobierno de Rodríguez Lara, dejarían de hecho en suspenso la aplicación del referido artículo. De todos modos, la posibilidad potencial de afectación, combinada con un conjunto de medidas "compensatorias" a través de diversas políticas y aparatos estatales (créditos abundantes y baratos que canalizaron la renta estatal de la explotación petrolera iniciada en 1972, liberación impositiva a la im-

portación de maquinarias e insumos agrícolas, difusión de tecnología agraria adecuada a las explotaciones mayores, etc.) aceleraron procesos de transformación productiva y social en las unidades mayores, y estabilizaron el surgimiento de capas agrarias medias, que mediante compras o por medio de mecanismos de herencia, fueron contribuyendo a cambiar el perfil de la sociedad agraria nacional.

En relación al impacto de las medidas de reforma agraria y colonización de este período, el Cuadro N° 6 muestra que, en términos generales, el proceso fue más intenso que en el período que se puede vincular más a la aplicación de la anterior ley. Por supuesto, la división es mecánica, ya que procesos de afectación iniciados en el período 1964-73 culminaron en el período posterior y allí aparecen registrados estadísticamente, y los procesos sociales iniciados con la primera ley no pueden admitir un corte tan rígido. De todos modos, se aprecia que el 67.1% de las adjudicaciones en materia de reforma agraria se realizan en el contexto legal de la ley de 1973. También el proceso de colonización se ha ido incrementando, adjudicándose el 59.4% de las tierras en este último período.

En síntesis, la nueva ley, y el impulso político-estatal dado por el gobierno instaurado en 1973, retomado por el gobierno de Jaime Roldós desde agosto de 1979, han continuado modificando la estructura del agro ecuatoriano.

3.6 La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979

El 6 de marzo de 1979, algunos meses antes de entregar el poder al gobierno elegido por sufragio popular, la Junta Militar de Gobierno emitió el Decreto 3289, sancionando la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. Esta ley tiene un extenso articulado destinado a fijar medidas para incrementar la producción agropecuaria, mediante diversos artículos que tratan de estimular las inversiones de los productores. De

CUADRO 146

ABUDICACION POR REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION EN LA ZONA DE LOS RIOS DE LOS ANDES
Y DECENALES

PERIODO	REFORMA AGRARIA		COLONIZACION		TOTAL	
	HA.	%	HA.	%	HA.	%
1964-1973	220.098	32.9	682.265	40.6	902.363	38.4
1974-1980	449.115	67.1	998.391	59.4	1.447.506	61.6
1964-1980	669.213	100.0	1.680.656	100.0	2.349.869	100.0

FUENTE: IERAC. Estadísticas

ELABORACION: Propia

la misma, interesa analizar aquí los capítulos IX y X, ya que los mismos muestran un cambio radical en la política de reforma agraria que hasta la fecha era ejecutada. Así, los criterios de eficiencia en materia de explotación, de los que se derivaban en el Art. 25 de la ley de Reforma Agraria de 1973, causales directas de afectación, en caso de no cumplirse con los mismos, son alterados radicalmente. Así, el Art. 81 de la nueva ley deja de exigir que se trabaje un porcentaje determinado del predio, de modo que pasa a ser posible cumplir con los criterios de eficiencia que pasan a establecerse, sin necesidad de que se realice en una porción significativa de la explotación. Además, las normas técnicas de explotación establecidas son lo suficientemente básicas para que los productores puedan fácilmente alcanzar el 70% de porcentaje básico establecido por la ley para ser consideradas explotaciones eficientes. Así los incisos 4 y 5 de este artículo, que establecen normas en materia de mecanización e infraestructura en correspondencia con el tamaño de la explotación, suman sólo el 30% del total. De hecho, la inmensa mayoría de las grandes unidades pasaron a ser así consideradas eficientes.

A partir de ello, la afectación de estas unidades se hace casi imposible. Por un lado, en caso de que el Estado afecte estas explotaciones, el Art. 85 establece que deberá abonar de contado y en dinero en efectivo a valor actualizado, tanto las tierras como las inversiones realizadas. De hecho, ello excluye la posibilidad de afectaciones masivas por vía estatal, dado el alto costo de tal tipo de operativos. El capítulo X, señala en su Art. 89 que "el Estado, por medio de los organismos y autoridades competentes, garantizará la integridad de los predios rústicos, aún con el empleo de la fuerza pública, cualquiera que sea el estado de explotación de los mismos..." A partir del mismo, se cierra legalmente el otro mecanismo habitual en el Ecuador de afectación de predios, que consiste en la invasión de las grandes unidades por campesinos organizados, para luego negociar con los propietarios y el Estado a través del IERAC el control de parte o la totalidad del sec-

tor invadido, de acuerdo a las circunstancias específicas que rodean cada acto. Resulta notable cómo la nueva ley invierte el papel del IERAC, que de ser el organismo centralmente encargado de afectar a las grandes unidades en beneficio de los campesinos, pasa a convertirse en el instrumento legal de defensa de la gran propiedad. Así el Art. 90 establece normas procesales de inusual celeridad contra los campesinos que disputen tierras a las haciendas, estableciendo: "el propietario o tenedor de tierras que fueren invadidas, denunciará el hecho al Director Ejecutivo del IERAC o al respectivo Jefe Regional o Jefe Zonal de la institución, quienes verificarán los hechos dentro de 24 horas; y, de comprobarse la invasión, dispondrán el desalojo inmediato de los invasores, contando con la intervención de la Policía, que se encargará de resguardar las instalaciones, pertenencias y cultivos del predio invadidos". El Art. 91 establece la responsabilidad de los funcionarios del IERAC y policiales de los daños y perjuicios a las propiedades en caso de no actuar inmediatamente, además de sanciones administrativas para los primeros. Finalmente, los Arts. 92 y 93 fijan el delito de usurpación para los participantes en la invasión o sus instigadores, infracción que se considera pesquisable de oficio, es decir, alterando las normas legales básicas de la legislación penal nacional. Además, se establece que los campesinos participantes en el conflicto no podrán ser nunca más beneficiarios de procesos de reforma agraria y colonización.

De hecho, la ley significa anular las disposiciones centrales de afectación de tierras de la Ley de Reforma Agraria vigente, además, las posibilidades de recuperación de tierras por iniciativa de los propietarios que pueden denunciar como invadidas tierras que pertenecen de hecho a sectores campesinos.

Dado que el gobierno que asumió el 10 de agosto de 1979 no ha impulsado una política de liquidación de la reforma agraria, los artículos de la Ley de Fomento analizados no han tenido todavía aplicación

práctica. Se han producido conflictos que han seguido siendo canalizados a través de los mecanismos habituales del IERAC. De todos modos, existe una contradicción manifiesta entre las dos leyes en lo referente a afectaciones de tierras, cuya resolución dependerá de los múltiples factores que definen la política agraria del país.

3.7 Una imagen de los cambios operados en la estructura agraria nacional

Es evidente que en las últimas tres décadas se han producido importantes cambios a nivel de la estructura agraria nacional. El Cuadro N° 7 permite presentar algunos de ellos operados entre 1954 y 1974, remota de dos censos agropecuarios. Se aprecia así que:

- a. Existe un incremento notable del número de explotaciones (50.8%) y de tierras censadas (32.5%). Si bien el fenómeno aparece distorsionado por el hecho de haber incluido el censo de 1974 un universo más completo, al mismo tiempo influye en el fenómeno la extensión de la frontera agrícola por el proceso de colonización. Es ilustrativo recordar que entre 1964 y 1970 se han adjudicado en términos de este proceso 1.680.656 ha.
- b. Es significativo el hecho de que las unidades más grandes (de más de 1.000 ha.) han perdido 652.167 ha. lo que representa el 29% del total de tierras controladas por las mismas en 1954. Dichas tierras, por mecanismos de herencia, compraventas o afectaciones por reforma agraria se ha distribuido entre los estratos inferiores. Además, dentro de este tamaño existe un número importante de cooperativas campesinas, lo que acentúa la imagen de la desconcentración de la propiedad individual de la tierra, que se ha producido.
- c. Producto de esta distribución, y de la adjudicación de tierras en términos del proceso de colonización, es el crecimiento de

ECUADOR: EVOLUCION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES Y DE LA SUPERFICIE POR ESTRATOS A NIVEL NACIONAL

TAMANO HA.	NUMERO DE EXPLOTACIONES						SUPERFICIE TOTAL					
	1 9 5 4		1 9 7 4		EVOL.54/74		1 9 5 4		1 9 7 4		EVOL 54/74	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
-1	92.387	26.8	145.550	28.0	53.163	57.5	46.000	0.8	63.263	0.8	17.263	37.5
1/ 5	159.299	46.3	201.297	38.7	41.998	26.4	386.200	6.4	475.405	6.0	89.205	23.1
5/ 10	36.250	10.5	54.935	10.6	18.685	51.5	271.500	4.5	377.756	4.8	106.256	39.1
10/ 20	21.400	6.2	41.425	8.0	20.025	93.6	294.300	4.9	557.535	7.0	263.235	89.4
20/ 50	19.415	5.7	42.537	8.2	23.122	119.1	591.500	9.9	1.311.974	16.5	720.474	121.8
50/ 100	8.327	2.4	22.276	4.3	13.949	167.5	547.200	9.1	1.352.697	17.0	805.497	147.2
100/ 500	5.787	1.7	9.657	1.9	3.870	66.9	1.156.300	19.3	1.676.466	21.1	526.186	45.0
500/1000	664	0.2	825	0.2	161	24.7	464.700	7.8	544.454	6.8	79.754	17.2
1000/2500	464	0.1	433	0.1	-31	-6.7	685.300	11.4	629.630	7.9	-55.670	-8.1
+2500	241	0.1	176	0.0	-65	-27.0	1.556.700	25.9	960.203	12.1	-596.497	-38.3
TOTAL	344.234	100.0	519.119	1000	174.877	50.0	5.999.700	100.0	7.949.403	100.0	1.949.703	32.5

FUENTE: Censos Agropecuarios Nacionales 1954-1974

ELABORACION: Propia

las unidades ubicadas entre las 10 y las 500 ha. Particularmente notable ha sido el crecimiento de los estratos de 20-50 ha. y 50-100, que han incrementado en algo más de 1.500.000 de ha. el control de tierras, es decir un 134% más que en 1954. La presencia de 37.071 nuevas explotaciones en estos estratos, señala la presencia del desarrollo de importantes capas agrarias medias, a las que se hallan vinculados importantes procesos expansivos de la producción agropecuaria ecuatoriana, registrados en estas tres últimas décadas. En un estrato inferior, las unidades de 10 a 20 ha. han reforzado este proceso, experimentando también un incremento significativo en número (93.6%) y en aumento de la superficie controlada (89.4%).

El importante crecimiento de los estratos medios no significa la desaparición de las grandes unidades, sino una pérdida de su importancia relativa. De todos modos, las unidades superiores a 500 ha. mantenían en 1974 el control de 2.134.287 ha., lo que significa el 26.8% de la superficie total, superficie en manos de 1.434 explotaciones que representaban el 0.27 del total de las unidades, aunque, como se ha indicado, parte de las mismas son explotaciones campesinas bajo formas jurídicas asociativas.

- e. La redistribución de tierras operadas también benefició a los estratos menores de 5 ha. que incrementaron en 24.6% el control de superficie. Sin embargo, ello no significó disminuir la importancia del minifundio. Por el contrario, el crecimiento demográfico agravó aún más la situación, al incrementarse el número de unidades entre 1954 y 1974 de menos de 5 ha. en un 37.8%. Ello llevó a que el tamaño promedio de las explotaciones menores de 5 ha. pasara de 1.71 ha. en 1954 a 1.55 ha. en 1974.

Estas tendencias globales se explican alrededor de ciertos procesos que centralmente han sido:

1. La división por vía hereditaria y compraventas y modernización de un número importante de unidades agropecuarias, en las regiones de la sierra y la costa.
2. La afectación de un número apreciablemente menor de unidades grandes por procesos de reforma agraria.
3. El desarrollo de un importante proceso de colonización, configurando un amplio sector de explotaciones medias (promedio 43.5 ha.)
4. El acceso de campesinos con cierto grado de capitalización a la compra de tierras de ex haciendas o de otros campesinos, configurando un estrato diferenciado generalmente por encima de las 5 ha.
5. ~~El acceso de campesinos a tierras por vía de la liquidación de formas precarias de producción y su sucesiva división por herencia.~~

Los cuadros N^o 8 y 9 muestran que estas tendencias se dieron tanto en la sierra como en la costa, si bien por procesos específicamente distintos que hemos mostrado en los puntos anteriores.

Es importante señalar que hasta 1974, fecha de realización del Censo Agropecuario, el nivel de tierras afectadas por procesos de reforma agraria y colonización llegaba sólo a unas 900.000 ha., cifra que ha pasado a unas 2.350.000 ha. para fines de 1980. Ello significa que en los años posteriores a la comparación intercensal presentada, el proceso ha continuado con ritmo acentuado, en lo que se refiere a adjudicaciones de tierras con intervención estatal. Procesos de modernización operados en distintas regiones y en torno a ciertos productos, que han viabilizado unidades más pequeñas a las existentes, indicaría que

CUADRO N° 8

EVOLUCION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES Y DE LA SUPERFICIE POR ESTRATO EN LA SIERRA ECUATORIANA

TAMAÑO HA.	NUMERO DE EXPLOTACIONES				EVOL 54/74	SUPERFICIO TOTAL				EVOL.54/74		
	1 9 5 4		1 9 7 4			1 9 5 4		1 9 7 4				
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%		
-1	83.714	32.2	113.537	35.1	29.823	35.5	40.400	1.4	49.574	1.6	9.174	22
1/ 5	128.439	49.5	138.370	42.9	9.931	7.7	301.300	10.0	315.924	10.3	14.624	4
5/ 10	22.443	8.7	29.067	9.1	6.624	29.5	154.700	5.1	195.302	6.4	40.602	26
10/ 20	10.570	4.1	18.266	5.6	7.696	72.8	142.000	4.7	241.226	7.8	99.226	60
20/ 50	7.322	2.9	13.798	4.3	6.476	88.4	220.000	7.3	421.868	13.7	201.866	91
50/ 100	3.594	1.4	6.014	1.9	2.420	67.3	218.700	7.2	368.043	12.1	149.343	68
100/ 500	2.368	0.9	2.935	0.9	567	23.9	471.100	15.6	504.702	16.4	33.602	-7
500/1000	330	0.1	312	0.1	- 18	-5.4	228.300	7.6	205.714	6.7	-22.586	-9
1000/2500	251	0.1	201	0.06	- 50	-19.9	362.700	11.9	300.869	9.8	-61.831	-17
+2500	138	0.1	86	0.04	- 52	-37.7	881.200	29.2	471.054	15.3	-410.054	-46
TOTAL	259.169	100	322.586	100	63.417	24.5	3020.400	100	3074.274	100	53.874	2

FUENTE: Censos Agropecuarios Nacionales, 1954 y 1974

ELABORACION: Propia

CUADRO N° 9

ECUADOR: EVOLUCION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES Y DE LA SUPERFICIE, POR ESTRATO: REGION DE LA COSTA

TAMAÑO HA.	NUMERO DE EXPLOTACIONES						SUPERFICIE TOTAL					
	1 9 5 4		1 9 7 4		EVOL. 57/75		1 9 5 4		1 9 7 4		EVOL. 54/75	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
- 1	8.673	10.2	31.137	18.2	22.464	259.0	5.600	0.2	13.418	0.4	7.818	139.6
1/ 5	30.860	36.5+	59.997	35.1	29.137	94.4	84.900	2.0	152.251	4.0	67.351	79.3
5/ 10	13.807	16.3	23.889	14.0	10.082	73.0	116.800	3.9	169.349	4.5	52.549	45.0
10/ 20	10.830	12.8	20.335	1.9	9.505	87.8	152.300	5.1	279.148	7.5	126.848	83.3
20/ 50	11.693	13.8	21.759	12.7	10.066	86.1	371.500	12.5	665.446	17.7	293.946	79.1
50/ 100	4.733	5.6	8.234	4.8	3.501	74.0	328.500	11.0	529.100	14.0	200.600	61.1
100/ 500	3.419	4.0	4.965	2.9	1.546	45.2	685.200	23.0	911.586	24.2	226.386	33.0
500/1000	334.	0.4	415	0.3	117	35.0	236.400	7.9	301.350	8.0	64.950	27.5
1000/2500	213.	0.3	212	0.1	-1	-0.5	321.600	10.8	303.191	8.1	-18.409	-5.7
+2500	103	0.1	81	0.0	-22	-21.3	676.500	22.7	436.349	11.6	-240.251	-35.5
TOTAL	84.665	100.0	171.060	100.0	86.395	102.0	2'979.300	100.0	3.761.188	100.0	781.888	20.8

FUENTE: Censos Agropecuarios Nacionales 1954-1974

ELABORACION: Propia

es posible que estos cambios en el tamaño de las unidades agropecuarias haya seguido realizándose también por vía de la herencia y de ventas de tierras.

4. EL PROCESO DE COLONIZACION

4.1 Etapas fundamentales

La colonización en Ecuador se inscribe dentro del proceso de expansión de la frontera agrícola por el aprovechamiento de las tierras ubicadas en los trópicos húmedos. Si bien existen posiciones antagónicas sobre las aptitudes de estas zonas para el crecimiento de la producción agropecuaria (cfr. Nelson, 1977, Cap. II), es innegable que en las últimas décadas se ha acentuado un proceso de incorporación de estas zonas. Si en Brasil el mismo era ya significativo -entre 1948 y 1962 el 50% de aumento de la producción de cultivos fue su consecuencia-, en las últimas décadas adquiere relevancia la expansión de Bolivia en la zona de Santa Cruz, y de Ecuador y Perú, por ejemplo, hacia el Oriente.

Estimaciones de 1967 y 1968, presentaban las siguientes extensiones de tierras de Ecuador, pertenecientes a los llamados "trópicos húmedos" (tierras situadas entre el trópico de Capricornio y el Trópico de Cáncer, con una altitud generalmente inferior a los 500 m., una temperatura media que supera a los 21 grados en el mes más frío, más de 1.000 cm³ por año de precipitaciones y que salvo la sabana, se encuentra cubierto de bosques naturales). (Ver Cuadro N^o 10).

De estas tierras, hacia 1974 se estimaba que las áreas susceptibles de colonizar alcanzaban a 6.300.000 ha., de las cuales 2.000.000 se encontraban en la costa, 300.000 en la sierra y alrededor de 4.000.000 en el oriente.

CUADRO N° 10EXTENSIONES DE ECUADOR EN REGIONES DE TROPICOS HUMENOS EN MILLONES
DE HAS.

Z O N A S	HAS.
Buenca Baja del Amazonas (tierras bajas)	4.0
Costa del Pacífico (tierras bajas)	7.0
Estribaciones y faldeos orientales en los Andes (tierras altas)	5.0
TOTAL	16.0

FUENTE: NELSON, Michael, 1977, pág. 24

ELABORACION: Propia

La diferencia entre estas tierras que se estiman podrían ser colonizadas con el monto total de tierras de trópico húmedo, está dada por tierras que no son de vocación agropecuaria, y por aquellas zonas que han sido ocupadas por un proceso colonizador iniciado hacia comienzos del siglo XIX. La primera gran expansión colonizadora se produjo alrededor de la explotación de cacao, cuya exportación alcanzó cifras significativas en esos años. La organización del espacio colonizado en la región de la costa, se realizó en torno a las grandes explotaciones cacaoteras que fueron apropiándose de las tierras baldías. Alrededor de este proceso el Estado dicta distintos decretos destinados a favorecer la constitución de las haciendas (Decreto de Enajenación de Tierras Baldías del 2-10-1865; Decreto Ejecutivo del 9-12-1867 de entrega de tierras baldías a sus poseionarios sin pago; Decreto del 7-11-1873 de venta de tierras baldías del Estado; Decreto del 20-20-1896 de ampliación de las plantaciones cacaoteras y de las haciendas serranas de tierras de bajío y de páramo mediante compra). Hubo otros intentos de colonizar tierras baldías con otros sujetos sociales distintos a

los propietarios de las plantaciones. El 7-12-49 se dicta un Decreto que establece ciertas zonas circundantes a caminos públicos en la costa, que intenta ser colonizada con colonos propietarios (ex soldados, residentes urbanos y colonos conciertos reclutados entre los vagos mendigos). Finalmente, se intentaron mecanismos de colonización como el establecido en el Decreto del 28-5-1870), que establecía la entrega de tierras en el oriente a cambio de inversiones en la construcción del Ferrocarril Milagro-Ambato (cfr. Canelos, Franklin, 1980, págs. 62-

Un segundo flujo colonizador comienza a partir de la crisis de exportación de cacao, y el desarrollo de la producción arrocera. Al disminuirse la producción de cacao en las haciendas de la costa, además de la transformación de los antiguos "finqueros" (campesinos que plantaban cacao en las haciendas y lo cuidaban durante 5 a 8 años, y luego el hacendado recuperaba el terreno pagando por cada árbol en producción recibido), en arrendatarios en dinero, se desarrolla también el sistema de aparcería, en el cual el campesino pone la fuerza de trabajo, los instrumentos y la semilla y los terratenientes la tierra, recibiendo estos una renta en producto. Este sistema es conocido como "precarismo" y hacia 1968 el 72.5% de las explotaciones se explotaban en estas condiciones.

Bajo estas formas, crece rápidamente el volumen de producción y las tierras ocupadas. La superficie sembrada se estimaba en 1930-34 en 15.000 ha., y en 1949 había llegado ya a 75.000 ha. En 1968 se llegaba a 284.000 ha., de las cuales el 65% se encontraban en la provincia del Azuay. Gran parte de las 104.000 unidades productoras registradas ese año, habían tenido su origen en los procesos de disolución de haciendas caoqueras y de incorporación de nuevas tierras. El proceso de adjudicación de tierras con el Decreto 1001 y de la reforma agraria de 1973 vendría a completar el control de las unidades por un gran número de productores medianos y pequeños, junto a los cuales se encuentran también unidades de mayor tamaño modernizadas.

Reflejo de este proceso de expansión de pequeños productores y tendencias sociales que impulsan el desarrollo de explotaciones de pequeños propietarios y la liberación de los productores sujetos a formas no capitalistas de producción, es la Ley de Tierras Baldías y Colonización del 12 de mayo de 1936. La misma establece la reversión al Estado de las tierras que adjudicadas o enajenadas por el Estado no han sido cultivadas en los últimos 10 años por lo menos en una cuarta parte, y fija también la capacidad de expropiación del Estado de tierras para colonización así como para el establecimiento y ensanche de poblaciones (en muchos casos asfixiadas por las grandes haciendas plantaciones). Se establece una extensión de 25 a 30 ha. como protocolo de la superficie para explotación agrícola, pudiendo extenderse la misma pero hasta un límite máximo de 200 ha.

Un tercer movimiento colonizador está ligado al desarrollo de la explotación bananera. La crisis producida a mitad de la década de 1940 en la producción bananera centroamericana por situaciones climáticas adversas permiten que el Ecuador expanda rápidamente su producción frente a la demanda insatisfecha a nivel mundial. El gobierno de Galo Plaza instalado en 1948 aprovechó la coyuntura creada para apoyar con créditos a las pequeñas y medianas explotaciones bananeras que se desarrollan notablemente en el período y empujó la construcción de obras estructurales fundamentales para la movilización del producto (caminos y obras portuarias). Esta excepcional expansión se reflejó en el hecho de que las exportaciones de banano pasaron de 8.1 millones de dólares en 1948 a 44 en 1952 y a 90 en 1960. El auge bananero atrajo fuertes contingentes de mano de obra, tanto de colonos, como de trabajadores asalariados. Desde otras zonas de la costa y desde la sierra se desplazaron numerosos campesinos. La expansión se centró en las provincias del sur de la costa, aunque alcanzó también a otras zonas, como las situadas en la provincia de Esmeraldas, situadas al norte de la región de la costa. Este proceso fue cortado por la crisis producida en la exportación de banano en los finales de la década de 1950.

Ello llevó al establecimiento de zonas de explotación ganadera por el Estado, quedando fuera del círculo de explotación las explotaciones ubicadas en dicha provincia lo que motivó el desplazamiento de jornaleros en busca de tierra y permitió movimientos de colonización posteriores.

La cuarta etapa de colonización, puede ubicarse desde comienzos de la década de 1940 y se extiende hasta nuestros días. Está ligada a líneas de penetración en el oriente ecuatoriano y en ciertas zonas de la región llamada globalmente zona del Ecuador, y que incluye la zona tropical húmeda ubicada entre el Pacífico y la Cordillera Occidental. El importante desarrollo de carreteras nacionales contribuyó decisivamente a este proceso. Particular importancia tuvo la construcción de la carretera pavimentada Quito-Guayaquil a través de Santo Domingo de los Colorados, terminada en 1963 y la posterior pavimentación del camino Santo Domingo de los Colorados-Quinindé, que permitió el avance colonizador hacia la provincia de Esmeraldas, en el noroccidente. En el oriente, el camino de acceso a Puyo, construido entre 1950 y 1963 por la Shell Oil Company para facilitar la prospección petrolera en las llanuras orientales, generó una importante vía de penetración para el proceso colonizador. A comienzos de la década de 1960 se construyeron caminos desde Puyo a Tena lo que generó una zona de colonización amplia. En el sur del oriente, penetrando desde Cuenca, se encontraba una zona de antigua colonización por los españoles, el llamado Valle del Upano, que también fue recibiendo una corriente colonizadora constante en las últimas décadas. El camino Baeza-Lago Agrio, centro de la explotación petrolera es otra de las vías de penetración principales. Flujos posteriores al oriente, ligados al desarrollo vial, han ido aumentando el número de colonos. Alrededor de estos procesos espontáneos se han ido estableciendo acciones estatales.

4.2 Acciones estatales en colonización

La acción del Estado ecuatoriano se ha orientado a tres tipos de acciones en materia de colonización:

De ayuda a la colonización espontánea, en las zonas de antigua colonización;

De ejecución de proyectos específicos de colonización dirigida y semidirigida, en áreas nuevas; y

El fomento de empresas agroindustriales de gran tamaño

Las instituciones estatales que realizan acciones en este campo son, principalmente, el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización), el CREA (Centro de Reversión Económica del Ecuador, Morona y Santiago), el INCRAE (Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica del Ecuador) y PREDESUR (Programa Regional de Desarrollo del Sur del Ecuador).

Colonización espontánea

La labor central del Estado ha consistido en ordenar el espacio físico y adjudicar las tierras a los colonos ya asentados. Entre 1964 y 1979 el IERAC adjudicó por este concepto 1.012.546 ha. a 29.048 familias, con un promedio de 34.8 ha. por familia. Además, se legalizaron las siguientes adjudicaciones a los grupos indígenas que habitaban previamente las zonas de colonización. (Ver Cuadro Nº 11)

Como se aprecia, lo fundamental de las poblaciones indígenas se encuentran en la región amazónica, con excepción de los Colorados en Santiago Domingo y de los Cayapas en varias zonas de la provincia de Esmeraldas, que no aparecen en el cuadro por estar en proceso de adjudicación de tierras. En las provincias de Morona y Napo se concentra lo fundamental de las tierras entregadas a estas comunidades.

Colonización dirigida.

Se denomina así a aquella realizada mediante proyectos especiales y con colonos especialmente calificados para su traslado a la zona

CUADRO N° 11
ADJUDICACIONES REALIZADAS A COMUNIDADES INDIGENAS ENTRE
1964 y 1980

COMUNIDADES INDIGENAS DE ASENTAMIENTO TRADICIONAL	SUPERFICIE ADJUDICADA	FAMILIAS BENEFICIARIAS
Comunidad Sequoyas	7.043.20	61
Comunidades	13.435.20	56
Comunidades y Quichuas	88.969.33	1.197
Comunidades y Ashuars	204.312.04	2.618
Comunidades	<u>1.744.00</u>	<u>200</u>
TOTAL	315.503.77	3.952
Promedio has/familias: 79.83		

FUENTE: IERAC
 ELABORACION: Propia

del proyecto. Hasta mediados de 1979, existían los tres proyectos así
 clasificados que se detallan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 12
PROYECTOS DE COLONIZACION DIRIGIDA EN ECUADOR

PROYECTOS	UBICACION	N°.HAS.	FAMILIAS	% EJECUCION
Shushufindi		3.400	90	80
Fayamino		22.160	400	30
San Miguel		<u>18.000</u>	<u>288</u>	<u>30</u>
TOTAL		43.560	768	
Promedio: 57 ha./familia				

FUENTE:
 ELABORACION:

Colonización orientada

Es un asentamiento espontáneo de colonos por iniciativa privada donde el Estado interviene posteriormente con acciones destinadas a regularizar la situación de los colonos en materia de tierras y a fortalecer formas organizativas, desarrollar obras infraestructurales, de sanidad, sociales, etc. A mediados de 1979 el estado de ejecución de proyectos de este tipo se expresa en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 13

PROYECTOS DE COLONIZACION ORIENTADA EN DESARROLLO EN
ECUADOR

PROYECTOS	PROVINCIA	Nº HA.	NºFAMILIAS	% EJECUCION
San Pedro del Tena	Napo	41.888	556	60
Nangaritza	Zamora	100.000	2.000	10
Pedro Carbo	Guayas	76.000	1.600	80
Pedernales	Manabí	90.000	1.600	80
Quinindé	Esmeraldas	50.000	800	25
Muisne Cayapa	Esmeraldas	30.000	380	5
Malimpia-N.Jerusalem	Esmeraldas	345.000	6.000	40
Santiago-Mira	Imbabura-Carchi	30.000	600	5
Lita-Buenos Aires	Imbabura	15.000	300	10
Upano Palora	Morona	120.000	3.800	
Morona	Morona	300.000	4.260	
TOTAL		1'197.888	24.296	

FUENTE: IERAC

ELABORACION: Propia

Colonización empresarial

Se distinguen tres tipos de empresas: las pequeñas, con superficie de 60 a 200 ha., las medianas con extensión de 201 a 1.000 ha. y las grandes de más de 1.001 ha. A mediados de 1979 la adjudicación de empresas presentaba el siguiente panorama:

CUADRO N° 14

ADJUDICACION DE ZONAS DE COLONIZACION EN ECUADOR A
EMPRESAS AGROPECUARIAS

TIPO DE EMPRESA	N° HA.	PROMEDIO HA. EMPRESA	NUMERO EMPRESAS
Pequeña Empresa	108.239	102.3	1.058
Mediana Empresa	19.452	374.1	52
Gran Empresa	31.453	2.859.4	11
TOTAL	159.144		1.121

FUENTE: IERAC

ELABORACION: IERAC

Síntesis del proceso adjudicatorio

Las diferentes formas de colonización descritas se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 15

ADJUDICACIONES REALIZADAS HASTA MAYO DE 1979 en
ACUERDO A LOS TIPOS DE COLONIZACION

TIPOS DE COLONIZACION	SUPERFICIE EN HA.	%	NUMERO FAMILIAS	NUMERO EMPRESAS	PROMEDIO EN HA.
Colonos inmigrantes	1.012.546	70.0	29.048		34.8
Indígenas tradicionales	224.213	15.6	2.663		84.2
Subtotal	1'236.759	85.6	31.711		
Dirigida	9.030	0.6	143		63.2
Orientada	41.888	2.9	560		74.8
Empresarial	159.144	10.9		1.121	142.0
TOTAL	1'446.830	100.0	32.414	1.121	

FUENTE: IERAC

ELABORACION: Propia

El cuadro permite apreciar que lo fundamental del proceso de colonización (70.6% del número de ha.) se ha dado bajo la forma de colonización espontánea, mientras que las acciones de colonización con una intervención estatal más importante todavía no habían podido adjudicar un porcentaje significativo de tierras. Sin embargo, es importante señalar que alrededor de 1.250.000 ha. se encuentran en proceso de colonización bajo la forma de colonización dirigida u orientada. De todos modos, dado que la colonización orientada reconoce a la ocupación espontánea como el punto inicial, sobre el que luego operan organismos

del Estado, es evidente que el proceso de colonización en Ecuador ha sido y es fundamentalmente un movimiento desarrollado por iniciativa privada de los productores, generalmente a través de las vías de penetración que se van construyendo, y que la acción estatal actúa a posteriori tratando de organizar la ocupación espacial y de ir estableciendo los servicios básicos que requieren las nuevas zonas incorporadas al proceso económico.

La ocupación se ha dado en lotes individuales, mediante la conformación de precooperativas o cooperativas. La finalidad de las mismas, ha sido casi únicamente la de obtener la adjudicación de las tierras, ya que así lo exige el marco jurídico vigente. En algunos casos estas formas asociativas han desarrollado algunas acciones productivas y de comercialización pero han sido las excepciones. Sí, en cambio, han servido como mecanismos para ejercer presión sobre segmentos del aparato estatal con el objeto de obtener la realización de acciones del mismo, han podido desarrollar algunas acciones comunes para la construcción de caminos secundarios, etc. Constituyen, de todos modos, una base elemental que puede facilitar el desarrollo de la acción de los organismos del Estado.

El proceso de colonización se desarrolla generalmente a lo largo de las vías de comunicación. Posteriormente se van ocupando los espacios vacíos situados a mayor distancia de las rutas establecidas. Ello trae innumerables problemas de traslado de los colonos y de su producción y sienta las bases de procesos de diferenciación entre los mismos, dado que los primeros ocupantes combinan una mayor cantidad de tierras "desmontadas" y en condiciones productivas, con un mejor acceso a los mercados. Generalmente se desarrollan en primer lugar cultivos de subsistencia, para luego, paralelamente a la construcción del sistema comercializador de productos (generalmente a cargo de comerciantes privados), ir desarrollando la producción de bienes para el mercado. En un estudio realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en

1973 en la región oriental, se apreciaba que la producción de yuca, plátano, naranjilla, té, maíz, banana, arroz, cítricos, camote, en ese orden, ocupaba los primeros lugares en materia productiva, lo que muestra un fuerte peso de productos de subsistencia y algunos rubros (naranjillas, té), destinados esencialmente a su comercialización.

Los colonos que normalmente abren el proceso, lo hacen en base de afrontar condiciones de supervivencia difíciles, y en parte, se asiste a procesos de venta de unidades o de abandono de las mismas luego de los primeros años. Un estudio realizado sobre las migraciones de la sierra al oriente ecuatoriano en 1975 muestra, sin embargo, que la mayor parte de los migrantes estaban satisfechos en su situación como colonos, manifestando el 86% de los entrevistados su deseo de permanecer en el oriente como tales. Esta respuesta se liga también a la situación previa de los migrantes. El origen mayoritario de los mismos en el oriente (79%) proviene de la sierra y de ellos un 70% manifestó ser previamente agricultor. Ello se explica por la alta presión demográfica existente en el callejón interandino que hace cada vez más inviable a los hijos de los campesinos incorporarse al proceso productivo en su lugar de origen. Es importante señalar que el 59% de la migración serrana al oriente proviene de las dos provincias serranas del sur, Azuay (30%) y Loja (25%), donde la extrema minifundización y además la sequía en el caso de la segunda, han creado condiciones muy difíciles para la subsistencia campesina, y ello ha llevado, particularmente a los jóvenes, a migrar a las provincias del oriente cercanas, es decir a las de la región suroriental. El promedio de 30 años de edad de los migrantes observado en el estudio confirma esta aseveración.

Además de la corriente sierra-oriental, se asisten a movimientos importantes dentro de la región de la costa entre las provincias de esa zona, como producto de procesos de minifundización en ciertas provincias, sequías, etc. La contracción de la producción bananera también impulsó este proceso. A ello debe sumarse las migraciones desde

Loja hacia provincias costeñas como producto de la extrema sequía que sufre la provincia por un período prolongado.

En síntesis, la colonización va jugando un papel importante en la extensión de la frontera agrícola nacional y en una redistribución de la población que impide que ciertas zonas de la sierra y la costa extremadamente pobladas hayan sido saturadas aún más, e indirectamente, han frenado un proceso de migración más violento que el ocurrido a los núcleos urbanos más importantes. La importante cantidad de tierras aptas para ser colonizadas aún no explotadas hacen prever una creciente expansión de la frontera agrícola con previsibles repercusiones en el crecimiento de la producción agropecuaria nacional.