



# 50 AÑOS DE REFORMA AGRARIA

Cuestiones pendientes  
y miradas alternativas

Francisco Rhon Dávila  
Carlos Pástor Pazmiño  
editores



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



EDICIONES  
LA TIERRA

**50 AÑOS  
DE REFORMA AGRARIA**

Cuestiones pendientes  
y miradas alternativas



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR**

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)



*Ediciones La Tierra* busca rescatar la obra de pensadores con reconocida trayectoria en la cultura e historia ecuatorianas, así como acompañar los procesos sociales que buscan la transformación de nuestra injusta realidad. Tiene como principal objetivo publicar la

obra de autores nacionales y extranjeros sobre temas de nuestra realidad y de la realidad latinoamericana que contribuyan a afianzar los valores nacionales y a la afirmación de nuestra identidad como ecuatorianos y latinoamericanos.

Nuestras proyecciones incluyen líneas de trabajo con los actores sociales que definen, en estos mismos instantes, los nuevos rumbos de un país en transformación y un apoyo editorial a la difusión de sus propuestas. Nuestro compromiso se orienta a la juventud y a la promoción de la lectura.

**EDICIONES LA TIERRA**

Avenida de los Shirys N36-152 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 6036 • [www.ediciones\\_latierra@yahoo.com](http://www.ediciones_latierra@yahoo.com)

# **50 AÑOS DE REFORMA AGRARIA**

**Cuestiones pendientes  
y miradas alternativas**

Francisco Rhon Dávila,  
Carlos Pástor Pazmiño  
Editores



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



EDICIONES  
LA TIERRA

Quito, 2016

## **50 años de Reforma Agraria:**

Cuestiones pendientes y miradas alternativas

*Francisco Rhon Dávila, Carlos Pástor Pazmiño, editores*

Primera edición, 2016

Universidad Andina Simón Bolívar,

Sede Ecuador ISBN 978-9978-19-784-4

Ediciones La Tierra ISBN 978-9978-320-97-6

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

© Ediciones La Tierra

Avenida de los Shirys N36-152

Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 256 6036

[ediciones\\_la\\_tierra@yahoo.com](mailto:ediciones_la_tierra@yahoo.com)

Coordinación editorial: Jefatura de publicaciones de la UASB-E; Taller Gráfico

Diseño general y cubierta: Edwin Navarrete, Taller Gráfico.

Fotografía de portada: Taller Gráfico.

Impreso en Ecuador, septiembre de 2016 en los talleres de Ediciones La Tierra

Tiraje: 500 ejemplares

La versión original de texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

# Contenido

Presentación	
<i>Los editores</i>	7
Prólogo:	
Caminos hacia una agricultura para la vida: Agroecología y mucho más. Desafíos teórico y políticos en la cuestión agraria	
<i>Jaime Breilh</i>	13
<b>Primera parte: Una visión histórica</b>	
Génesis y significado de la reforma agraria de 1964	
<i>Hernán Ibarra</i>	21
Movimiento campesino y reforma agraria en la Costa del Ecuador	
<i>Rafael Guerrero</i>	63
El proceso de lucha por el poder en Ecuador 1970	
<i>Gonzalo Abad</i>	95
La primera reforma agraria en los trópicos del Ecuador, 1964-1970	
<i>Germán Carrillo</i>	117
Reforma agraria, condiciones de trabajo y salud ocupacional en el campo ecuatoriano	
<i>Raúl Harari</i>	159
<b>Segunda parte: Cuestiones pendientes y miradas alternativas</b>	
Reformas agrarias bloqueadas y alternativas posibles: Ecuador a la luz de casos comparativos, latinoamericanos y asiáticos	
<i>Liisa North y Carlos Larrea</i>	189
Reforma agraria, cambio tecnológico y modernización agrícola: Una perspectiva evolutiva	
<i>Pablo Andrade y Joaquín Zenteno</i>	213
La transición capitalista en América Latina y la cuestión rural. 2003-2015	
<i>Blanca Rubio</i>	233
Tierra y territorio: continuidad del conflicto y modelo de desarrollo en el campo	
<i>Alejandra Santillana, Stalin Herrera y Esteban Daza</i>	257

El poder en la tierra, un análisis desde los grupos económicos <i>Carlos Pástor Pazmiño</i>	279
Reforma agrária no Brasil: questões teóricas e políticas de um governo em disputa <i>Bernardo Mançano</i>	311
Las agriculturas familiares campesinas e indígenas como base de una reforma agraria popular en Ecuador <i>François Houtart</i>	329
Los autores	346

## Presentación

**E**n octubre del 2014, a iniciativa de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Escuela de Sociología de la Universidad Central, se realizó un seminario sobre los “50 años de la Reforma Agraria”, la primera ley sobre esta crucial materia, dictada por la Junta Militar de Gobierno. Además, como parte de esta conmemoración entendida como un hecho histórico, la Universidad Andina acordó publicar un libro que recogiera trabajos de varios académicos y analistas, sobre el momento político y las situaciones que llevaron o se derivaron, en la emisión de la Ley.

El libro que presentamos, proviene de ese contexto conmemorativo, conteniendo algunas partes analíticas; una de ellas, que contiene los artículos de Hernán Ibarra, Rafael Guerrero y Germán Carrillo, dan cuenta de las situaciones históricas de acción del movimiento campesino y la realidad agraria, contexto que a su vez requiere una comprensión de la coyuntura política, del juego de fuerzas sobre todo entre terratenientes tradiciones y los nacientes empresarios industriales. Este momento político es descrito y pensado por Gonzalo Abad, recuperado de su tesis de grado en el Colegio de México, permitiéndonos entender, más allá de la cuestión agraria, en disputa, el devenir político de ese momento.

Algunos antecedentes que son necesarios recordar más allá de la novela *Huasipungo* de J. Icaza, durante mucho tiempo el referente de denuncia de la miseria y explotación de los indígenas de la sierra, es el Informe CIDA, un grupo de trabajo que por encargo de la OEA, en 1965, estudiara la situación agraria de América Latina y que para el caso ecuatoriano estuvo a cargo del importante pensador Rafael Baraona. En este, se estableció la bipolaridad latifundio-minifundio, característico de la estructura agraria ecuatoriana y de las relaciones precapitalistas, en algunos casos, semi serviles, de las relaciones propietarios campesinos.

De especial mención es la masiva manifestación, invasión, de indígenas en 1963, que llenaron de ponchos rojos, entre 3.000 y 10.000 según sea la fuente, y de levantamientos en otros sectores en especial los de Chimborazo, en uno de los cuales, 1961, llegaron y ocuparon Quito. Todas estas movilizaciones tuvieron como motivo la reivindicación de la “tierra para el que la trabaja” y la exigencia de reforma agraria.

Estos procesos del movimiento campesino, particularmente el indígena serrano, contemporáneo con recambios en las formas latifundario-terratienientes, aunque no de manera general, motivados por la modernización productiva, en especial las dedicadas a ganadería lechera, y el colapso de los “arreglos” asentados en una “economía moral” entre indígenas huasipungueros, según posteriores estudios, especialmente los de Víctor Bretón, dieron base a una polémica, hacia los años ochenta, entre Andrés Guerrero, quien privilegiaba la acción campesina y Oswaldo Barsky, que a partir del inicio de las modernizaciones mencionadas, exponía a la “iniciativa terrateniente”, como factor preponderante para la enunciación de la ley de 1964.

Conviene también recordar que posteriormente, en 1973, con otra Junta Militar en el gobierno, se dictó una nueva Ley de Reforma Agraria, en la práctica modificada por el Reglamento Agrario, en 1983. Entre estas dos reformas, en 1971, durante el gobierno de Velasco Ibarra, se promulgó el decreto 1001, aplicado en zonas arroceras que diera fin a las relaciones de aparcería típicas de esa producción, y que, mirando los resultados de las reformas agrarias aplicadas en el país, es quizá el único proceso al que puede calificarse como de transformación de la propiedad y de las relaciones de producción.

Estos procesos, inconclusos, de distribución de la tierra, como señala G. Carrillo en su texto, “forman parte de una inevitable modernización agraria, que el capitalismo, de la segunda postguerra, estableció de forma sistemática”. Esta necesaria comprensión de las transformaciones agrarias, a escala mundial es también asumida, para latinoamérica, por H. Ibarra quien recorre los modelos de reformas agrarias, de la región, los cuales dependían “de las necesidades de cambio agrícola en cada país”. Pero, señala que para el caso ecuatoriano, la Reforma Agraria de 1964, responde a “procesos políticos, donde la conflictividad rural alcanzó un límite dado por diversos tipos de acción colectiva”.

Una cuestión interesante en el texto de Hernán, es el señalamiento sobre los efectos de cada reforma en las organizaciones sociales: “produjo la desarticulación del sindicalismo rural pero ofreció como alternativa, el modelo de cooperativismo rural”, así como de las comunas.

La presencia prominente del movimiento campesino, es el argumento central en el texto de R. Guerrero sobre las reformas ocurridas en el Costa ecuato-

riana, particularmente en las provincias de Guayas y Los Ríos, universo de su análisis; siendo necesario tener presente las transformaciones productivas en estas zonas, de tradicional presencia de los “oligarcas del cacao”, como estudiara M. Chiriboga, cuyos latifundios, luego de la crisis del cacao de los años veinte, del siglo pasado, y el emerger y posterior declive de la producción bananera, requerían cambiar, tecnificar o modernizar las haciendas.

Para Rafael, la Reforma del 64, fue un “arma de doble filo, que tuvo efectos múltiples. Por un lado, aceleró la formación de grupos campesinos, que demandaron tierras... Y por otro lado desató una ola de despojos de finqueros y sembradores de arroz”.

Estas tres presentaciones, fundamentadas en trabajos de investigación a profundidad, vuelven a poner en el debate, e incitan a nuevas investigaciones, tanto de la especificidad de los momentos políticos económicos que viviera el país, respecto a la problemática agraria, como también a las discusiones sobre la relación entre procesos de modernización (“iniciativa terrateniente”), reivindicación-protesta, movimiento campesino (acción colectiva y lucha campesina), en tiempos de cambios en la división internacional del trabajo, que requerían reordenar la producción agrícola.

Partiendo de las reformas agrarias asiáticas, contemporáneas a las nuestras, exitosas en cuanto a la redistribución de la tierra y el sustancial incremento, de la producción alimentaria, que significaron, además, la autosuficiencia alimentaria de los denominados “tigres asiáticos”, y que sirvieran de base a su sustantivo crecimiento económico, L. North y C. Larrea, muestran las diferencias con lo ocurrido en Ecuador, mostrando con cifras, los modestos avances en la estructura de tenencia de la tierra y su escasa, por no decir nula, repercusión en el país. Aquí otro tema a investigar hacia una mejor comprensión de la relación agro-desarrollo nacional.

Hay otros aspectos, de la vida campesina, poco o casi nada asumidos en el momento histórico de la cuestión agraria en esas épocas. Uno de estos es la salud. El aporte de R. Harari, muestra las insalubres y precarias condiciones de salud, con serios efectos en las condiciones de vida, incluyendo discapacidades, de los campesinos agricultores, especialmente los trabajadores de las plantaciones.

La segunda parte, contiene seis artículos, uno de los cuales, el de P. Andrade y J. Zenteno, estudia las transformaciones de la producción agropecuaria que en algunos casos, como la lechera, arrocera y hortícola, supusieron fundamentales avances tecnológicos. De hecho los censos nacionales del 2000 y 2010, nos muestran una tendencia irreversible en la ocupación nacional del territorio; de un país marcadamente rural a uno de mayoría urbana, lo que, entre otros proble-

mas, plantea la necesidad de solventar una demanda mayor de alimentos. Esta cuestión, la de demanda-oferta, desde la dieta alimentaria, particularmente de los sectores populares de las grandes ciudades, teniendo como variable interviniente los ingresos de esas familias, para medir no solo la demanda sino la calidad de esta, es un gran ausente en los estudios y debates, tanto sobre las capacidades productivas, como sobre la seguridad alimentaria, no solo sobre la relación cosecha-mercados-consumo, sino además de aquellos, como el maíz duro, directamente ligados a la industria.

Los cambios tecnológicos ocurridos, y en intensidad, establecidos por los autores mencionados, suponen también variaciones en el uso de la fuerza de trabajo, establecen un mercado de trabajo agrícola, y modifican la organización industrial. Así, podría decirse, a manera de hipótesis, que de la vía agricultores-producción, se está pasando a una nueva fase de “industrialización” productiva; lo que de ocurrir significaría un menor requerimiento de fuerza de trabajo primaria, mayor demanda de equipos e insumos externos, y posibles efectos degradadores de los suelos.

Con un “mirar sereno” (parafraseando al poeta Veintimilla) bien podemos coincidir que el paisaje rural ha cambiado, respecto del bucólico mirar que se ha tenido. Así, conviven varias formas de producción, en suelos de fertilidad diversa, como diversas son las relaciones de producción y de arreglos entre campesinos (producción al partir o arriendo, por ejemplo). Estos temas, en el marco de una urgente investigación de la estructura agraria, requieren ser asumidos para establecer ese denominador demasiado común, sobre la “realidad agrario-rural”.

Los textos de A. Santillana, E. Daza y S. Herrera, así como el de F. Houtart, mantienen posiciones, bastante extendidas en un sector de los pensadores agrarios, sobre el fracaso (ausencia), de las reformas agrarias, mostrando el acaparamiento y despojo que afecta a los campesinos, mientras mantienen sus resistencias tanto al acaparamiento de las tierras, como a las limitaciones de acceso a otros factores de producción: agua, crédito, tecnología. En la perspectiva de Houtart, será desde la agricultura familiar, particularmente la indígena, que emergerá una nueva reforma agraria (“integral y popular”). Estos autores coinciden en sus críticas al capitalismo agrario. Reconocen, principalmente Houtart, que en todo caso, no se trata de un retorno romántico al pasado, ni de transformar a los campesinos en pequeños capitalistas, sino el reconstruir la sociedad rural, eficaz, siendo central la promoción de la agricultura campesina, familiar. Quedaría, desde estos planteamientos, indagar el grado o maneras de mercantilización, tanto de la producción, como de las estrategias de vida, de estos campesinos. No será que el precio y la ganancia son ya parte sustancial de esas estrategias, y sin necesariamente ser pequeños capitalistas, están ya insertos en las relaciones mercantiles, en la razón de mercado, signo de los actuales tiempos?

El acaparamiento de la tierra, es también un asunto nodal en los artículos de B. Rubio y de B. Manzano, en tanto se van generalizando y extendiendo los agronegocios, no solo con la apropiación de tierras sino además, según señala Manzano, vía la terciarización de la producción o controlando todos los sistemas productivos necesarios a la expansión de esos negocios. Lo que también señala Rubio, estaría significando una transición capitalista en el sector rural, en un contexto de una nueva división internacional del trabajo acentuando la presencia del imperialismo.

Las pulsaciones a las que están sujetos los campesinos para migrar, abandonando sus tierras, estarían en parte, explicadas por el despojo del que serían víctimas, así como de la pérdida de autonomía para decidir su producción, apropiada por la “terciarización”. Por supuesto, no se debe abstraer el fenómeno de atracción que incitan a la migración permanente.

La cuestión territorial, y esto requiere remarcarse, es una de las novedosas entradas conceptuales de Manzano, conocido pensador brasileño, en su argumento que el capital forma sus territorios y se territorializa, al expandirse controla enormes áreas en los territorios. Para este autor, en uno de sus artículos publicados, la reforma agraria en Brasil continúa “siendo un impasse en la política” de ese país en el que la demanda por tierra no ha sido resuelta.

Un especial agradecimiento a Enrique Ayala Mora, ex Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, al momento en que se realizaron los eventos conmemorativos, que incluían la publicación de este libro; a su actual Rector (e) Jaime Breilh, por su apoyo incondicional; al Área editorial de la Universidad; y, a los autores de los artículos que publicamos, por su generosa colaboración.

Con esta publicación, esperamos ofrecer lecturas que coadyuven a una mayor información y mejor comprensión de ese hecho histórico, ese antes y después, que significara la promulgación en 1964 de la Primera Ley de Reforma Agraria. Los comentarios y críticas que se susciten, incrementarán ese necesario conocimiento y análisis de este hecho.

*Los editores*



**Prólogo**

# **Caminos hacia una agricultura para la vida: Agroecología y mucho más**

**Desafíos teórico y políticos en la cuestión agraria**

*Jaime Breilh*

**A** propósito de la conmemoración de los 50 años desde la adopción de la reforma agraria en el Ecuador, la aparición de esta colección de trabajos académicos relativos a dicha temática fundamental es no sólo señal importante de una renovada conciencia sobre el crecimiento de la inequidad en el campo, sino una oportunidad para considerar nuevas facetas de la cuestión agraria que le otorgan una trascendencia y sentido distintos en el capitalismo del siglo XXI.

El lanzamiento de *50 años de reforma agraria: cuestiones pendientes y miradas alternativas*, obra que implica un importante esfuerzo de investigadores de una línea agrarista, se produce en un período difícil para las ciencias sociales en el país, cuando se multiplica el control sobre las universidades y espacios del pensamiento crítico e independiente. Momento histórico en el que el poder busca reafirmar su hegemonía y asfixiarnos en un molde tecnoburocrático que vuelve más difícil trabajar esas “cuestiones irresueltas y problemas pendientes” que reclama la situación agraria.

El recorrido histórico del trabajo académico enfocado en lo agrario ha pasado por distintas etapas, cuyo análisis rebasa los límites de este prefacio, cabe solamente resaltar un hecho trascendente sobre la historia de las ideas agrarias que, por una parte abona para rescatar la importancia de esfuerzos como el que reúne la colección que ahora se presenta. La producción teórica en torno a las problemáticas agrarias ha sido marcada por la confrontación de dos tipos de paradigmas: *funcionalistas* y *críticos*, observándose en cada una de esas tradiciones continuidades y discontinuidades relacionadas con las articulaciones prácticas políticas de los sujetos (Zapatta et al. TEG3 2013).<sup>1</sup>

1. Zapatta, A. y equipo proyecto TEG3. (2013) Informe preliminar de proyecto sobre soberanía alimentaria, equidad y seguridad integral de alimentos. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar y Universidad de British Columbia, diciembre 2.

Los paradigmas funcionalistas se han tejido alrededor de las nociones de “desarrollo” y “modernización”, su avance y discontinuidades han dependido de la evolución histórica del Estado y las empresas como agentes de dicho desarrollo y modernización. Mientras que los paradigmas críticos se han construido alrededor de las “nociones de dominación del capital en el agro” y la “transformación social agraria”. En este caso las discontinuidades, han dependido del peso otorgado a ciertas categorías analíticas desde distintas epistemologías críticas y, en las últimas décadas, del avance desde un discurso centrado en la crítica de la economía política del modo de producción en la agricultura del capital, hacia lo que el autor prefiere llamar una metacrítica de la reproducción social capitalista en tanto que totalidad en la que no solo se reproduce el capital, sino también una ideología (planteada como “modernidad”), un modo civilizatorio con sus modos de vida (Breilh 2013).<sup>2</sup>

El tránsito de los enfoques ha sido sistematizado por el equipo del “Proyecto de Soberanía, equidad y bioseguridad de alimentos (TEG·)” impulsado por la el Área de Salud de la Universidad Andina Simón Bolívar y la Universidad de British Columbia. Empleando técnicas de la meta-narrativa se constata que en los años 70 y hasta mediados de los 80 las categorías nodales fueron dependencia y transnacionalización de la economía, procesos de dominación y lucha de clases en el agro, reforma agraria, diferenciación social, desarrollo desigual y vías de desarrollo capitalista en el agro, movimientos agrarios, indígenas y campesinos.

Desde mediados de los años 80, según el estudio citado, en el pensamiento crítico aparecen nuevas categorías: crisis de los modelos de desarrollo capitalista, procesos de acumulación en el agro, sistemas de producción campesina, pueblos y territorios indígenas, desarrollo sustentable y biodiversidad (desde la perspectiva de la soberanía y derechos de pueblos indígenas), plurinacionalidad, derechos colectivos, gestión social del riego, economías campesinas.

Ya para la década de los 2000, son otras las categorías que se colocan en el centro del pensamiento crítico: deuda ecológica, agro tóxicos, reprimarización, neoextractivismo, soberanía alimentaria, modelo agroalimentario, despojo agrario, acceso a recursos productivos, dinámicas agrarias y territoriales, sistemas agrarios y de producción multifuncionalidad de la agricultura, agroecología, mercados campesinos, modos de vida, etcétera.

2. Breilh, J. (2013). “Hacia una redefinición de la soberanía agraria: ¿Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio?”, en *Comercialización y soberanía alimentaria*, F. Hidalgo, P. Lacroix, & P. Román (Eds.), (pp. 45–56). Quito, SIPAE.

El pensamiento agrario entonces se ha transformado notablemente en correspondencia con el cambio histórico de las contradicciones que afectan el la producción y la vida en el campo, para ponerse a tono con la oposición entre las nuevas formas de dominación del agro-negocio y la persistente renovación de la resistencia campesina.

Como se ha visto, a partir de la movilización en defensa de los derechos de la vida en la naturaleza, la filosofía y las prácticas agroecológicas por parte de los pueblos ancestrales de América –desde México hasta el Sur, con especial resonancia en la región andina–, y a partir de la lucha campesina de los 90 por la equidad en el campo y la soberanía alimentaria, es que cobra fuerza en los escenarios académicos una visión renovada de la crítica agraria y es lo que reflejan los estudios que forman esta colección que viene a sumarse a los aportes recientes de varios centros de investigación como el Sistema de Investigación Agraria del Ecuador (SIPAE) y varios más, que han generado una sustanciosa masa bibliográfica construida en muchos casos desde una plataforma intercultural e interdisciplinaria.

La colección que aquí se presenta brinda contribuciones de relieve para la evaluación crítica de los logros y retrocesos de la reforma agraria. Varios estudios muestran sus principales manifestaciones y aristas; analizan sus expresiones espaciales y desarrollo territorial; aportan con una visión comparada de la cuestión agraria en diferentes contextos regionales. Y de una y otra forma contribuyen a presentar una revisión fresca sobre el estado de la cuestión, varios de sus nudos conceptuales, así como algunos de sus desafíos.

Quienes nos aproximamos al desafío desde la perspectiva de la defensa de la vida humana y de los ecosistemas, hemos visualizado la urgencia de implementar un nuevo paradigma cuya construcción resulta de la convergencia de la filosofía ancestral con su agroecología y las nuevas expresiones del pensamiento académico crítico sobre el metabolismo sociedad-naturaleza y su economía política.

Nuestra mayor desafío, entonces, es el de articular las tesis de reforma que buscan superar la estructura inequitativa en el reparto de la tierra, el agua y los bienes estratégicos de una agricultura para la vida y la justicia, con aquellas tesis de recuperación de una economía y una civilización para la vida, el vivir saludable y en espacios saludables.

La principal cuestión irresuelta –que se constituye a la vez en el desafío y preguntas centrales para el trabajo académico y de investigación– es a nuestro modo de ver: ¿Cómo trabajar el discurso sobre el *vivir bien* –categoría que adquirió centralidad en el debate en las ciencias sociales y de la vida al asumirse como una herramienta para repensar la sociedad capitalista y la civilización que

la soporta— en un escenario histórico, incluido el mundo latinoamericano, que se mueve hacia una nueva y más agresiva oleada neoliberal?

¿Cómo contribuir desde la ciencia al posicionamiento de las utopías del mundo andino como el *sumak kawsay* o *sumak qamaña*, y los principios biocéntricos de la agroecología, con una crítica radical del capitalismo material y su devastador metabolismo sociedad naturaleza?

Desde la perspectiva de una agricultura para la vida, para los sujetos y procesos vivos un reto fundamental es superar la ideología funcionalista que el poder sigue filtrando aun desde categorías como el “buen vivir”, que terminan convertidas en instrumentos del neodesarrollismo, remozando la ideología funcionalista de la “calidad de vida”, como si esta fuera realmente posible en sociedades marcadas por una profunda inequidad estructural.

No es posible construir burocrática y tecnocráticamente el llamado *buen vivir* en un momento histórico de reproducción pertinaz de un capitalismo acelerado y rabiosamente productivista, que se expande en le globo gracias a una geopolítica que no se ejerce más mediante acuerdos mediados por los gobiernos, sino por los agresivos tratados de las corporaciones de Estados imperiales—como los del Pacífico y el Atlántico—. Un escenario regresivo en que se empuja a la disolución de los lazos solidarios de las comunidades regionales como la Europea y se vuelve a la ley de la selva económica neoliberal, que se acompaña y realimenta en una civilización ciegamente consumista.

En fin, lo que interesa aquí posicionar y conectar con el debate sobre lo agrario, es el hecho de que ese tan anhelado vivir bien se mueve en una encrucijada en que el pensamiento sobre el cambio se encuentra atrapado en un “agotamiento del repertorio de la emancipación” pues “los planteamientos sobre lo nuevo son muchas veces lo viejo con ropajes nuevos” (Santos 2014, 11).<sup>3</sup>

Por consiguiente si buscamos ir más adelante y enfrentar la agricultura de las corporaciones, es decir la “agricultura de la muerte”, es necesario enlazar las utopías de la economía política con las utopías culturales de una nueva civilización.

En ese proceso es evidente que el fortalecimiento y expansión de la agroecología es un eje decisivo, es la antítesis principal del agronegocio con su ineficiencia de gran escala, su derroche de agua y energía y su masiva contaminación. Modelo que se apoya en la compra o despojo violento de las mejores tie-

3. Santos, B. de S. (2014). *Epistemologies of the South: justice against epistemicide* (1st ed.). Boulder: Paradigm Publishers, p. 11

rras, bosques y fuentes de agua del planeta, y no repara inclusive en utilizar los estados de shock social para multiplicar sus ganancias (Breilh 2011).<sup>4</sup>

Nuestros estudios tienen que profundizar en la crítica de la agricultura de gran escala y anteponer salidas viables para la agroecología, pero esa tarea requiere un doble movimiento. Por una parte actualizar la crítica de la economía política del agronegocio, entendiendo cómo es que ahora opera y reproduce la inequidad que lo sustenta. Pero por otra parte, articular la propuesta agroecológica, sus tesis filosóficas y fórmulas prácticas a la crítica de los procesos de acumulación y simultánea exclusión, para evitar sustituir un antropocentrismo destructivo por un biocentrismo ingenuo, desprovisto de una crítica a la base estructural del sistema capitalista.

Para lo primero tendremos que comprender mejor los mecanismos que incrementan la renta diferencial y las formas nuevas del contrato social, tales como el trabajo asociativo y la agricultura bajo contrato, que remozan y aseguran la explotación del trabajo campesino. Esto es importante para entender el sentido profundo de la monopolización como única vía para la acumulación de capital. En efecto, como lo ha demostrado Bartra, la monopolización es la única vía del agronegocio porque permite incrementar los rendimientos por hectárea y reducir costos respecto a las unidades pequeñas o medianas de la agricultura familiar. El monopolio asegura la monotonía territorial y la escala que se requieren para reducir costos y usar químicos con eficiencia. (Bartra 2006).<sup>5</sup>

Así entendemos por qué la agrobiodiversidad jamás podrá ser buen negocio para las grandes empresas que maximizan la renta diferencial.

En cuanto a lo segundo nuestra tesis es que hay que articular las tesis agroecológicas a la crítica global de la sociedad. Es decir, hay que sacar la agroecología de la finca, de lo local, de sus aplicaciones puntuales, a una crítica del metabolismo sociedad-naturaleza del sistema en su conjunto.

Es con esta finalidad que el autor ha planteado su propuesta de las “4S” de la vida, para proyectar los cambios productivos y culturales que requieren aplicarse más allá de las comunidades agroecológicas y los círculos de consumidores urbanos más conscientes, abarcando la sociedad y la vida social en su conjunto y en sus diferentes dimensiones: general, particular e individual.

No puede haber una sociedad realmente de la vida si no se cumplen esos cuatro requisitos: una economía que sea dirigida a la reproducción de la vida,

4. Breilh, J. (2011). “Aceleración agro-industrial: peligros de la nueva ruralidad del capital”. en *¿Agroindustria y soberanía alimentaria?*, 1era. ed., pp. 171–190). Quito, SIPAE.
5. Bartra, A. (2006). *El capital en su laberinto: de la renta de la tierra a la renta de la vida*. México, D.F.: Universidad Autónoma de la Ciudad de México : Editorial Itaca, CEDRSSA.

por tanto *sustentable*; una economía, una identidad y cultura *soberanas*, no decidida desde afuera, no decidida en Wall Street; una política de vida solidaria integral; y formas seguras de metabolismo entre la sociedad y naturaleza. El discurso de una agricultura verde, es letra muerta si no está ligado a la crítica de las condiciones históricas estructurales que garanticen en lo general una civilización sustentable, soberana, solidaria y segura, que se recree y proyecte en lo particular e individual en modos de vivir y espacios saludables.

El desafío académico frente a la construcción de nuevos caminos para la lucha por la alimentación y el vivir saludable implica construir una nueva base teórica, interdisciplinaria e intercultural, que permita comprender la nueva, agresiva y modernizada ruralidad del capitalismo acelerado del siglo XXI y su economía que niega sistemática y estructuralmente las posibilidades de la vida a la par que expandir las potencialidades de la agroecología de lo local a la crítica del metabolismo general de nuestra sociedad.

Los artículos que conforman esta colección, con sus interpretaciones y propuestas a más de su propio valor, resultan una llamada para fortalecer el debate acerca de salidas para ese callejón de la muerte en que nos introducen los monopolios agroindustriales y el discurso del capitalismo verde y de los “negocios inclusivos”.

Al presentarnos esta producción el Taller agrario de la UASB comienza con pie firme su empeño de promover una discusión que se requiere con urgencia en el país, sus instituciones y organizaciones sociales.

**Primera parte:**

## **Una visión histórica**



# Génesis y significado de la Reforma Agraria de 1964

*Hernán Ibarra*

Se reconoce que la revolución mexicana (1910-1917) fue el comienzo de la cuestión de la reforma agraria en América Latina. La vasta participación campesina en aquel hecho histórico terminó con la inclusión de principios distributivos de la tierra en la Constitución de 1917. La reestructuración agraria se consolidó con la política del régimen de Cárdenas que entre 1934 y 1940 realizó una amplia redistribución de la tierra, instituyó el régimen de los ejidos y articuló al campesinado en organizaciones dependientes del control estatal (Tutino 1999, 294-5). Posteriormente, la revolución boliviana de 1952 inició una reforma agraria relativamente radical en 1953 que afectó al sistema de hacienda tradicional y facilitó la organización del sindicalismo campesino (Rivera Cusicanqui 1986). En 1952 se iniciaba en Guatemala una reforma agraria de naturaleza más bien tímida que afectó a grandes propiedades, incluyendo tierras de la United Fruit, pero que produjo como efecto una amplia organización del campesinado. Esta reforma fue truncada en 1954 al ser derrocado el régimen reformista de Jacobo Arbenz (Handy 1992, 379-99).

Así que a mediados del siglo XX ya existían suficientes experiencias de reformas agrarias a las que deben sumarse las de Corea, Taiwán e Italia. En 1950, una reforma agraria modificó radicalmente la tenencia de la tierra en Corea del Sur y favoreció el desarrollo del mercado interno (Riad El-Ghonemy 2001, 113). La reforma agraria emprendida en Taiwán produjo una distribución de tierras públicas y expropiaciones privadas que incrementaron la propiedad rural de los campesinos con resultados notables en la producción y el empleo entre 1950 y 1960 (North 1997, 89-113). En Italia, una ley de 1950 dedicada al sur italiano producía una reestructuración de la propiedad tras movilizaciones campesinas (Misiani 2011, 105-40). La Guerra Fría producía temor en las élites debido a la difusión de los modelos comunistas de cambio político, por lo que las reformas agrarias surgían como una manera de neutralizar las amenazas de movilizacio-

nes campesinas tras el triunfo de la Revolución china en 1949 (véase Yeh 1971, para un análisis del tema agrario en la Revolución china).

## **Concepciones sobre las reformas agrarias en América Latina**

En el transcurso de las décadas de 1950 y 1960 los organismos de las Naciones Unidas realizaron planteamientos relativos a la reforma agraria relacionándola con la cuestión del desarrollo económico. El cambio agrario era concebido como parte de una modernización que permitiría fortalecer la producción agrícola junto a la difusión de paquetes tecnológicos que, sobre todo, implicaban la difusión de tecnologías agroquímicas y la mecanización de la agricultura para mejorar la productividad, lo que se conoce como la “revolución verde”. Se planteaba la necesidad de efectuar cambios en la estructura de la propiedad, pero basados en negociaciones. La base de las políticas era el conocimiento que había surgido de los censos agrícolas donde en mayor o menor grado se evidenciaba la desigualdad de la distribución de la tierra. Se buscaba que los gobiernos emprendieran reformas agrarias consensuadas y planificadas mitigando las situaciones conflictivas (Dorner 1992). La opción por desarrollar programas de colonización estaba también presente, y en América Latina existía una amplia experiencia colonizadora que había expandido la frontera agraria. Esto, necesariamente, debía concluir en un marco legal e institucional que estableciera de modo eficiente una intervención sistemática en la reestructuración de las relaciones de propiedad.

La CEPAL, en su conocida formulación de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, diagnosticó la existencia de una agricultura con fuertes rasgos de retraso tecnológico, baja productividad y una inadecuada tenencia de la tierra donde hacía falta una clase media rural. De allí surgió la necesidad de impulsar políticas de reforma agraria que produjeran una redistribución de la tierra, para lo que se proponía afectar a las propiedades latifundistas (CEPAL 1963, 180-3). La reforma agraria debía ser rápida y masiva con la idea de fortalecer estratos campesinos y formas asociativas de gestión. Entonces, la reforma agraria era una política para ampliar el mercado interno y dar una respuesta a las crecientes migraciones rurales hacia las ciudades. Con un lenguaje diferente, había coincidencias con los planteamientos que fueron adoptados por la izquierda y por corrientes reformistas en América Latina desde los años 30.

Los partidos comunistas latinoamericanos proponían la necesidad de realizar una reforma agraria radical. En un análisis sobre el campesinado latinoamericano, Pedro Saad definía todo el conjunto de formas de trabajo predominantes en el agro como semif feudales, rezagos feudales o feudales y un interés de la

burguesía por la eliminación del feudalismo (1977, 15-8). Su punto de partida era la existencia de terratenientes feudales que monopolizaban la tierra. Por otra parte, en la mayoría de países era evidente la penetración del imperialismo en la agricultura, ejemplificada sobre todo en las plantaciones bananeras. Según Saad, todo proceso de reforma agraria debía basarse en una alianza del campesinado con la clase obrera. Laclau señaló que en la visión de los partidos comunistas latinoamericanos estaba vigente “la constante tendencia a identificar feudalismo con estancamiento y economía cerrada, y capitalismo, con dinamismo y progreso” (1978, 32). Pero la idea dominante de esta feudalidad era la concentración de la propiedad y la servidumbre en las haciendas.

La revolución cubana en 1959 y la radical reforma agraria que ahí se ejecutó materializaban la amenaza comunista. La Carta de Punta del Este, establecida en el marco de la Alianza para el Progreso en 1961, definió –entre un amplio programa de reformas sociales– el imperativo de emprender reformas agrarias. De allí surgió la política de reforma agraria que se concretó en leyes que se formularon en Colombia en 1961, Perú en 1963 y 1964, Chile en 1962 y 1967, Ecuador en 1964. Una ley anterior se promulgó en Venezuela en 1960. Todas estas leyes tenían en común una intervención estatal en la supresión de las relaciones de trabajo precapitalistas y una afectación parcial a la estructura de la propiedad. Para que se procesaran estas reformas agrarias iniciales, se contó con una aceptación, entre las burocracias estatales, de la necesidad de hacer cambios agrarios desde arriba, con idearios desarrollistas para contrarrestar amenazas de movilizaciones campesinas (Grindle 1986, 140-2).

El Comité Interamericano de Agricultura (CIDA), creado en 1961, realizó estudios detallados de tenencia de la tierra en varios países de América Latina inaugurando una perspectiva general de análisis sobre la propiedad rural y las relaciones sociales de trabajo. El estudio de síntesis de Barraclough y Domike era un marco de referencia acerca de la dirección que podían tomar las reformas agrarias ya iniciadas en algunos países en los años 60. Se hacía la distinción entre reformas agrarias directas e indirectas. Las directas eran las que afectaban el régimen de propiedad de la tierra y las indirectas aquellas que ponían el énfasis en la colonización. Los autores que habían asesorado los estudios CIDA aprovecharon los datos para realizar un análisis que incluyó información comparable de Colombia, Perú, Guatemala, Chile, Ecuador, Argentina y Brasil (Barraclough y Domike 1966, 391-424). Su planteamiento era una propuesta de reforma agraria que debería afectar las propiedades más grandes e impulsar formas asociativas entre los campesinos.

Es indispensable establecer el significado de la reforma como problema político. Una reforma es un cambio político que altera algún aspecto conflictivo

vo introducido por demandas que esperan cambiar leyes o decisiones políticas. Desde este punto de vista, puede haber reformas progresivas o reformas regresivas. Las reformas progresivas serían aquellas que afectan ámbitos de poder o permiten la incorporación de actores que no estaban incluidos. Las reformas regresivas, las que consolidan la acción de los detentadores del poder. Por ello, la acción colectiva tiene que ver con la realización de reformas, puesto que frecuentemente las demandas tienen un componente de peticiones posibles de ser resueltas por alguna instancia estatal. Toda reforma implica una correlación de fuerzas dada y puede evidenciar un cambio en los equilibrios de fuerzas.

Una reforma agraria es algo distinto a una revolución agraria porque, justamente, trata de evitar una transformación violenta de las estructuras agrarias. Tiene un origen en los procesos de modernización rural que surgen como imperativos del desarrollo del capitalismo y la industrialización, por ello implica una situación específica de cambio agrario en determinadas circunstancias. Esto depende del curso que han adquirido en el tiempo los procesos de modernización, la gravitación de las élites terratenientes, las aspiraciones del campesinado y las intenciones de otros sectores sociales. Un punto adicional es la configuración del Estado en su capacidad de procesar los conflictos o imponer caminos de modernización, lo que se deriva del peso de las élites terratenientes en el Estado y los poderes locales (Moore 2002). Los espacios que asigna el Estado para procesar los conflictos definen una institucionalidad que tiene un lado represivo y otro integrativo que resultan del grado de evolución del sistema político. La formación de una burocracia pública dedicada a procesar demandas sociales y definir políticas corresponde a una fase donde el Estado ya ha fijado políticas de intervención con reglas para tratar los conflictos y marcos legales.

Ya con esto, es evidente la necesidad de definir el significado de una modernización rural que adquiere contornos específicos en los países dependientes. Tiene un punto de partida en la configuración de la estructura de propiedad, las relaciones sociales y los procesos tecnológicos. Una modernización rural, por lo tanto, tiene que ver con un cambio de todos estos aspectos que se encuentran interrelacionados. Y allí toma sentido la cuestión de la reforma agraria concebida principalmente como un proceso de modificación de la estructura de propiedad. La dirección que puede adquirir una reforma agraria depende del peso social y político de las élites terratenientes, la acción colectiva de los grupos campesinos y las intervenciones del Estado. Las reformas agrarias fueron, justamente, alternativas a revoluciones agrarias, sea que estas hayan estado en el horizonte como amenazas o que determinados gobiernos reformistas hayan encontrado en las reformas agrarias uno de los objetivos de su accionar.

Por tanto, una reforma agraria es un ingrediente de un proceso mayor de modernización rural que implica otros cambios en la esfera del mercado, la educación y la integración política. La compilación de Oscar Delgado (1965), *Reformas agrarias en América Latina*, reunió un amplio elenco de estudios que mostraban la dinámica que habían alcanzado las estructuras y los procesos de reforma agraria en una buena cantidad de países de América Latina. Sus autores provenían de las ciencias sociales, conocedores de la cuestión agraria en tanto estuvieron involucrados en estudios y creación de instituciones de intervención, vinculadas a gobiernos y organismos internacionales. La orientación de los artículos tenía un sesgo generalmente progresista e impugnador de las élites terratenientes. Delgado definió tres tipos de reforma agraria: 1. Transformación agraria que correspondía a México, Bolivia y Cuba donde se había alterado la estructura de la propiedad. 2. Cambio parcial que había establecido la colonización y parcelación con una afectación parcial a la propiedad (Venezuela y Chile). 3. Conservatismo agrario que correspondía a países como Colombia, Perú y Ecuador con la colonización y parcelación; colonización histórica (Argentina y Uruguay); conservatismo agrario rígido sin ningún tipo de cambios, en todos los demás países (Delgado 1965, 196). El conservatismo agrario implicaba que las oligarquías y élites terratenientes habían mantenido el control de los procesos de cambio agrario.

Sustentado en su amplia experiencia y conocimiento de procesos de reforma agraria en América Latina, Antonio García postuló la existencia de tres modelos de reforma agraria: estructural, convencional y marginal (1973, 178-181). Cada uno de estos modelos se podía caracterizar por su capacidad de afectar las estructuras de propiedad y las relaciones de poder. El modelo de reforma agraria estructural había afectado notablemente las estructuras de propiedad de la tierra y alterado las relaciones de poder en el agro y el Estado con alianzas sociales radicales; en este modelo estaban principalmente México, Bolivia, Cuba y Perú con la reforma agraria de Velasco Alvarado. El modelo de reforma agraria convencional se había realizado en ambientes políticos reformistas con sistemas de partidos y amplias negociaciones entre el Estado y los propietarios, aunque prácticamente el único caso al respecto era el chileno. El modelo de reforma agraria marginal estaba definido por la capacidad de las clases propietarias de haber logrado encauzar los procesos hacia una débil afectación a la estructura de la propiedad; en este modelo cabían la mayoría de países de América Latina, entre otros, Ecuador, Colombia y Venezuela.

En los años 60 predominaba el enfoque estructural sobre el desarrollo del capitalismo en la agricultura latinoamericana. Según este, la modernización del agro podía seguir un camino terrateniente (la vía *junker*) o un camino campesini-

no (la vía *farmer*). Esto se fundamentaba en el análisis de las reformas agrarias ocurridas desde mediados del siglo XX. En *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Alain de Janvry (1981) propuso una interpretación sobre la modernización capitalista del agro latinoamericano. Se trataba de estructuras agrarias desarticuladas en el contexto de agriculturas de exportación con creciente predominio de trabajo asalariado junto a sectores poco modernos con relaciones precapitalistas. Su argumento era que las reformas agrarias se habían producido en el marco de la capacidad de dominio de las élites terratenientes que habían logrado controlar el Estado y manejar la presión campesina. Tiene el supuesto de que una burguesía industrial está interesada en una transformación agraria. Aunque la vía *junker* o la vía *farmer* no eran algo prefijado ni decidido de antemano, puesto que una vía podía transformarse en otra condicionada por los procesos políticos. Por ejemplo, la reforma agraria peruana que en su inicio, en 1963, pudo seguir el camino *junker*, se transformó en el camino *farmer* en 1969. Mientras que en el caso chileno, una reforma agraria tipo *junker* siguió después el tránsito a un camino *farmer* por la radicalización del proceso político chileno que siguió progresivamente desde fines de 1970 hasta 1973, para luego ser abruptamente interrumpida con el derrocamiento de Salvador Allende. En cambio, el caso ecuatoriano de la reforma agraria de 1964, podía tipificarse como un camino *junker*. Esto podría haberse matizado con el análisis de la Ley de Abolición del Trabajo Precario, y el decreto 1001 de 1970 sobre tierras arroceras; y la Ley de Reforma Agraria de 1973 que inexplicablemente De Janvry no tomó en cuenta. En efecto, entre 1974 y 1985, por efecto de la aplicación de la legislación agraria y los mercados de tierras, aparecieron muchas zonas rurales con fuerte influencia campesina en la estructura de la propiedad, junto a otras áreas con un neto predominio de la empresa agrícola de tipo capitalista (para una revisión de los efectos de la reforma agraria sobre la distribución de la propiedad véase Chiriboga 1988, 39-57).

De acuerdo con De Janvry, el paso de una estructura agraria desarticulada a una estructura agraria articulada debía implicar una profunda reestructuración de la tenencia de la tierra; pero el resultado fue la eliminación de las relaciones precapitalistas y la conformación de un estrato campesino que suponía una diseminación de la pequeña propiedad que podía ofrecer, al mismo tiempo, una producción de alimentos para la subsistencia y el mercado, junto a un semiproletariado rural que se vinculaba a las empresas agrícolas como trabajadores temporales.

Al dar por concluidos los procesos de reforma agraria con sus objetivos de modernización capitalista, De Janvry ya no veía en el horizonte una nueva situación de redistribución de la tierra, por la ausencia de movilizaciones rurales y la falta de políticas estatales en esa dirección. Más bien, se perfilaba la políti-

ca del Desarrollo Rural Integral (DRI) que se dirigía a los estratos campesinos viables, para impulsar su capitalización e inserción eficiente en los mercados, mediante políticas de crédito e innovación tecnológica. Esta política, junto a los programas focalizados sobre la pobreza rural, se tornó dominante en los años 80 y 90 en América Latina.

Entre 1980 y 2000 se impulsaron programas con el enfoque DRI que ponía énfasis en el mejoramiento de la agricultura de los estratos campesinos situados en la pequeña y mediana propiedad. Esta era una propuesta de los organismos multilaterales encabezados por el Banco Mundial. Constituía un desplazamiento de la problemática de la distribución de la tierra hacia el fortalecimiento de las capacidades de vinculación de los pequeños productores rurales a los mercados con intervenciones de naturaleza microrregional (sobre la política de desarrollo rural integral, véase Barsky 1990). De esta manera se daba por cerradas las reformas agrarias con intervención estatal y se proponía el acceso a la propiedad de la tierra mediante mecanismos de mercado.

Precisamente México, el país que había sido el iniciador de la reforma agraria en América Latina, adoptó un giro que clausuraba la política de reforma agraria. La reforma del art. 27 de la Constitución de 1992, al permitir la privatización de tierras ejidales, originó un intenso malestar en el agro mexicano. Esta reforma se inscribía en la dinámica de cancelación del reparto agrario. Era un conjunto de medidas destinadas a promover las inversiones en el agro y desarrollar el mercado de tierras en los ejidos. Complementariamente, se trataba de establecer con claridad los derechos individuales de propiedad y alejar la intervención del Estado en la tenencia de la tierra. Al mismo tiempo, el gobierno terminó con la protección estatal a los precios agrícolas ante la competencia extranjera. Quienes diseñaron las políticas de privatización de los ejidos esperaban que con los bajos salarios rurales y un mercado urbano creciente se produjera una intensificación de la inversión de capitales en la agricultura. Se deseaba el fomento de la agroindustria a través de inversiones entre capital local y extranjero, modalidades de arrendamiento o compra de la tierra, una vez que se habían eliminado las restricciones a la compra venta de tierras ejidales. Las consideraciones que hizo el Gobierno mexicano fueron las de fomentar la inversión privada por la vía de la seguridad en la tenencia de la tierra y la capitalización de los campesinos (Pastor y Wise 1997, 442).

Por efecto del surgimiento, desde los años 80, de movimientos sociales rurales y movimientos étnicos a lo largo de América Latina, se ha producido una reactualización de la cuestión de la redistribución de la tierra. En una compilación que reúne estudios auspiciados por United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), se volvía a insistir sobre la necesidad de rea-

lizar reformas agrarias en el tercer mundo (Ghimire 2001). No obstante, es una nueva circunstancia que se halla definida por la globalización, sociedades más urbanizadas y el apareamiento de una nueva problemática: la reconcentración de la propiedad en algunos países de América Latina (Borras y otros 2012, 845-72) y la consolidación de empresas agroindustriales dirigidas a los mercados globales. Todo esto es lo que se está discutiendo como “nueva ruralidad”, donde han cambiado notablemente las relaciones entre lo rural y lo urbano. En estas nuevas condiciones, los movimientos étnicos han puesto énfasis en el reconocimiento y defensa de los territorios ancestrales y comunitarios.

La antigua versión de ruralidad correspondía a sociedades que tenían estructuras agrarias con alta concentración de la propiedad y relaciones de trabajo precapitalistas. En un contexto de la articulación de regiones al mercado internacional mediante productos agrícolas, los imperativos de realizar reformas agrarias dependían de cómo se había procesado en cada país la necesidad del cambio agrario. Pero una reforma agraria como la de 1964 en Ecuador respondía más bien a procesos políticos donde la conflictividad rural alcanzó un límite dado por diversos tipos de acción colectiva que revelaron los alcances restringidos de los procesos de movilización.

## **Un debate sobre la reforma agraria de 1964**

En el medio académico ecuatoriano, se denominó debate Barsky-Guerrero a la controversia sobre los cambios agrarios que trajo la reforma agraria de 1964. Esta polémica sobre la transformación agraria recurría al Informe CIDA como un punto de partida para desarrollar argumentos e interpretaciones, aunque a mediados de la década del 70 ya estaba en marcha un nuevo proceso de reforma agraria con la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1973. Los análisis de Barsky y Guerrero respondían a un momento particular de conocimiento del agro serrano que privilegiaba los cambios más notorios que se podían percibir en la Sierra norte (Barsky 1978, 74-126). Otras regiones de la Sierra no estaban incorporadas en este análisis y la Costa emergía como una región con otra dinámica conectada a los procesos agroexportadores, concentrada en la producción bananera y otros productos tropicales. Situados en el circuito de los estudios agrarios, cuestionaron las visiones simplificadas que enfatizaban el atraso de la agricultura de mercado interno. Y todavía estaba vigente la anacrónica concepción del agro de una parte de la izquierda ecuatoriana, una mezcla de los temas del feudalismo y la opresión a los campesinos en un discurso político surgido en los años 30.

El Informe CIDA sobre Ecuador fue un estudio promovido por el Comité Interamericano de Agricultura en el marco de la política reformista de la Alian-

za para el Progreso. Realizado entre 1962 y 1963, bajo la dirección del geógrafo chileno Rafael Baraona, con una cobertura de la Sierra y la Costa ecuatorianas no se incluyó la región amazónica (CIDA 1965). El marco de interpretación que predomina en el texto es la relación entre la estructura agraria y el desarrollo económico que aparece como un tema de tipo normativo. En la estructura agraria, el tema dominante fue la presencia de la concentración territorial en manos de las haciendas en la Sierra ecuatoriana. Para la Costa, se analizó los distintos espacios de configuración de las empresas agrarias conectadas a la exportación, principalmente a la actividad bananera. Otros aspectos estudiados fueron la colonización por iniciativa estatal en zonas tropicales y ciertos elementos parciales en torno a áreas minifundistas y comunales. Mientras que el tema étnico de la sociedad rural ecuatoriana aparecía como algo subyacente, aunque no ignorado.

Entre la multiplicidad de informaciones procesadas por el Informe, aparecían descripciones históricas que siendo parciales para la época, no dejaban de ser sorprendentes en términos de mostrar los orígenes de las formas de propiedad y las instituciones que habían sobrevivido desde la época colonial. Esto revelaba el arcaísmo en el que se encontraba la sociedad rural de la Sierra ecuatoriana percibida como feudal por los elementos de servidumbre. Por otra parte, las formas del paternalismo que impregnaban las relaciones sociales representaban una naturaleza política del orden agrario, con ramificaciones de las élites terratenientes hacia la representación parlamentaria que tornaba ineficaces las iniciativas de reformas legales que provinieran del Congreso. Existía una baja capacidad del Estado como actor en la regulación del sistema agrario y sus relaciones. Todo esto evocaba el imaginario del gamonalismo como un sistema de autoridad local anclada en la propiedad territorial y la opresión a los campesinos (CIDA 1965, 84-6). La cuestión étnica apareció tangencialmente en los datos recogidos sobre la sorprendente sobrevivencia del diezmo y las primicias en algunas zonas de la Sierra ecuatoriana. Acerca de las comunidades indígenas, se consideró que la propiedad comunal no era importante y que eran agrupaciones de minifundistas. Algunas descripciones de comunidades muestran la existencia de sistemas de autoridades propias y las relaciones con mercados locales.

Los argumentos del sociólogo argentino Osvaldo Barsky (1984) surgieron de la constatación de un cambio en la agricultura de la Sierra norte ecuatoriana donde era evidente la transformación de las haciendas hacia una modernización capitalista en base a la ganadería orientada a la producción lechera.<sup>1</sup> Este proceso de modernización se había iniciado tenuemente en las primeras décadas del siglo XX, pero tomó intensidad después de 1940 con la incorporación de ganado

1. Por comodidad cito el libro de O. Barsky (1978), *La reforma agraria ecuatoriana*, puesto que reúne sus estudios publicados desde 1978.

de razas importadas y el mejoramiento de pasturas. Había surgido un sector moderno en el contexto del predominio de las haciendas tradicionales. La producción lechera tenía como estímulo el crecimiento del consumo urbano y la aparición de élites agrarias modernizantes que conducían esta transformación. En un trabajo pionero, Arcos y Marchán, mostraron los procesos de modernización de las haciendas en dos zonas de la sierra impulsados inicialmente por el funcionamiento del ferrocarril y el apareamiento de sectores terratenientes modernizantes, aunque de modo limitado (1978, 13-51).

Para Barsky, todo el conjunto de acciones que desplegaron determinados sectores de las élites terratenientes, particularmente aquellos que llevaban adelante la modernización de las haciendas, y la eliminación de campesinos precaristas fue definido como “iniciativa terrateniente” (56). Sobre todo en el período 1959-1964, en algunas haciendas de la Sierra se procedió a una entrega anticipada de huasipungos. La iniciativa terrateniente tenía consecuencias en la estructuración de las respuestas organizadas de las élites terratenientes. Los personajes que representaban con nitidez a estas élites eran Galo Plaza –1906-1987– y Emilio Bonifaz –1914-1994–. El primero, que había liderado los procesos de cambio tecnológico en las haciendas de su propiedad, y el segundo que poseía una capacidad de actuar como un representante intelectual de las élites terratenientes. Este argumento que no ignoraba la gravitación de la coyuntura política, pero la hacía pasar a segundo plano, situaba a una élite terrateniente como un motor del cambio agrario. La entrega anticipada de huasipungos se basaba en los datos aportados por Peñaherrera y Costales (1971) quienes reunieron la información disponible en el Ministerio de Previsión Social acerca de la liquidación de huasipungos entre 1959 y 1964, y que ellos denominaron “entrega anticipada de huasipungos”. Barsky pensó que la capacidad de movilización de los huasipungueros que emprendieron importantes acciones de resistencia desde los años 30 –sobre todo en las haciendas de la Asistencia Pública– operaba como una amenaza, pero no como un factor capaz de liquidar el sistema hacendario.

El proceso desigual de modernización de las haciendas había definido cuatro sectores diferenciados entre los terratenientes de la Sierra (Barsky 1984: 85-6). Un primer sector de avanzada que encabezaba el proceso de modernización de las haciendas y había entregado las tierras a los huasipungueros con proyectos sociales, por ejemplo, el caso de Galo Plaza; un segundo sector también modernizado, con menores niveles de inversión de capital, pero con más influencia política en las élites terratenientes, la figura de este sector era Bonifaz; un tercer sector que tenía dificultades por emprender el camino de modernización y era mayoritario en la Cámara de Agricultura de la Primera Zona; finalmente, un cuarto sector de terratenientes atrasados de la Sierra sur que estaban opuestos a

cualquier cambio que pudiera afectar las relaciones precapitalistas y el tamaño de las propiedades. Ahora bien, la idea de Barsky de objetar la imagen de los terratenientes como un bloque monolítico dejaba la duda de que existieran todos estos sectores que iban en una gradiente desde la modernización hacia el atraso.

La propuesta de Barsky partió de los cambios impulsados por los terratenientes modernizantes que se concentraban en la ganadería lechera, y establecía los efectos políticos que implicaban la iniciativa política de suprimir las relaciones laborales precapitalistas. El estudio de Andrés Guerrero, *Haciendas, capital y lucha de clases andina* (1983) fue una respuesta a Barsky; ponía en duda la existencia de la iniciativa terrateniente y la aparición de una fracción modernizante con capacidad de conducir el cambio agrario. Postulaba una visión más compleja de los cambios agrarios que estaban ocurriendo en la haciendas de la Sierra donde era posible encontrar situaciones de transición desigual hacia relaciones capitalistas. Entre los terratenientes –sobre todo de la Sierra norte– había una estructuración de clase que tenía complejidades, dada la existencia de alianzas familiares que habían configurado redes de parentesco sustentadas en la multipropiedad. Por otra parte, sectores terratenientes incursionaban en la industria y en otro tipo de inversiones, lo que hacía difícil interpretar los cambios agrarios tomando únicamente en cuenta lo que ocurría en los procesos de transformación de la agricultura (Guerrero 1983, 66-76). De allí que la definición de fracciones de clase que proponía Barsky no era posible en medio de este entrelazamiento de intereses.

Se debía, más bien, poner atención a la esfera política, tomando en cuenta que a comienzos de los años 60 la coyuntura política puso en primer plano la discusión de la reforma agraria. De modo que el problema debería ser desplazado a la lucha política y a los conflictos que ocurrían dentro de las haciendas. No obstante, Guerrero reconocía que efectivamente se produjo una liquidación de huasipungos antes de la reforma agraria y los indudables procesos de modernización escenificados en los valles interandinos, y que Barsky había realizado un amplio trabajo de investigación. Se trataba, entonces, de entender las distintas situaciones de transición ocurridas en las haciendas y si, efectivamente, el papel conductor del proceso había estado en manos de una fracción modernizante de los terratenientes. Los términos planteados por Barsky aludían a un proceso de desarrollo de las fuerzas productivas en las haciendas que estaba obstaculizado por la existencia de relaciones de producción precapitalistas. El caso de la hacienda “Zuleta” de Galo Plaza constituyó una excepción muy publicitada por sus procesos de modernización, liquidó los huasipungos en 1962; es decir, cuando el debate sobre la ley de reforma agraria había llegado al Congreso y era un tema candente entre las élites terratenientes.

Para Guerrero (1993) existía un conflicto que se desarrollaba en las haciendas con indudables repercusiones en la escena política, junto a una lucha de clases dentro de la hacienda en cuanto a prácticas de resistencia y actitudes que revelaban tácticas indígenas de confrontación, que no necesariamente recurrían al conflicto abierto. Si bien se podía constatar un “reguero” de conflictos en el agro serrano, solo notó su incremento pero no hizo análisis más específicos. La manifestación de 15.000 huasipungueros e indígenas comuneros que sucedió en Quito en diciembre de 1961 significó un evento que implicaba toda una novedad, al plantear la reforma agraria en la escena pública.

Tanto Guerrero como Barsky se movían en el terreno incierto de la magnitud que poseían las movilizaciones campesinas anteriores a 1964. Los datos disponibles en el momento de este debate daban la impresión de que estas movilizaciones habían alcanzado cierta significación, pero menor que las que ocurrieron en el Perú en aquel tiempo. El informe CIDA registró parcialmente los procesos de resistencia y movilización en las haciendas y en aquellas más tradicionales se presentaron casos de colapso y disolución, en tanto los propietarios o arrendatarios perdieron el control. Por otra parte, la heterogeneidad de las estructuras agrarias locales impedía entender que el conjunto de los cambios agrarios se pudiera definir solo por lo que ocurría en el sistema hacendario de la Sierra norte. Es indudable que la coyuntura política donde el tema de la reforma agraria se orientó crecientemente hacia la supresión del huasipungo, sí operó como una amenaza al conjunto de las élites terratenientes.

La capacidad de presión que pudo presentar el campesinado provino de la acción colectiva de los huasipungueros en las haciendas y de las comunidades indígenas en la Sierra, en tanto que en la Costa se trató de la acción reivindicativa de los finqueros y asalariados agrícolas de haciendas bananeras e ingenios azucareros.

Se puede sostener que hay dos períodos mayores de desarrollo del sindicalismo rural en la Sierra. Un primer período desde 1926 hasta 1944 cuando se establecieron los duraderos vínculos entre la izquierda comunista y los huasipungueros con una fuerte concentración en las haciendas de la Asistencia Pública de Olmedo y en menor escala en otras zonas de la Sierra ecuatoriana. La expedición del Código del Trabajo en 1938 permitió institucionalizar los derechos colectivos de los trabajadores rurales y mejoró parcialmente las condiciones de negociación. La esfera organizativa se consolidó con la fundación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) en el marco de la revolución de 1944. Un segundo período, desde 1944 a 1963, corresponde a una acción discontinua de la FEI junto a la presencia débil del sindicalismo católico. Se produjo una mayor penetración del sindicalismo en las haciendas privadas y una mayor disemina-

ción geográfica en la Sierra ecuatoriana. Un ciclo de excepcional conflictividad ocurrió entre 1959 y 1963 con un notable incremento de conflictos y huelgas.

Entre 1944 y 1963, 143 organizaciones sindicales rurales obtuvieron reconocimiento legal en todo el país. Esta cifra incluye sindicatos de huasipungueros; sindicatos de trabajadores de ingenios azucareros y haciendas bananeras; sindicatos católicos mutuales; sindicatos de arrimados lojanos, y sindicatos de finqueros y sembradores. Los años de mayor reconocimiento de organizaciones fueron 1944, 1947, 1953, 1959 y 1962 que coinciden con el paso de ministros de Trabajo más favorables al sindicalismo y coyunturas políticas donde el sindicalismo rural incrementó su capacidad de intervención.

El espacio de las comunidades campesinas e indígenas se afianzó después de 1937 con la vigencia de la Ley de Comunas que permitió el reconocimiento legal de comunidades y un manejo de los conflictos desde el Ministerio de Previsión Social, con una tendencia a una reducción de estos en la década de 1950. A comienzos de la década de 1960, la conflictividad comunal tenía menor importancia frente a los conflictos de tipo laboral que se habían incrementado notablemente en la Sierra. Toda la proyección política y organizativa que podía haber tenido la acción colectiva desde la esfera de las comunidades indígenas fue en muy raras ocasiones conducida por la FEI o la CEDOC. Históricamente las relaciones entre indígenas y Estado se definieron en las tramas de los poderes locales donde se requería la presencia de intermediarios en las negociaciones. Estos fueron los tinterillos después de 1854, cuando se suprimió el llamado Protector de indios, una institución colonial. El tinterillo es una figura que apareció insistentemente como mediador entre los indígenas y el Estado hasta muy entrado el siglo XX, pero que fue reemplazado por abogados que tenían mayor eficacia en el manejo de las relaciones con el Estado central.

Las movilizaciones y procesos de organización de los trabajadores rurales y comunidades campesinas en la Sierra ecuatoriana transcurrieron bajo cauces de negociación donde la violencia tendió a perder terreno después de la década de 1930. Los conflictos de trabajo tenían ya una relativa institucionalización enmarcada por la legislación laboral, mientras que los conflictos comunales estaban regulados por la Ley de Comunas. Todos estos conflictos se encontraban bajo la jurisdicción del Ministerio de Previsión Social. En este marco donde ya la represión directa había dejado de ser el principal medio de control de la conflictividad, sucedieron algunos casos de conflictos con desenlace violento en la década de 1950, tales como la disputa entre comunidades y la hacienda Leito (Tungurahua) en 1952, los conflictos laborales de las haciendas La Merced y Guachalá (Pichincha) en 1953 y 1954, respectivamente, y el conflicto entre una comunidad indígena y el Municipio de Otavalo en 1959.

Desde fines de la década de 1920, los rasgos más relevantes de las demandas y la acción colectiva desarrollada desde cauces organizativos por los campesinos y asalariados rurales de haciendas y plantaciones, situadas sobre todo en la cuenca del Guayas, estuvo signada por las acciones reivindicativas de finqueros y sembradores que se encontraban posesionados de tierras bajo relaciones de trabajo basadas en la renta en dinero y especie, y la redención de cultivos. Después de 1940, en los ingenios azucareros, en las haciendas y plantaciones bananeras emergieron organizaciones laborales de los trabajadores que utilizaron las disposiciones legales del Código del Trabajo. La Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral (FTAL), creada en 1954, tuvo una relativa presencia en el agro costeño. El condicionamiento de un mercado de trabajo capitalista alimentado por una oferta de trabajadores migrantes de la sierra y la costa había permitido la formación de organizaciones laborales con un relativo impacto y capacidad de negociación en ingenios azucareros y haciendas bananeras. Pero la presencia de modalidades de intermediación en la contratación laboral fue un serio obstáculo para la formación de sindicatos. No menos importantes fueron los mecanismos de violencia directa para evitar la sindicalización. A la separación entre trabajadores permanentes y temporales se unían las tensiones étnicas que impedían lazos de solidaridad horizontales. Entre los campesinos finqueros integrantes de organizaciones sindicales, sus mecanismos de acción fueron relativamente eficaces en mantener una capacidad de negociación y resistencia por su posesión de la tierra con un grado de control sobre la producción y vinculación mercantil.

Permanece como un tema de investigación aún no abordado la relación entre élites terratenientes y representación política. Osvaldo Hurtado sostuvo de manera tajante que el sistema de hacienda y las élites terratenientes habían dominado en el Estado y la política ecuatoriana contemporánea (1978, 55-65). Galo Plaza fue presidente del Ecuador entre 1948 y 1952, descendía de Leonidas Plaza Gutiérrez, presidente entre 1912 y 1916. Emilio Bonifaz era hijo de Neptalí Bonifaz, electo presidente en 1931, pero imposibilitado de ejercer el poder por el proceso de descalificación presidencial que ocasionó la Guerra de los Cuatro Días en 1932. La información sobre procesos electorales de los 50 y 60 muestra que frecuentemente los miembros de esas élites se encontraban en la dirección de los partidos liberal, conservador y velasquista. Y aunque podría no haber una relación directa entre terratenientes modernizadores y algún partido específico, probablemente la adscripción política respondía a lazos de naturaleza estamental.

## **La legislación sobre tenencia de la tierra entre 1927 y 1964**

La legislación relacionada con la tenencia de la tierra en el agro constituyó históricamente la definición de derechos de propiedad para los propietarios privados, las tierras municipales y estatales, y las tierras comunales. Estuvo condicionada de modo predominante por las disputas para definir las tierras de propiedad del Estado y las tierras de comunidad durante el último tercio del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. El Estado estableció desde 1875 una ley sobre terrenos baldíos que permitió, sobre todo, la colonización de tierras subtropicales y tropicales en el último tercio del siglo XIX. Sobre las tierras de comunidad, desde mediados del siglo XIX prosperó una tendencia hacia la desprotección de la propiedad de tierras de indígenas y campesinos; pero desde la década de 1920 se instaló, en cambio, una tendencia proteccionista de la propiedad comunal por influjo de corrientes reformistas e indigenistas.

La expropiación de las haciendas de las comunidades religiosas católicas mediante la Ley de Manos Muertas en 1908 fue un cambio en la estructura de la propiedad rural que amplió significativamente la propiedad estatal. Estas haciendas controlaban amplias zonas agrícolas en la sierra ecuatoriana. Estaban administradas por la Junta de Asistencia Social que las entregaba a arrendatarios pertenecientes a las élites terratenientes. Las interpretaciones de la revolución liberal que la han definido como un acontecimiento de raigambre popular tienen un hecho de difícil justificación, en el sentido de que no se hizo una reforma agraria sustentada en la distribución a los campesinos de estas tierras incautadas a la Iglesia católica.

La Ley de Patrimonio Territorial del Estado, expedida el 13 de octubre de 1927, inicialmente formalizó la protección a las comunidades indígenas y afirmó el control estatal sobre las tierras baldías. Al establecer claramente la definición de tierras estatales y municipales, también reconoció los derechos a tierras comunales y el registro de esas tierras; pero se delegó en los municipios la reglamentación del manejo de las tierras de comunidad. Esta ley contiene un principio centralizador en la definición legal de tierras de comunidad a discreción del Ministerio de Tierras Baldías y un mecanismo descentralizado de reglamentación en manos de los municipios. Este ministerio no fue creado como tal, pero las funciones relativas a tierras baldías fueron incorporadas al Ministerio de Previsión Social en 1928 como una sección administrativa. Después fueron asumidas por el Ministerio de Obras Públicas y Terrenos Baldíos en 1932; en tanto que los conflictos de tierras comunales fueron administrados por el Ministerio de Previsión Social desde fines de la década de 1920. Esta ley significó un paso

decisivo en la definición de una política protectora a las comunidades, alejándola de las concepciones tendientes a la privatización. La Constitución de 1929 reconoció las tierras de comunidad y la figura de las comunidades campesinas.

La Ley de Tierras Baldías de 1936 tenía una relación directa con la Ley de Patrimonio Territorial del Estado de 1927 y la antigua Ley de Tierras Baldías de 1875. En los considerandos, la Ley proclama fomentar la colonización y la inmigración, y “romper el latifundio para constituir la pequeña propiedad”; una afirmación que resulta exagerada. Esta ley estaba destinada a presionar a los poseedores de tierras baldías a legalizar sus posesiones. Se estipulaba que se podían conceder lotes entre 25 y 50 hectáreas y otras superficies hasta 200 hectáreas. Se dejaba abierta la posibilidad de hacer entregas de tierras fiscales de mayor amplitud. Las tierras debían ser cultivadas por lo menos en una cuarta parte, y si esto no se cumplía debían retornar a propiedad del Estado. También se podía expropiar fundos privados para fraccionarlos en zonas de colonización. Se establecía una distinción con tierras municipales y de comunidades. Los municipios podían tener adjudicaciones de tierras baldías. En este momento el Ministerio de Previsión y Tierras Baldías se hacía cargo de los procesos relativos a la adjudicación de tierras baldías (de acuerdo a la Ley expedida el 12 de mayo de 1936).

La Ley de Organización y Régimen de las Comunas (expedida el <sup>30</sup> de julio de <sup>1937</sup>) y el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas (expedido el <sup>7</sup> de diciembre de 1937) fueron medidas destinadas a reconocer la institución comunal (Rubio 1954, 88-96). La Ley de Comunas incorporó una cuestión que fue objeto de conflictos desde el siglo XIX, el arrendamiento y venta de tierras comunales. A diferencia de los decretos del siglo XIX que promovían el arrendamiento o enajenación de tierras comunales desde decisiones externas, estas pasaban a ser tomadas internamente por las comunas.

Con esta nueva legislación, las poblaciones indígenas y rurales fueron articuladas a la trama del Estado al situar a conglomerados de población dentro de la división político administrativa. Al establecerse un ámbito rural general sin especificar lo indígena, muchos grupos campesinos indígenas y no indígenas se acogieron a la figura de la comunidad en la Sierra y la Costa ecuatorianas, aunque esto implicaba la autoridad de tenientes políticos y jefes políticos que cumplían un papel de tutela y supervisión a las comunidades; este es un plano de sujeción a la autoridad delegada del poder ejecutivo del Estado central con las poblaciones rurales. Así mismo, los reglamentos particulares que regulan el funcionamiento de las comunas establecen detalladas normas del manejo de los recursos comunales donde hay cabida al derecho consuetudinario. La conformación de cabildos y unos límites territoriales en los que se ejerce autoridad, definían algo aproximado a un pequeño municipio rural. Todo el proceso anterior y

posterior a la expedición de la legislación sobre comunas, atañe a las comunidades libres, o sea, a aquellas que se encontraban fuera de las haciendas como territorios diferentes, sean o no disputados con estas.

Pero lo más importante en términos de la inserción institucional fue la capacidad de intervención que adquirió el Ministerio de Previsión Social para resolver los conflictos. En el Estatuto de las Comunidades Campesinas, se establecen las normas para resolver las controversias de los bienes de comunidad. Se formalizó entonces un tipo de intervención que ya había tenido vigencia desde la Ley de Patrimonio Territorial del Estado de 1927. Los litigios comunales se trasladaron de la jurisdicción de los juzgados civiles locales al Ministerio de Previsión Social, aunque se mantuvieron procedimientos establecidos en la legislación civil. Se abrió también la posibilidad de expropiación de tierras como lo prevé el Estatuto y en una Ley de Expropiaciones del año 1938.<sup>2</sup> Esta intervención centralizada sobre los conflictos de comunidades fue objetada por hacendados y comunidades, en tanto alteraba las prácticas locales de resolución de conflictos (M. Prieto 2004, 154). Esta injerencia del Ministerio, fue suprimida en 1939, pero se reimplantó nuevamente en 1944.

En 1954 se hizo una reforma a la Ley de Tierras Baldías, puesto que había múltiples conflictos generados por la interpretación de la Ley, ya sea por la apropiación privada de tierras fiscales o por controversias entre poseionarios. Así mismo, la formación de colonias a las que se hacía las adjudicaciones pretendía conducirlos al trabajo común y la cooperación. Esta reforma constituía también una amenaza de revertir al Estado tierras que no se hubieran cultivado. Propendía a una mayor centralización de la adjudicación de tierras baldías, dejando sin esa capacidad a los municipios. Reafirmaba la capacidad de otorgar tierras baldías al Ministerio de Economía. Se proponía, también, eliminar las acciones y sitios de montaña que fueron una forma tradicional de mostrar posesión, y se daba la potestad para que el Estado definiera títulos de propiedad. Para el Estado era muy importante fijar un mapa catastral que permitiera cobrar impuestos.

Durante el gobierno de Camilo Ponce (1956-1960), nuevamente se hizo evidente la antigua discusión sobre el destino de las haciendas del Estado que eran administradas por la Asistencia Pública, haciendas que fueron expropiadas a la Iglesia católica en 1908 y eran manejadas por arrendatarios. Desde los años 20 se hicieron propuestas para la división de estas propiedades. Especialmente en Cayambe, los huasipungueros desarrollaron acciones de protesta desde los años 30 y constituyeron organizaciones laborales en esas haciendas. Con un de-

2. Decreto Supremo No. 181, 29 de julio de 1938. Sobre ensanchamiento de cantones, parroquias, case-ríos y comunas.

creto en 1959, se facultaba la venta de estas tierras estatales y también se promovía la expropiación de predios rurales para parcelación y colonización. Los pagos deberían hacerse al contado. La institución encargada para estas acciones era el Instituto Nacional de Colonización creado en 1956.<sup>3</sup> Aunque una mayor intervención solo fue posible después de 1964.

La Ley de Reforma Agraria y Colonización, expedida el 11 de julio de 1964, (publicada el 23 de julio de 1964 en el *Registro Oficial* II, No. 297) incorporó muchos temas que ya se habían discutido en años anteriores por lo que se puede reconocer las huellas de la anterior legislación agraria. Se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) para ejecutar la Ley. La elaboración de la Ley fue encargada a una Comisión donde estaban representantes de las Cámaras de Agricultura, de instituciones estatales y organismos internacionales. En la exposición de motivos de esta ley, se menciona que era necesario llevar adelante una reforma agraria que termine con las formas anacrónicas de trabajo y reestructure la desigual tenencia de la tierra. Por otra parte, era además imperioso fomentar el incremento de la baja productividad agrícola resultante de una falta de impulso empresarial. Los objetivos básicos fueron la supresión del huasipungo y otras formas precarias, y la expansión de la frontera agrícola con el fomento a la colonización. Se seguía el principio de la función social de la propiedad como argumento jurídico a las intervenciones que llevaría adelante el IERAC. Un principio que ya se encontraba establecido desde la Constitución de 1929.

En la Ley se fijaron límites altos a la propiedad: 2.500 ha en la costa y 800 ha en la sierra. Se enunciaba la posibilidad de expropiaciones basadas en la presión demográfica, pero el criterio principal era el uso eficiente de la propiedad. No se hicieron consideraciones sobre las tierras de comunidades indígenas, pero sí sobre asentamientos indígenas tradicionales que habían recibido adjudicaciones de tierras. Se daba mayor valoración a las cooperativas y se proponía que las comunidades se transformaran en cooperativas. Las adjudicaciones de tierras resultantes de la supresión de las formas precapitalistas debían ser individuales. Los huasipungueros podían recibir en propiedad su lote de tierra como compensación por derechos laborales y, si mantenían la relación laboral con el propietario, podrían disponer del uso de los pastos y recursos de las haciendas por cinco años. Acerca de los finqueros y sembradores de las haciendas costeñas, se daba cuatro años de plazo para la intervención, previo el pago de los arrendamientos.

3. Antecedentes y texto del Decreto Ley de Emergencia por el cual se establece la forma de transferir los predios del Estado, administrados por la Junta de Asistencia Pública, con fines de colonización, Registro Oficial, 6 de julio de 1959: 7053-8.

La modalidad de los arrendamientos lojanos fue tratada brevemente, pero quedaban vigentes las relaciones de aparcería. Para los trabajadores agrícolas asalariados se establecía la incorporación al régimen de seguridad social. Se planteaba proseguir con la colonización de zonas tropicales y subtropicales impulsando la propiedad familiar, con esto se daba continuidad a las anteriores actividades del Instituto Nacional de Colonización. Adicionalmente, se facilitaba también las parcelaciones de iniciativa privada y el funcionamiento del mercado de tierra

## **La coyuntura política 1960-1964**

La reforma agraria de 1964 se gestó en la coyuntura 1960-1964 signada por una intensa inestabilidad política. Había concluido una fase de estabilidad política con la alternancia de gobiernos electos entre 1948 y 1960 con una significativa ampliación del electorado urbano y rural. Para que se produjera ese período de estabilidad política existieron las condiciones facilitadas por la Constitución de 1946, el entorno económico favorable que generó el ciclo bananero y la mayor intervención estatal en la economía. La inestabilidad política tenía su origen en la dificultad del velasquismo en 1960 de formar una coalición política con relativa capacidad de mantener políticas de gobierno y enfrentar una crisis de la balanza de pagos que afectó la ejecución de obras públicas. Además, la revolución cubana produjo una radicalización en la izquierda y en una tendencia del velasquismo, alimentando ímpetus insurreccionales. En este ambiente, la cuestión de la reforma agraria fue un ingrediente que emergió como un factor muy decisivo en las orientaciones de formaciones políticas y gremios.

La gran transformación desarrollista que inauguró Galo Plaza en su gobierno (1948- 1952) fue una circunstancia de fortalecimiento de la capacidad interventora del Estado que sería continuada por los gobiernos que le sucedieron. En el tercer gobierno de Velasco Ibarra (1952-1956) se mantuvieron los fundamentos de la acción estatal inaugurada por Plaza.

Acerca del velasquismo, Agustín Cueva (1988) nos presenta la visión más conocida; aunque todavía se carece de estudios sobre los períodos velasquistas posteriores a 1952, la biografía de Norris (2004) sobre Velasco Ibarra documenta muchos aspectos de las relaciones políticas del caudillo con las élites agroexportadoras y las formaciones políticas conservadoras entre 1940 y 1960. Una interpretación general sobre el velasquismo hasta 1960 podemos encontrarla en los escritos de Juan Maiguashca y Liisa North (1991).

Una institución clave, la Junta Nacional de Planificación, se fundó en 1954. Las bases sobre las que se edificó esta intervención estatal fueron el incremento

de la capacidad del Estado producto de la Revolución Juliana de 1925, y la generación de una legislación social desde la década de 1930.

Entre 1950 y 1962, el Ecuador pasó de una población de 3'202.757 a 4'476.007 habitantes. La población con residencia rural era ampliamente mayoritaria y disminuyó levemente del 71,5% al 64% en ese mismo intervalo. La Sierra era la región con mayor concentración demográfica; en 1950 agrupaba el 58% de la población, aunque en 1962 había descendido al 51%. La población de la Costa ascendió del 40,5% al 47,5% en el período mencionado. La Amazonía era una región con un bajo nivel de poblamiento: allí residía solamente el 1,5% de la población en 1950 y el 1,7% en 1962. Los mayores niveles de urbanización se expresaron en el crecimiento de Quito y Guayaquil como ciudades principales y una red de ciudades intermedias en la Sierra y la Costa. (CONADE-UNFPA 1987, 194-6).

El Censo Agropecuario de 1954 estableció una imagen general de alta concentración de la propiedad rural. El 0,4% de las explotaciones correspondientes a menos de 1.400 familias poseían más del 45% de las tierras agrícolas. En contraste, el 75% de unidades de explotación menores de 5 ha sostenían a más de 250.000 familias y ocupaban el 7% de la superficie (CIDA 1965, 16-7). Esta polarización entre latifundio y minifundio que expresaba la desigualdad en la distribución de la propiedad era mayor en la Sierra que en la Costa. Algunas provincias de la Sierra, entre otras, Carchi, Azuay y Tungurahua tenían una menor concentración de la propiedad. Además, por medio de la colonización y la fragmentación de la propiedad se había constituido un significativo estrato de medianos propietarios.

Puesto que el Censo se basó en un muestreo, solo estableció datos a escala provincial y registró de modo impreciso las tierras de comunidades indígenas y campesinas que habían consolidado su posesión desde los años 30. Con todo, la idea de la concentración de la propiedad rural se instaló en la opinión pública.

El diagnóstico de la CEPAL (1954) sobre la economía ecuatoriana, *El desarrollo económico del Ecuador*, estableció las coordenadas del nuevo ciclo de desarrollo agroexportador iniciado en 1948 con la exportación bananera. Quedaba atrás la época de crisis de la economía ecuatoriana de la década de 1920 cuando se produjo un colapso de las exportaciones de cacao, el principal producto de exportación. El panorama planteado por la CEPAL suponía la búsqueda de aquellos sectores de la economía que pudiesen conducir a un fortalecimiento de la economía exportadora. Se constataba que desde los años 30 se había generado una diversificación de las exportaciones agrícolas con nuevos productos tales como café, arroz y banano. Un caso particular constituía el de los sombreros

de paja toquilla, cuya exportación dinamizó a la provincia del Azuay, especialmente. La mayor parte del estudio está dedicado a la agricultura ecuatoriana con las dinámicas específicas de la producción dirigida al mercado internacional y al mercado interno, incluyendo análisis exhaustivos de productos con su potencial exportador.

La principal preocupación sobre la agricultura de la Sierra era su estancamiento, reflejado en bajos niveles de productividad y en las relaciones precapitalistas que constituían un fuerte obstáculo para los procesos de modernización, aunque se advertía la expansión de la ganadería lechera y débiles procesos de incorporación de tecnologías mecánicas y agroquímicas. Para la CEPAL, se presentaba un exceso de población en la Sierra frente a una menor población en la Costa, a pesar de los intensos procesos migratorios. La Amazonía fue considerada una “reserva” para el futuro y no formó parte del estudio.

El desarrollo de las exportaciones se pensó como una fuente de divisas que permitiría sustentar las importaciones de bienes de consumo y bienes de capital. La CEPAL constató los altos niveles de protección del sector industrial que había emprendido un débil proceso de sustitución de importaciones con algunos resultados en la industria textil, procesamiento de alimentos, fabricación de cueros y fármacos. No obstante, se trataba de un mercado interno de tamaño reducido. En tales circunstancias, la inversión extranjera no aparecía como un elemento propulsor de la industrialización.

Si bien la CEPAL no realizó un análisis del mercado de trabajo, estaba claro que se había producido un crecimiento de la demanda en las zonas productoras de la Costa, lo que requería trabajadores asalariados.

En diversos lugares del informe se menciona con insistencia al huasipungo como un tipo de relación laboral que obstaculizaba el desarrollo de la agricultura de la Sierra. Aunque también encontraron en la Costa sembradores de arroz vinculados a las haciendas con renta en especie, no se consideró este factor como un problema central, aunque se sugería su eliminación futura con la implantación de relaciones salariales en los campos arroceros.

Sobre los pequeños productores rurales no se expuso un tratamiento específico, aunque aparecieran mencionados en algunas secciones del estudio; por ejemplo, los pequeños productores costeños de café o algodón y los productores subtropicales de caña de azúcar. Podría decirse que había una invisibilidad de la pequeña producción rural dirigida al mercado interno; aunque el análisis de la producción de sombreros de paja toquilla topó un tema importante, el de los campesinos artesanos de Azuay y Cañar articulados a un sistema de exportación regional.

El sentido principal del informe era encontrar los mecanismos de impulso a la producción agrícola, principalmente a los productos con factibilidad de exportación. El camino a seguir exigía una ampliación de la frontera agrícola en las dos regiones, desmontando los bosques costeros y avanzando la frontera agraria hasta los páramos serranos.

La región de la Costa encierra inmensas posibilidades de desarrollo por dos vías: mediante la tala de bosques y el riego y mediante la introducción de la técnica en los cultivos existentes o por crearse. En la Sierra, solo caben el riego y el mejoramiento técnico; las posibilidades de extender la zona cultivada consistirían en la incorporación de los páramos actualmente dedicados a la ganadería extensiva (CEPAL 1954, 3).

El estudio de la CEPAL significó una constatación del momento desarrollista que tomó impulso con el gobierno de Galo Plaza. Se había engendrado una intervención del Estado a través de políticas de crédito, asistencia técnica limitada, subsidios a exportaciones, aranceles protectores a la industria y, sobre todo, una fuerte inversión pública que se expresaba en la construcción de carreteras. Sin embargo, persistía la amplia desarticulación entre la Sierra y la Costa y un espíritu localista que impedía una mayor integración nacional.

La lenta expansión del sistema escolar y la promoción de la alfabetización incidieron en el crecimiento de la población alfabetizada. Esto produjo un aumento de la participación electoral que a mediados del siglo XX coincidió con impulsos hacia cambios socioeconómicos y un proceso de urbanización. Entre 1948 y 1960, la proporción de votantes creció del 16% al 24% de la población con un sustancial incremento del electorado costero (Quintero y Silva 1991, 148). Esta dimensión del electorado no era muy distinta de la que existía en otros países de América Latina para el mismo período.

El Estado, además, ingresó en un proceso de redefinición de las relaciones centro-periferia, con el reconocimiento de la figura del Alcalde municipal en 1946 y la nueva institucionalidad de los consejos provinciales desde 1949. La creación de una autoridad electa en las capitales de provincia y de una instancia de representación provincial del poder incidió en la creación de un espacio para el surgimiento de liderazgos políticos locales como producto de las disposiciones de la Constitución de 1946. Esto se articuló a un parlamento bicameral donde también se conservó una representación corporativa a través de los senadores funcionales.

A escala local, las orientaciones políticas se dirimían en una polarización predominante entre conservadores y liberales, y una parcial incidencia de la izquierda en el electorado. El velasquismo tenía reducidos impactos en la configuración de la representación en los municipios y consejos provinciales. Más bien,

a lo largo de la década del 50, surgieron liderazgos políticos locales urbanos con sus propias particularidades; esto sucedió –por ejemplo– en Ambato (Sancho 2012), en Loja aparecieron nuevos liderazgos opuestos al dominio aristocrático (Fauroux 1983, 235-53) y en Esmeraldas. En Guayaquil se produjo una disputa entre el liderazgo cefepista y velasquista.

La redefinición de las relaciones centro-periferia se tradujo también en una nueva institucionalidad estatal a nivel regional: se crearon aparatos de desarrollo regional y corporaciones con competencias específicas, las denominadas instituciones autónomas proliferaron en los 50 y 60. Los aparatos regionales más importantes fueron el Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona-Santiago (CREA), fundado en 1958, y el Centro de Reconversión de Manabí (CRM), creado en 1962, que permitían transferir recursos del Estado central a la regiones, y fortalecían a élites regionales. Estos cambios institucionales tenían siempre conflictos con la visión centralizadora de Velasco Ibarra, puesto que consideraba que el Estado debía concentrarse en las funciones de seguridad, educación y salud para evitar una actividad estatal dispersa.

En los espacios rurales de la sierra predominaba un régimen gamonal de poder, como una forma despótica y patrimonial sustentada en la hacienda y en la dominación étnica. Esta forma de dominación se encontraba en un parcial cuestionamiento por la intervención del sindicalismo rural, el indigenismo y la misma expansión de la actividad del Estado central. Es así que en los años 50 emerge con mayor visibilidad el tema de la reforma agraria.

El vicepresidente Abel Gilbert presentó en 1950 un proyecto de Ley de Reforma Agraria que, fundamentalmente, era de colonización, y estaba dirigido a la región costeña. Consideraba que era esencial el poblamiento de zonas deshabitadas y la creación de “núcleos” agrarios concentrados en “células” agrarias que darían lugar a “ciudadelas” que serían la base donde se agruparían los pobladores rurales para articularlos piramidalmente. Se excluía de una posible expropiación a las tierras cultivadas totalmente, aquellas con ganadería y mecanización, y reservas de tierras agrícolas a ser ocupadas. Esta sería también una manera de trasladar la población excedente desde las zonas urbanas al agro (“El Vicepresidente Gilbert hace declaraciones...” 1950, 4).

Otro proyecto fue propuesto por el senador socialista Colón Serrano quien planteaba establecer una Comisión Agraria Nacional que sería la institución ejecutora de la reforma agraria. Igualmente, insiste en la colonización pero no menciona las tierras comunales. Se plantea la posibilidad de expropiación a tierras de más de 200 hectáreas que no tengan utilidad pública. Se da un mayor énfasis a las cooperativas como organización. Se hacía consideraciones de Sierra y Costa como regiones diferenciadas. Era un proyecto de naturaleza *farmer* (“Ley de

dotación de tierras...” 1950). Estos dos proyectos resaltan que la idea dominante de cambio agrario provenía de la colonización, un hecho que se había incrementado de manera espontánea con el ciclo bananero y la expansión de la red vial.

En la campaña electoral de 1956, Camilo Ponce enunció la posibilidad de la parcelación de las haciendas de la Asistencia Social y el impulso a la colonización, y el candidato liberal Raúl Clemente Huerta también se refirió a la necesidad de hacer una reforma agraria en los latifundios del Estado.

En su mensaje de posesión de 1956, Ponce dijo que haría una “razonable” reforma agraria con lo que quitaría “a los revolucionarios dialécticos pretextos para sus andanzas [...] voy a extinguir el gamonalismo, el feudalismo y el latifundismo” (Ponce 1956, 8). En 1958 efectuó consideraciones sobre indios y montubios que podrían ser transformados en “elementos cultos, productores y consumidores a la vez, incorporados a la vida corriente y a la conciencia de la Nacionalidad”. Aspiraba a la conformación de una clase media rural afectando una situación “semicolonial” (55). Al concluir su mandato en 1960, afirmó que la solución no pasaba por la parcelación de grandes propiedades. “Tomar un gran predio agrícola extenso y en plena producción, para dividirlo y subdividirlo en parcelas y no en unidades económicas que desempeñan una función social no es reforma agraria” (Ponce 1960).

Dos acontecimientos que ocurrieron en 1959 motivaron una fuerte crítica al gobierno de Ponce: los sucesos de enero en San Pablo del Lago y la protesta urbana del 2 y 3 de junio en Guayaquil. En San Pablo, la represión contra los comuneros opuestos a la construcción de un hotel en tierras disputadas por ellos con el Municipio de Otavalo dejó 5 indígenas muertos. Los disturbios de Guayaquil fueron la consecuencia de un hecho que pasó en Portoviejo el 28 de mayo cuando un conscripto se suicidó y la población linchó a un oficial del ejército a quien se consideró responsable del suicidio. La movilización estudiantil guayaquileña del 1 de junio buscaba solidarizarse con los estudiantes de Manabí, pero la policía cometió el error de reprimir. El 3 de junio, los actos de protesta concluyeron en actos de violencia y saqueo de locales comerciales que fueron frenados con una drástica intervención militar. Se reconocieron públicamente más de 17 muertos y 80 heridos. Fue declarado el estado de emergencia pero surgió la leyenda de que la intervención militar había sido necesaria para detener el supuesto control que la delincuencia había logrado de la ciudad. Hubo más de 400 detenidos, y en el curso de los juicios que condujeron las autoridades militares, se demostró que la mayoría de los apesados eran trabajadores y pequeños comerciantes sin antecedentes penales (véase *El Universo* y *El Telégrafo* de junio de 1959).

En la campaña electoral de 1960, Velasco incorporó la reforma agraria a sus ofertas poniéndose a tono con los vientos reformistas y el creciente males-

tar rural. El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 se expresó en una radicalización de la izquierda y en los temores de conservadores y liberales; entre los velasquistas y nacionalistas se producían también efectos de adhesión a la revolución cubana. La pronta definición de Cuba con el camino socialista situó el tema dentro de la confrontación de la guerra fría. La política norteamericana de la “Alianza para el Progreso” formulada en marzo de 1961 era una respuesta a la Revolución Cubana e incluía la necesidad de emprender programas de reforma agraria para neutralizar las movilizaciones campesinas.

El tema de la reforma agraria ya se había hecho presente durante el gobierno de Ponce con un decreto en 1959 que proponía, sobre todo, una intervención limitada en tierras de la Asistencia Pública. La Junta de Planificación también se había pronunciado acerca de la necesidad de una reforma agraria. Este tema no fue dominante durante la campaña electoral de 1960, pero estuvo enunciado por todos los candidatos. La creación del Instituto de Colonización en 1956 indicaba ya una tendencia en la acción estatal orientada a legalizar tierras baldías crecientemente incorporadas en las zonas subtropicales y en la costa ecuatoriana mediante colonización espontánea.

En las elecciones de 1960 participaron como candidatos: Velasco Ibarra, auspiciado por la Federación Velasquista; Galo Plaza, patrocinado por una coalición de liberales, independientes y la facción reformista del Partido Socialista; Antonio Parra, por la Unión Anticonservadora, una alianza de la corriente radical del Partido Socialista, el Partido Comunista y CFP, y Gonzalo Cordero, respaldado por una alianza conservadora. La campaña electoral de 1960 estuvo concentrada en la disputa entre Velasco Ibarra y Plaza (Abad 1960, 55-60; Norris 2004, 267-77). El contundente triunfo de Velasco con el 48% de los votos se sustentó en una amplia votación costeña. En esa campaña, Velasco situó ocasionalmente en sus discursos el tema de la reforma agraria con un enfoque moral, pero adquirió más importancia la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro como reivindicación nacionalista ante el Perú. La alianza que la izquierda había realizado con CFP no se tradujo en un resultado electoral consistente, puesto que Parra solo alcanzó el 5% de la votación. El Partido Socialista se había fracturado ya en 1958, con dos facciones que se disputaban la representación pública, y CFP también se hallaba en una crisis interna. Cordero obtuvo una significativa votación que revelaba, además, la persistencia de los bastiones electorales conservadores en la sierra central y la sierra sur.

Durante el primer año del gobierno de Velasco Ibarra, por una parte, se mantuvo la continuidad de la política colonizadora y, por otra, fue creada en 1961 una Comisión encargada de presentar un anteproyecto de ley de reforma agraria. Esta Comisión estuvo constituida por representantes de instituciones estatales, orga-

nismos internacionales y delegados de los gremios terratenientes, sin incorporar delegados de gremios laborales o campesinos (Barsky 1984, 142).

En febrero de 1961 ocurrió un evento movilizador que cubrió algunas haciendas de Columbe, una parroquia de Chimborazo, hacia donde se había extendido la acción de la FEI. En esta movilización, los indígenas se tomaron la hacienda Columbe Grande y luego rodearon el pueblo de Columbe el 2 de febrero de 1961. Otras haciendas que estaban implicadas en la movilización fueron El Molino, Sablog y Sablog Grande que ya habían tenido demandas laborales anteriores. La policía enviada a reprimir causó dos muertos entre los indígenas, Pedro Guamán y Basilio Huaraca, y varios heridos. Pero después, un destacamento del ejército se instaló en una de las haciendas para disuadir otros posibles actos de protesta. Más de 60 indígenas fueron encarcelados. El sacudón que produjo este levantamiento trajo la presencia directa de Velasco Ibarra a la ciudad de Riobamba. En la gobernación de la provincia estuvieron presentes los dueños de las haciendas afectadas por la movilización, los dirigentes del PCE y la FEI, el gobernador y Velasco Ibarra. Las expresiones de este último fueron que “para mejorar la situación económica del campesinado se debe ir a la Reforma Agraria, pero sin crear pavor a los productores, porque perjudicaría la producción nacional” (“Que se solucione...” 1961). Pero los terratenientes demandaban medidas tendientes a controlar las movilizaciones. Según Philip Agee, había un clima de temor entre los hacendados puesto que “este tipo de disturbios asustan mucho a los terratenientes. Si los disturbios se les escaparan de las manos y se extendieran, cualquiera sabe dónde podrían acabar. Tal vez en el mismísimo palacio presidencial” (1979, 168). Una movilización de alcance local había derivado en un efecto político que llegó a la intervención *in situ* de Velasco Ibarra.

El Instituto Nacional de Colonización (INC), creado en 1956 como una dependencia del Ministerio de Fomento, era un aparato que intervenía en la legalización de tierras en zonas de colonización. Teodoro Crespo –su director en 1960– consideraba que era suficiente aplicar la legislación de tierras baldías ya existente y no era necesario realizar una reforma agraria, bastaba repartir las tierras de la Asistencia Pública y afectar tierras privadas selectivamente (1961, 31). Propuso implantar una colonización dirigida que concluyera en el desarrollo de una agricultura de pequeños y medianos propietarios. Se podía desplazar a población urbana de bajos ingresos y clases medias al campo con lo que disminuiría la población sobrante en las ciudades.

La gestión de Velasco Ibarra duró apenas 15 meses y estuvo caracterizada por una fuerte oposición en el Congreso y el afloramiento de demandas laborales, campesinas y reivindicaciones locales. Una crisis de las exportaciones motivó una política devaluatoria y medidas impositivas que produjeron un inten-

so malestar. En el Congreso se había fortalecido una oposición de derecha y los gremios de importadores cuestionaban su mandato. Un paro de trabajadores en octubre de 1961 fue el preludio de su caída en noviembre de 1961 y su reemplazo por Carlos Julio Arosemena Monroy, el vicepresidente que estaba apoyado por una heteróclita coalición de partidos y por las Fuerzas Armadas. Arosemena provenía de las élites guayaquileñas adherentes al velasquismo y fue ministro de Defensa en el tercer gobierno de Velasco. Adoptó posturas nacionalistas y se negó inicialmente a la ruptura de relaciones con Cuba.

Apenas iniciado el gobierno de Arosemena, el 16 de diciembre de 1961, ocurrió una manifestación de más de 10.000 indígenas que recorrió las calles céntricas de Quito. Arosemena que había dado su apoyo a la manifestación, se unió a los manifestantes y prometió en el acto público la pronta presentación de un decreto sobre la reforma agraria. Esta manifestación era un evento público organizado por la Comisión Campesina del Partido Comunista (PC). La marcha recorrió las calles de Quito desde Chimbacalle hasta la Plaza Bolívar donde se instaló una tribuna para los oradores. Así como Arosemena Monroy legitimaba la manifestación con su presencia, el día anterior había estado en Latacunga en un evento de los Centros agrícolas a los que ofreció apoyo en sus aspiraciones. En un comunicado, la Cámara de Agricultura de la Primera Zona proclamó que se debe dar solución al tema del huasipungo, pero desechando la presencia de los “agitadores políticos que toman la bandera de la reforma agraria con fines preconcebidos de alteración del orden público”. (*El Comercio* 16 de diciembre de 1961, 18). Un repertorio de acción colectiva que había sido propio de los estudiantes y del sindicalismo urbano era utilizado por los indígenas para exponer públicamente sus demandas. En 1959, una manifestación pública programada por la FEI para dirigirse al Congreso con unas peticiones fue impedida por la intervención policial.

En un extenso reportaje, *El Comercio* indicó que los manifestantes expresaron en quichua y español sus demandas alentados por los activistas de la FEI, pero destacó también la presencia de mujeres indígenas que marchaban de manera silenciosa. En su intervención, el joven dirigente de la FEI Miguel Lechón planteó reivindicaciones agrarias junto a demandas relativas a la ampliación del consumo y la expansión de los servicios públicos. Carlos Julio Arosemena prometió en su discurso que enviaría pronto un proyecto de reforma agraria y aprovechó para proclamar su lealtad, tanto a Estados Unidos como a la Unión Soviética, respondiendo al espíritu izquierdista de la marcha puesto que también entre los manifestantes estaban miembros de URJE y de los partidos de izquierda. *El Comercio* afirmó que la marcha indígena había sido una evidencia de la necesidad de emprender en un proceso de redención y civilización de la “raza indíge-

na” con una reforma agraria que no provoque convulsiones (“El problema indígena” 1961, 4).<sup>4</sup> Un punto de vista que había sido sostenido reiteradamente por ese diario desde los años 50.

Arosemena también asistió el 17 de diciembre en Milagro al II Congreso de la FTAL. Ante Pedro Saad, el Secretario General del PC que participaba en el evento, proclamó que no era comunista. La FEI se reunió después de la marcha en un Congreso entre el 16 y 18 de diciembre.

Entre el anteproyecto que elaboró una comisión, bajo el encargo de Velasco Ibarra, y el proyecto de Arosemena se encontraban diferencias en el sentido de que el primero mantenía el acceso de los huasipungueros a las tierras de pastoreo y otros recursos, mientras el segundo eliminaba ese acceso y ponía limitaciones a las superficies a las que podían acceder los campesinos. En los dos proyectos no se había contemplado la situación de los “arrimados” lojanos ni la de los finqueros y sembradores costeños. Podía parecer sorprendente que el proyecto de reforma de Arosemena sea más proclive a las ideas que manejaba la Cámara de Agricultura de la Primera Zona (Barsky 1984, 130-3).

El impacto que había dejado la marcha campesina de diciembre de 1961 en Quito, junto al incremento de la conflictividad rural se revelaría en las ideas vertidas durante la Asamblea Regional de Agricultores de la Sierra y Oriente reunida entre el 19 y el 21 de enero de 1962. Marco Tulio González, el principal representante político y gremial de los terratenientes de la Sierra norte, expresó su preocupación por el clima creciente de movilización en el agro y Galo Plaza se pronunció por la eliminación del huasipungo, pero los terratenientes del centro y sur de la Sierra estaban opuestos a su eliminación (Asamblea Regional de Agricultores de la Sierra y Oriente 1962).

Ya en 1962, el tema de la reforma agraria había tomado el curso dominante sobre la supresión del huasipungo y los puntos en debate de los proyectos de ley que aparecieron en la discusión pública giraban en torno a la manera de realizar los pagos y las compensaciones derivadas de la aplicación de la legislación laboral. Una cuestión relevante que surgió en la discusión de los proyectos de ley fue los límites a la propiedad.

Entre 1959 y 1963 se produjeron 155 conflictos laborales en el agro serrano y costeño. Estos conflictos se desarrollaron en haciendas de la sierra, haciendas bananeras e ingenios azucareros de la costa. En el caso de los huasipungueros,

4. Las manifestaciones públicas son eventos políticos que evidencian un juego complejo entre la representación y la delegación política de los manifestantes. Los medios proyectan una imagen que se procesa en los espacios de poder. Adicionalmente, se tornan en un ingrediente de la opinión pública. Véase Patrick Champagne 2002, 183-185.

sus demandas implicaban mejoras salariales y una mejor posición en el manejo de sus tierras en posesión ante los desalojos que promovían los propietarios. Los conflictos en las haciendas bananeras comprendían el mejoramiento en la contratación laboral y salarios, incluyendo eventualmente demandas de tierra.

El proyecto elaborado por el Partido Liberal en abril de 1962 ponía énfasis en la colonización, con límites a la expropiación de 100 ha en la sierra y 200 ha en la costa y una baja posibilidad de expropiación a tierras de mayor extensión. Los pagos de los terrenos expropiados para los precaristas debían hacerse en dinero (Barsky 1984, 146-7). Este proyecto fue apoyado por la Cámara de Agricultura de la Primera Zona. Otro proyecto del bloque centro derechista del congreso no establecía límites a la propiedad, no había mayor exigencia sobre tierras no cultivadas en las haciendas y se proponía liquidar los huasipungos a precios de mercado (148-9). Este proyecto también era proclive a los terratenientes.

En 1962, el proyecto de una Comisión de la Cámara de diputados tenía un contenido modernizante destinado a favorecer a las haciendas y plantaciones de la costa con criterios que hacían inviable una intervención de reforma y no decía nada sobre la supresión del huasipungo. El proyecto elaborado por el gobierno de Arosemena estaba destinado a favorecer a los sectores más modernos. Ponía límites parciales de propiedad a 600 ha y no era favorable a los precaristas. La Junta Nacional de Planificación presentó su opinión sobre los límites a la propiedad. Se propuso que la extensión de la propiedad debía ser 600 ha en la sierra y 800 ha en la costa (Abad 1970, 100-1).

El Proyecto de supresión del huasipungo presentado por el diputado Alfredo Pérez Guerrero, en septiembre de 1962, declaraba abolidas todas las formas de renta en trabajo y especie en la sierra y la costa, pero realmente su contenido estaba concentrado en el huasipungo. Las tierras serían expropiadas con un pago equivalente a los fondos de reserva y deudas a los trabajadores. El resto sería cubierto por el Estado con el pago en un plazo de veinte años. No serían expropiadas más allá del 20% de las tierras de los fundos (“Cámara de diputados discutió...” 1962). La discusión de este proyecto coincidió con la presencia en el Congreso de una delegación de indígenas salasacas quienes expusieron su conflicto que había producido 13 muertos en agosto de 1962. En esos mismos días también se discutió en el Congreso el conflicto laboral de los jornaleros del ingenio San Carlos, desarrollado como una intensa huelga.

A comienzos de julio de 1963, pocos días antes del golpe de Estado militar, el Consejo Nacional de Economía presentó un proyecto donde se establecía una tabla para posibles expropiaciones en una escala que iba de 100 a 3.700 hectáreas de acuerdo a los niveles del uso de las tierras agrícolas y un pago con bonos del Estado. Los gremios terratenientes de la costa objetaron estos límites a la

propiedad y pedían que más bien se formulara una política de fomento agrícola (*El Comercio* 2 y 3 de julio de 1963).

No está claro el peso que tenían las élites terratenientes más modernizantes durante la discusión de la reforma agraria puesto que los pronunciamientos públicos gremiales adoptaron el punto de vista de todas las élites que estaban abocadas a una reforma agraria inevitable. El problema era la dirección que se podía dar a los cambios.

Si bien la izquierda y las organizaciones de trabajadores expusieron planteamientos sobre la reforma agraria, particularmente en un Congreso de la FEI y otro de la FTAL, esto no se tradujo en proyectos de ley presentados a discusión en el Congreso. Lo que también se debía a la poca presencia de representantes de la izquierda en el parlamento ecuatoriano.

Las ideas sobre el agro ecuatoriano fueron expuestas por Pedro Saad en “La cuestión agraria” (1960). Según Saad, el cambio en el agro ecuatoriano suponía una confrontación con el imperialismo y la feudalidad que serían los dos obstáculos mayores para la liberación nacional. Cuando menciona las cifras del Censo Agropecuario de 1954, percibe la concentración de la propiedad y además establece la presencia de las empresas extranjeras en la producción bananera. Todo esto en el marco de un débil desarrollo industrial. Además, existían muchas tierras sin cultivar y con un escaso desarrollo tecnológico evidenciado en la baja mecanización de la agricultura. El ejemplo más claro de las relaciones semif feudales sería el de los huasipungueros con bajos salarios y una cruda explotación. La población indígena, en cambio, expresaba una cuestión nacional junto a una organización de tipo comunal que se hallaba en descomposición.

La comunidad india en el Ecuador está siendo golpeada sistemáticamente desde la época de la colonia y a través de todo el proceso de la República. La desintegración de la comunidad es una desintegración creciente. Hoy ya no se trata de comunidades completas como fueron en la época precolonial, se trata de restos de comunidades. Estas comunidades han sido golpeadas por el latifundio creciente, que les ha ido arrebatando sus tierras (Saad 1974, 9).

En la Costa ecuatoriana, en contraste, se producía el desarrollo del trabajo asalariado en la agricultura de exportación y persistían formas de renta en dinero y especie en determinados cultivos. Saad evaluaba que en el conjunto del agro ecuatoriano pesaban más las formas feudales de producción que las formas capitalistas. Todo esto se expresaba en bajos niveles de ingreso y malas condiciones de vida, por lo que la reforma agraria aparecía como la única solución para eliminar las sobrevivencias feudales, permitir la industrialización y el desarrollo del mercado interno, a pesar de que existía una burguesía industrial que mante-

nía lazos con sectores feudales. La cuestión de los empresarios agrícolas asomaba como un antagonismo con las empresas exportadoras de banano dominadas por el capital extranjero, lo que se presentaba para Saad como una contradicción principal, siendo secundaria la confrontación entre capital y trabajo agrícola nacional. Resultaba importante la apertura del mercado en los países socialistas para dejar de depender del mercado norteamericano. Estas afirmaciones dejaban un espacio para las alianzas con los agroexportadores nacionales.

La propuesta de reforma agraria que enfatizaba Saad era entregar los huasipungos en propiedad a los huasipungueros de las haciendas de la sierra, conservar las comunidades indígenas y realizar una redistribución de la tierra de las empresas extranjeras en la costa ecuatoriana. En cuanto a la colonización, pensaba que esa era una manera de eludir la distribución de la tierra.

Siguiendo las ideas de Lenin y Mao Tse Tung, Pedro Saad desarrolló el argumento sobre la alianza obrero-campesina insistiendo en los rezagos feudales que caracterizaban al Ecuador y su diagnóstico del atraso tecnológico del agro ecuatoriano (379). La ausencia de derechos laborales de los asalariados agrícolas sería también una muestra de “restos feudales”. La noción de la alianza obrero-campesina surge como el eje central del proceso antiimperialista, antifeudal y democrático en el cual existen los intereses particulares de la clase obrera y el campesinado, un planteamiento ya surgido en los años 30. Para la clase obrera, la participación en la revolución viene dada por ser la clase destinada a cambiar la sociedad capitalista en cuanto cumple una misión histórica y también porque al producirse una transformación agraria habrá un mayor desarrollo industrial producto del desarrollo del mercado interior, mientras que el campesinado con la reforma agraria eliminará los rezagos feudales. El autor concibe a los campesinos, sujetos a los sistemas de hacienda en la Sierra y la Costa, como semiproletarios. De allí que los huasipungueros podían ser definidos como semiproletarios. El programa de transformaciones agrarias incluye la eliminación del latifundio, aunque proponía mantener los límites de la propiedad en 300 hectáreas en la costa y sin precisar estos límites en la sierra. Se planteaba, además, un amplio repertorio de medidas destinadas a otros sectores de campesinos y pequeños propietarios. En todo caso, lo central era el papel de vanguardia de la clase obrera a través del partido comunista como expresión de esa vanguardia. Sin embargo, sostuvo que el estado de la organización de los campesinos a través de la FEI y la FTAL se encontraba en crisis, a pesar de que se vivía un auge de las movilizaciones campesinas y de trabajadores agrícolas. Igualmente, sostenía que existía debilidad del partido entre los indígenas porque no se disponía de células y se dependía excesivamente del liderazgo de los “cabecillas” indígenas (422-3).

Manuel Agustín Aguirre, como representante de la corriente radical del Partido Socialista Ecuatoriano, sostenía que era necesario llevar adelante una reforma agraria que afectara el monopolio terrateniente. Su diagnóstico insistía en los bajos niveles de productividad y mecanización de la agricultura ecuatoriana, trabada en su desarrollo por la vigencia de relaciones de producción atrasadas. Las relaciones de trabajo en las que estaban inmersos indios y montubios eran “semifeudales y aun semiesclavistas”. En los latifundios, había un bajo nivel de monetización. “una economía verdaderamente de trueque, con la que se mantiene un gran sector del campesinado, al margen de la moneda, del mercado de productos y el desarrollo capitalista” (Aguirre 1973 [1960], 35-55). Constató la polarización latifundio-minifundio que había establecido el Censo Agropecuario de 1954. Señaló que la colonización debería ser complementaria a la reforma agraria.

*El yugo feudal* de Jaime Galarza Zabala (1962), un joven intelectual del PC, fue un libro que con un lenguaje beligerante denunciaba la situación agraria. La historia del Ecuador era pensada como una historia del feudalismo que había atravesado todas las épocas desde la conquista española. Las relaciones de trabajo en la sierra y la costa se concebían como feudales. En la sierra, sobre todo, insistía en la opresión gamonal y la extorsión a los huasipungueros. Fundamentado en los datos del Censo Agropecuario de 1954, una parte central de su denuncia exponía un listado de las tierras de la Iglesia registradas en los catastros de propiedad. Recalcó el papel explotador de la Iglesia hacia los campesinos. En la costa expuso la penetración del imperialismo en la agricultura. Otros datos servían para ilustrar las malas condiciones de vida en el campo y en la ciudad. Proponía una reforma agraria con un límite a la propiedad de 400 ha en la Costa, entregar los huasipungos en propiedad, restituir tierras a las comunidades indígenas y la posibilidad de estatizar ingenios y haciendas azucareras (112-6). Apelando a una amplia alianza popular con las clases medias y los trabajadores, llamaba a una insurrección armada que liquidara la alianza feudal imperialista.

La Carta Pastoral de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana de 1963 recogió los argumentos de la Encíclica *Mater et magistra* del papa Juan XXIII, mencionando que era necesario afectar la propiedad, pero evitando una excesiva intervención estatal. Afirmaba que “La redistribución es indispensable. Pero una solución mucho más eficaz de los problemas agrarios habrá de venir de la colonización” (“Episcopado ecuatoriano reclama...” 1963). La misma Iglesia católica había acumulado propiedades en la sierra ecuatoriana, lo que no escapaba a los ojos de los críticos de izquierda y por eso, desde 1965 emprenderá en el traspaso de una parte de sus haciendas a los campesinos. Cuando ya se expidió la Ley de Reforma Agraria de 1964, la Iglesia católica da su aceptación a la ley,

reiterando la necesidad de eliminar definitivamente el huasipungo, incentivar la agricultura familiar pero reconociendo el desarrollo de la empresa moderna. Las consideraciones para afectar las haciendas debían basarse en la función social de la propiedad (véase Carta Pastoral del Episcopado Ecuatoriano (1964) en Marichán 1986, 367-72).

Arosemena se encontraba atrapado entre la presión organizada que movilizaba la izquierda en el agro y las ciudades y la necesidad de dar respuestas a la propuesta de la Alianza para el Progreso. La coalición de apoyo a su gobierno estaba constituida por CFP, PSE, corrientes nacionalistas y liberales independientes. Mientras que la oposición estaba dirigida por el partido conservador y ARNE. Dice Abad que “ciertos sectores de la derecha veían en él a un comunista y la izquierda radical lo consideraba un oligarca” (82). El tema neurálgico, la ruptura de relaciones con Cuba demandada por la derecha, finalmente ocurrió el 2 de abril de 1962. A comienzos de abril, el intento de URJE por iniciar un movimiento guerrillero en Santo Domingo de los Colorados fue rápidamente desarticulado y capturados los insurrectos entre los que se encontraban miembros de la comisión campesina del PC; la fallida guerrilla del Toachi fue abortada apenas se estaba instalando y evidenció la improvisación del proyecto guerrillero (Villamizar 1994, 38-45). Arosemena, en un viaje en junio de 1962, se comprometió ante los Estados Unidos a realizar el programa reformista que incluía la reforma agraria. La coalición política de apoyo a Arosemena se desarticuló en septiembre de 1962 y en el nuevo gabinete ministerial se hallaban representantes del placismo y las élites costeñas.

Aunque el año 1962 fue particularmente intenso en conflictos laborales y huelgas en el agro y la ciudad, otros hechos que ocurrieron en el campo manifestaron signos de violencia protagonizados por campesinos indígenas y mestizos. Se había proyectado la realización de un censo agropecuario para mayo de ese año, pero este solo pudo llevarse adelante de modo limitado en pocas provincias por una activa oposición. En algunos lugares ocurrieron actos de violencia que incluso terminaron en el linchamiento de los enumeradores del censo (Abad, 102-103). La mayoría de estos episodios sucedieron en la sierra central y sur, y algunas de sus víctimas fueron profesores. Uno de los eventos más impactantes fue el linchamiento de un médico y un trabajador social de la Misión Andina en un pueblo de Azuay a comienzos de octubre. (“Indios de San Cristóbal incineraron...”. 1962). En la provincia costeña de Manabí, se produjo entre agosto y octubre una violenta intervención del Batallón “Febres Cordero” del ejército con el objeto de liquidar las bandas rurales relacionadas con el cuatrismo y el contrabando de aguardiente (acerca de la violencia rural en Manabí a comienzos de los años 60, véase De la Fuente y Cedeño Saltos 2002).

En la alta oficialidad de las fuerzas armadas ecuatorianas se incubó de manera creciente, desde 1961, la idea de la amenaza “comunista”, percibida como la posibilidad de destrucción del ejército por parte de movilizaciones radicales. En marzo de 1962, un batallón del Ejército se insurreccionó en Cuenca llamando al derrocamiento del gobierno de Arosemena. Como señala John Fitch, la CIA había establecido una importante relación con mandos militares –donde predominaban tendencias de derecha– que estaban dispuestos a dar término al gobierno de Arosemena (1977, 118-20). La intervención de Estados Unidos en la coyuntura que gestó la dictadura militar de 1963-1966, fue expuesta en el libro de Philip Agee, un exagente de la CIA, quien escribió sus memorias sobre las acciones de ese aparato de inteligencia desarrolladas en Ecuador, Uruguay y México durante los primeros años de la década del 60 (1979). Este hecho real, sin embargo, debe ser situado en los actores políticos que operaron en el período de la Junta Militar. La estructuración de la política económica adquirió un sesgo industrialista y prominentes personajes identificados con el “placismo” ocuparon puestos ministeriales claves durante la dictadura militar.

El golpe militar del 11 de julio de 1963 (Atkins 1974, 94-115) forma parte del ciclo de golpes militares de los años 60 –entre los que estaban el de Perú en 1962, el de Brasil en 1964 y el de Argentina en 1966– que terminaron temporalmente con los gobiernos civiles. Estos golpes de Estado que tenían una naturaleza de intervención institucional de las fuerzas armadas, pertenecen a una circunstancia política desencadenada por la revolución cubana que produjo movilizaciones populares y movimientos guerrilleros en toda América Latina a lo largo de la década de 1960. Entre los militares predominaban ideas de contrainsurgencia. Pero las manifiestas posiciones anticomunistas de los militares se debían encuadrar también en las propuestas reformistas de la Alianza para el Progreso. El análisis de O'Donnell sobre las intervenciones militares de los años 60 en Argentina y Brasil argumenta que esos gobiernos militares significaron una continuidad en la política económica y una represión moderada a los movimientos populares, aunque la amenaza de movilización fue más intensa en Brasil durante el gobierno de Goulart, con la activación del estamento inferior de los militares (1988, 228-30). En el caso de Perú, se trató de un golpe dirigido a detener un posible triunfo electoral del APRA y simultáneamente oponerse a las fuerzas oligárquicas que representaba Odría. También era importante detener el comunismo y la movilización campesina del Valle de la Convención (Cotler 1978, 350-1). En el caso ecuatoriano, la Junta Militar proclamó claramente su orientación anticomunista paralela a una “revolucionaria” reestructuración económica y moral. Además estaba en el horizonte un nuevo proceso electoral en 1964 donde podía presentarse otra vez Velasco Ibarra como candidato.

El 11 de julio de 1963, las Fuerzas Armadas Nacionales asumieron la grave responsabilidad histórica de poner en manos de la Junta Militar de Gobierno, la conducción del Estado hacia una nueva y revolucionaria etapa de reestructuración moral, económica y administrativa. Salvaron al país de caer en manos del comunismo internacional, víctima de con-fabulación urdida en la más alta esfera del Poder Público (La Junta Militar de Gobierno al pueblo del Ecuador 1963, 3).

El diario *El Comercio* como uno de los voceros de la opinión anticomunista que se fortaleció en esos años, justificó el golpe militar por la amenaza de una revolución violenta.

Es pues necesario a más de hacer todos los esfuerzos para erradicar la miseria de nuestro pueblo, para elevar su nivel de vida, emplear todos los medios para desmontar la maquinaria comunista que estaba marchando hacia una revolución violenta y que si no se la detenía habría desatado en el país hechos de incalculables consecuencias (“Las tácticas comunistas” 1963).

La atmósfera anticomunista que se evidenció desde 1961 y se intensificó durante 1963, sobredimensionó el crecimiento y la intervención de la izquierda que más bien se encontraba en un proceso interno de fraccionamiento. En el Partido Comunista, se incubó un fuerte antagonismo entre el Comité Provincial de Pichincha y la dirección partidaria guayaquileña, animado por el conflicto chino-soviético y el influjo insurreccional de la revolución cubana. Una facción radical del PSE fundó en 1962 el Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano (PSRE) alineado con el castrismo. El hecho más novedoso de la época fue la presencia de la Unión Revolucionaria de Juventudes del Ecuador (URJE), influida ampliamente por el PC. Esta organización fundada en 1959 tuvo un crecimiento inusitado evidenciando la radicalidad de sectores estudiantiles de clase media impactados por la revolución cubana (sobre la izquierda ecuatoriana en los años 60, véase Bonilla 1991). Pero la cuestión más importante para los partidos comunistas latinoamericanos era la contradicción que instaló la revolución cubana con el camino pacífico que había sido proclamado por el régimen de Khrushchev, una línea que se expresó en la participación de los partidos comunistas en procesos electorales (D. Spenser 2008, 77-110). Por otra parte, el maoísmo que había tenido una relativa difusión, fue el fundamento para una disensión dentro del PC que terminó en la fundación del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE) en 1964.

En el primer gabinete ministerial de la Junta Militar se evidenció la colaboración del sector político placista y la derecha tradicional. Una de las primeras decisiones de la Junta fue declarar al comunismo fuera de la ley. La Junta de Planificación preparó un Plan Nacional de Desarrollo siguiendo los lineamientos de la Alianza para el Progreso. Se decidió llevar adelante una reforma agrar-

ria limitada junto a una política desarrollista dedicada a intensificar la sustitución de importaciones, una reforma tributaria y la modernización de la administración estatal (Abad, 137). La Ley de Reforma Agraria de 1964 estaba, sobre todo, dirigida a la eliminación de las relaciones precapitalistas y a dar un marco favorable a la modernización de las empresas agrarias, afectando a los terratenientes tradicionales. En el primer año de la dictadura militar, especialmente, se reprimió duramente a la izquierda y se impidió la acción reivindicativa del sindicalismo vinculado a esta.

La acción distributiva de tierras del IERAC entre 1964 y 1970 tuvo su año de mayor intervención en 1965 y una declinación en los años siguientes. El 26% de la superficie afectada concierne a distribución por reforma agraria con 5,4 ha de promedio y el 63% por colonización con 35,6 ha de promedio en las adjudicaciones. Proporcionalmente, un 69% de familias se beneficiaron por la reforma agraria, y 31% de familias por colonización. Del total de 620.648 ha adjudicadas, 461.996 ha correspondieron a colonización (74,5%) y 159.379 a reforma agraria (25,5%). Por eso, puede afirmarse que el mayor efecto de las intervenciones del IERAC tuvo que ver con la colonización, fortaleciendo una tendencia originada en la legislación de tierras baldías de 1936. Mientras que la reforma agraria se concentró en la entrega de huasipungos en la sierra y la entrega de tierras a los finqueros en la costa. Un caso emblemático constituyó la fragmentación de la hacienda Tenguel que incluyó el traspaso de una parte de esa propiedad a los trabajadores.

La Junta Militar decidió dar continuidad a la Misión Andina, programa originalmente auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo que operaba desde 1956 en algunas zonas rurales de la sierra. El Plan de Integración del Campesinado de la Misión Andina empezó en enero de 1964. Debía durar 3

#### Reforma agraria y colonización 1964-1970

AÑO	REFORMA AGRARIA		COLONIZACIÓN		TOTAL	
	FAMILIAS	HECTÁREAS	FAMILIAS	HECTÁREAS	FAMILIAS	HECTÁREAS
1964	831	2.194	728	17.614	1.559	19.808
1965	12.617	56.614	2.686	97.821	15.303	154.435
1966	4.712	26.795	2.708	92.123	7.420	118.918
1967	4.452	25.154	1.567	58.416	6.019	83.570
1968	1.884	20.983	1.408	43.043	3.292	64.026
1969	3.463	20.736	1.535	59.623	4.998	80.359
1970	1.110	6.903	2.295	92.629	3.405	99.532
TOTAL	29.069	159.379	12.927	461.269	41.996	620.648

Fuente: Luzuriaga y Zuvekas 1984, 240.

años y cubrir a 66 comunidades indígenas seleccionadas: Imbabura, 18; Coto-paxi, 6; Tungurahua, 12; Chimborazo, 12; Cañar, 6; Loja, 6. El territorio de las comunidades abarcaba 21.897 ha con 14.859 ha de superficie agrícola, incorporando a 40.312 personas (Junta Militar de Gobierno 1964, 197).

Hacia 1964 fue fundada la Federación de Centros Shuar, una organización étnica del sur amazónico. Su liderazgo provino de estudiantes y maestros shuar que habían tenido un largo contacto con la congregación salesiana. Surgió como una oposición organizada a la penetración de la colonización proveniente de colonos de la sierra sur. Era un temprano hecho fundacional de la demanda étnica que se intensificará después de 1970 en la Sierra y la Amazonía.

En 1965 fue creado el Ministerio de Agricultura para satisfacer una antigua aspiración de los gremios terratenientes. Pero surgió una oposición política que se activó en ese año con una huelga promovida por la Cámara de Comercio de Guayaquil que expresaba los intereses de los importadores y luego con una movilización estudiantil. El motivo básico fue los aranceles que servían para resolver problemas de la balanza de pagos y protegían a la industria ecuatoriana. Además, se reactivó la oposición de los partidos políticos que constituyeron un frente opositor al gobierno militar. Finalmente, una huelga general en marzo de 1966 convocada por la Cámara de Comercio de Guayaquil, terminó con el gobierno militar el 29 de marzo de 1966.

La reforma agraria produjo la desarticulación del sindicalismo rural, pero ofreció como alternativa el modelo de cooperativismo rural y una intervención en los espacios comunales mediante la Misión Andina. Se habían desactivado los mayores focos de conflictividad y se daba un amplio espacio para el desarrollo de la empresa agrícola; pero quedaron pendientes el tema de los arrimados de Loja y los sembradores de arroz de la cuenca del Guayas, junto a los arrimados de las familias huasipungueras. Esta problemática será enfrentada con nuevas intervenciones efectivizadas en 1970 con la Ley de Abolición del Trabajo Precario y el Decreto 1001 dedicado a los precaristas arroceros. Finalmente, una nueva Ley de Reforma Agraria en 1973 durante un nuevo gobierno militar progresista relanzará la redistribución de la tierra con resultados limitados en las expropiaciones, pero con un mayor impacto en la creación de redes organizativas entre la población rural.

## Referencias bibliográficas

Abad, Gonzalo. 1970. *Ecuador: Análisis de una problemática*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México DF: El Colegio de México.

- Agee, Philip. 1979. *Diario de la CIA*. Barcelona: Bruguera.
- Aguirre, Manuel Agustín. 1973 [1960]. "El problema agrario en el Ecuador". *Economía*, No. 58, 35-55.
- Asamblea Regional de Agricultores de la Sierra y Oriente. 1962. 19-21 de enero.
- Atkins, George P. 1974. "La junta militar ecuatoriana (1963-1966)". *Economía*, No. 70, 94-115. Quito.
- Arcos, Carlos, y Carlos Marchán. 1978. "Guaytacama y Cusubamba: Dos modalidades de desarrollo de la agricultura serrana". *Ciencias Sociales*, No. 5: 13-51, Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Barraclough, Solon, y Arthur L. Domike. 1966. "Agrarian structure in seven Latin American countries". *Land Economics* 42, No. 4: 391-424. Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Barsky, Osvaldo. 1978. "Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la sierra ecuatoriana: 1959-1964". *Ciencias Sociales*, No. 5: 74-126. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E).
- 1990. *Políticas agrarias en América Latina* Buenos Aires: ESQUEL / Imago Mundi.
- Bonilla, Adrián. 1991. *En busca del pueblo perdido. Diferenciación y discursos de la izquierda marxista en los 60*. Quito: FLACSO-E
- Borras Jr., Saturnino M., Jennifer C. Franco, Sergio Gómez, Cristóbal Kay y Max Spoor. 2012. "Land Grabbing in Latin America and the Caribbean", *The Journal of Peasant Studies* 39, No. 3-4: 845-72.
- "Cámara de diputados discutió en primera proyecto de Ley de supresión del huasipungo". 1962. *El Comercio* (Quito), 7 de septiembre, 1 y 12.
- Carta Pastoral del Episcopado Ecuatoriano. 1986 [1964], "La iglesia y la reforma agraria". En C. Marchán (comp.), *Pensamiento agrario ecuatoriano*: 367-372. Quito: Banco Central.
- CEPAL. 1954. *El desarrollo económico del Ecuador*. México: Naciones Unidas.
- 1963. "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", *Boletín Económico de América Latina* VIII: 149-94. Santiago: Naciones Unidas.
- CIDA, 1965, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Ecuador*. Washington: Unión Panamericana
- CONADE-UNFPA. 1987. *Población y cambios sociales. Diagnóstico sociodemográfico del Ecuador 1950-1982*. Quito: CONADE / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) / CEN.
- Cotler, Julio. 1978. *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Crespo, Teodoro. 1961. *El problema de la tierra en el Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE).
- Cueva, Agustín. 1988. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta.

- Champagne, Patrick. 2002. *Hacer la opinión. El nuevo juego político*. La Paz: Plural.
- Chiriboga, Manuel. 1988. "La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad agrícola 1974-1985". En P. Gondard, J.B. León y P. Sylva. *Transformaciones agrarias en el Ecuador*: 39-57. Quito: IPGH / ORSTOM / CEDIG.
- De Alain, Janvry. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- De la Fuente, Ricardo, y Jaime Cedeño Saltos. 2002. *Los Tauras. Crónicas de una época violenta*. 2a. ed. Manta: Impresos Gráficos Colón.
- Delgado, Óscar. 1965. "Las élites del poder versus la reforma agraria". En O. Delgado, comp. *Reformas agrarias en América Latina*, 189-231. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Dorner, Peter. 1992. *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: a Retrospective Analysis*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- El-Ghonemy, M. Riad. 2001. "The political economy of market based land reform". En Krishna B. Ghimire, edit. *Land Reform and Peasant Livelihoods. The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reforms in Developing Countries*. Londres: ITDG Publishing.
- "El problema indígena"; "El rol de la tierra". 1961. *El Comercio* (Quito), 17 de diciembre de 1961, 4.
- "El Vicepresidente Gilbert hace declaraciones sobre el anteproyecto de Ley de Reforma Agraria. *La Tierra* (Quito), 11 de abril de 1950, 4.
- "Episcopado ecuatoriano reclama una pronta ley de reforma agraria en el país". 1963. *El Comercio* (Quito), 1 de mayo.
- Fauroux, Emmanuel. 1983. "Poder regional e instituciones regionales en la provincia de Loja desde principios del siglo XX: ejes de una investigación". *Cultura* 15, No. 5: 235-53. Quito.
- Fitch, John S. 1977. *The Military Coup d'État as a Political Process*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Galarza Zabala, Jaime. 1962. *El yugo feudal. Visión del campo ecuatoriano*. Quito: Espejo.
- García, Antonio. 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ghimire, Krishna B., edit. 2001. *Land Reform and Peasant Livelihoods. The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reforms in Developing Countries*. Londres: ITDG Publishing.
- Grindle, Merilee. 1986. *State and Countryside. Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Guerrero, Andrés. 1983. *Haciendas, capital y lucha de clases andina*. Quito: El Conejo.
- 1993. "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador". En Andrés Guerrero y otros, *Sismo étnico en el Ecuador*: 91-102. Quito: CEDIME / Abya-Yala

- Handy, Jim. 1992. "Reforma y contrarreforma: política agraria en Guatemala, 1952-1957". En Julio Castellanos Cambranes, edit., *500 años de lucha por la tierra: estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala 1*: 379-99. Guatemala: FLACSO-Sede Guatemala.
- Hurtado, Osvaldo. 1978. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- "Indios de San Cristóbal incineraron a Doctor Jorge Merchán de Misión Andina de Cuenca". 1962. *El Universo* (Guayaquil), 3 de octubre, 5.
- Junta Militar de Gobierno al pueblo del Ecuador. 1963. "La Junta Militar de Gobierno al pueblo del Ecuador". Quito.
- Junta Militar de Gobierno. 1964. *Paz creadora y trabajo fecundo. Julio de 1963-julio de 1964*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- "Las tácticas comunistas". 1963. *El Comercio*, 17 de julio, 4.
- Laclau, Ernesto. 1978. "Feudalismo y capitalismo en América Latina". En *Política e ideología en la teoría marxista*. Madrid: Siglo XXI.
- "Ley de Dotación de Tierras preparada por Colón Serrano". 1950. *La Tierra*, 18-22 de abril.
- Ley de Patrimonio Territorial del Estado, 13 de octubre de 1927. 1932. En Ministerio de Obras Públicas y Terrenos Baldíos, *Recopilación de leyes, decretos, etc. sobre terrenos baldíos*. Quito: Imprenta Nacional.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización. 1936. *Registro Oficial* I, No. 187, 12 de mayo.
- Luzuriaga, Carlos, y Clarence Zuvekas. 1984. *Distribución del ingreso y pobreza en las áreas rurales del Ecuador, 1950-1980*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Maiquashca, Juan, y Liisa North. 1991. "Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972". En Rafael Quintero, edit. *La cuestión regional y el poder*: 89-159. Quito: CEN / FLACSO-E / CERLAC.
- Ministerio de Obras Públicas y Terrenos Baldíos. 1932. *Recopilación de leyes, decretos, etc. sobre terrenos baldíos*. Quito: Imprenta Nacional
- Misiani, Simone. 2011. "Colonización interior y democracia: la reforma agraria italiana de 1950". *Historia Agraria*, No. 54: 105-40.
- Moore, Barrington. 2002 [1966]. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Península.
- Norris, Robert. 2004. *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra II*. Quito: Libri Mundi.
- North, Liisa. 1997. "¿Qué paso en Taiwán?: Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural". En Luciano Martínez V., comp., *El desarrollo sostenible en el medio rural*: 89-113. Quito: FLACSO-E.
- O'Donnell, Guillermo. 1988. "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del cono sur de América Latina". En N. Lechner, edit., *Estado y política en América Latina*, 5a. ed.: 199-235. México DF: Siglo XXI.
- Pastor, Manuel, y Carol Wise. 1997. "State Policy, Distribution and Neoliberal Re-

- form in México”, *Journal of Latin American Studies* 29, No. 2. DOI:<10.1017/S0022216X97004744>.
- Ponce, Camilo. 1956. *Mensaje del Sr. Camilo Ponce Enríquez al asumir la presidencia constitucional de la república, para el período 1956-1960*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- . 1960. Mensaje al Congreso Pleno. 10 de agosto de 1960, *Diario de Debates*, Quito.
- Prieto, Mercedes. 2004. *Liberalismo y temor: Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO / Abya-Yala.
- “Que se solucione el problema indígena pide el Dr. Velasco”. 1961. *El Comercio* (Quito), 23 de febrero.
- Quintero, Rafael, y Erika Silva. 1991. *Ecuador: una nación en ciernes II*. Quito: FLACSO / Abya-Yala.
- Registro Oficial, 6 de julio de 1959: 7053-8.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 1986. “*Oprimidos pero no vencidos*”. *Luchas del campesinado aymara y quechua. 1900-1980*. La Paz: Hisbol.
- Rubio Orbe, Alfredo. 1954. *Legislación indigenista del Ecuador*. México DF: Instituto Indigenista Interamericano.
- Saad, Pedro. [1960] 1974. “La cuestión agraria”. *Obras Escogidas* 4: 3-26. Guayaquil: Claridad.
- . [1961] 1974 “Sobre la alianza obrero-campesina”. *Obras Escogidas* 4: 369-424. Guayaquil: Claridad.
- . 1977. “La tragedia del campesinado en América Latina”. *Obras Escogidas* 5: 9-18. Guayaquil: Claridad.
- Spenser, Daniela. 2008. “The caribbean crisis. Catalyst for soviet projection in Latin America”. En G. Joseph y D. Spenser, edit., *In from the Cold. Latin America’s New Encounter with the Cold War*: 77-110. Londres: Duke University Press / Durham.
- Tutino, John. 1999. *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*. 2a. reimp. México DF: Era.
- Villamizar, Darío. 1994. *Ecuador: 1960-1990. Insurgencia, democracia y dictadura*. 2a. ed. Quito: El Conejo.
- Yeh, K. C. 1971. *Land Reform and Revolutionary War: a Review of Mao’s Concepts and Doctrines*. Santa Monica: Rand Corporation.



# Movimiento campesino y reforma agraria en la Costa del Ecuador

*Rafael Guerrero B.*

## Resumen

**E**l artículo identifica las condiciones de constitución del movimiento campesino que se desarrolla en las provincias de Guayas y Los Ríos, entre mediados de la década de 1950 y 1975. Se hace un análisis de la estructura de la propiedad en las tres zonas en las cuales el movimiento campesino fue más importante. Se establece una diferencia entre la estructura de la propiedad y los segmentos de los grandes propietarios ligados a la exportación, ubicados en Los Ríos y en la zona Milagro-Yaguachi en Guayas, y el segmento de grandes propietarios ubicados de la zona Daule-Urbina Jado, vinculados a la producción de arroz y otros cultivos. Finalmente, se proporciona información sobre las expropiaciones en las tres zonas, destacando las diferencias entre Daule-Urbina Jado y las zonas en las cuales estaban asentados los grandes propietarios agroexportadores.

El proceso de reforma agraria que se ejecutó en las provincias de Guayas y Los Ríos entre 1964 y 1985 tiene como sujeto al movimiento de campesinos formado en estas provincias en aquella época. Entendemos por movimiento campesino a las organizaciones de campesinos pobres que actuaban en las dos provincias, y que desarrollaron acciones colectivas que tenían por objetivo la reforma agraria. Dichas acciones estaban dirigidas contra la élite agraria y rural tradicional –la clase terrateniente y, como veremos, un segmento de capitalistas agrarios– y el sistema legal y político que justificaba la existente estructura de la propiedad de la tierra.<sup>1</sup>

1. Sobre el concepto de movimiento social con el cual analizamos el movimiento campesino, ver Sidney Tarrow 2011.

## Los espacios de las luchas campesinas

Desde principios de los años 30, e incluso antes, los conflictos de los campesinos y sus organizaciones con los grandes propietarios se desarrollaron en tres espacios o micro regiones de las provincias de Guayas y Los Ríos, que conviene identificar.

- a) La zona Yaguachi-Milagro-Naranjal-Balao, al este de la provincia del Guayas. Desde 1870 en adelante, esta zona estaba dedicada a la producción de cacao de exportación. Desde 1930 fue progresivamente incorporada a la producción de caña de azúcar por parte de la industria azucarera y, simultáneamente, a la producción de banano de exportación.
- b) La zona centro sur de la provincia de Los Ríos que comprende los cantones de Babahoyo, Baba, Urdaneta, Vinces. Era una zona dedicada a la producción de cacao desde el siglo XIX y también a la producción de arroz. Desde los años 30 en adelante, se incorporará progresivamente a la producción de banano y también de caña de azúcar, café y otros cultivos.
- c) La zona Daule-Urbina Jado, desde el centro hacia el norte de la provincia del Guayas. Según Silverman (1986, 89), corresponde a una zona de grandes, medianas y pequeñas propiedades. Para principios de la década de 1960 y el resto del período analizado, es una importante productora de arroz bajo la modalidad de la renta en especie.

## La plantación cacaotera en crisis, 1925-1950

Para comprender la formación del movimiento campesino en el período 1940-1964, es importante tener en cuenta las relaciones sociales en la plantación cacaotera, desde mediados de la década de 1920 hasta 1950: una vez que se produjo la crisis de la producción de cacao, los plantadores abandonaron sus propiedades afectadas por la caída radical de la producción. Este abandono produjo un cambio importante en las relaciones entre los propietarios y los productores directos, hayan sido estos jornaleros, finqueros o sembradores de arroz.

Se puede decir que se formaron tres tipos de unidades productivas:

La primera es la plantación cacaotera completamente abandonada por su propietario, el cual deja de realizar toda inversión y se limita a recolectar la renta de la tierra en especie, que cobra a finqueros y sembradores de arroz. La plantación solía quedar en manos de un administrador.

El segundo tipo de unidad productiva, es la plantación que fue comprada por nuevos empresarios, a partir de 1935. Este tipo de empresa se caracteriza por la realización de inversiones por parte del propietario en banano y, progresiva-

mente, también en café y cacao. Se combinan relaciones salariales en la zona de la plantación que administra directamente el propietario con el cobro de renta en especie para la producción de banano y arroz a finqueros y sembradores. Como dice el informe CIDA (1965, 239), una de las opciones de los grandes cacaoteros en crisis fue vender la hacienda para pagar deudas. Los compradores de las haciendas realizaban dos actividades: invertían en nuevos cultivos en una parte de estas y arrendaban otra parte de la propiedad a los campesinos. Se trataba de una estrategia productiva diseñada en función de los precios de mercado de los productos agrícolas (banano, arroz, café y, hacia 1940, también cacao y caña de azúcar), y de la calidad de los suelos de la plantación.

El tercer tipo de unidad productiva son los ingenios azucareros, ubicados en la zona Milagro-Yaguachi, en los cuales predomina la inversión capitalista del propietario y el desarrollo de relaciones salariales. Hay que tener en cuenta que, a pesar de este carácter moderno de la industria azucarera, no excluye necesariamente la producción de renta en especie en suelos de la hacienda aptos para la producción de arroz y banano.

Es importante reparar en esta articulación de relaciones salariales con relaciones fundadas en la renta en especie dentro de la misma unidad productiva.

Este tipo de unidades productivas se encontraban ubicadas en la zona Yaguachi-Milagro-Naranjal-Balao y en la zona Babahoyo-Baba-Urdaneta-Vinces. Se trataba de grandes plantaciones. Veamos el ejemplo del cantón Babahoyo.

**Cuadro 1. Estructura de la propiedad de la tierra del cantón Babahoyo, 1950**

Has	Número de Propietarios	%	Superficie (Has)	%	Dimensión Promedio
Menos de 20	757	58,0	6.596,94	6,4	8,7
De 20 a 99,9	372	28,5	16.688,16	16,3	44,9
De 100 a 499,9	143	11,0	31.232,78	30,5	218,4
Mas de 500	34	2,5	47.868,27	46,8	1407,9

Fuente: CIDA 1965, 328.

La primera observación que hay que hacer sobre el cuadro anterior, es el alto grado de concentración de la propiedad de la tierra: 34 propietarios concentran el 46,8% de toda la tierra del cantón. Si tenemos en cuenta las propiedades de más de 100 hectáreas, 177 propietarios concentran el 77,3% de la tierra. Esta es la pauta general para toda la zona y también para Yaguachi-Milagro-Naranjal-Balao. Es una estructura de propiedad heredada de la época cacaotera. En el cuadro 2 se pueden observar las propiedades de mayor extensión del cantón.

La propiedad más grande, Clementina, tiene 12.711 hectáreas; representa el 12,4% de la superficie agrícola de Babahoyo. Sus orígenes se remontan a principios del siglo XIX.

Otro gran propietario es Juan X. Marcos, quien, por otra parte, en la década de 1920 ya estaba operando en el mercado del azúcar en Guayaquil (BCE 1977; Compañía Guía del Ecuador 1909).

Hay que advertir la presencia de un segmento de 757 pequeños productores que controlan 6.596 hectáreas; esto es, apenas el 6,4% de la superficie agrícola del cantón. La dimensión promedio es 8,7 hectáreas. Este segmento de productores jugará un importante papel en el proceso de redistribución de la propiedad de la tierra.

Cuadro 2. Grandes propietarios del cantón Babahoyo, hacia 1950

Propietario	Hacienda	Hás.	Extensión
Agrícola Victoria S.A.	Victoria Cacahual	1707,55	
Agrícola Victoria S.A.	Chilintomo	272,64	
Agrícola Victoria S.A.	Envidia	617,70	2597,89
Alktiobolaget Clementina	Clementina		12711,13
Juan X. Marcos	Elvira		3643,72
Empresa Renovadora Cacao	La Julia		1420,00
Industrial Agrícola Puig Mir	San Pablo		1809,00
Rosa Jácome de Andrade	Bosque de Oro		1029,5
Enrique Jo Singlin	Maravilla	887,50	
Enrique Jo Singlin	Susana	241,40	
Enrique Jo Singlin	Esperanza	142,00	1270,00
Enma Rodríguez Lecaros	La Legua		1290,00
Hdros. De N. Núñez	Virginia	1427,81	
Hdros. De N. Núñez	Colorado	198,80	1626,61
Hdros. De Plaza Marcos	Carmen		1420,00
Luisa M. de Sotomayor	Porvenir		1469,70
Margarita Tobar Franco	Margarita		1725,00
Total Hectáreas			32.012,55

Fuente: CIDA 1965, 329.

La hacienda Clementina es representativa del segundo tipo de unidad productiva que se formó como resultado de la crisis de la plantación cacaotera. Era administrada directamente por personal extranjero representante de capital suizo y contaba con un cuadro administrativo técnico extranjero. Para la época, la hacienda utilizaba tecnología moderna de producción y trabajo asalariado en la producción de banano, cacao y café, combinados con el arriendo de tierra a finqueros y sembradores, que pagaban una renta en especie por el uso de la tierra.

El 30% de la superficie de la hacienda estaba arrendada a aquellas 2.000 ha; el 47% se encontraba sin explotar.

En muchas haciendas, estas zonas sin explotar eran el lugar de asiento de colonos e invasores.

Veamos la estructura de la propiedad en la zona Yaguachi Milagro.

Cuadro 3. Propietarios y haciendas de Milagro-Yaguachi-Naranjal, 1950

Hacienda	Propietario	Cabida en Has.
San Carlos	Sociedad Agrícola e Industrial	20.500
Venecia	Sociedad Agrícola e Industrial	14.000
Valdez	Compañía Azucarera Valdez	14.000
Vuelta al Río (Hcdas. San Rafael, Bucay, Dolores y Victoria)	Sucesores Rafael Valdez	6.000
Milagro	Hdros, María Barberis de Reiset	6.000
Luz María	Familia Morla	3.000
Taura-Vainillo	Compañía Agrícola Guayas	29.655
Taura	Cafi	8.776
Eugenia	Carmen Ayala Icaza	2.761
Maruja	Jacinto Jouvin Cisneros	3.102
San Miguel	Compañía Agrícola San Miguel(Norton)	3.785
Panigón	La Agricultura Ecuatoriana (Norton)	1.509
Barraganetal	Hdros. Diaz Carrera	2.666
Inés María	Hdros. Nicolás Carrillo	4.443
Paciencia	Hdros, Ángel María Naranjo	2.413
La Isla	Fausto Moscoso	5.000
La Carmela	Adolfo Rodríguez Urgiles	1.040
María Teresa	Clemente Horacio Fabrè	1.276
Gaujalá	Gilberto Escobar Gómez	1.494
Ñauza	Familia Planas	8.000
Mélida	Mélida Maldonado de Baquerizo	750
María Clementina	Compañía Monterrey, Ltda.	1.727
Churute	Compañía Agrícola Churute	13.682
San Antonio	Familia Guzmán Aguirre	1.700
Villanueva	Familia Baquerizo Puga	14.000
Soledad	Plantaciones Ecuatorianas	11.800
Grecia	Plácida Bravo Saa de Stracuzzi	4.500
Balao Chico	Compañía Frutera Sudamericana	27.015
Tenguel	Banamera de Ecuador (United Fruit)	35.000
Villa Mercedes	Simón Canarte Barbero	1.450
Rocafuerte	W.R. Grace y Compañía	5.334
Norton	La Agricultura Ecuatoriana (Norton)	1.796
Álamos	Sociedad Agrícola Álamos (Tous)	8.838
María Mercedes	Conde Luis de Reiset	4.764

María Isabel	Isabel Rosales de Zaldumbide	2.022
Payo	Compañía Anónima Payo	2.566
Bola de Oro	Hdros. Cucalon Lasso	7.570
Edelmira (Taura)	Edelmira López Morán	4.913
Papayal	Comunidad Echeverría	50.381
Total		339.228

Fuente: John Uggen 1993, 15.

La distribución de la propiedad de la tierra en la zona Milagro-Yaguachi-Naranjal es similar a la de Babahoyo-Baba-Vinces: 38 grandes propiedades concentran 339.228 hectáreas. En el cuadro anterior se pueden distinguir tres tipos de grandes propiedades. En primer lugar, figuran los dos grandes ingenios azucareros, San Carlos y Valdez, los cuales, para 1950, habían concentrado grandes extensiones de tierra para la producción de caña de azúcar. En segundo lugar, las grandes compañías dedicadas a la producción de banano para la exportación, las cuales empezaron a comprar tierras en la zona desde aproximadamente 1935 en adelante. Este es el caso de Compañía Agrícola Guayas, Compañía Agrícola San Miguel, Agrícola Ecuatoriana, Compañía Frutera Sudamericana, Bananera del Ecuador (United Fruit) y W. Grace y Compañía. Finalmente, hay una tercera categoría de productores cuyos orígenes se encuentran en las grandes plantaciones de cacao heredadas.

Para la década de 1950, la zona Milagro-Yaguachi-Naranjal es el sector más dinámico del desarrollo del capitalismo agrario en la Costa ecuatoriana, centrado en la producción de azúcar y banano de exportación y otros productos como cacao y café, pero es decisivo tener en cuenta que este capitalismo está profundamente articulado a la producción de una renta en especie *en las mismas haciendas y plantaciones*.

Esto significa que los sujetos involucrados en estos sistemas productivos tienen una *doble identidad*: el propietario de la unidad de producción es, al mismo tiempo, un capitalista y un terrateniente rentista tradicional; el productor directo es un jornalero que vive del salario y también un campesino que paga una renta por el uso de la tierra. Esto no ocurría, necesariamente, con todos los productores de las plantaciones y haciendas; había campesinos dedicados exclusivamente a la producción bajo un régimen de renta en especie, en unidades de producción entregadas por el propietario o el administrador en posesión; sin embargo, muchos asalariados eran campesinos y, sobretudo, muchos campesinos se enfrentaban con empresarios capitalistas.

Un ejemplo de esto es lo que ocurría en la hacienda Venecia, que en 1950 aparece en el cuadro 3 como propiedad de la Sociedad Agrícola e Industrial. En

realidad, la hacienda Venecia pertenecía a la familia Rosales. Una parte de la hacienda pasó a formar parte de la mencionada sociedad, pero otra parte de la misma estaba dedicada a la producción de arroz por campesinos sembradores que pagaban una renta en especie (Espinosa 2014, 141). Ya en 1928, los propietarios de la hacienda se enfrentaron con los sembradores de arroz por el canon de arrendamiento de las tierras. La doble figura del propietario, como capitalista y como terrateniente rentista, va a ser importante en el enfrentamiento con los productores directos *los campesinos*.

## **Finqueros, sembradores de arroz y jornaleros**

En las plantaciones abandonadas, una parte de los antiguos trabajadores emigraron hacia otras zonas para cultivar banano bajo la modalidad de un contrato de finquero (Silverman 1986, 87).<sup>2</sup> El finquero era un campesino dedicado a un cultivo de ciclo largo como banano, por el cual pagaba una renta al propietario. Entre 1933 y 1950, aproximadamente, en las plantaciones y haciendas abandonadas o en partes de las mismas, y de manera muy significativa, se asentaron campesinos que bajo la figura del finquero desarrollaron el cultivo del banano y, a medida que se acercaba la Segunda Guerra Mundial, otros cultivos de ciclo largo como café, cacao y caña de azúcar.

Los cultivos de los finqueros –banano, café y, progresivamente, desde 1935, también cacao– suponen una inversión de mediano plazo, cuyo valor fluctuaba de acuerdo con el movimiento de los precios de estos productos en el mercado. Estas inversiones estaban representadas por el número de árboles y plantas sembrados por el finquero y otras inversiones adicionales. Esta es la razón por la cual el CIDA calificó a estos campesinos como *empresarios* porque aunque no eran propietarios de la tierra, sus cultivos representaban el capital que habían invertido. De acuerdo con los cálculos del CIDA, el 67% de las inversiones del finquero correspondían a capital fijo, seguramente en árboles (CIDA, 385 y 387).

Según la misma fuente, la gran extensión de las haciendas y plantaciones semiabandonadas en la zona de Babahoyo facilitó el desarrollo de los finqueros. Las propiedades de la zona Milagro-Yaguachi-Naranjal también eran grandes, y en ellas existía un alto porcentaje de tierras incultas donde se asentaron colonos e invasores. En algunos casos, esto dio lugar a conflictos con comunas que reclamaron para sí parte de esas propiedades, como ocurrió en Tenguel (Carrillo 2014).

Una línea similar de desarrollo de los finqueros está registrada por Uggen (1993, 53) para la zona Milagro-Yaguachi-Naranjal:

2. Marilyn Silverman, quien cita otra fuente, registra sembríos de banano bajo la modalidad del finquero a fines de la década de 1920 en Vines.

En líneas generales, el año 1930 señala la conversión de los terratenientes cacaoteros en simples rentistas, y la autoridad patronal desapareció de las haciendas. Su lugar fue tomado por los administradores, quienes muchas veces se dedicaban a explotar al campesino al máximo, erosionando aún más cualquier vínculo de lealtad entre los propietarios y los campesinos.

Según los mismos informantes [campesinos de Milagro-Yaguachi], los propietarios no fomentaban los cultivos, ni ofrecían crédito de ninguna clase después de la crisis. Los campesinos tuvieron que asumir todo el riesgo y financiamiento del proceso productivo ellos mismos. Cuando necesitaban crédito, su único recurso eran los dueños de las piladoras u otros prestamistas locales, que solo prestaban dinero al chulco.

Ya señalamos que para 1950, en la zona de Babahoyo-Baba-Vinces había una clase de pequeños productores independientes que controlaban cerca de 6 mil hectáreas que, según el Informe del CIDA, fueron compradas a plantadores en crisis. A este grupo hay que agregar, desde 1933 en adelante, otro segmento de campesinos dependientes que tenían cierto nivel de capitalización, los finqueros. Este es el primer segmento que se enfrentará progresivamente con los grandes propietarios de la tierra.

En las haciendas emergió otro segmento de campesinos, los sembradores de arroz, dedicados al cultivo de esta gramínea de ciclo corto. Este cultivo cobrará importancia progresivamente. La producción de arroz pasó de 536.582 quintales en 1931 a 872.889 quintales en 1940; las exportaciones se elevaron de 179.455 quintales en 1931 a 398.754 quintales en 1940 (Espinosa 161-2); los precios del arroz se elevaron de 17,17 sucres el quintal de primera en 1930 a 28,92 sucres en 1940. Un fenómeno similar ocurrió con el arroz de segunda.

El sembrador de arroz acordaba con el propietario de la hacienda un contrato de un año de duración, para el cual se fijaba el valor del arriendo de la tierra que, según la ley, desde 1928 debía ser un quintal por cuadra; pero los propietarios cobraban mucho más. La ley no se aplicaba (Espinosa 161-2). A diferencia del finquero, el sembrador tenía una relación menos estable con la hacienda; Espinosa y otros autores han subrayado esta inestabilidad relativa puesto que el sembrador tenía que reubicarse dentro de la misma hacienda una vez que terminaba la cosecha para volver a sembrar o tenía que emigrar a otra hacienda y celebrar un nuevo contrato con otro propietario. Sin embargo, hay que decir que, en algunos casos, esta relación era bastante estable. Como haremos notar, hay testimonios de sembradores de arroz que declararon haber nacido en las haciendas en las cuales cultivaban arroz.

El último grupo de trabajadores directos de las haciendas y plantaciones eran los jornaleros o asalariados que en el caso de las haciendas totalmente abandonadas era un grupo bastante reducido. En aquellas plantaciones donde el propietario realizaba inversiones, los asalariados trabajaban directamente en los

cultivos de la hacienda; podían ser reclutados entre los hijos de los finqueros<sup>3</sup> o provenir de fuera de la hacienda.

## La lucha en torno a la renta en especie

Hay una primera etapa de la lucha de las organizaciones campesinas *cuyo objeto era la fijación de la renta de la tierra*. Las luchas se realizaban para impedir que los terratenientes aumentaran los cánones de arrendamiento. El aumento del canon de arrendamiento era un componente de las fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas.

Desde la segunda mitad de la década de 1920, Milagro es un importante productor de arroz. Según Roque Espinosa (138-9), el mencionado canon pasó de un quintal en 1918 a dos quintales para 1926, lo cual dio lugar a enfrentamientos entre campesinos y propietarios que obligaron al gobierno de Isidro Ayora a intervenir. En octubre de 1928 se expidió la ley de *Formalidades y Condiciones para los Contratos de Siembra en el Litoral*. Esta ley fijaba el nuevo canon de arrendamiento en dinero –no en especie–, obligaba a suscribir contratos bajo la categoría de escritura pública y disponía la intervención de autoridades públicas para la negociación del canon de arrendamiento entre campesinos y propietarios de la tierra. Incluso señalaba que en los lugares en donde existieran sindicatos agrícolas estos podrían intervenir en las negociaciones.

La ley tuvo dificultades para aplicarse; los propietarios de las tierras y los piladores (molineros) de arroz se opusieron a ella. El Sindicato de Trabajadores de Milagro, poco después de expedida la ley de octubre de 1928, presionó para que se nombrara la autoridad que debía arbitrar la negociación del canon de arrendamiento. Como represalia, en la hacienda Venecia –a la que ya hicimos referencia– se destruyeron las sementeras de plátano de los campesinos, argumentando que los mismos solo estaban autorizados a cultivar arroz (142, n. 40).

Según Hernán Ibarra (2015, 348), los primeros sindicatos en la zona de Milagro-Yaguachi se formaron con finqueros, impulsados por el ala comunista del Partido Socialista. Estos sindicatos se establecieron en la zona de Milagro, Taura, Naranjito, Bucay y Samborondón. Los sindicatos negociaban, precisamente, el canon de arrendamiento. Según un viejo dirigente de la época –entrevistado por Ibarra– la lucha giraba en torno al canon de arrendamiento.

3. Las familias campesinas de la época eran grandes, de 11 a 13 miembros por lo regular. Los hijos mayores vivían dentro de las haciendas y trabajaban en ellas; sus viviendas estaban cerca de las de los padres. (CIDA, 87-9). También en la obra de Roque Espinosa (220) se pueden encontrar observaciones sobre las relaciones de parentesco de los sembradores de arroz que actuaban en las organizaciones campesinas.

Hay que tomar nota que en la zona Milagro-Yaguachi-Naranjal ya estaban actuando organizaciones de campesinos y el Partido Comunista (PC) que defendían a los campesinos de las haciendas contra el intento de los grandes propietarios de elevar la renta de la tierra. La lucha de los campesinos no se desarrollaba sola. Volveremos sobre el tema.

## **Los campesinos contra el capitalismo agrario**

Desde 1933, aproximadamente, los precios de los principales productos agrícolas de la costa empezaron a elevarse en forma sostenida. El quintal de cacao pasó de 35,25 sucres en 1933 a 452,91 en 1955. En igual período, el precio del café se elevó de 38,15 sucres a 602 sucres (Carbo 1953, 447). Además, para 1933-35 se habían iniciado las primeras inversiones en la producción bananera. Desde 1948 las exportaciones de banano pasaron de 99 mil TM a 1086 TM en 1964 (Larrea 1987). El precio del azúcar saltó de 37 sucres en 1940 a 110 sucres en 1947 (Palacios 1955). Estamos, entonces, frente a un sostenido aumento de los precios de los productos de exportación de la Costa, seguido de un aumento de la producción y de las exportaciones de los mismos.

El segundo hecho a tener en cuenta es la construcción de la infraestructura vial que necesitaba el sistema de producción y circulación del banano. El Comité de Vialidad empezó en 1948 la construcción de la vía Durán Tambo y de la Troncal a Naranjal y Machala. Uggen (17) ha hecho notar el efecto que esto tuvo sobre el precio de la tierra. Es decir, desde 1933 en adelante, la tasa de la renta de la tierra cobrada a los campesinos subió por el aumento del precio de los productos agrícolas y por el mejoramiento de la infraestructura vial. Pero, esta vez, el aumento de la renta fue acompañado de la concentración de la propiedad de la tierra en empresas capitalistas dedicadas a la producción de azúcar, banano, café y cacao.

Lo más significativo de la concentración de la propiedad se produjo en los ingenios azucareros San Carlos y Valdez. En el siguiente cuadro se puede ver el sostenido proceso de inversión de los dos ingenios a lo largo de 10 años, tanto en la fase agrícola como industrial.

La inversión de los dos ingenios se incrementó de manera sostenida durante toda la década; desde 1948 se hizo particularmente fuerte. Una parte de esta inversión estuvo dirigida a comprar tierras. En el cuadro 5, pueden observarse las compras de los dos ingenios azucareros y de otras compañías dedicadas a la producción de banano.

El ingenio San Carlos, entre 1926 y 1964, compró 16 haciendas que representaban 16.751 hectáreas. El ingenio Valdez compró un número menor de

**Cuadro 4. Inversiones en la industria azucarera, 1944-1954**

Año	Cifra anual	Cifra acumulada
1944	2'213.414,16	2'213.414,16
1945	1'147.172,12	3'316.186,79
1946	2'630.677,26	5'991.864,04
1947	3'299.267,44	9'921.131,49
1948	16'973.997,25	26'256.028,73
1949	14'911.032,69	46'176.071,42
1950	6'884.416,95	48'060.533,37
1951	15'304.789,56	63'365.322,93
1952	10'253.715,97	73'619.038,90
1953	21'236.064,11	94'945.103,01
1954	20'773.873,27	119'718.976,28

Fuente: R. Guerrero 1978.

propiedades, 7, pero hay que tener en cuenta que Valdez había comprado haciendas durante la década de 1920 en la zona. Hacia mediados de la década de 1960, San Carlos y Valdez se convirtieron en los principales representantes del capitalismo agrario en la provincia del Guayas y pasaron a controlar cerca del 90% de la producción nacional de azúcar para el mercado nacional (Guerrero).

Los otros compradores de tierras que figuran en el cuadro 5, son empresas dedicadas a la producción de banana, que compraron haciendas cacaoteras semiabandonadas a partir de 1935, cuando empezaron los primeros pasos del boom bananero.

Lo que importa desde el punto de vista del desarrollo de la lucha por la tierra, es que cada compra de una hacienda abandonada, generalmente, iba seguida del desalojo de los finqueros asentados en la misma. Según los campesinos entrevistados por J. Uggen (45), cada vez que San Carlos compraba una hacienda, procedía a desalojar a los campesinos.

Entonces, el conflicto por la tierra se producía entre capitalistas inversionistas interesados en desarrollar el capitalismo agrario, en un momento en que aumentaron los precios de las materias primas en el mercado mundial, y los campesinos finqueros y sembradores de arroz, los cuales, frente a la inminencia del desalojo, respondieron *como campesinos*, demandando la entrega de la tierra. Esto también ocurrió entre campesinos y antiguos terratenientes cacaoteros que estaban en vías de convertirse en capitalistas agrarios.

**Cuadro 5. Compra de haciendas en la zona Milagro-Yaguachi**

Empresa	Haciendas
Ingenio San Carlos	16
Ingenio Valdez	7
Compañía Agrícola Guayas	12
Fruitera Sudamericana	5
Ecuadorian Corporation	2
W R Gracie y Cía	1

Fuente: J. Uggen, 1993.

En la hacienda Eugenia de Milagro, por ejemplo, “Los compradores de lotes de la Eugenia decidieron sanear sus propiedades y procedieron a desalojar a los finqueros. Para evitar el desalojo, los campesinos amenazados decidieron afiliarse a la [cooperativa] Cinco de Junio para resistir la amenaza de ser desalojados de la hacienda” (Uggen, 45).

Lo mismo se repitió en otras propiedades, no solo de la zona Milagro Yaguachi, sino también en Babahoyo y Los Ríos. Cuando el CIDA visitó la Clementina, encontró que:

No obstante las ventajas descritas [en lo referente a beneficios y servicios sociales de la empresa suiza], puede afirmarse que solo hay tregua entre los trabajadores y la empresa, o sea que el conflicto existe en potencia. De hecho, los trabajadores mantienen inalterable su actitud frente a la posesión de la tierra y acarician la pretensión de ser propietarios, aun a costa de perder los beneficios de que en la actualidad disfrutaban (CIDA, 332).

El administrador de la Clementina informó a los investigadores del CIDA que los finqueros se negaban a pagar la renta de la tierra. En la zona de Milagro, 286 finqueros de la hacienda del Banco Provincial del Guayas presionaron al banco para que les vendiera 3.882 ha, que representaban cerca del 81% de la extensión de la hacienda. El conflicto duró años, pero los finqueros ya no reconocieron el derecho de propiedad del terrateniente rentista y ausentista (334). De acuerdo con esta fuente, en los años preliminares al boom bananero, la presión de los finqueros por la tierra se acentuó, y los propietarios vendieron tierra a los finqueros aunque en cantidades limitadas. De hecho, los 757 pequeños propietarios que el CIDA registró en 1950 en el cantón Babahoyo en el cuadro 1 son exfinqueros que compraron tierra en las haciendas abandonadas del cantón.

La insistencia por elevar el canon de arrendamiento de la tierra se mantuvo a lo largo de las décadas de 1940 y 1950 porque el mismo dependía de la tendencia alcista de los precios de los productos que se cultivaban en las dos zonas de análisis.

Según Hernán Ibarra (2015, 448):

En mayo de 1952, en las haciendas María Isabel, María Mercedes, Venecia y Milagro, se suscitaron diversas presiones de los propietarios por elevar las rentas, así, en la hacienda María Isabel se quería elevar en un 300% el valor de los arrendamientos, se pagaba S/. 16 por cuadra de cultivos estables y los finqueros estaban dispuestos a pagar S/. 24. Sin embargo, la confrontación también se refería al control de la venta de productos como el arroz por parte de los campesinos.

Entonces, la tendencia alcista de la renta de la tierra y el desalojo son dos de las causas que explican el desarrollo sostenido de conflictos por la tierra en toda el área analizada.

## La izquierda y las organizaciones campesinas

En el Ecuador, la reforma agraria es una vieja demanda política y social. Ya en el Congreso de 1926, el Partido Socialista Ecuatoriano planteó la necesidad de una reforma agraria. Incluso la Asamblea Liberal de 1923 (Partido Liberal Ecuatoriano 1923; PSE 1926) —un año después de la represión del 15 de noviembre en Guayaquil— reconoció a regañadientes la necesidad de redistribuir la tierra. Para la década de 1920, la reforma agraria era seguramente una demanda que partía de grupos urbanos de intelectuales y políticos de izquierda.

Para la década de 1930, la actividad del PC era importante en Milagro-Yaguachi. Según Hernán Ibarra (2015, 389):

En 1934 se produjo una huelga en el ingenio San Carlos y en 1941 se constituyó el sindicato del Ingenio Valdez. Entre 1941-1942 se produjeron conflictos donde estuvieron involucrados los sindicatos del Ingenio Valdez (415 miembros), San Carlos (235) y Rocafuerte (138). En 1942 se fundó el sindicato del Ingenio Luz María y el Comité de Empresa del Ingenio Rocafuerte.

Antes de esto, en 1928, el Sindicato de Trabajadores de Milagro, intervino para que se pusieran en vigencia las disposiciones contenidas en el decreto de regulación del canon de arrendamiento de las tierras arroceras (Espinosa 2014, 142). Se puede suponer que desde la década de 1930, el PC estaba actuando en todas estas organizaciones, tanto en los sindicatos como en las organizaciones de finqueros. Según Uggen (1993), el PC tenía organizado un núcleo en la hacienda Ñauza desde principios de la década de 1940. En 1938, el Sindicato de Obreros Agrícolas de Santa Lucía envió una comunicación al Presidente de la Asamblea Nacional denunciando el aumento del canon de arrendamiento (221).

Entonces, entre 1933 y 1950, los grupos de finqueros no actuaban solos. Estaban apoyados por el PC y por las organizaciones de finqueros y sindicatos de los trabajadores de los ingenios azucareros de la zona Milagro-Yaguachi. Se pueden identificar algunas acciones de los grupos de finqueros y sembradores así como de las organizaciones que los respaldaban:

*La negociación del canon de arrendamiento.* Este era el primer tipo de acción realizado, no solo por grupos de finqueros y sembradores con cada uno de los propietarios de las haciendas y plantaciones, sino además —en el caso de la producción de arroz— por las organizaciones de campesinos que lograron tener incidencia política, la cual se tradujo en la expedición de una ley que regulaba el canon de arrendamiento. La información proporcionada por Ibarra (2015) deja ver que el PC intervenía en estas negociaciones, a nivel de hacienda y, seguramente, también a nivel político nacional cuando se trataba de una ley como la mencionada.

*La negociación de la venta de la tierra.* Hemos mencionado casos de grupos de finqueros que, como grupos, negociaron con los propietarios de las haciendas la venta de las tierras en las que trabajaban. Estas negociaciones se produjeron antes de la expedición de la primera ley de reforma agraria. Este es el caso que citamos de la hacienda del Banco Provincial del Guayas en Milagro. Los finqueros apelaron a las leyes y autoridades del Estado para conseguir que el propietario vendiera la tierra. Nos parece significativo porque se trataba de un tipo de acción colectiva de presión de los finqueros sobre haciendas semiabandonadas. Es reveladora la actitud de los finqueros dispuestos a defender las posiciones que consideraban legítimas.

Dentro de esta misma categoría de acciones, hay que inscribir las demandas de la Comuna Mollepongo y la Comuna Agrícola Shumiral contra la United Fruit, propietaria de la hacienda Tenguel. En el caso de la Comuna Mollepongo, se disputaban 3.000 hectáreas; el conflicto duró cerca de 20 años. Finalmente, los comuneros obtuvieron las tierras. En el caso de la Comuna Shumiral, compuesta por extrabajadores de la United Fruit, disputaron a la empresa cerca de 2.000 hectáreas (Ibarra 2015, 406-7). De la Comuna Shumiral partirá posteriormente la iniciativa de formar la Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral (UROCAL), una organización que jugará un importante papel en el proceso de reforma agraria y desarrollo rural en la provincia de El Oro en la década de 1970.

*La Acción de las Federaciones Campesinas y de Trabajadores.* Cuando los grupos de finqueros conseguían el apoyo de alguna organización como el Sindicato de Obreros Agrícolas de Santa Lucía o el Sindicato de Trabajadores de Milagro, estas organizaciones intervenían en apoyo de grupos de finqueros asentados en haciendas específicas. Estas acciones podían ser públicas, al extremo de llegar hasta la Asamblea Nacional.

*La Articulación de demandas de Finqueros y Jornaleros.* La organización que demandó en la Asamblea Nacional el respeto al canon legal de arrendamiento se autodenominó Sindicato de Obreros Agrícolas, sin embargo, estaba defendiendo una demanda campesina de los sembradores de arroz. Quizás esto podría ser interpretado como una situación de doble identidad de los productores directos en las haciendas y plantaciones de la época: la organización no defendía exclusivamente reivindicaciones de jornaleros, sino también de finqueros y sembradores; entre otras razones, porque posiblemente algunos de los jornaleros también eran finqueros o hijos de finqueros. Como veremos, algunos conflictos de los trabajadores asalariados con los propietarios de las haciendas empezaron como conflictos laborales, pero derivaron en conflictos por la tierra. Los jornaleros en esta época todavía podían sustituir su demanda de estabilidad laboral y

pago de jornales por la demanda de tierra. Esta deriva de la lucha sindical ampliaba el abanico de sujetos interpelados por el discurso del sindicato agrario.

## **La Ley de Reforma Agraria de 1964**

A medida que avanzaba la década de 1950, se sucedían un conjunto de conflictos que eran una continuación de la tendencia de las dos décadas anteriores, pero que agregaban presión a la demanda de reforma agraria. Se produjeron conflictos laborales en algunas haciendas de la provincia de Los Ríos como Carmela, Monserrate, San Antonio del Delta (Ibarra 2015, 409). Eran conflictos de trabajadores asalariados con las empresas. En San Antonio del Delta se buscaba denunciar tierras baldías y desarrollar una comuna. A la comuna pertenecía Luis Castro Villamar, líder de la Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral (FETAL), fundada con el apoyo del PC en 1954. También el CFP reclamaba en esa época la reforma agraria.<sup>4</sup>

Como ha sido señalado tantas veces, la Ley de Reforma Agraria expedida en 1964 por el Gobierno Militar fue el resultado de la presión de los movimientos populares urbanos y rurales del Ecuador y de los partidos de izquierda, pero estaba sobredeterminada por la coyuntura política internacional latinoamericana. El Ecuador había adquirido el compromiso de impulsar la Alianza para el Progreso, una estrategia de desarrollo que buscaba modernizar las sociedades latinoamericanas y detener el avance de la Revolución cubana y de los movimientos guerrilleros en formación en algunos países del continente. Además, varios movimientos nacional-populares en Latinoamérica –como el peronismo, el aprismo y otros– tenían en la Comisión para el Desarrollo de América Latina (CEPAL) un referente teórico político que veía en la hacienda tradicional latinoamericana un obstáculo para la superación del subdesarrollo, la industrialización y la ampliación del mercado interno.

La primera Ley de Reforma Agraria siempre estuvo orientada a la redistribución de la propiedad de la tierra en la Sierra ecuatoriana. Ya antes de la expedición de la mencionada Ley, en las declaraciones de los partidos políticos que desde la década de 1920 defendían la necesidad de una reforma agraria, no podía dejar de percibirse la preocupación por la situación de pobreza y dominación de los grupos indígenas de la Sierra. De alguna manera, el latifundio serrano es el símbolo nacional de la dominación en el campo. Seguramente, esta representación del campo serrano es parte del imaginario elaborado por la Revolución li-

4. En el congreso de fundación de Concentración de Fuerzas Populares (CFP) se planteó la necesidad de impulsar la reforma agraria para acabar con el latifundismo. Ver, revista *Sucesos del Momento* No. 27. 1950.

beral, pero en todo caso, es esta representación la que subyace en el discurso de algunos partidos y gobiernos progresistas desde la década de 1920. Si bien la necesidad de la reforma agraria en la Costa también está planteada desde esa época, los partidos de izquierda y movimientos y gobiernos progresistas —como el Gobierno Juliano o el Gobierno de Velasco Ibarra durante la Revolución del 28 de Mayo— centraban la lucha política en la Costa contra la burguesía comercial y bancaria urbanas. Por supuesto, se sabía que en la Costa también había una alta concentración de la tierra, pero el énfasis no estaba puesto en este momento sobre la reforma agraria en las grandes plantaciones cacaoteras semiabandonadas.

La Ley de Reforma Agraria permitía la expropiación de tierras sujetas a la redención de sembríos, por lo que fue utilizada por las organizaciones de campesinos de la costa como la FETAL y los abogados de estas para demandar la entrega de las tierras a los finqueros que habían trabajado bajo esta figura. Esta es la razón por la cual, desde mediados de la década de 1960, se organizaron grupos de campesinos finqueros que demandaban tierras en las haciendas cacaoteras de la provincia de Los Ríos.

Un ejemplo de lo que ocurrió en Los Ríos entre 1964 y 1971 es la siguiente declaración de uno de los dirigentes de la Cooperativa 4 de Octubre:

[La organización 4 de Octubre] se inició a fines de 1970 y por malos entendidos con la francesa Raquel Stad, dueña del predio —hacienda La Loma—, se da inicio al litigio; primeramente iniciamos el sindicato Leonardo Murialdo en marzo de 1971 hasta agosto de 1972, para luego conformarnos en cooperativa el 4 de Octubre de 1972.

[La lucha] comenzó por el maltrato al campesino y no pago de las horas de trabajo completo, ya que al trabajador que faltaba el día lunes se lo llevaba preso y se le quitaba la herramienta de trabajo. Buscando a las autoridades y con el apoyo del compañero Fernando Rivera Caregua y la CEDOC hubo desalojos porque estas tierras iban a ser donadas a la extensión universitaria.<sup>5</sup>

Esta declaración contiene información que es importante analizar. En primer lugar, el conflicto se produjo en una hacienda cuya propietaria es ausentista; es una típica hacienda cacaotera semiabandonada. En segundo lugar, hay que hacer notar que el conflicto empezó como un conflicto entre los jornaleros y la propietaria; un conflicto por horas de trabajo. Se discutía el cumplimiento de la jornada laboral. Por esto, primero se forma el sindicato Leonardo Murialdo. La hacienda está ubicada en el cantón Baba; los campesinos o jornaleros que for-

5. Unión de Organizaciones Campesinas de Los Ríos, UNOCAR. 30 años de lucha. El documento nos fue facilitado por dirigentes de la organización; no tiene fecha de impresión. UNOCAR es una parte de una organización anterior llamada Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAVB), fundada en 1974, cuando ya estaba en marcha el proceso de reforma agraria en las tierras arroceras de la Costa del Ecuador.

man el sindicato son negros. Posteriormente, el conflicto *derivó* en una demanda de entrega de la tierra a los campesinos; como respuesta al intento de desalojo se formó una cooperativa de producción agropecuaria.

Hay, todavía, dos elementos más que destacar: los campesinos apelan a la autoridad para defenderse del intento de desalojo (“Buscando autoridades...”, dice el entrevistado) Este es un elemento que ya estaba presente en las luchas que hemos descrito brevemente, desde 1928, cuando los sembradores de arroz defendían el canon de arrendamiento fijado por Isidro Ayora. Hernán también ha destacado este recurso de los campesinos de acudir al derecho para defenderse: “Los sindicatos campesinos legitimaban su acción sustentados en la ley y su cumplimiento” (2015, 349).

Por otro lado, también en este caso está claro el respaldo de la organización campesina al grupo que demandaba la tierra. Fernando Rivera Caregua fue el dirigente de la CEDOC en Vinces, Los Ríos, hasta mediados de la década de 1970. La CEDOC era una organización clasista vinculada a la Iglesia católica.

La Ley de Reforma Agraria de 1964 es un arma de doble filo que tuvo efectos múltiples: por un lado, aceleró la formación de grupos de campesinos que demandaron tierra apoyándose en las disposiciones de la ley contra la redención de sembríos; pero, por otro lado, desató una ola de desalojos de finqueros y sembradores de arroz, como una medida de todos los grandes propietarios para protegerse de la posibilidad de la expropiación.

## **La reforma agraria en las tierras arroceras**

La ola de desalojos amplió el escenario de la lucha por la tierra. De 1964 en adelante y, especialmente, desde 1971 con la expedición del Decreto 1001 de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, se extendió la lucha por la tierra a la tercera zona que mencionamos al empezar este trabajo: la zona Daule-Urbina Jado, en el centro-norte de la provincia del Guayas.

Así, la lucha por la tierra involucró a las tres zonas simultáneamente. Ya hemos visto que las dos primeras zonas eran fuertes productoras de arroz; en todas las grandes plantaciones y haciendas se cultivaba arroz junto al banano, cacao y café, de manera que el decreto 1001 desató la lucha por la tierra en las grandes plantaciones de Milagro-Yaguachi y Babahoyo-Baba-Vinces. A partir de 1971, las organizaciones y grupos de campesinos podían apelar a la Ley de Reforma Agraria de 1964 y al Decreto 1001 para pedir la expropiación de la tierra.

Con respecto a la zona Daule-Urbina Jado, no tenemos la historia de las haciendas de la zona. Marilyn Silverman, en el ensayo citado, dice que se trataba de una zona de pequeños, medianos y grandes productores. De la información

que presentaremos sobre la reforma agraria en esa zona, se desprende que los grandes propietarios –y quizás los medianos– cuyas propiedades fueron intervenidas por el Estado, no pertenecían a la élite agroexportadora dedicada a la producción de cacao, caña de azúcar, banano y café. Todo parece indicar que se trataba de un *segmento diferente* de la clase terrateniente tradicional costeña, ligado a la producción de arroz y otros cultivos, y actividades pecuarias orientadas al mercado interno.

**Cuadro 6. Haciendas y propietarios en la zona Daule-Urbina Jado**

Hacienda	Propietario	Canton
Clarisa	Hdros David Briones Salazar	Daule
Victoria	Estela San Lucas Vda. De Romero	Daule
Churute	Sociedad de Predios Rústicos Churute	
Amandita	Juan Zúñiga Cevallos	Daule
América	Sociedad de predios rústicos Hda. América	Daule
Las maravillas	Tierras baldías	Daule
Chonana	Hdros de Mesías Defáz Buenaño	Daule
Bella Esperanza	Hdros de Justo Amando Torres	Daule
La fortuna	Victoria Neira de Robles Chambers	Daule
Josefina	Reinaldo Morán Torres	Daule
Rincón Grande	Raquel y Ana Yaguer	Urbina Jado
	Apoderado: Juan Moreira Baquerizo Administrador: Carlos Morán García	
Rosa de Oro	Hdros Carlos Mendoza L	Urbina Jado
Lombardía	Hdros. de Gerardo Cristin Silvera Loor	Urbina jado
Iberia	Enrique Márquez de la Plata	Daule
San Gabriel	Antonio Navarrete, administrador	Daule

Fuente: José Santos 1991.

El cuadro 6 solo registra algunas de las haciendas de los cantones Daule y Urbina Jado que fueron sometidas a la reforma agraria. Nos interesa hacer notar la diferencia que presenta la zona con respecto a las otras dos, Milagro Yaguachi y Babahoyo-Baba-Vinces.

Si se busca en este listado los nombres de los grandes plantadores de cacao, caña de azúcar o banano ubicados en las otras zonas, no se encuentra ninguno. Los propietarios de las haciendas de Daule y Urbina Jado tampoco figuran como propietarios de importantes empresas comerciales, de servicios o financieras en Guayaquil, a lo largo del siglo XX. Sobre esta base, se puede inferir la hipótesis de que los grandes propietarios de la zona Daule-Urbina Jado eran otro grupo u otro segmento de la clase terrateniente.

Hasta que la investigación la verifique o la rechace, se puede formular la hipótesis de que se trataba de haciendas tradicionales, dedicadas a la producción de arroz bajo la forma de renta en especie, con escasa innovación tecnológica por parte del propietario.

El carácter tradicionalista de la hacienda de la zona puede ser importante. Hay que tener en cuenta que desde 1928 se intentó introducir en la producción de arroz la renta en dinero, sin resultados (Espinosa 2014). La renta en especie implicaba una mayor sujeción del campesino a la hacienda y una menor capacidad relativa del productor para negociar en el mercado e invertir. Por otro lado, en la zona de Milagro sí hubo intentos de introducción de tecnología moderna en la producción de arroz por parte de algunos propietarios; por ejemplo, en la hacienda Venecia. En cambio, no hay información de una tentativa parecida en Daule-Urbina Jado. En consecuencia, es posible que el movimiento campesino de la zona se haya enfrentado a otra categoría de terratenientes.

La caracterización de la hacienda en la zona de Daule es importante para comprender el curso del movimiento campesino y de la reforma agraria en la zona. Aunque falta información para extraer inferencias seguras, es importante tener en cuenta lo siguiente: la reforma agraria en las otras dos zonas se facilitó por la crisis de la hacienda cacaotera semiabandonada y el ausentismo de sus propietarios. En la zona Daule-Urbina Jado también había ausentismo, pero no por las mismas razones; la producción de arroz no se encontraba en una situación de crisis irreversible, como ocurría con las haciendas cacaoteras. La estructura de dirección de la hacienda y la identificación de los sembradores con los propietarios y los administradores pueden haber sido diferentes en Daule-Urbina Jado. En esta zona no había crecido dentro de la hacienda un grupo de campesinos en vías de capitalización, como los finqueros. Los sembradores de arroz, en general, eran menos estables que los finqueros de las otras dos zonas. En muchas haciendas arroceras los propietarios de la tierra tenían un mayor control sobre el productor, sea porque cobraban una renta en especie, sea porque muchos propietarios eran dueños de las piladoras donde los sembradores tenían que entregar la producción.

Los registros de campesinos luchando por la tierra en Daule se remontan a años anteriores a la expedición de la primera Ley de Reforma Agraria.

En esa hacienda [Clarisa] se hacían reuniones entre los precaristas y el sacerdote Carlos Cuadrado Gaviláñez, párroco de Daule, desde antes de que existiera la ley de reforma agraria [...] Los precaristas pagaban a los propietarios, herederos de David Briones Salazar, de ocho a diez quintales de arroz por cuadra en cada cosecha. Pero se enteraron de que en el Reglamento de Sembraduría de Arroz, en vigencia desde 1946, estaba determinado,

por los rastrojos que trabajaban, el pago de un arriendo de solamente 2 quintales. Pidieron el cumplimiento de las disposiciones legales (Santos Ditto 1991, 42).

Según Santos Ditto, el sacerdote Cuadrado fue expulsado de Daule por estas acciones.

Ya para 1964 habían empezado los desalojos en Daule por la vigencia de la Ley de Reforma Agraria. Los grupos de campesinos desalojados acudían al IERAC, apoyados por las federaciones de campesinos, porque los propietarios de las haciendas se negaban a renovar los contratos de arrendamiento. En la gran mayoría de casos, en la zona Daule-Urbina Jado, eran sembradores de arroz desalojados (20). Lo que se conseguía era un acta transaccional, es decir, una negociación para que el propietario de la tierra renovara el contrato de arrendamiento de la tierra.

Esto es lo que ocurría entre 1964 y 1971 aproximadamente. Esto no significa que durante estos años los grupos de sembradores en la zona Daule-Urbina Jado no demandaran ya la expropiación de algunas haciendas, pero solo con la expedición del Decreto 1001 se pudo plantear abiertamente la expropiación de las tierras arroceras cultivadas bajo la figura de la renta en especie. Durante estos primeros años, el desalojo parece sistemático; por ejemplo, en 1967 las organizaciones de campesinos –de las cuales hablaremos más adelante– piden al IERAC una investigación por el desalojo de los campesinos de la hacienda Armenia, de la parroquia General Vernaza, cantón Urbina Jado. Los propietarios de la hacienda vivían en el extranjero. Las casas de los campesinos habían sido incendiadas (26).

Se puede decir que el proceso de reforma agraria en Daule Urbina Jado tenía –en cierta forma– dos fases: durante la primera, los grupos de campesinos se defendían contra el desalojo; durante la segunda fase, después de la expedición del Decreto 1001, los sembradores y las organizaciones de campesinos pasaban a demandar la expropiación de las tierras. Para esto utilizan las disposiciones de la ley sobre expropiación, pero también empezaban a demandar la reversión de las tierras, lo cual no implicaba pago de la tierra al propietario. Esta segunda fase ya involucraba la presencia y la acción de las organizaciones de campesinos que contaban con equipos de líderes y abogados para defender a los productores.

Del análisis de los relatos acerca de los conflictos en las haciendas, se puede inferir elementos del repertorio de acción de los campesinos y de sus organizaciones. El siguiente relato corresponde a la lucha en Churute, en la zona de Milagro Yaguachi, en haciendas en las cuales había cultivos de arroz:

De las extensas haciendas Churute y Soledad se pidió la reversión al IERAC en Guayaquil y Milagro respectivamente”. [...] Transcurrieron pocos días del petitorio ante el IERAC. Como respuesta a esa actitud, sorpresivamente piquetes de policía cercaron los predios y violentamente desalojaron a los campesinos que se encontraban dentro de las haciendas y a la vera del camino. Se protestó por esta injusticia, debido a que los funcionarios del IERAC habían emitido sus informes de inspección diciendo la verdad respecto al abandono en que se encontraba la tierra. No vino el apoyo de los directivos nacionales del IERAC. Se recorrieron las calles de la población de Balao y se terminó en una concentración popular en un amplio local, en donde fue el más fogoso orador el sacerdote Jacinto Egas, párroco de Balao en ese entonces, y activo organizador de obreros y campesino (Santos Ditto 1991, 29).

En el texto de este relato hay algunos elementos que es importante destacar. Primero, los grupos de sembradores de estas haciendas no actuaban solos; estaban respaldados por los abogados y dirigentes de las asociaciones de campesinos. Esto les permitía usar la ley y demandar la reversión de las tierras. Segundo, la respuesta de los productores era el desalojo, incluso violento. Tercero, una parte de las autoridades tomaba partido a favor de los campesinos. Cuarto, las organizaciones se movilizaron con otros grupos de campesinos de la zona y organizaron en Balao una concentración de respaldo. Quinto, el sacerdote Egas, de Balao, respaldó la movilización campesina.

Aquí, ya tenemos un esbozo de lo que era el repertorio de acciones de los grupos de campesinos actuando dentro de las haciendas sujetas a expropiación y en los pueblos rurales. Estas son solo algunas de las acciones. Los procesos de lucha por la tierra en cada hacienda duraban años y el mencionado relato solo da cuenta de algunas acciones.

Pero aquí ya tenemos a un grupo de sembradores respaldado, no solo por la organización campesina, sino también por autoridades locales como el sacerdote de Balao y algunas autoridades del Estado (IERAC). Es importante advertir la *división* que se producía en el Estado: una parte de las autoridades tomaba partido a favor de los sembradores y otra parte no los apoyaba. En el caso de los sembradores de Churute y Soledad, el respaldo era fuerte, pues actuaban no solo las autoridades mencionadas, sino también las organizaciones campesinas ACAL y FTAL. Las haciendas están ubicadas en la zona Milagro-Yaguachi-Bala-Naranjal.

Otro ejemplo de este proceso de lucha ubicado a nivel de hacienda fue el de la hacienda Ildelira, en Daule. Los propietarios de la hacienda, herederos de Almeida Márquez, a fines de 1969 negociaron la venta de la propiedad a Grace Cereceda, una hacendada con vínculos sociales y políticos. Los sembradores de arroz eran subarrendatarios de Jorge Luis Macías, quien mantenía un acuerdo con los propietarios de la hacienda. La nueva propietaria desalojó a los campesi-

nos. Esta medida era ilegal; la ley no permitía este tipo de desalojo porque ya había de por medio la posesión de los campesinos. El IERAC tenía que autorizar el desalojo. Pese a ello, estos fueron desalojados. El IERAC se opuso al desalojo. De todas maneras, el 28 de junio de 1969 los sembradores fueron desalojados.

Este caso sigue una pauta similar: los campesinos presentan una demanda respaldados por la organización campesina; para esto apelan al marco legal vigente, utilizan la ley en la medida de lo posible. Una de las organizaciones del Estado (el IERAC) falla a favor de los campesinos, pero otra instancia de poder político está en contra. En el caso de Ildelira, los campesinos no pudieron obtener la tierra.

## Las organizaciones campesinas

Seguramente, desde fines de la década de 1950 en la zona Daule-Urbina Jado actuaban al menos dos organizaciones campesinas.

El 23 de septiembre de 1964, cinco grupos de arroceros: 26 de Noviembre, La Fortuna, El Relicario, Comuna Petrillo y Río Daule se integraron para formar lo que posteriormente denominaron *Unión de Cooperativas de Daule*. De acuerdo con Santos Ditto, lo hicieron inicialmente para defenderse del desalojo. Esta organización se convertiría más adelante en Consorcio de Cooperativas y Comunas de Daule, Balzar, Urbina Jado, Samborondón, Milagro, Yaguachi y Naranjal, liderada por Adolfo Tutiven. Las raíces de la Unión se encuentran en la CEDOC y en el partido Democracia Cristiana. En Guayaquil, la CEDOC apoyaba una organización que se llamaba Federación Sindical Cristiana de Trabajadores Agrícolas del Guayas (FESITRAG). La Unión de Cooperativas mencionada, es el antecedente de la Asociación de Cooperativas Agrícolas del Litoral (ACAL), que se formará pocos años después. En el cuadro 7 constan las organizaciones de la Unión de Cooperativas.

Como se puede ver, la mayoría de los grupos de campesinos estaban organizados en cooperativas. Esto se explica por las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria. Aunque aquí no podemos entrar en el tema, en realidad los grupos de campesinos organizados utilizaban la figura de la cooperativa de producción agropecuaria como un recurso legal; detrás de la cooperativa se encontraba *la estructura de parentesco y reciprocidad de la familia campesina ampliada, asentada dentro de la hacienda*.<sup>6</sup> Esta estructura de parentesco parece haber sido

6. Hay declaraciones de campesinos finqueros y arroceros que dicen que nacieron y crecieron en las haciendas en las que vivían al momento de la reforma agraria. Los hijos mayores también solían vivir en la hacienda. La gran dimensión de estas propiedades no excluye la posibilidad de que los jóvenes formaran uniones libres con su pareja, seleccionada dentro de los límites de las haciendas en que vivían o en los pueblos cercanos. Dentro de las haciendas había una densa red de relaciones de parentesco

Cuadro 7. Consorcio de cooperativas y comunas de Daule y Balzar

Cooperativa	Cantón	Hacienda
26 de Noviembre		
La Fortuna		
El Relicario		
Comuna Petrillo		
Río Daule		
Cooperativa Petrillo		
Precooperativa María Lucrecia		
San Isidro	Daule	Clarisa
La Unión	Urbina jado	Estrella
La Gabarra		
Lomas de Vines	Vines	
Carchimina		
Primavera		
Armenia		
Pedro Carbo		
Santa Mónica	Daule	Clarisa
Nueva Victoria		Victoria
Luz de América	Daule	San Gabriel
Unión	Daule	San Gabriel
Barbasco	Daule	Barbasco
Grupo de Sembradores	Urbina Jado	Armenia
Armando Mera	Balzar	
9 de Octubre	Urbina Jado	
5 de Junio		
Progreso		
Churute	Guayaquil	Churute
Soledad	Milagro	Soledad
11 de Abril		Soledad
Alianza Agrícola		Soledad
Febres Cordero		Soledad

Fuente: José Santos 1991.

muy importante para la organización de la acción colectiva del grupo dentro de la hacienda y para la constitución del liderazgo del grupo.

La organización de segundo grado entró en contacto con este grupo, como es el caso del Consorcio de Cooperativas y Comunas (posteriormente, ACAL) y de la FTAL. Como ya vimos la FTAL fue fundada en 1954, y actuaba desde entonces en la zona Milagro-Yaguachi, pero para fines de los años 50 ya actuaba también en la zona Daule-Urbina Jado.

Los líderes de las organizaciones como ACAL y FTAL formaban parte de esos grupos y conocían su funcionamiento. El dirigente de la ACAL Adolfo Tutiven era parte de una comuna asentada en Daule, Comuna Petrillo. En la zona de Milagro, otro líder de ACAL, Alberto Pilalot Vera, pertenecía a la Cooperativa 5 de Junio. También hemos visto que en Balao y Daule hubo sacerdotes que apoyaron a los campesinos en sus demandas y ayudaron a organizarlos. Castro Villamar, dirigente de FTAL, originalmente fue un campesino, como los otros dirigentes mencionados.

Las organizaciones desarrollaban al menos dos tipos de acciones: por un lado, acciones de apoyo y defensa de las demandas de cada grupo de campesinos en cada hacienda y ante el IERAC;

que se puede comprobar estudiando la nómina de los socios de las cooperativas en el momento de la reforma agraria. Las declaraciones de los campesinos a las que aludimos se encuentran en CIDA, 334-40. También en la obra citada de Santos Ditto hay observaciones de campesinos que habían nacido en la hacienda donde reclamaron después la tierra. Esto es válido también para los sembradores de arroz, no solo para los finqueros.

por otro lado, acciones de demanda y presión sobre organizaciones del Estado y sobre el gobierno, para obtener las demandas que reclamaban. Estas últimas son acciones públicas de carácter político.

En 1969, el Consorcio de Cooperativas y Comunas de Daule y Urbina Jado realizó una toma de las oficinas del IERAC en Guayaquil: interrumpió el funcionamiento de la oficina y desalojó a las autoridades de la misma en reclamo de atención a las demandas de expropiación de tierras de varias haciendas. Los campesinos se movilizaron a Guayaquil y tomaron las instalaciones. Estamos ante una acción colectiva disruptiva, típica de lo que actualmente se conoce en sociología como movimiento social. La organización transgredió el orden legal e invadió un espacio público.

La toma del IERAC dio lugar a la formación del Frente Obrero Campesino Estudiantil formado por el Consorcio de Cooperativas y Comunas de Daule y Urbina Jado, la Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral, FTAL, la FESITRAC y la FEUE. El Frente organizó una movilización en Guayaquil y redactó un manifiesto público dirigido al Presidente de la República, que contenía las siguientes demandas:

1. Ordenar a las autoridades correspondientes el retiro inmediato de la fuerza pública de la hacienda “Soledad”.
2. Ordenar a los Tenientes Políticos y Comisarios de las zonas rurales que se abstengan de acoger falsas y temerarias denuncias urdidas por los terratenientes en contra de los dirigentes campesinos, tal como ha ocurrido en las haciendas Soledad, Victoria y Clarisa.
3. Exclusión del seno del Consejo Ejecutivo del IERAC de Víctor Huayamabe y nombramiento de Adolfo Tutiven León, verdadero representante de los campesinos del Litoral.
4. Ordenar a los funcionarios y autoridades dependientes del Ejecutivo, que se abstengan de seguir interviniendo en asuntos que según la ley competen exclusivamente al IERAC [...].
5. Ordenar el decomiso de metralletas, fusiles y de toda clase de armas, que forman verdaderos arsenales dentro de las casas de las haciendas de los terratenientes y destinadas a lo que se ha dado en llamar “Guerra contra los campesinos”. Tal es el caso de las haciendas Victoria, Vellavista y Clarisa, de los cantones Daule y Samborondón (Santos Ditto 1991, 32).

El manifiesto denunciaba la trama de poder local que obstaculizaba la reforma agraria en las zonas rurales: los tenientes políticos y comisarios rurales utilizados por los hacendados para desalojar a los campesinos de las haciendas donde estaban planteados conflictos por la tierra; además de la violencia ejercida, directamente, por los propietarios de la tierra que se encontraban armados en sus haciendas. El manifiesto también denuncia por interferencia a autoridades públicas y busca colocar a sus propios representantes en posiciones de poder, como en el Consejo Consultivo del IERAC.

Aunque el Frente Obrero-Campesino-Estudiantil no prosperó, en los años posteriores la FTAL y la ACAL seguirían actuando conjuntamente en acciones de carácter político público ante autoridades, directamente vinculadas con la reforma agraria y con el gobierno de turno en general, para demandar una radicalización de la reforma agraria.

En 1972 se forma el Frente Unido por la Reforma Agraria, integrado por ACAL y FTAL. Eran los inicios del Gobierno Nacionalista de las Fuerzas Armadas, que abría la posibilidad de profundizar el proceso de reforma agraria y anunciaba una nueva ley. El movimiento campesino y los partidos de izquierda se movilizaron para conseguir la nueva ley.

Se produjeron las siguientes movilizaciones y concentraciones: el 28 de marzo de 1971 en Daule, parroquia Santa Lucía, en respaldo al decreto 1001; el 18 de agosto de 1972 en Guayaquil; el 6 de junio de 1973 en Guayaquil, en respaldo a la nueva Ley de Reforma Agraria con la participación de miles de campesinos y con la presencia del Jefe de Gobierno; a fines de octubre de 1973 en Samborombón; el 9 de diciembre de 1973 en Urbina Jado. Estas concentraciones fueron convocadas por la ACAL. La concentración del 6 de junio de 1973 fue convocada por ACAL, FTAL, ACAE y las centrales sindicales de trabajadores CTE y CEDOC. Todas estaban orientadas a respaldar el proceso de reforma agraria, demandar la solución de conflictos específicos por la tierra, plantear la necesidad de profundizar la reforma agraria y expedir una nueva ley. Esta se expidió el 9 de octubre de 1973.

Sin embargo, dirigentes campesinos, abogados de campesinos y analistas están más o menos de acuerdo en que quizás lo más importante de la reforma agraria en la Costa sucedió entre 1960 y 1975, gracias a la vigencia del decreto 1001 de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura que, como decían los dirigentes y abogados de campesinos, era un *instrumento* más ágil para luchar por la tierra: solo se necesitaba la denuncia del grupo de sembradores para que la hacienda fuera intervenida.

## **Las expropiaciones en las tierras arroceras hasta 1985**

Veamos ahora los resultados del proceso de reforma agraria, en términos de la cantidad de tierra que fue entregada a los campesinos. La información que presentamos a continuación se refiere exclusivamente a la reforma agraria realizada en las tierras dedicadas a la producción de arroz en las provincias de Guayas y Los Ríos hasta 1985. Es decir, se trata de la redistribución de la propiedad de la tierra que se realizó aplicando el decreto 1001 de Abolición del Trabajo

Precario en la Agricultura, considerado el instrumento legal más eficaz que tuvieron los campesinos para presionar por la entrega de las tierras. Veamos primero los resultados en Los Ríos.

Cuadro 8. Expropiaciones en las tierras arroceras en Los Ríos

Cantón	Parroquia	Número de haciendas	Hectáreas adjudicadas	Beneficiarios
Babahoyo	Barreiro	1	264,00	22
	Babahoyo	2	77,18	31
	Caracol	2	270,99	49
	Febres Cordero	1	238,55	26
	Camilo Ponce	1	86,08	5
	Montalvo	7	1.076,97	119
	Pimocha	17	8.426,46	673
Baba	Guare	4	2.032,58	252
	Baba	10	1.467,53	258
	Bejucal	3	1.073,70	129
Pueblo Viejo	San Juan	2	78,75	27
	Pueblo Viejo	2	165,53	38
Urdaneta	Catarama	6	878,38	122
	Ricaurte	3	423,80	60
Ventanas	Zapotal	1	88,02	
Vinces	Antonio Sotomayor	9	2.386,76	479
	Palenque	1	1.063,86	20
	Vinces	3	68,54	44
Proyecto de Riego Babahoyo		24	3.582,08	372
<b>Totales</b>		<b>99</b>	<b>23.749,76</b>	<b>2.726,00</b>

Fuente: IERAC.

Del cuadro se desprende que 2.726 campesinos consiguieron en 14 años 23.749 hectáreas. Fueron intervenidas 99 haciendas. Cada campesino obtuvo una unidad de producción promedio de 8,7 hectáreas; hubo productores que obtuvieron fincas más pequeñas y otros más grandes. El 59% de las tierras arroceras intervenidas en Los Ríos corresponde a Babahoyo. Como vimos, en este cantón estaba asentado un importante grupo de tradicionales plantadores de cacao, café, arroz y banano.

En Los Ríos el cantón más afectado fue Babahoyo. Se entregaron 14.022 hectáreas. En esta cifra están incluidas las 3.582,76 hectáreas que figuran al final del cuadro como *Proyecto de Riego Babahoyo*. Este fue un proyecto de desarrollo rural ejecutado en ese sistema de riego por CEDEGE con cooperativas de pequeños productores agropecuarios. El proyecto pertenecía al cantón Baba-

hoy en el momento de la reforma agraria en la zona. Algunas de las grandes haciendas de Babahoyo fueron afectadas por la reforma en las tierras arroceras; es el caso de las haciendas Margarita, Elvira, Carmen, La Legua, Chilintomo, Envidia, Virginia Cacahual o Victoria, La Legua y El Porvenir.

Esto no significa que estas haciendas hayan desaparecido con la reforma agraria. Si se comparan las extensiones de tierra que estas haciendas controlaban con las cifras que hemos presentado sobre tierra transferida a los campesinos, se concluye fácilmente que la reforma agraria afectó solo una parte de las extensiones de esas haciendas.

Pero la reforma agraria sacudió el sistema de dominación política y social del cantón tal como existía hasta ese momento, y contribuyó a la formación de un nuevo sistema donde esas viejas haciendas dejaron de existir como tales. Algunas de estas propiedades existen hasta el momento actual, pero transformadas en grandes empresas bananeras, aunque no con las dimensiones que tenían entonces. Este es el caso de Clementina y La Julia.

Los otros dos cantones más afectados por el decreto 1001 fueron Baba y Vinces, con el 19% y el 15%, respectivamente de toda la tierra intervenida en la provincia de Los Ríos. Baba es un cantón de origen colonial contiguo a Babahoyo. Baba y Vinces estaban fuertemente integrados en la producción de cacao durante la época de la Pepa de Oro, y después dedicados a la producción de arroz, banano y cacao.

Una de las haciendas de Baba, La Legua, de acuerdo con el dirigente de la Cooperativa (UNOCAR), fue entregada sin resistencia por el propietario ausentista. La Legua de los Indios era una hacienda de origen colonial.

En el cuadro 9 se pueden observar los resultados de la reforma agraria en Guayas.

**Cuadro 9. Expropiaciones en las tierras arroceras en Yaguachi-Naranjal**

Cantón	Parroquia	Número de haciendas	Hectáreas adjudicadas	Beneficiarios
Naranjal	Jesús María	2	303,45	31
	Taura	3	796,92	113
Yaguachi	Alfredo Baquerizo Moreno	9	2.938,88	279
	Cone	1	283,46	48
	El Triunfo	4	471,10	225
	Jujan	1	24,72	4
	Pedro Montero	15	1.682,38	230
	Yaguachi Nuevo	21	3.647,66	443
	Yaguachi	2	121,70	13
	Yaguachi Viejo	3	229,23	43
Totales		61	10.499,50	1429

Fuente: IERAC.

De los dos cantones que presenta el cuadro, Yaguachi fue el más afectado. Se afectaron 56 haciendas que representa el 91,8% de las haciendas intervenidas en los dos cantones. En Naranjal solo fueron afectadas dos haciendas. Cada campesino recibió una finca de 7,3 hectáreas. Hubo 1429 campesinos beneficiados que representaban aproximadamente a 14.290 personas, si tenemos en cuenta que la familia campesina tenía 10 miembros en promedio para el período 1950-1970.

No tenemos información de las expropiaciones en tierras arroceras del cantón Milagro, que era un importante productor de arroz para las décadas de 1960 y 1970. Uggen proporcionó información sobre las expropiaciones en la zona Milagro-Yaguachi entre 1965 y 1973, como se puede ver a continuación.

Cuadro 10. Expropiaciones en Milagro-Yaguachi

Hacienda	Propietario	Hectáreas
<b>1965-1970</b>		
Taura Vainillo	Compañía Agrícola del Guayas	6.989
Papayal	Sociedad de Beneficencia de Señoras	650
Eugenia	Carmen Ayala Ycaza	523
La isla	Fausto Moscoso Ordóñez	2.144
Inés María	Banco Nacional de Fomento	4.300
Paciencia	Herederos de Ángel María Naranjo	2.413
Venecia	Sociedad Agrícola e Industrial	7.000
Mélida	Mélida Maldonado Carbo de Baquerizo	750
	Total	24.769
<b>1971-1973</b>		
Ñauza	Familia Planas	8.000
María Clementina	Monterrey, Compañía Agrícola	362
Chuchumeca	Alberto Peña Montero	82
María Tereza	Clemente Horacio Fabré	1.029
Gaujalá	Gilberto Escobar Gómez	1.489
Monte Carlo	Carlos Rodríguez Cucalón	800
Santa Marta	Familia Muñoz Rodríguez	140
Enma	Felipe Mata Veliz	150
La Beldaca	Melquiades Pacheco	140
San Juan	Sra. Rolando de Boloña	130
<b>1972</b>		
Blanca Nieves	Sociedad Agrícola Grijalva	322
Simón Bolívar	Herederos de Tomás V. Alvarado	60
La Ternura	Félix Nuñez Tapia	261
Los Calis	Cía. Agrícola Los Calis	
San Alfonso	Familia Legardo Sanchez	

María Cleotilde	Herederos de Tomás Maridueña	
<b>1973</b>		
Soledad	Zoila Prieto de Dáger	450
La Carmela	José Rodríguez Uguilés	1.040
Rosa Amelia	Familia Sempértegui Mora	
Buen Vecino	Aurelio Granda Centeno	202

Fuente: J. Uggen, 126.

Si comparamos la información de este cuadro con la información del cuadro 3, se puede constatar que algunas de las propiedades de los grandes plantadores de la zona de Milagro-Yaguachi fueron parcialmente expropiadas por el movimiento campesino de la zona. Este es el caso de las haciendas Taura Vainillo, Papayal, Eugenia, La Isla, Inés María, Paciencia, Venecia y Ñauza. De acuerdo con Uggen, algunas de estas propiedades perdieron cantidades significativas de su extensión mientras que otras, perdieron poca tierra. De las 339.228 hectáreas que sumaban en 1950 todas las propiedades registradas por Uggen (1993) en la zona Milagro-Yaguachi como importantes propiedades de la zona, para 1973 solo se habían expropiado 39.426 hectáreas, que representan apenas el 11% de dicha extensión. Suponemos que las 39.426 hectáreas corresponden a tierras de finqueros y sembradores, pero no lo podemos asegurar.

El movimiento campesino logró expropiar tierras de los grandes propietarios de la zona, pero estos se quedaron con lo sustancial de sus propiedades. El movimiento campesino acabó con las relaciones de producción fundadas en la renta de la tierra en especie, pero no pudo producir una significativa redistribución de la propiedad a favor de los campesinos. La propiedad de la tierra sigue concentrada en la zona.

Nosotros no diríamos lo mismo a propósito de la zona Daule-Urbina Jado. Veamos el cuadro 11.

El primer hecho que vale la pena notar es que la extensión de tierra expropiada en la zona Daule-Yaguachi es más alta que las extensiones expropiadas en la zona Milagro-Yaguachi y Los Ríos, al menos si nos limitamos a comparar las expropiaciones en las tierras arroceras. Si sumamos Los Ríos y la zona Milagro-Yaguachi, las expropiaciones alcanzan una cifra inferior a toda la tierra expropiada en la zona Daule-Urbina Jado. En esta zona se expropiaron 36.016 hectáreas; la suma de las otras dos zonas es 34.198 hectáreas. Se puede pensar, en base a la información que tenemos, que en la zona Daule-Yaguachi, *proporcionalmente* a la dimensión de las zonas, se expropió mucho más. Nosotros hemos incluido en la zona Daule-Yaguachi el cantón Guayaquil porque se trata de parroquias rurales arroceras contiguas al cantón Daule, pero entre Daule, Urbi-

Cuadro 11. Expropiaciones en Daule-Urbina Jado

Cantón	Parroquia	Número de haciendas	Hectáreas adjudicadas	Beneficiarios
Balzar	Balzar	13	2.082,33	177
	Colimes	7	1.222,67	180
Daule	Daule	38	4.122,77	865
	Juan B. Aguirre	11	1.032,59	281
	Las Lojas	9	599,92	69
	Palestina	13	4.290,60	339
	Piedrahita	5	243,54	31
	Sta. Lucía	20	5.699,07	726
Guayaquil	Pascuales	1	160,00	22
	Eloy Alfaro	1	75,08	12
Samborondón	Samborondón	8	231,74	56
	Tarifa	24	7.129,87	982
Urbina Jado	Gral. Vernaza	26	6.455,71	1.078
	Las Ramas	1	87,78	20
	Salitre	31	2.433,42	586
	Victoria	2	152,41	11
<b>Totales</b>		<b>210</b>	<b>36.019,50</b>	<b>5.435,00</b>

Fuente: IERAC.

na Jado y Samborondón suman el 99% de las expropiaciones. También desde el punto de vista del número de haciendas intervenidas, Daule tiene 210 haciendas intervenidas mientras que en las otras dos zonas se intervinieron 160 propiedades. Los campesinos de Daule-Urbina Jado obtuvieron una unidad productiva promedio de 6,6 hectáreas.

Aunque el último censo agropecuario del que disponemos oculta la verdadera estructura de la propiedad de la tierra por cantones, todo parece indicar que como producto de la reforma agraria la zona Daule Urbina Jado es una zona de pequeños y medianos productores, mientras que en la zona de Los Ríos que hemos analizado y en la zona Milagro-Yaguachi la concentración de la propiedad de la tierra en mucho más alta.

## Conclusiones

Hay algunas conclusiones que conviene extraer de lo dicho:

1. Todo parece indicar que la estructura social de dirección de la hacienda y la plantación en las zonas de Los Ríos y Milagro-Yaguachi era diferente de la zona Daule Urbina Jado. Las dos primeras estaban más vinculadas al grupo agroexportador dedicado a la producción de banano, cacao y café. La es-

estructura social de la hacienda de la zona de Daule y Urbina Jado dependía de la renta en especie. El segmento de terratenientes de esta zona no parece haber pertenecido al grupo agroexportador dominante en la Costa centro sur entre 1935 y 1975.

2. La reforma agraria en las tres zonas es el resultado de la agudización de las diferencias entre campesinos y grandes propietarios. El conflicto de los campesinos no se produjo solamente con terratenientes rentistas, sino también con inversionistas capitalistas o con terratenientes en vías de modernización que quisieron desalojarlos de las tierras.
3. El movimiento campesino es el resultado de la convergencia de los grupos campesinos asentados en las haciendas con partidos políticos como el PC, sindicatos de trabajadores de haciendas y de los ingenios azucareros y federaciones de finqueros y sembradores de arroz.
4. El PC jugó un papel muy destacado como *organizador* de la lucha de los campesinos por la reforma agraria, pero *no dirigió políticamente* al campesinado de las zonas analizadas entre 1960 y 1975.
5. La reforma agraria no produjo una importante desconcentración de la propiedad de la tierra en Los Ríos ni en la zona Milagro-Yaguachi. Daule-Urbina Jado es actualmente una zona de pequeños y medianos productores.

## Referencias bibliográficas

- Banco Central del Ecuador (BCE). 1977. *Crónica comercial e industrial de Guayaquil en el primer siglo de Independencia, 1820-1920*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Carbo, Luis Alberto. 1953. *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Carrillo García, Germán. 2014. *Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador: Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). 1965. *Tenencia de la tierra y desarrollo socio económico del sector agrícola, Ecuador*. Washington: Unión Panamericana / FAO.
- Compañía Guía del Ecuador. 1909. *Guía comercial, agrícola e industrial de la república del Ecuador*. Guayaquil: E. Rodenas
- Espinosa, Roque. 2014. *Desmemoria y olvido: La economía arrocera en la cuenca del Guayas, 1900-1950*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional (CEN).
- Guerrero, Rafael. 1978. "Los ingenios en el desarrollo del capitalismo en el Ecuador 1900-1954". *Segundo encuentro de historia y realidad económica y social del*

- Ecuador*, tomo 1: 527-94. Cuenca: Universidad de Cuenca
- Ibarra, Hernán. 2015. *Acción colectiva rural, Reforma agraria y política en el Ecuador, ca. 1920-1965*. Tesis doctoral. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset / Universidad Complutense de Madrid.
- IERAC. s. f. *Resumen de las adjudicaciones de tierras legalizadas en reforma agraria y colonización en zonas arroceras. Decreto 1001. 1971-1985*. Cuenca: IERAC.
- Larrea M., Carlos, edit. 1987. *El banano en el Ecuador*. Quito: CEN.
- Palacios, César. 1955. "Inconveniencias del consorcio azucarero", *El Comercio* (Quito), 10 de septiembre.
- Partido Liberal Ecuatoriano. 1923. Programa de principios y de acción del Partido Liberal Ecuatoriano. Asamblea Liberal. Septiembre. Quito.
- Partido Socialista Ecuatoriano. 1926. *Labores de la asamblea nacional socialista y manifiesto del consejo central del partido, 16-23 de mayo*. Guayaquil: Imprenta de El Tiempo.
- Revista Sucesos del Momento. 1950. No. 27, 29 de abril.
- Santos Ditto, José. 1991. *La lucha del los campesinos arroceros por la reforma agraria*. Quito: Mañana Editores.
- Silverman, Marilyn. 1986. "Variabilidad agraria en la costa ecuatoriana", en *Clase y región en el agro ecuatoriano*. 79-174. Quito: CEN.
- Tarrow, Sidney. 2011. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Uggen, John. 1993. *Tenencia de la tierra y movilizaciones campesinas, zona de Milagro*. Quito: ACLAS.
- Unión de Organizaciones Campesinas de Los Ríos (UNOCAR). s. f. *30 años de lucha*.

# El proceso de lucha por el poder en Ecuador 1970<sup>1</sup>

*Gonzalo Abad Ortiz*

## Los intentos desarrollistas y la reforma agraria

**D**espués de la Segunda Guerra Mundial, la fórmula de la economía primaria exportadora volvió a tener validez en Ecuador, gracias al crecimiento espectacular de la exportación del banano. Este crecimiento pudo lograrse por dos razones: la demanda ejercida por la United Fruit y la existencia de mano de obra rural en la Costa.

Este dinamismo del sector externo fue, sin embargo, de corta duración; antes de finalizar la década de los 50, surgieron en Ecuador dificultades que experimentaba el conjunto de la región latinoamericana por la tendencia decreciente del efecto de la relación de intercambio y la falta de mercados para los productos primarios que componían la exportación.

En el caso del banano, a partir de 1959 la producción ecuatoriana tuvo que enfrentarse, en condiciones de desventaja, a la competencia de la United Fruit, cuyas plantaciones centroamericanas se habían recuperado. Al invalidarse la fórmula de la economía primaria exportadora, por segunda vez en la historia ecuatoriana, el país entró en los 60 nuevamente en un período de depresión.

En estas condiciones surgieron dos intentos de desarrollo basados en políticas reformistas: el gobierno constitucional de Carlos Julio Arosemena y el gobierno dictatorial de la Junta Militar. Estos intentos se explican en función de dos causas principales. La primera fue el fuerte proceso de migración interno en el crecimiento demográfico acentuado –la tasa de crecimiento demográfico de 2,8% en el quinquenio 1945-1950 aumentó al 3,2% en el quinquenio 1955-1960– (CEPAL 1963, 81); en efecto, si bien la economía cacaotera provocó el

1. Este artículo recoge partes sustanciales de la tesis de Licenciatura de Gonzalo Abad titulada “El proceso de lucha por el poder en Ecuador: una descripción”, presentada en el Colegio de México, 1970.

desplazamiento de mano de obra serrana hacía la agricultura costeña a principios de siglo, este proceso tuvo repercusiones muy graves en tiempos de la economía bananera. Al basarse esta en proceso de superexplotación, su demanda de mano de obra fue muy pronto saturada. Las corrientes migratorias, por lo tanto, se dirigieron a la ciudad de Guayaquil, formando aceleradamente una población marginal que para 1962 representaba el 75% de sus habitantes. De ahí que surgiera la necesidad de limitar este proceso migratorio que podría provocar situaciones políticamente explosivas.

La segunda causa fue la necesidad del sector exportador de buscar posibilidades de inversión fuera de la agricultura; en particular, los exportadores bananeros estaban en condiciones de realizar tales inversiones por lo que querían que el Estado impulsara un crecimiento en otros sectores de la economía. Esto significaba que el modelo instaurado por Plaza en la década de los 50 había agotado sus posibilidades de expansión.

Por otra parte, al subir Arosemena al poder, la administración Kennedy propuso a los gobiernos latinoamericanos la Alianza para el Progreso (ALPRO), la cual suponía ciertas reformas que estaban dirigidas a promover un proceso de desarrollo. La reforma agraria, la tributaria y la administrativa vendrían a convertirse en Ecuador en los temas centrales de la discusión política; mientras, en la esfera económica, las relaciones cada vez más difíciles con la economía central parecían confirmar que estos esfuerzos internos eran los únicos paliativos que podrían reemplazar al sector externo como motor de desarrollo.

Finalmente, el triunfo de la Revolución cubana señalaba claramente, para Estados Unidos y para las clases dominantes latinoamericanas, el peligro que constituía el mantenimiento del status quo económico y social al que habían llevado los modelos de desarrollo puramente externo. En estas condiciones, debido a la creciente presión de las masas urbanas, la clase dominante ecuatoriana vio con interés las reformas que proponía ALFEO. Al fracasar la fórmula bonapartista de Velasco, se confirmó la necesidad de adoptar medidas que permitieran aliviar la contradicción social en las zonas urbanas. Como esa polarización se debía, en gran parte, a la aparente incapacidad del sector agrícola para retener su mano de obra, los interesados en la política de desarrollo se convirtieron –de 1960 a 1966– en los mejores defensores de la reforma agraria. De ahí que, durante el gobierno de Arosemena y parte del gobierno militar, el punto neurálgico de la pugna fuera justamente la reforma agraria.

## **Las políticas populistas de Carlos Julio Arosemena: 1961-1962**

Carlos Julio Arosemena llegó al poder con una aureola de izquierdismo motivada por un viaje a la Unión Soviética, por su posición procubana y por el apoyo que recibió del velasquismo radical, de las organizaciones obreras y de la Federación de Estudiantes Universitarios. De ahí que en los primeros meses de su gobierno intentara llevar a cabo una política claramente populista. A pesar de esta imagen, el hecho de que Arosemena estuviera ligado por su familia a la banca guayaquileña, al tiempo que pretendía adoptar actitudes prosocialistas, hizo que surgieran dudas acerca de su posición política. Así, ciertos sectores de la derecha veían en él a un comunista y la izquierda radical lo consideraba un oligarca. Sin embargo, Arosemena se definió como “moderado” y declaró que su preocupación fundamental sería mantener una posición independiente que permitiera un desarrollo económico efectivo y que, por esa razón, era partidario del comercio con los países socialistas.

El Congreso procedió a la elección de un vicepresidente de la República, y ante una candidatura de izquierda, como era de esperarse, prefirió elegir al coronel retirado de filiación velasquista Reinaldo Varea Donoso, ligado por su familia a grupos tradicionales de la Sierra. Una vez realizada la elección, Arosemena declaró que su gobierno no era ni de derecha ni de izquierda, pero que se hallaba en el poder gracias al apoyo popular y no al de la “oligarquía”. Finalmente afirmó “quiero dejar en claro que no soy comunista a pesar de que tengo un antiguo amigo comunista”.<sup>2</sup>

Arosemena intentaba poner en marcha una fórmula que podríamos considerar lógica para una política desarrollista: el populismo. Desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas productivas, sin embargo, este populismo no correspondía al término de la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo no durables, como en otros países de América Latina; en Ecuador se trataba apenas del inicio de un proceso de industrialización. De ahí que el populismo ecuatoriano no tuviera bases urbanas, sino el apoyo de masas marginales urbanas. Este hecho es fundamental ya que la fórmula populista en Ecuador difícilmente permitió un control efectivo de la presión de masas.

Por su parte, al no haber conocido un desarrollo previo, el sector industrial carecía del empuje necesario para encabezar la alianza populista; por lo tanto fueron los exportadores, el sector más fuerte de la clase dominante, el que se interesó por llevar a cabo la política de desarrollo. Este sector, sin embargo, no

2. Se trataba de Pedro Saad, Secretario General del Partido Comunista Ecuatoriano.

tenía instrumentos políticos para utilizar a su favor el apoyo de las masas marginadas urbanas.

La fórmula populista tenía varias características: en primer lugar, estaba impregnada de un tinte nacionalista. Este nacionalismo tenía dos facetas: su antiimperialismo, que aunque demagógico había demostrado ser un elemento de movilización de masas, y su exaltación de sentimientos antiperuanos, a través de la denuncia del Protocolo de Río de Janeiro. En segundo lugar, tenía como fundamento una política económica que, si bien traía beneficios inmediatos a su clientela electoral, no permitiría la capitalización necesaria de los programas de desarrollo. En tercer lugar, intentaba ampliar el mercado de exportación en los países socialistas lo que, sumado a la política procubana alimentada por el nacionalismo, hizo que la actitud de Estados Unidos se tornara cada vez más hostil. En estas condiciones, resultaba difícil para el grupo desarrollista contener a la derecha política que luchaba por el control del poder y el mantenimiento del status quo socioeconómico.

## Las medidas populistas

En sus primeros meses de ejercicio, Arosemena condujo una política populista claramente destinada a beneficiar a los sectores asalariados urbanos y a atraer la simpatía de la masa campesina. Este populismo “izquierdizante” reforzó su popularidad personal y le permitió tener una posición aparentemente sólida frente a los sectores de oposición de la clase dominante. En estas condiciones, al menos en teoría, Arosemena podía conducir una política exterior destinada a solucionar el problema de los excedentes del sector exportador, colocándolos en el campo socialista; para este efecto, sin embargo, necesitaba mantener una posición firme frente a la presión estadounidense. Para solucionar el déficit presupuestario –herencia del gobierno de Velasco Ibarra– se recurrió al financiamiento externo; para lograrlo Arosemena contó con la colaboración de Galo Plaza, quien viajó a Washington como su enviado personal para dar su garantía acerca de las intenciones gubernamentales ecuatorianas frente a Kennedy.

En Estados Unidos, Plaza declaró que Ecuador respaldaba la Alianza para el Progreso, pero que estaba consciente de que la responsabilidad del desarrollo era principalmente nacional. Como resultado de estas gestiones, y como prueba de su eficiencia, Plaza logró conseguir un préstamo de ocho millones de dólares para financiar el presupuesto, cuatro de los cuales llegaron inmediatamente.

En lo interno, los primeros meses del nuevo Gobierno se caracterizaron por una intensa movilización popular. El Gobierno trató de calmar los ánimos dando impulso a la reforma agraria; en particular, se atacó con insistencia al huasi-

pungo y a las otras formas precarias de tenencias de la tierra. Esta campaña culminó con una manifestación organizada por la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Cerca de cinco mil campesinos se reunieron en Quito el 17 de diciembre de 1961 en una concentración popular donde Arosemena anunció que promulgaría un decreto-ley de emergencia para redistribuir la tierra. Era la primera vez que se establecía un “compromiso” expreso entre el Gobierno y sectores de la masa campesina acerca de la reforma agraria.

Esta medida generó reacciones, en especial entre los latifundistas, quienes adoptaron actitudes cada vez más hostiles hacia el Gobierno, aunque no podían –por obvias razones– impulsar una campaña antireformista en sí; por lo que, para impedir la realización de las reformas anunciadas, necesitaban desacreditar al ejecutivo basándose en otros argumentos con el propósito de obtener el apoyo de la opinión pública. Con este propósito retomaron la bandera del anticomunismo para atacar las relaciones con Cuba; además, se apoyaron en el hecho de que la administración Kennedy veía con malos ojos la posición procubana del Gobierno ecuatoriano. La oposición llegó a tener tanta fuerza que finalmente obligó al Gobierno a romper relaciones con Cuba.

Sin embargo, el Gobierno había logrado mantenerse en el poder, y el Estado podía emprender un programa de reformas; pero no podía recurrir a la creación de impuestos para financiarse; se encontraba frente a un círculo vicioso. Para el gobierno de Arosemena terminaba la posibilidad de mantener la fórmula populista como sustento de una política reformista.

Al quedarse bloqueado su presupuesto y ante la imposibilidad de una política comercial que abriera los mercados socialistas, el gobierno de Arosemena tuvo que reconsiderar su política exterior. En efecto, el delicado sector exportador ya no tenía solución a corto plazo; a lo máximo que podía aspirar era a la recuperación de la balanza comercial. En estas condiciones, las necesidades de financiamiento de una política reformista requerían ayuda externa. Así, Arosemena presentó un memorando en el que exponía al Gobierno estadounidense su filosofía de desarrollo y sus necesidades financieras. Resalta el hecho de que el memorando definiera varias veces la política del gobierno ecuatoriano como proceso de desarrollo “autónomo”. Se asentaba, además, que la estructura de la producción “hacia afuera” requería una diversificación de la producción (ya no de los mercados) y una racionalización de la infraestructura de exportación que facilitara el aprovechamiento interno de los recursos. Se señalaba la falta de industrialización que, aunada al intenso crecimiento demográfico y a los efectos del brusco declinar del sector exportador mantenía a muchas personas en la desocupación y provocaba una tensa situación social. Finalmente, presentaba la

disposición del Gobierno para realizar cambios de estructura como la reforma agraria, la tributaria y la administrativa.

Arosemena contaba –al menos al principio– con el apoyo de tres fuerzas principales: el grupo placista, el industrial y el importador. Se abría así un nuevo momento para la alianza del Gobierno con estos grupos. Los miembros de este gabinete estaban lejos del “populismo de izquierda”; se trataba ahora de representantes de grupos definidos de la clase dominante. Habiendo fracasado en la vía reformista con base popular, el Gobierno se preparaba a ensayar otra distinta a mediados de 1962.

### **La reforma agraria propuesta por el Gobierno de Arosemena**

La reforma agraria se definía como un proyecto “debidamente meditado que mantuviera la productividad pero que, respetando las normas constitucionales, no hiciera concesiones a los intereses latifundistas”. Finalmente, se presentaba un plan inmediato de desarrollo que aspiraba a obtener, para 1963, un producto bruto anual del 3% por persona.

El desahogo del sector externo permitió que el Gobierno adoptara medidas en la esfera interna que tuvieron repercusiones de importancia. En primer lugar, mediante decreto-ley de emergencia se promulgó una Ley de Fomento Industrial. En cuanto a la reforma agraria, el sector estatal, a través de la Junta Nacional de Planificación, definió el problema en términos de redistribución de la tierra. Así, en un documento aparecido en diciembre de 1962, la Secretaría de Planeación Económica del mencionado organismo asentaba lo siguiente:

En el caso específico del Ecuador, la Secretaría General de Planificación Económica cree que, debido a la importancia y la urgencia que tiene el problema de la redistribución de tierra, la ley de reforma agraria que se va a expedir en el futuro inmediato debe limitarse especialmente a fijar normas fundamentales en este aspecto, dejando la redacción, promulgación y reglamentación de las leyes complementarias a una segunda fase que no deberá ser muy lejana a la primera (Junta Nacional de Planificación 1962).

A continuación se presentaban los criterios que debían regir la redistribución de la tierra con base a la expropiación, de manera que a través de expropiaciones realizadas progresivamente, la propiedad rústica no podía exceder de 600 hectáreas en la Sierra y de 800 en la Costa. Finalmente, concluía el documento: “Se ha aplicado el criterio de una justa aplicación de la ley sobre la base de que los propietarios con mayores disponibilidades de recursos sean los que contribuyan con mayor porcentaje en las expropiaciones, tanto en las extensiones totales expropiadas como en la extensión bajo cultivo” (154).

Como estas medidas indican claramente, la política económica del régimen brindó un apoyo dedicado a los tres grupos de las clases dominantes que lo respaldaban. La debilidad política llevó al Gobierno, a desviarse de una política propiamente reformista, y a utilizar al Estado para mantener, en el corto plazo, la posición privilegiada de los grupos mencionados. Según John Gerassi (148), Arosemena había decidido esperar el “momento oportuno” para realizar un cambio estructural; un colaborador íntimo del Presidente había expresado la filosofía del régimen de la siguiente manera: “el momento vendrá. Lo importante es estar en el poder para cuando venga”.

Mientras el Gobierno esperaba ese “momento oportuno”, en el país se manifestaban síntomas de un gravísimo malestar social. En primer lugar, surgieron problemas en el sector rural; en mayo de 1962, con motivo del censo agrícola que se llevaba a cabo por primera vez en el país, varias comunidades indígenas recurrieron a la violencia: trece censores fueron quemados vivos y más de cincuenta resultaron heridos al enfrentarse con poblaciones hostiles de campesinos que preferían matar a ser censados.<sup>3</sup> Al realizarse en noviembre el segundo censo de población, nuevamente resultaron muertos tres censores y hubo diecinueve heridos. *El Comercio* de Quito señalaba esta agitación rural como un síntoma más que demostraba la necesidad urgente de una reforma agraria.

En las zonas urbanas, por otra parte, la situación se había deteriorado de igual manera. Así surgió una huelga de trabajadores en Guayaquil porque se les adeudaba tres meses y medio de salarios. La situación se resolvió cuando el Municipio empeñó sus parques públicos como garantía para obtener fondos necesarios. En abril estalló un paro general en Esmeraldas por un problema de límites provinciales. Hubo simultáneamente amenazas de paro en provincias serranas de Cotopaxi y Tungurahua. Las “fuerzas vivas” de las provincias, en general, amenazaban constantemente con paros, lo que venía a completar la imagen de inequidad que reinaba en el país.

Esta serie de acontecimientos motivó una declaración del Ministro de Gobierno quién imputó la responsabilidad de la situación a políticos de derecha, acusándolos de estar “agitando para provocar el caos, la anarquía y el desorden”. En realidad, la razón fundamental de los paros urbanos y provinciales era la incapacidad fiscal para realizar ciertos pagos.

Desde diciembre de 1962, un sector del liberalismo del Guayas dirigido por Raúl Clemente Huerta pidió oficialmente que el partido cesara su colaboración con el gobierno de Arosemena. Frente a este grupo costeño, los liberales de la

3. El Arzobispo de Cuenca juzgó conveniente “castigar” al párroco por la masacre por lo que tomó la sorprendente medida de cambiarlo de parroquia. Ver *El Comercio* 5 de octubre de 1962: 1 y 3.

Sierra abogaban por la colaboración con el Gobierno; Jaime del Hierro, Ministro de Gobierno; Galo Plaza, Presidente del Sistema de Bancos de Fomento, entre otros, se oponían a la ruptura; en realidad, se trataba de un sector político definido: el placismo. Desde inicios del gobierno, este sector había servido de enlace con los Estados Unidos; Plaza había conseguido el financiamiento del presupuesto a fines de 1961. Este grupo, representante de los grupos bananeros, era el principal interesado en una política reformista que respondiera a las proposiciones de la ALPRO. Así, el presidente de la Junta de Planificación, Clemente Yerovi Indaburu, en cuyas manos estaba la elaboración de un Plan General de Desarrollo que debía ser puesto en vigor en 1963, como Ministro de Economía en el gobierno de Galo Plaza había impulsado la exportación del banano.

Para el placismo, a principios de 1963 era importante evitar cualquier rompimiento del orden constitucional que trajera un retraso en la adopción del plan. Este entendía el desarrollo como un ajuste tipo económico que pretendía una colaboración cada vez más íntima con los Estados Unidos (Plaza 1955, 43-88).<sup>4</sup>

La pugna entre los dos sectores del liberalismo se resolvió en la Convención Nacional que tuvo lugar en febrero de 1963. El sector placista logró reunir una mayoría a favor de la colaboración con el Gobierno, lo que provocó el retiro de Huerta y de once de sus partidarios que salieron del Partido. Desde la convención, apareció claro que para llegar al poder la derecha necesitaba aliarse con el sector “reformista” del Partido Liberal dirigido por Plaza.

La situación política se había deteriorado a tal extremo que para el mes de abril el rumor de la caída del Gobierno se había extendido por las dos ciudades más importantes del país. A este período, el lenguaje político cotidiano lo llamó el período de “las bolas”, ya que la caída del Gobierno era anunciada repetidamente por las más diversas fuentes. Por ejemplo, en el mismo día los velasquistas declaraban que era falso el rumor de un intento de golpe de Estado, mientras la Federación de Estudiantes advertía en un comunicado que había un peligro inminente de golpe.

En esos momentos, el futuro del Gobierno estaba supeditado al apoyo que podía obtener por parte de las Fuerzas Armadas. Este apoyo no le fue brindado

4. Se puede encontrar una exposición detallada de esta posición en el libro de Galo Plaza “Las acciones de naturaleza económica deben incluir programas debidamente planificados que ayuden a los países democráticos a resolver sus problemas. La inversión de capitales para lograr un destino humano y democrático debe ser el lema. Se debe tomar medidas para mejorar el nivel de vida de las grandes masas ya que la pobreza es un terreno fértil para el comunismo; para reforzar la clase media que es el elemento estimulador de la democracia, para hacer un uso adecuado de los recursos naturales, y lograr que las materias primas logren recibir un trato justo; para impulsar una industria debidamente planificada y eliminar las barreras arancelarias de camino a incrementar la compra de los elementos de la civilización, los productos manufacturados norteamericanos [sic], hace el pueblo de América Latina”.

a pesar de que, a lo largo de su gobierno, Arosemena había logrado mantenerlo, aunque se había visto en peligro de romperse en varias ocasiones. Como se vio, hubo en 1962 un amago de golpe militar con motivo del problema cubano. Por lo demás, con ocasión del intento de descalificación por parte del poder legislativo, las fuerzas armadas habían declarado enfáticamente que harían respetar el orden constitucional. En abril de 1963 habían declarado, nuevamente, que mantendrían la legitimidad constitucional.

Si esto se añade a que la actitud de Arosemena, contraria a los Estados Unidos, contaba con muy poca simpatía entre los militares, se comprenderá la gravedad de la situación. A este respecto, la influencia que ejercían los miembros de la Misión Militar Norteamericana sobre los jefes de las Fuerzas Armadas, sin lugar a dudas, ayudó a que estas pasaran a la acción.

En el país reinaba una tensa situación; el 10 de julio, con motivo de un banquete en honor del Almirante Monsil, presidente de la Grace Line, Arosemena brindó “por el pueblo de los Estados Unidos, mas no por su gobierno que explota a los pueblos de América Latina” y tomó como testigo de su afirmación al Ministro de Obras Públicas, que acababa de regresar de Washington donde le habían sido negados los préstamos solicitados.

Este fue el pretexto para que la oposición lograra aglutinar las fuerzas suficientes para pasar a la acción directa. Al encontrarse fuera del país el Ministro de Defensa y el Jefe de Estado Mayor, los comandantes Jefes de Armas fueron quienes realizaron la tarea. El día siguiente, 11 de julio de 1963, el Palacio fue rodeado de tanques y el presidente Arosemena enviado por la fuerza a Panamá. Los militares declararon que habían actuado para salvaguardar la dignidad nacional que, según ellos, habían sido lastimada por Arosemena al ofender al Gobierno de Estados Unidos.

El golpe fue posible gracias a la colaboración de los grupos de derecha con el placismo, el cual, por su situación minoritaria, no tuvo reparos en aliarse con sus aparentes adversarios. Al crearse este consenso coyuntural entre estos dos grupos de clase dominante, el Gobierno de Arosemena no tenía condiciones para mantenerse en el poder. Además, el apoyo de las masas marginales, que en un principio Arosemena había recibido, ya no existía. El golpe pudo realizarse sin encontrar resistencia de importancia.

Así, ante el anuncio de la formación de una Junta Militar, solo el Alcalde de Guayaquil y ciertos sectores de la izquierda intentaron inútilmente oponerse. En Quito, los estudiantes protestaron frente al Palacio, pero fueron dispersados rápidamente. A las pocas horas del golpe, no existía ninguna oposición significativa; por el contrario, la prensa nacional acogió con beneplácito la noticia. Así terminó un período excepcionalmente largo de sucesiones constitucionales; en

efecto, a pesar de que la posguerra trajo una marcada agitación política, durante 16 años el Ecuador había logrado mantener la imagen de sucesiones legales. Se puede afirmar que la crisis de los 60 invalidó el sistema constitucional que había sido instaurado con la aparición de la economía bananera en la década de los 50.

## **El gobierno de la Junta Militar**

El primer gabinete de la Junta Militar fue resultado de una alianza entre placismo y poncismo. En el gabinete propiamente dicho había tres ministros militares y siete civiles. Entre los civiles cuatro eran placistas (Relaciones Exteriores, Educación, Fomento y Finanzas) y uno, conservador (Economía). La colaboración entre placistas y poncistas era claramente antagónica; mientras los primeros impulsaban los programas reformistas, los segundos defendían el status quo. No obstante ser producto de esta alianza, el Gobierno militar emprendió una política reformista basada en un Plan Decenal de Desarrollo que condicionaría, de ahí en adelante, la evolución política y económica del país.

Al iniciar su gobierno, los militares anunciaron que su programa consistiría en “el cumplimiento de un programa de reformas a través de un cambio planeado, comprensivo y evolucionista que comprendiera la reforma agraria, la reforma tributaria, la reducción de 900 entidades autónomas que consumían el 65% de los ingresos estatales, la modernización de la administración y la orientación de la educación hacia la ciencia y la tecnología”.

El 5 de octubre de 1963, el Gobierno militar adoptó como instrumento básico de su política de reformas un Plan Decenal preparado por la Junta Nacional de Planificación. A través de la aplicación del Plan se esperaba incrementar los ingresos provenientes del sector externo, de tal manera que fuera el elemento dinámico más importante que permitiese poner en marcha reacciones en cadena en la economía ecuatoriana. Este dinamismo sería el resultado de diversos factores: a) de un crecimiento de las exportaciones aunado a lo que, ingenuamente, se esperaba sería un estabilización de la relación de los términos de intercambio; b) de una entrada de capitales extranjeros significativa, y c) de una utilización de la capacidad de endeudamiento del Estado que permitiera financiar el 30% de la inversión bruta.

La primera etapa de este plan encaminaría ciertos mecanismos básicos. A la Junta Militar, por lo tanto, le correspondía sentar las bases para que el modelo pudiera funcionar. Así, en lo interno correspondía iniciar la reforma agraria, que el documento calificaba como la acción estratégica “por excelencia” y que era entendida fundamentalmente como “un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra”. En el período del Plan se esperaba beneficiar con la redistribución de

tierras a 130.500 familias, y para 1967 se terminaría el proceso de reforma con un total de 170.600 familias establecidas.

Además del problema agrario, el Gobierno militar se asignaba la tarea de emprender reformas administrativas y tributarias. A la reforma administrativa correspondía: la expedición de una Ley de Carrera Administrativa, una selección de aspirantes con méritos, y la implementación “masiva” de cursos para preparar administradores públicos. Esta reforma aspiraba a que al terminar el período de 10 años el cuerpo de administradores públicos fuera una clase de “élite” por su preparación, seguridad y dignidad de su trabajo, y su nivel de vida (Junta Nacional de Planificación 1962, 5 y 7).

Con la adopción de este programa, el Gobierno militar se encontraba ante una situación en la cual su relación con Estados Unidos era fundamental; tanto porque se trataba del principal mercado de exportación como porque sin su ayuda financiera era imposible emprender el programa de reformas.

Mientras la Junta Militar adoptaba el Plan de Desarrollo y conducía una política definidamente proestadounidense, la colaboración antagónica entre poncismo y el Gobierno se fue deteriorando. El socialcristianismo comenzó a pedir el retorno a la vida constitucional; a este pedido se sumó el Partido Liberal que objetara la creación de impuestos a la exportaciones. A inicios de 1964, la principal actividad política del Gobierno militar consistía en la persecución sistemática a la izquierda.

Poco a poco se hizo obvio que los militares no tenían intenciones de entregar el poder; por el contrario, estaban dispuestos a mantenerlo indefinidamente con el pretexto de implementar las reformas anunciadas. La derecha emprendió una verdadera carrera contra reloj, en el afán de lograr una retirada de los militares antes de que pudieran expedir la ley de reforma agraria. Los jefes militares, por su parte, hicieron declaraciones “anti-oligárquicas” que más tarde se convirtieron en abiertos ataques a la “reacción ultramontana”.

Estas primeras escaramuzas, sin embargo, no tuvieron mayor gravedad. Al cerrar el año fiscal, los resultados del comercio exterior fueron particularmente favorables por lo que los militares afianzaron su posición en el poder. Sin embargo, en los primeros meses de 1964 una sequía en la sierra cambió la situación. Esta grave sequía produjo reducción de la producción de maíz y trigo al 30% en los meses posteriores y causó grandes pérdidas a los agricultores serranos. La situación empeoró de tal manera que el Gobierno militar tuvo que negociar préstamos de emergencia con la *Commodity Credit Corporation* para importar los alimentos necesarios.

La sequía afectó gravemente los intereses de la derecha latifundista, por lo que su posición política se tornó intransigente; necesitaba un apoyo efectivo del

Estado o, mejor aún, un control del aparato estatal que redundara en su propio beneficio para recuperarse de su mala coyuntura. El precio del café también se vio afectado, causando una crisis aguda entre los productores: este hecho endureció de inmediato la posición del Partido Liberal que pidió el retorno al orden constitucional, al igual que Camilo Ponce, argumentando que los militares conducían una política demagógica que había traído el incremento de los precios de consumo, el aumento del desempleo y que habían gravado “injustamente” las exportaciones tradicionales.

Ante estas “exigencias”, el Gobierno militar declaró que permanecería en el poder el tiempo necesario para emprender reformas básicas y, en particular, la reforma agraria. Galo Plaza, por su parte, hizo extensas declaraciones en las que expresaba su fe en el Gobierno militar. Ante esta actitud de Plaza, la derecha comprendió claramente que los militares tenían ahora mayores razones para no entregar el poder; decidieron así romper las alianzas con el placismo.

Camilo Ponce, en una carta abierta que calificó como “el último conciliatorio”, pidió la formación inmediata de un gabinete de “unificación civil-militar” que convocara a elecciones presidenciales. La respuesta del Gobierno militar fue una verdadera declaración de guerra; el coronel Guillermo Freile, miembro de la Junta, declaró que el gobierno permanecería en el poder “el tiempo que sea necesario”, atacó a los partidos políticos declarándolos “ineptos e irresponsables”, anunció de inmediato la promulgación de la reforma agraria y enfatizó el hecho de que de convocarse a elecciones, se prohibiría expresamente la reelección presidencial, lo que imposibilitaría definitivamente el retorno al poder de Ponce, Plaza o Velasco.

La derecha recogió el guante y el 7 de julio de 1964 el Ministro poncista de la Defensa, Coronel Aurelio Naranjo, intentó dar un golpe militar. Este intento fue frustrado por la actitud de varios oficiales de la guarnición de Quito que permanecieron fieles a la Junta Militar. Naranjo fue inmediatamente destituido y enviado a Bolivia. Tres días más tarde, el 11 de julio de 1964, aniversario del golpe militar, se promulgó la ley de reforma agraria (*El Comercio* 1964).

Este hecho marca el fin de la colaboración antagónica que facilitó el acceso de los militares al poder. Esta colaboración resultó negativa para el grupo latifundista: no pudo lograr sus metas principales que eran impedir la reforma agraria y llegar al poder. Lo que es más, los militares les arrebataron su arma de movilización política: el anticomunismo, terreno donde demostraron ser más eficientes aun que la propia iglesia; “la cacería de brujas” que habían realizado durante el primer año de gobierno dejó a la derecha sin argumentos, de ahí en adelante tuvieron que limitarse a la defensa de la “constitucionalidad”, una bandera abstracta que difícilmente podía concitar una movilización popular.

Después de este fracaso, la derecha latifundista comprendió que necesitaba encontrar aliados entre los demás grupos de la clase dominante si quería desembarazarse del Gobierno militar. En julio de 1964, sin embargo, ningún grupo de la clase dominante estaba dispuesto a respaldar a los latifundistas con el solo fin de impedir la reforma agraria. Solamente cuando las medidas desarrollistas afectaron los intereses de esos otros grupos, la derecha logró aglutinar fuerzas en contra de la dictadura.

## Las medidas desarrollistas

La reforma agraria que el documento calificaba como la acción estratégica “por excelencia” era entendida fundamentalmente como “un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra”. Como se explicó anteriormente, en el período inicial del Plan se esperaba beneficiar a 130.500 familias con la redistribución de tierras y para 1976 se terminaría con el proceso de reforma con 170.600 familias establecidas.

La Ley de Reforma Agraria de ninguna manera puede ser considerada como un instrumento radical; la explicación tal vez esté en la heterogeneidad de los grupos e instituciones que participaron en su elaboración, entre los que destacan la Cámara de Agricultores, la Junta de Planificación, la Facultad de Agronomía, los representantes del CERES (organismo patronal), de la Comisión Ecuatoriana de Alianzas para el Progreso, de la USAID, del Banco Interamericano, de la FAO y del Cardenal, Arzobispo de Quito (Ley de Reforma Agraria 1964, 22-3).

En los motivos de la ley se expresaban ciertos conceptos que vale la pena poner de relieve. En particular, se presentaba el problema de la concentración de la tierra en los siguientes términos: “en 1.369 explotaciones, es decir, en 0,4% del total, se concentra el 45,1% de la superficie. En cambio, más de 25.000 explotaciones, es decir el 73,3% del total tienen tan solo el 7,2% de la superficie, lo cual significa un promedio de menos de 5 hectáreas por explotación” (22-3).

En cuanto al problema del ingreso, añadía que

si el nivel promedio de ingresos del Ecuador es bajo, aquel que prevalece en los campos especialmente en la sierra, se acerca al mínimo absoluto para la pura subsistencia biológica [...] Por supuesto, son las áreas donde el analfabetismo es mal general, donde las tasas de mortalidad, particularmente infantiles llegan a niveles alarmantes; donde la degeneración biológica avanza a pasos rápidos como consecuencia del grave déficit nutricional y el vicio generalizado del alcoholismo. Se trata de las regiones aisladas de la economía monetaria y aquellas en las que menos se siente y se vive la nacionalidad (8).

En su parte resolutive, la Ley fijaba la propiedad máxima por persona en 800 hectáreas en la Sierra y en 2.500 en la Costa; indicaba que las tierras bajo

cultivo no estaban sujetas a expropiación; acordaba un año de gracia a los latifundistas para que liquidaran sus propiedades y creaba el Instituto Ecuatoriano de la Reforma Agraria (IERAC). Por lo demás, se consideraban sujetas a expropiación solo las tierras que no fueran aprovechadas “bajo ninguna explotación organizada durante tres años consecutivos”. Además de esta norma, se exceptuaban las tierras que presentasen planes concretos de explotación aceptados por la Junta de Planificación, las propiedades eficientemente explotadas y las que suministraren materia prima para industrias propias.

Por otra parte, se creaban juzgados de tierras para dirimir los conflictos surgidos a raíz de la promulgación de la ley, con un procedimiento lo suficientemente complicado (40 artículos) que resulta difícil aceptar que este estuviera verdaderamente al alcance de los “campesinos analfabetos”. Prácticamente todas las normas tenían una excepción, de tal manera que bastaba que en el plazo de un año se cambiaran los nombres de los propietarios, o se cultivaran “organizadamente” los predios o, en último caso, se contratara un abogado competente para evitar la pérdida de tierras.

En cuanto al aspecto de relaciones laborales, la ley suprimía el huasipungo y todas las formas servidumbre. Establecía, además, la obligación de los patrones de pagar indemnizaciones por la explotación a la que habían sido sujetos los campesinos y por vacaciones no gozadas. Estas indemnizaciones se debían realizar en efectivo o en tierras que el patrono daría en propiedad a los campesinos.<sup>5</sup> La ley señalaba además que a partir de su implementación, a más de percibir salarios en dinero efectivo, los trabajadores participarían en el 7% de las utilidades liquidadas de la empresa donde laborasen. Finalmente, se establecería la incorporación del trabajador agrícola al Seguro Social, señalando que hasta que completará el proceso de incorporación, los patrones depositarían un fondo de reserva en la caja nacional del seguro.

Si bien en teoría estas normas debían cambiar las relaciones laborales en el agro, el mismo texto de la ley contradecía ese espíritu, puesto que a la parte campesina no le otorgaba una representación minoritaria en los organismos encargados de ejecutar la Ley; en efecto, se especificaba que los campesinos solo tendrían un representante en el Consejo Directivo del IERAC, frente a tres Ministros de Estado, al Gerente del Banco de Fomento y a dos terratenientes, uno por la Sierra y uno por la Costa (arts. 67-78 y 96-9).

5. La aplicación de estas medidas “compensatorias” tuvieron un efecto más negativo que benéfico. Así, los huasipungos constituidos por lotes de tierras arables fueron remplazados por lotes inservibles que el patrón entregó al campesino como compensación. Esto sirvió para que se acelerara aún más el proceso de éxodo rural y se agravase la situación del campesino.

Así, se comprende que la derecha no haya podido aglutinar fuerzas en contra de la una ley en la cual, según el propio contraalmirante Castro: “se había reunido todo extremo y se había buscado lo que era mejor para implementarla sin trastornos” (*El Comercio*, 12 de julio de 1964, 1) Sin embargo, según el Gobierno militar, para junio de 1965 se habían logrado buenos resultados en cuanto a la marcha de la reforma; de julio de 1963 a junio de 1965 se había repartido 127.984 hectáreas en beneficio de 3.888 adjudicados; igualmente, se habían “liquidado” 5.441 huasipungueros con una extensión de 15.913 hectáreas (Presidencia de la República 1965, 40) .

Otra medida básica del Gobierno militar fue la creación de la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional con un capital de 500 millones de sucres, cuya función principal era “fomentar al crecimiento organizado del mercado de capitales y otorgar crédito para la industria”. Los militares tuvieron especial cuidado con las organizaciones artesanales, pues se interesaban por alertar la participación política de tales organizaciones para obtener un respaldo directo de este sector. Así, el Gobierno dictó la Ley de Fomento de las Artesanías y Pequeñas Industrias tendiente a beneficiar 200.000 familias.

Finalmente, el Gobierno militar intentó inútilmente implementar dos medidas fiscales: la centralización de los recursos y un nuevo arancel de aduanas; pero la oposición política fue de tal envergadura que las medidas tuvieron que ser aplazadas.

En 1964 se acentuaron las dificultades del Ecuador para recuperar una dinamización económica significativa. En efecto, la balanza comercial arrojó un déficit de cuatro millones de dólares producido, fundamentalmente, por la baja del valor de las exportaciones del banano y cacao. En el caso del banano, la baja de exportaciones obedeció “especialmente a la reducción de las operaciones de la Bananera del Ecuador, filial de United Fruit y de la Standard Fruit, Co., las cuales disminuyeron sus compras en 1964. La pérdida del mercado norteamericano se debía a la competencia cada vez mayor de la producción centroamericana, puesto que a través de la mayor distribuidora de esta fruta en los Estados Unidos, la United Fruit, se realizaba una intensa campaña de promoción del consumo del banano centroamericano. En cuanto al cacao, el problema se debía a que la producción bajó 25% respecto a 1963. El Banco Central señalaba siete causas que motivaban la crisis de la producción, entre las que se destacaban la caída de los precios internacionales, el ausentismo de los propietarios y el agotamiento de las plantaciones debido a la falta de preparación técnica de los agricultores.

Resalta así la discrepancia existente entre las cifras que preveía el Plan y el valor real de las exportaciones de 1964 que fueron 32 millones de dólares menos que lo esperado. Si a esta situación se añade el hecho que la producción agrícola

para el consumo interno, debido a la gravedad de la sequía, tuvo una concentración que en el caso del maíz y del trigo fue del 30%, se puede concluir que 1964 no fue un año favorable para iniciar un Plan de desarrollo. Por lo demás, si bien la reforma tributaria produjo un incremento de 63 millones de sucres en recaudación, es preciso recordar que el Estado, por diversas causas, dejó de percibir 227 millones de sucres previstos en el Plan.

Esta coyuntura económica desfavorable debilitó la posición del Gobierno militar frente a la oposición. Es más, al tratar de llevar a cabo las medidas fiscales contempladas en el Plan, los militares tuvieron que enfrentarse a otros grupos de la clase dominante, además de los latifundistas, lo que puso en peligro la estabilidad del Gobierno.

El poncismo aprovechó la coyuntura y organizó frecuentes manifestaciones y reiterados mítines “relámpago”. Además, formó la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) donde se agruparon las organizaciones de derecha. Argumentando que la pretensión de los militares era el enriquecimiento desmesurado de una verdadera “oligarquía pseudoindustrial” basada en industrias “falsas”, los importadores buscaban el apoyo de los grupos políticos de oposición y lograron paralizar la ciudad de Guayaquil. Los graves disturbios en el puerto obligaron al Gobierno a decretar la ley marcial. A pesar de esta medida, el Gobierno se vio obligado nuevamente a ceder e invitó a los importadores a negociar. La derecha latifundista había encontrado en los importadores un aliado de la clase dominante que necesitaba para enfrentarse a los militares y el placismo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) había anunciado que estaba interesado en prestar ayuda financiera. La obtención del préstamo significaba para la derecha un impulso definitivo para la reforma agraria; para los importadores, la continuación de la política proteccionista que lesionaba sus intereses; para los demás grupos de oposición, el afianzamiento de los militares en el poder por un tiempo indefinido.

## **Conclusiones**

El proceso de incorporación definitiva de la economía ecuatoriana al mercado mundial se dio a través de la formación de enclave, y este fenómeno ha constituido el principio ordenador del sistema económico. Al comportamiento cíclico de la economía agroexportadora han correspondido, empíricamente, los ciclos del juego político. Así, a la fase dinámica de la economía ha correspondido, históricamente, un asentamiento del grupo exportador de poder, y a la fase depresiva, épocas donde la lucha política ha puesto en jaque esa preponderancia.

En un mecanismo excluyente que subordina políticamente a los sectores sociales no dominantes, la dominación se ejerció fundamentalmente sobre la masa campesina que cuando no fue incorporada a la economía de enclave fue mantenida dentro del sistema de hacienda o empujada a formas de economía de subsistencia; o bien, a través de un proceso de saturación de mano de obra no calificada fue a constituir la masa de marginados urbanos que conforman la base del sector “popular” en la ciudad.

La exclusión política de los sectores “populares” y obreros ha provocado en los sectores urbanos la aparición de núcleos de población que adquieren impulsos reivindicativos cada vez más fuertes. Este fenómeno, a su vez, ha provocado dos reacciones: de una parte, ha actuado como elemento dinamizador de la pugna entre los grupos latifundista y exportador, y, de otra parte, ha llevado a que las formas de “populismo” sean frustradas como en el velasquismo, o bien a que se presenten formas regresivas de participación política, a través de núcleos organizados de acción popular.

Al surgir el enclave bananero, la contradicción existente entre las bases económicas y la preponderancia política del grupo exportador adquirió un nuevo matiz: la estructuración monopolista del grupo bananero –numéricamente reducido– y que actuó fuera del marco formal del Partido Liberal.

Durante el Gobierno militar, el placismo quiso reemplazar su incapacidad de acción como capitalismo-exportador que produjera una acumulación de capitales orientada hacia el mercado interno, por un programa estatal que reorientara la inversión y sentara las bases de un desarrollo industrial dirigido hacia el mercado externo.

El fracaso de los programas desarrollistas puso de relieve los siguientes puntos en cuanto al comportamiento de la clase dirigente frente a la estructura económica:

- a. El grupo placista expresa, tanto en términos económicos como políticos, una doble vinculación: por una parte, dadas sus posibilidades de inversión en el sector industrial constituye el grupo desarrollista, y, por otra parte, su vinculación externa constituye el nexo mismo de la dependencia. Esto en sí es una contradicción. En efecto, para actuar efectivamente como grupo desarrollista tenía que buscar el apoyo de las masas urbanas en contra de los latifundistas, romper el sistema de hacienda y lograr una transferencia de recursos internos.
- b. El grupo latifundista lejos de ser un grupo “tradicional”, incapaz de incorporarse a la sociedad “moderna-urbana”, ha demostrado estar en crisis económica agraria-exportadora; no existe otro grupo dominante lo suficiente-

mente fuerte para imponer su voluntad. Esto no significa que constituya el grupo político más fuerte, sino indica que, en términos políticos, la modernización de las relaciones laborales en el campo (que es lo que en última instancia pretendía la reforma agraria) solo pueda ocurrir a través de una redefinición radical del equilibrio político o, cuando la coyuntura internacional para el producto agropecuario de exportación esencial para la economía del país permita obtener grandes utilidades.

En el caso ecuatoriano, está claro que estas condiciones no se dieron. El Plan de Desarrollo pretendió poner en marcha este tipo de mecanismos, pero su fracaso fue absoluto: en lo externo pretendió una dinamización del enclave, mientras que en lo interno, la falta de viabilidad política impidió la implementación de las medidas fiscales consideradas básicas.

En cuanto a la inversión extranjera, particularmente estadounidense, si bien se estableció un marco legal para su beneficio, las únicas inversiones significativas se realizaron en concesiones petroleras, lo que pudo provocar el paso de un enclave agroexportador con control nacional de producción a un enclave petrolero con control externo de la producción.

No poder superar la crisis se debe, por tanto, a las limitaciones estructurales que el sistema agroexportador impuso a la actuación de los grupos dirigentes. Si bien en teoría la actitud de la clase dominante, en particular del grupo placista, podría haber sido diferente, después de haber realizado la descripción histórica encontramos que en la práctica no tenía otra opción más viable que la tomada. Así, si bien es cierto que la conciencia de clase del grupo exportador fue determinante en su toma de decisiones, no es menos cierto que esa conciencia se veía a su vez determinada por las condiciones objetivas a las que se enfrentaba el enclave, a saber: el declive del sector externo aunado con una creciente presión de masas.

Si bien es cierto que la clase dominante tradicional se vio ligada patrimonialmente a la economía de enclave, está claro que ha logrado compensar con creces su derrota ocurrida en la Revolución liberal. Lo que es más, su carácter tradicional se manifiesta más en actitudes de preservación de un status como clase que como incapacidad de actuar políticamente como parte integrante de una sociedad moderna urbana. El grupo latifundista es parte integrante de la sociedad agroexportadora, y en fases de declive del sector externo puede mostrarse como el agente social de conservación más relevante de la sociedad ecuatoriana.

## Referencias bibliográficas

- Abad Ortiz, Gonzalo. 1970. "Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales". México. DF: Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México.
- Alba, Víctor. 1964. *Historia del movimiento obrero en América Latina*. México: Libros Mexicanos Unidos.
- Albornoz, Oswaldo. 1962. *Historia de la acción clerical en el Ecuador*. Quito: Ed. Espejo.
- Alexander, Robert J. 1965. *Organized Labor in Latin America*. Nueva York: The Free Press.
- Anderson, Charles. *Politics and Economic Change in Latin America*. Nueva York: D. Van Nostrand, 1967.
- Arroyo del Río, Carlos Alberto. 1946. *Bajo el imperio del odio: Las sanciones en el Ecuador*. Bogotá: El Gráfico.
- Banco Central del Ecuador. 1969. "Información estadística", No. 1164, 19 de septiembre.
- , 1964. *Memoria del Gerente General 1963*. Quito: Imprenta del Banco Central.
- , 1965. *Memoria del Gerente General 1964*. Quito: Imprenta del Banco Central.
- , 1966. *Memoria del Gerente General 1965*. Quito: Imprenta del Banco Central.
- , 1967. *Memoria del Gerente General 1966*. Quito: Imprenta del Banco Central.
- Leopoldo, Benites. 1950. *Ecuador: Drama y paradoja*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Blackston, George T. 1950. *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. Berkeley: University of California Press.
- , 1964. "Ecuador: The Politics of Instability". En Martin C. Needler, edit. *Political Systems of Latin America*, 259-90. Nueva York: D. Van Nostrand.
- Borja y Borja, Ramiro. 1951. *Las Constituciones del Ecuador*. Madrid: Cultura Hispánica.
- Bruzzone, Pedro. 1946. "Agricultura". En Unión Nacional de Periodistas, edit., *Realidad y posibilidad del Ecuador*: 11-28. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Cámara de Industrias de Guayaquil. 1961. *Album histórico de la industria guayaquileña*. Guayaquil: Talleres Gráficos Royal Print CACI.
- Cardoso, Fernando H., y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Centro de Desarrollo. 1963. "Informe Anual de Labores 1962". Quito. mimeo.
- CEPAL. 1963. *El desarrollo económico para América Latina en la posguerra* (R/CN.12/659.1963). Nueva York: Naciones Unidas.
- Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional. 1966. *Memoria 1966*. Quito: Departamento de Relaciones Públicas-CV-CFN.
- Cueva, Agustín. 1969. "Interpretación sociológica del velasquismo". Ponencia presentada ante el IX Congreso Latinoamericano de Sociología. México, noviembre. mimeo.
- , 1969. "Sociología política del Ecuador". Quito. mimeo.

- El Comercio*. 1964. 12 de julio. Quito.
- Fals Borda, Orlando. 1970. *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México: Nuestro Tiempo.
- Freire, Wilfrido. 1965. *El desarrollo económico y social y el Ministerio de Industrias y Comercio*. Quito: SESICA.
- Gerassi, John. 1965. *The Great Fear in Latin America*. Nueva York: Collier Books.
- Hurtado, Osvaldo. 1969. *Dos mundos superpuestos: Ensayo de diagnóstico de la realidad ecuatoriana*. Quito: Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social.
- Jaguaribe, Hélio. 1967. *Problemas do desenvolvimento latino-americano: Estudos de política*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Junta Nacional de Planificación. Ecuador. 1962. "Criterios generales de la Secretaría General de Planeación Económica sobre un Ante-proyecto de Ley de Reforma General". *Planificación* I, No. 1 (septiembre-diciembre): 142-68.
- 1963. "Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador", t. I, libro I, "Desarrollo y perspectivas de la economía ecuatoriana". Quito. mimeo.
- 1963. "Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador", t. I, libro II, "La transformación: Sus objetivos y medios". Quito. mimeo.
- 1964. "Programa de desarrollo agropecuario: Metas y proyecciones". Quito. mimeo.
- 1963. "Resumen del Plan General de Desarrollo". Quito. mimeo.
- Lambert, Jacques. 1963. *Amérique Latine, Structures Sociales et Institutions Politiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Ley de Reforma Agraria. 1964. *Registro Oficial*, No. 297, 23 de julio. Quito.
- Lieuwen, Edwin. 1965. *Generales contra presidentes de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XX.
- Linke, Lilo. 1960. *Ecuador: Country of Contrasts*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministerio de Economía. Ecuador. 1956. *Informe a la Nación 1955-1956*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina. 1954. *El desarrollo económico del Ecuador*. E/CM.12/295, 1954. México: Naciones Unidas.
- 1963. *El desarrollo económico de la América Latina en la post-guerra*. E/CM.12/659, 1963. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas-Consejo Económico y Social. 1968. *Informe de la Misión de Evaluación del Programa de Cooperación Técnica de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador*. E/4598, 1968. Nueva York: Naciones Unidas.
- Needler, Martin C. 1964. *Anatomy of a Coup d'Etat: Ecuador 1963*. Washington: Institute for the Comparative Study of Political Systems.
- 1963. *Latin American Politics in Perspective*. Nueva York: D. Van Nostrand.
- Neira, Hugo. 1969. "Equateur". En Jean Pierre Bernard y otros, edit., *Tableau des Partis Politiques en Amérique du Sud*, 227-55. París: Armand Collin.
- Pareja Diezcanseco, Alfredo. 1958. *Historia del Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE).

- Plaza, Galo. 1955. *Problems of Democracy in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Presidencia de la República. Ecuador. 1949. *El Gobierno del Señor Galo Plaza para el Período 1948-1952*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Presidencia de la República-Departamento de Relaciones Públicas. Ecuador. 1965. *Adelante*. Quito: Ed. Colón.
- Puig Arosemena, Alberto. 1956. *Cuestiones económicas*. Guayaquil: CCE.
- Racines, José. 1967. "Industrias falsas". *Boletín del CYCE*. (Quito), No. 7-8 (mayo): 10-4.
- Reyes, Oscar Efrén. 1960. *Breve historia general del Ecuador*. Quito: Ed. Fray Jodoco Ricke.
- Saad, Pedro. 1968. *La CIA y su papel histórico*. Guayaquil: Ed. Claridad.
- Sartre, Jean Paul. 1960. *Quetions de Méthodes*. París: Gallimard.
- Schumpeter, Joseph. 1949. "Science and Ideology". *American Economic Review* XXXIX, No. 2 (marzo): 345-59.
- Turabian, Kate L. 1955. *A Manual for Writhers for Research Papers, Theses, and Dissertations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Universidad de Guayaquil-Instituto de Investigaciones Económicas. 1964. *Guayaquil Económico 1963*. Guayaquil: Imprenta Universitaria.
- U. S. Bureau of Foreign Commerce. 1959. *Investment in Ecuador: Basic Information for U. S. Businessmen*. Washington: Government Printing Office.
- Yerovi, Clemente. Presidente Interino de la República. 1966. "Mensaje a la Honorable Asamblea Nacional Constituyente". Quito. mimeo.

### **Publicaciones periódicas**

- Boletín del Banco Central del Ecuador*. 1957. vol. XXX (Quito).
- Comercio Exterior*. 1954-1956. (Quito: Imprenta del Banco Central del Ecuador).
- El Comercio*. 1959-1970. (Quito).
- El Día*. 1970. (México). 8 de marzo.
- Hispanic American Report*. 1954-1964. vol. VII-XVII (Standford University-Institute of Hispanic American and Luso Brasilian Studies).
- Leasing's Contemporary Archives*. 1954-1966. vol. VIII-XV (Bristol: Publications Limited).
- La voz del Ecuador en los Estados Unidos*. s. f. (Nueva York). Edición especial.
- Registro Oficial*. Ecuador. 1964. No. 297 (Quito). 23 de julio.
- The New York Times*, 1964-1965.
- Tiempo*. 1965-1966. vol. XLVIII (México).
- Visión*. 1965. vol. XXIX (México).



# La primera reforma agraria en los trópicos del Ecuador 1964-1970<sup>1</sup>

*Germán Carrillo García*

## Introducción

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, América Latina y el Caribe no superaban los 30 millones de habitantes; un año después del *crash* de 1929, la población ya había rebasado los 100 millones; a fines de la Segunda Guerra Mundial había más de 160 millones de habitantes en este continente. En un siglo la población se había quintuplicado. Se estima que en 1950, más del 60% de la población de 13 de los 20 países que conforman Sudamérica vivía en áreas rurales.

La mayor parte de la población de los países del subcontinente se dedicaba o dependía de la agricultura y de lo que en ella sucedía; con excepción de Argentina, Brasil o México cuyas manufacturas llegaron a contribuir en más de un tercio a sus exportaciones durante el decenio de 1960 (French-Davis 2002, 324); aun así, la economía de estos grandes países gravitaba en buena medida en torno a actividades agropecuarias o de industrias que dependían del sector primario

Después de la Segunda Guerra Mundial, el acelerado crecimiento demográfico, la integración plena y subordinada a las economías industriales del Atlántico Norte –principalmente– y una larga tradición agraria, sumados a un frágil proceso de industrialización, dieron como resultado un cambio inevitable en las estructuras políticas, sociales y económicas de América Latina y El Caribe. Las fuerzas de la economía mundial que habían unificado el mundo a finales del siglo XIX cubrieron como una matriz cualquier remoto territorio donde el salario no había llegado. Allí, donde las relaciones entre el hombre y la tierra eran dominadas por prácticas arcaicas, el capitalismo agrario racionalizó los cultivos y transformó definitivamente el mapa de la agricultura mundial. Así sucedió en el caso de Ecuador y a esto contribuyó, principalmente, la primera reforma agraria del año 1964, aunque no dependió exclusivamente de ella.

1. Este trabajo es deudor de mis colegas Francisco Rhon Dávila, Luciano Martínez Valle, Hernán Rodas y Betsy Salazar. Y sin duda está dedicado a la memoria de José Sánchez Parga.

El período entre 1964 y 1970 –cronología en la que se centra la mayor parte de este trabajo– es, probablemente, el más drástico que el país haya vivido durante el siglo pasado. Esto es, entre la sanción de la primera reforma agraria y el año en el que se abolieron los resquicios de aparcerías en los arrozales de la cuenca del Guayas, Los Ríos o la serrana provincia de Loja.

Para cualquier observador atento que viajara al altiplano andino a mediados del siglo XX, el solo hecho de prestar atención a la vida del campesinado en las haciendas (que describió minuciosamente el ecuatoriano Jorge Icaza en su novela *Huasipungo*), sus prácticas y rituales, o las aparcerías que disciplinaban al campesino y a su extensa familia al servicio del señor de la hacienda, que lo era también de sus vidas, suponía un universo exótico, más cercano a la Europa medieval que a la moderna vida cotidiana del Occidente capitalista que por aquel entonces disfrutaba de sus “años dorados”.

La reforma agraria sancionada por un gobierno militar el 11 de julio de 1964 barrió, prácticamente, este mundo anclado en el régimen de hacienda. Sin embargo, la reforma vino a componer un cuadro cuyas primeras pinceladas ya se habían dibujado. La temprana agricultura de enclave que había caracterizado la casi totalidad del litoral al oeste de la cordillera Andina, desde Venezuela hasta el sur de Chile, había convertido a Ecuador de 1954 en el primer proveedor mundial de bananas. Durante la década de 1940, el país se integró definitivamente en el comercio mundial y constituyó, a la vez, unas favorables relaciones políticas internacionales con Estados Unidos y una serie de cambios institucionales en la política interna del país.

El cultivo de banano supuso un punto disruptivo en la política agraria, cuyas raíces se hundían en un período iniciado mucho antes en las plantaciones de cacao, cultivo excesivamente concentrado en una serie de patrimonios de carácter oligárquico. Por el contrario, la producción del banano estuvo mucho más diversificada, aunque la comercialización tuvo cierta concentración.

Ciertamente, durante nuestro período de estudio, el Estado ecuatoriano llevó a cabo profundos cambios en la estructura social y productiva e impulsó una serie de políticas públicas que dinamizaron la agricultura costeña. Si en 1948 se exportaban cerca de 99.000 toneladas de banano, cuatro años después esa cantidad casi se había quintuplicado. A los principales puertos que abastecían el mercado exterior llegaban las cargas de fruta provenientes de las plantaciones de banano de Esmeraldas, de la cuenca del río Guayas o de la austral provincia de El Oro. Hasta 1948 había 1.645 kilómetros de carreteras construidos en la región de la Costa; en el año de la reforma agraria, había más de 8.000 kilómetros.

La expansión del cultivo aceleró la transformación del paisaje costeño y sentó los prerrequisitos para la reforma agraria. En otras palabras, hubo un pro-

ceso que podríamos denominar prerreformista, en el que confluyeron una serie de factores que modernizaron la agricultura ecuatoriana. La reforma agraria vino a consolidar una situación preexistente e inevitable en muchos aspectos; sin embargo, la concentración de la tierra era todavía excesivamente elevada. Este hecho apenas fue debilitado por el período que abarca desde la primera reforma hasta la segunda, sancionada en 1973.

El proceso reformista minó la estructura agraria precapitalista e impulsó relaciones salariales, elevó la productividad de las fincas y generó invariablemente las condiciones comunes de la moderna agricultura capitalista a la que se integraron nuevos actores sociales, campesinos medios y agricultores enriquecidos, especuladores ávidos de tierra y empresas nacionales que hicieron su fortuna durante este período, o multinacionales como la United Fruit Company que tiempo atrás dominó una antigua hacienda cacaotera (probablemente “el cacao tal más grande del mundo”) (McCook 2002, 241) y la transformó en una gran plantación de banano desde la década de 1930.

Generalizar el fenómeno reformista agrario puede ser tan equívoco como soslayar las particularidades que se dieron en los diferentes países donde el fenómeno se produjo. Diferentes ambientes políticos e institucionales, demográficos y económicos derivaron en desiguales procesos reformistas. Además, no solo se trataba de un fenómeno reductible a la organización y distribución de la tierra y el agua, sino también a las técnicas agrarias que por sí mismas marcaron diferentes reformas. Evidentemente, los particulares procesos de industrialización, los comportamientos de las diferentes economías nacionales y las diversas prerrogativas políticas iban a cristalizar en disímiles fenómenos reformistas. Probablemente, al contemplar el proceso reformista con la perspectiva que ofrece el medio siglo transcurrido desde que estallaran las reformas (si exceptuamos la reforma agraria artiguista en la Banda Oriental, al este del río Uruguay, que llevó a cabo el revolucionario rioplatense José Gervasio Artigas entre 1811 y 1820, y ya iniciado el siglo XX, la revolución agraria mexicana iniciada por Emiliano Zapata y la firma del Plan de Ayala en 1911, o la *Ley de Manos Muertas* que promulgó el ecuatoriano liberal Eloy Alfaro en 1908, afectando a las propiedades eclesiásticas del país), la reforma en la Bolivia de 1952, el decreto 900 del gobierno arbencista en la Guatemala del mismo año, la insurrecta Cuba de 1959, el Ecuador y el Perú de los militares de 1964 y 1969 respectivamente, o el Chile del socialista Frei cuya reforma se iniciaba en 1967, con cierto carácter general, el resultado de las pretensiones de aquellos procesos tuvo como inmediata repercusión un cambio en la estructura agraria (y social) y en cierto modo en la política económica de los países reformados. Por tanto las mutaciones no tenían su origen únicamente en la reforma de los usos y propiedad de la

tierra, o mejor, la reforma formaba parte de la inevitable modernización agraria que el capitalismo de la segunda postguerra estableció de forma sistémica. El simple hecho de que los pequeños cultivadores beneficiados de programas estatales, por lo general unidos en régimen cooperativista, no tuvieran demasiada continuidad temporal atestigua los límites reformistas. Raramente los campesinos mancomunados sostuvieron por mucho tiempo sus tierras en Ecuador. Las décadas posteriores al período aquí estudiado, serán testigos indelebles de un retroceso reformista y de una pérdida constante de tierras obtenidas tras las reformas, o mejor, una polarización permanente entre aquellos agricultores (el término campesino fue aboliéndose de la lengua común y de la vulgata política) que se modernizaron, y aquellos otros que con su pequeño y continuamente pulverizado fundo no pudieron competir con los nuevos parámetros de la economía política mundial, y fueron conformando bolsones de campesinos proletarizados que quebrantaban definitivamente sus lazos genealógicos con la tierra. Tampoco el tímido sector manufacturero cubrió las expectativas laborales de los expulsados del campo. Seguramente, como han manifestado diversos expertos y agudos observadores del mundo rural (por ejemplo, Kay 2003, 220-489), la violencia sea un efecto más de los usos de la tierra y el agua en la América Latina. Por tanto, reflexionar sobre las reformas agrarias no es solo un acto académico, también lo es político.

Entre el fin de la segunda guerra mundial y la última reforma agraria “clásica” (o lo que es lo mismo, aquellas legislaciones agrarias que contemplaban, aunque siempre insuficientemente, la distribución de la tierra entre el campesinado, junto a otros activos esenciales de los que no se debía prescindir, aunque sin duda se hizo),<sup>2</sup> sancionada en Ecuador el 9 de octubre de 1973, la población rural apenas se había reducido: de un 57,5% había declinado a un 47,8%.<sup>3</sup> La población total del país se había duplicado en dicho período, en 1974 superaba los 6,5 millones de habitantes. Hacia 1960 más del 65% residía en áreas rurales, una cifra que apenas había decrecido un 10% desde la década anterior. La economía del país andino giraba, como había gravitado históricamente, en torno al sector exportador primario. El cacao cultivado entre el último tercio del siglo XIX y la crisis de 1920, la siembra de bananeras desde la década de 1940 hasta

2. Sobre reforma agraria la literatura es ingente, pero sugerimos la renovada y heterodoxa obra de M. Lipton 2009.
3. Durante este mismo período la población agrícola respecto a la población total de Bolivia había pasado de 61,4% a 53%. Otros países de la región formaban parte del grupo de economías eminentemente agrarias. Por ejemplo, para el mismo período apuntado, la población agrícola de El Salvador pasó de 65,5% a 53,6%, la de Guatemala de 68,6% a 58,3%. Haití, Honduras, Paraguay y República Dominicana podían situarse en torno a esta misma dinámica primaria.

un período crítico del cultivo hacia 1965, o el crudo extraído (de nuevo) de las entrañas de la Amazonía en 1972, componen el cuadro que, como en la mayor parte de los estados agrarios, define la historia de este pequeño país andino.<sup>4</sup> No cabe duda, la tierra seguía siendo el sostenimiento vital de la mayor parte de la población de Ecuador, ¿qué otra cosa podían reclamar los campesinos, indígenas o no, que distribución de un recurso tan extenso para una minoría y tan restringido para las mayorías?

Sin embargo, aun a pesar de que la tierra y lo que en ella ocurría puede considerarse el eje del análisis interpretativo de un país eminente agrario como Ecuador para el período que analizamos, equivaldría a reducir las fuerzas motrices del cambio a este sector que efectivamente amplió y modificó sustancialmente las estructuras productivas y sociales del país, pero que invariablemente supuso un factor más de la tracción del capitalismo de postguerra. La imparable dinámica del mercado mundial, la abrupta urbanización, el crecimiento demográfico y su correlato en forma de migraciones del altiplano andino a la costa del Pacífico, del campo hacia las ciudades de vieja consolidación que iban anillando cinturones de pobres en su derredor, o aquellas otras extrañas y anárquicas urbes que nacían a la sombra de las plantaciones costeñas (“las ciudades intermedias”), iban a sentar las bases de un desarrollo desequilibrado. Salarios, mecanización, semillas, fertilizantes y ciencia agronómica constituyeron los pilares sobre los que se sustentaría el desarrollo de la agricultura capitalista.

Pero al análisis de los factores económicos y demográficos había también que incorporar las diversas estrategias políticas (y geopolíticas) que Estados Unidos, de forma directa o encubierta, puso sobre la agenda política durante la larga guerra fría, especialmente entre 1961 y 1970, período en el que estuvo vigente el programa de cooperación conocido como “Alianza para el Progreso”, entre cuyas premisas incorporaba la reforma agraria. Su promotor, el joven presidente J. F. Kennedy no dudó en comunicar a su homólogo británico Harold Macmillan que “América Latina era el área más peligrosa del mundo”, lo que a efectos prácticos se tradujo en una acción decidida de control político y represión anticomunista.<sup>5</sup> Sin embargo, una década antes, al concluir la guerra, el

4. Aunque excede nuestro período de estudio, el decenio de 1980 estrechó aun más la dependencia con la tierra: nuevos cultivos como las flores o el brócoli “reprimarizaron” la economía (tecnicismo que equivale al fomento del sector primario como fuente de ingresos, que en gran medida venía a cubrir la deuda externa).
5. Durante la Segunda Guerra Mundial, Ecuador cedió a Estados Unidos un puerto en el territorio continental y el dominio de las Islas Galápagos para bases militares. Durante los años de guerra, los productos de primera necesidad dirigidos al consumo interno escaseaban y fueron racionados, mientras el país tuvo una balanza comercial positiva por exportaciones de origen agrario: arroz, azúcar, balsa, quina y cereales que capitalizaron a ciertos patrimonios relacionados con la tierra y la política.

comunismo no era una amenaza, o no era considerado como tal por el gobierno estadounidense. Una vez que se prohibieron los movimientos comunistas en Chile o Brasil, se consideró a la región “un área a salvo de la amenaza comunista” (Fontana 2011, 505). Por el contrario, la gran mayoría de los gobiernos de América Latina eran más o menos conscientes de que tras 1945 la hegemonía de la parte septentrional del continente se “reflejaba tanto en los circuitos comerciales como en los de la inversión” (Thorp 2002, 291-9). Y, por supuesto, la experimentación agrícola, las técnicas y los nuevos manejos agropecuarios tenían su origen en Estados Unidos que una vez agotada virtualmente su frontera se expandía hacia nuevas zonas agrarias. Al parecer, había sido un director de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), William S. Gaud (1907-1977), quien, haciendo un balance exitoso de las políticas llevadas a cabo por esta agencia durante quince años en diversos países asiáticos, pronunciara por vez primera el término “revolución verde” en 1968.

Si las reformas agrarias de la Europa Centro Oriental fueron el resultado del “contrafuegos del incendio bolchevique”, las reformas agrarias latinoamericanas –al menos las posteriores a la mexicana– podrían situarse como “contrafuegos” a la rebelde Cuba en el contexto que surgía del nuevo orden mundial posbélico, como pronto atestiguarían los hechos políticos manejados entre la CIA y el gobierno militar tecnócrata en Ecuador de 1964.<sup>6</sup> Sin embargo fueron muchos y complejos los factores que indujeron el proceso de reforma agraria en los países de América Latina donde se llevó a cabo. Aunque en general el fenómeno reformista supuso una respuesta, más o menos voluntarista, por parte de gobiernos civiles o militares, revolucionarios o constitucionales, a los cambios que se estaban produciendo en el escenario global post 1945. No obstante, sin menoscabo del interés reformista de los expertos, tecnócratas y políticos en el campo agrario, lo cierto es que, frente a las reformas integrales que algunos propugnaban, acabó imponiéndose un desarrollismo agrario en la mayor parte de los países latinoamericanos; omitiendo reformas agrarias integrales pronto se vería que por sí sola la innovación (técnica o administrativa) no iba a elevar el nivel de vida de la población rural del subcontinente. Paradójicamente, la mayor parte de textos legislativos agrarios y documentos de especialistas sobre el tema, al menos desde la década de 1950, estaban plagados de la “función social” que debía cumplir toda reforma agraria; tampoco estaban exentos de la tan indeseada –para hacendados y plantadores con luengas propiedades– “distribución de

6. Con anterioridad, bajo el gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) ya se sentía el peso de la política “anticomunista”. Se perseguía a líderes sociales, maestros, estudiantes que denunciaban las deficientes condiciones de vida de los trabajadores, la explotación servil en los latifundios serranos y el trabajo precario de aparceros o pseudoarrendatarios en el Litoral.

la tierra”.<sup>7</sup> A pesar de que las reformas agrarias fueron, en general, tan tímidas como técnicamente mejorables, supusieron el fin de aparcerías precapitalistas y el inicio de un período que, en cierto modo, agrandó algo más la división del globo entre proveedores de materias primas y productos agropecuarios, y aquellos otros que conformaban el mundo industrializado.

Dedicamos brevemente nuestra atención al período histórico inmediatamente anterior a la primera reforma agraria de 1964 en Ecuador, puesto que fue cuando se conjuraron diversos elementos internos y externos: una política estatal desarrollista y un ambiente pos- 1945 en el que el crecimiento económico y la modernización de las sociedades se concebían generalmente de forma indisociable, racional e inevitable.

### **La domesticación de los trópicos o el período prerreformista 1948-1964**

Todo intento de delimitar de forma estricta la geografía del continente latinoamericano en varias regiones climáticas asociadas a diversas formas de organización de la producción, tales como el altiplano andino y mesoamericano, o las planicies tropicales y subtropicales del litoral del Pacífico, el bosque amazónico y todas las singularidades que recorren la zona Atlántica, puede desvanecerse, y de hecho así sucede, cuando se analiza pormenorizadamente cualquiera de los territorios insertos en estas vastas, complejas y, en buena medida, disímiles regiones. Sin embargo, es plausible generalizar que en buena parte de los países de América Latina, especialmente en la región Andina, durante el período inmediatamente anterior a las reformas agrarias prevalecía el complejo sistema hacendal. La organización económica y social que hacía dependientes a los campesinos de un grupo minoritario de hacendados cobró especial ímpetu du-

7. La influencia de ciertas constituciones europeas, como la italiana de 1947 o la de la República Federal Alemana de 1949, en lo concerniente a la “función social” o al “bienestar general” al que debía contribuir la tierra fue relevante en los textos legislativos agrarios de América Latina. Así, por ejemplo, el artículo 44 de la Constitución de Italia especificaba: “con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la Ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad privada de la tierra, fijará límites de superficie según las regiones y zonas agrarias, fomentará el mejoramiento de las tierras, la transformación del latifundio y la realización de las unidades productivas; auxiliará a la mediana y pequeña propiedad” (Carrera 1964, 147-8). En cualquier caso, la defensa del uso de la tierra por parte del Estado “para los intereses de la comunidad” ya estaba inscrita en el pensamiento de John Stuart Mill hacia 1848, aunque su opinión respecto a las Indias Occidentales difería considerablemente, pues no pasaban de ser más que el lugar designado por Inglaterra para “llevar a cabo la producción de azúcar, café u otros bienes tropicales”. El artículo 3 de la Ley de Reforma Agraria de 1964 de Ecuador exponía los criterios de “explotación eficiente”, cumplimiento de las regulaciones del trabajo agrícola, y la prohibición del acaparamiento de recursos naturales, así como los condicionantes que definían la “función social” de la propiedad agraria.

rante el último tercio del siglo XIX. En muchas ocasiones estas formas precapitalistas abastecían de alimentos a los centros urbanos de los mercados nacionales y regionales, mientras la agricultura costeña de plantación suministraba las demandas de los mercados externos. Podríamos afirmar que la cordillera andina servía de eje vertebrador económico y social entre la hacienda serrana y la agricultura de enclave costeña; región esta última donde las condiciones climáticas y la situación geográfica generarían espacios productivos tempranamente abiertos al mercado internacional.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, Ecuador mantenía un perfil económico escasamente diversificado, centrado en el sector primario, una elevada población rural, un mercado interno muy reducido y una alta concentración de la tierra. La región de la Costa, en plena ebullición demográfica, había pasado de 247.000 moradores hacia 1911, a 1'298.495 al inicio del decenio de 1950; diez años después, en pleno ciclo reformista agrario, la población del Litoral sobrepasaba los 2 millones de habitantes. La combinación de elementos demográficos, la integración (subordinada) al mercado internacional inducida por las economías nucleares del capitalismo del Atlántico Norte (que tras la guerra crecían a un ritmo del 5% anual) y las favorables relaciones políticas de un embajador ecuatoriano en Estados Unidos que en 1948 sería presidente del país, se conjugarían con una serie de factores particulares que afectaron a las plantaciones de banano de América Central y El Caribe. Los magnates de la fruta tropical fueron desplazando sus negocios hacia el sur del Pacífico, arribando sus buques y proyectos empresariales<sup>8</sup> al puerto de Guayaquil, donde el Estado ecuatoriano favorecería inversiones de capital público y una sociedad agraria tradicional aportaría mano de obra barata, al tiempo que proliferaban pequeños y medianos plantadores de esta fruta generando un virtual “decenio de prosperidad”.

Ciertamente el contexto posbélico coincidió con el mandato de un Presidente de tradición liberal, Galo Plaza Lasso (1948-1952) quien se propuso hacer del banano el principal producto de exportación y el motor del crecimiento económico del país. Nació en Nueva York y se formó en varias universidades estadounidenses, estableció estrechas relaciones con los hermanos Nelson y David Rockefeller, una genealogía de potentados descendientes de John Rockefeller, magnate enriquecido por los dólares de la Standard Oil. Pero la saga Rockefeller significó algo más que dólares, Plaza Lasso se sirvió de ellos para ejercer

8. Probablemente, hacia 1932 la United Fruit “dirigía una compleja red de compañías y subsidiarias que controlaban a su vez despachos, redes ferroviarias, comercialización, fuerza laboral, medios de comunicación y, ocasionalmente, la ley y el orden en las regiones productoras de banano en América Latina. Se podría afirmar, cuando menos, que la United Fruit afectaba en forma significativa las vidas de millones de personas fuera de los Estados Unidos” (Brungardt 1987 235-56).

una prolija labor filantrópica (y política). Nelson Rockefeller, que había formado parte del gobierno de Roosevelt (1933-1945) como director del Departamento de Asuntos Interamericanos, fundó en 1947 la International Basic Economy Corporation (IBEC), institución promotora de programas de desarrollo con un marcado carácter técnico y científico. El 15 de septiembre de 1948, esta institución llevó a cabo un estudio sobre la situación económica del Ecuador (se amplió dos años después al campo demográfico y dio como resultado el primer censo poblacional y geográfico del país, que dio origen al “primer mapa general”) materializado en el informe *El desarrollo económico del Ecuador* (1948),<sup>9</sup> a petición del electo presidente Galo Plaza (De la Torre y Salgado 2008, 13, 73-4).

La política económica que el país siguió a partir del gobierno galoplacista, y en cierto modo los ejecutivos que le sucedieron, iba a estar determinada por las recomendaciones de sucesivos programas redactados por asesores en asuntos de desarrollo, que en esta década 50 y en la siguiente inspirarían el modelo desarrollista extendido globalmente<sup>10</sup> (para el espíritu posterior a 1945, dominado por la economía neoclásica, el crecimiento económico era la única vía hacia el desarrollo). En aquel momento no se trataba de un problema ideológico, como actualmente se evidencia en muchos casos con las políticas monetaristas de los paladines neoliberales; las condiciones de vida de la mayor parte de los habitantes del llamado “tercer mundo” eran desalentadoras, comparadas con las de sus congéneres de la parte septentrional del hemisferio; y lo serían más cuando

9. Entre cuyos autores se halla el economista norteamericano Stacy May, coautor junto a Galo Plaza de un libro titulado *The United Fruit Company in Latin America*, publicado por la National Planning Association en 1958. El trabajo era presentado no solo como un ejercicio, por utilizar un término actual, de transparencia, de una Compañía cuyas actividades en Centroamérica no siempre se “mostraron al público de manera elogiosa”, según indicaba el director de la investigación, por ello los autores han llevado a cabo “una cobertura adecuada de los negocios de plátanos de la United Fruit [...], han relatado mucho más que una historia de un duro camino hacia el éxito, también proporcionan un análisis económico y social minucioso del negocio bananero en el hemisferio Occidental” (May y Plaza 1958: xv). A lo largo del texto podemos hallar fotografías de trabajadores de la Compañía y sus familias en tono lúdico, o mostrando los “aportes sociales (y morales)” que la Compañía propagaba a su paso, y que no distan demasiado del actual marketing denominado “responsabilidad social corporativa” que cualquier lector podrá encontrar en las ingentes páginas web de las empresas de la fruta tropical. Sin duda, la gran compañía invirtió una parte de sus beneficios en generar una base social duradera que le proporcionara la suficiente estabilidad para continuar con sus negocios.
10. Anteriormente al gobierno de Galo Plaza, en 1939 se habían llevado a cabo misiones de “cooperación” por parte del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), con el fin de “estudiar las posibilidades agrícolas del país e incrementar la producción de alimentos y de productos cuyo suministro desde el Asia estaba cortado” durante la segunda guerra mundial. Según aparece en un informe preparado hacia 1940, mostraba las posibilidades que ofrecían las tierras del litoral de Ecuador; se especificaba que “proveer comida y mejorar la nutrición era básico para tener mano de obra barata. La zona húmeda de la Costa, libre de la plaga sigatoka (entre Machala y Naranjal) estaría bien para banano, barbasco y *derris*, que podría sembrar el gobierno o la United Fruit Company en sus terrenos. También señaló el abacá, piñas y jengibre” (Cuvi 2009, 71-2).

varias décadas perdidas infestadas de ultraliberalismo acentuaran la pobreza y la desigualdad social. Y lo eran no solo porque se hallaran esquilas de un mundo anclado en el tiempo, como de hecho lo era el universo rural de la hacienda, sino porque el incremento demográfico y la dinámica del mercado mundial iban a expulsar a aquellos países o territorios que no tuvieran capacidad para competir. ¿Qué sería de un país como Ecuador donde, según el censo agropecuario de 1954, tan solo 394 fincas de las aproximadas 344.000 explotaciones –es decir un 0,1%– disponían de algún tipo de maquinaria agrícola?<sup>11</sup> El índice de productividad de la ganadería era realmente desalentador: la producción de carne de ganado bovino era de 22,5 kg en Ecuador, mientras que en Argentina era del 54,6%, o en Estados Unidos la producción unitaria casi se cuadruplicaba. No eran menos halagüeñas las cifras de analfabetismo, hacia 1950 de los aproximadamente 3 millones de ecuatorianos y ecuatorianas más de 900.000 eran analfabetos, según el censo de dicho año que no contemplaba, por cierto, a los niños menores de 10 años de edad. La concentración de la tierra era proporcional al escaso uso de maquinaria y a las condiciones de vida de los campesinos, indígenas o no: la tierra (y el agua) en Ecuador estuvo siempre mal distribuida y demasiado concentrada. En 1954 el índice de Gini<sup>12</sup> en la región de la Costa (algo más suavizado que en el altiplano) era de 0,82, o lo que es lo mismo, demasiada tierra en pocas manos.<sup>13</sup>

En cualquier caso, la trayectoria que el país siguió fue la de una modernización acoplada a la “trampa de la monoexportación”, en la que se situaban la mayor parte de los países andinos; no cabe duda del ímpetu desarrollista de Plaza, propietario y descendiente de hacendados que había pasado parte de su vida en la hacienda Zuleta, situada en la provincia de Imbabura. Sin embargo, ¿realmente se podía encaminar la proyección económica, al menos con las urgencias que requería el país a corto plazo tras la crisis abierta en los cultivos de cacao, hacia otro sector impulsor que no fuese el agrícola?

A finales del decenio de 1950 y principios del siguiente, la población ecuatoriana estaba mal nutrida; las condiciones alimentarias del país se hallaban por debajo de las de Perú, Colombia o Venezuela.<sup>14</sup> En 1957 se había estimulado la

11. Informe del Programa de Desarrollo Agropecuario-Agricultura, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, septiembre, 1964. (A partir de aquí denominado con las siglas IP-DAA 1964).

12. Indicador de desigualdades sociales que oscila entre 0 y 1, siendo el 0 la equidad óptima y el 1 la máxima desigualdad posible.

13. El desarrollo económico del Ecuador, vol. III, apéndice estadístico, 13 de marzo de 1953, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. Censo Agropecuario de 1954.

14. El promedio de calorías ingeridas por un ecuatoriano hacia 1963 se estimaba en 1826, en Perú dos

industrialización del país, o al menos se había sancionado una Ley de Fomento Industrial. Aunque tras la crisis de 1965 las transferencias de capital al sector industrial se incrementaron sustancialmente (en 1962 el crédito otorgado a este sector no superaba los 572 millones, para llegar a sobrepasar los 2.000 millones el último año de la década del sesenta) (Ayala Mora 2002, 279), en el quinquenio 1970-1975, el sector manufacturero industrial creció a un ritmo del 14%, mientras el agrícola no sobrepasó el 2,8% anual (Germánico Salgado 1987, 136). Los países del entorno tenían situaciones similares; su desarrollo fabril era frágil y dependiente, además, generaba profundos desequilibrios entre las diversas economías nacionales y las del interior de sus territorios;<sup>15</sup> situación que fue agudizándose a lo largo de las siguientes décadas del siglo pasado. El promedio de renta per cápita media de un habitante (aquellos que la recibían) de cualquiera de los países que habían firmado el Pacto Andino en 1969,<sup>16</sup> esto es, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Chile (Venezuela se adhirió en 1973), era 1.277 dólares en 1960 (French-Davis, 368-9, cuadro 9.9). En ese mismo año, mientras la renta media de un estadounidense superaba los 15.000 dólares (The-GlobalEconomy.com 2015), el salario pagado a un trabajador de una plantación de banano probablemente no excedía los 40 dólares mensuales; al escribir esto no supera los 80 dólares semanales (SIPAE 2011); hay que considerar, además, la amplia distancia salarial existente entre un trabajador fijo y uno temporero, o un común estibador portuario.

La combinación de economía de guerra que había estimulado el crecimiento de los sectores primarios y las relaciones sostenidas por el presidente Plaza que determinaron un marcado giro del Estado ecuatoriano, definitivamente, integraron en la órbita del capitalismo occidental a nuestro pequeño país andino. Si el cultivo del banano fue el propulsor productivo del cambio social y económico, las relaciones internacionales contribuyeron a cristalizar el fin de las aparcerías precapitalistas, desde el altiplano andino hasta el litoral. Además, contribuyeron otros factores no menos decisivos. Los caprichos de la geografía, las perturbables condiciones climáticas, y revueltas campesinas –o todo junto– alteraron temporalmente los “imperios privados” del Caribe y Centroamérica e influyeron directamente en la expansión del cultivo de banano en Ecuador.

años antes sobrepasaban las 2.000, en Colombia y Venezuela oscilaban entre 2.200 y 2.300 calorías respectivamente. No son datos que confirmen un régimen alimentario satisfactorio, sin embargo, las deficiencias alimentarias, como parte de la pobreza del país han estado presentes dramáticamente hasta el momento actual. Las cifras han sido tomadas de IPDAA 1964.

15. Brasil, uno de los países más industrializados y económicamente diversificados del Cono Sur en 1950 tenía una renta per cápita media que equivalía a un tercio de la renta de un francés de clase media (Medialdea 2012, 55-81).
16. Aunque habían iniciado negociaciones con la Declaración de Bogotá en agosto de 1966.

Las economías agrarias de enclave de Centroamérica, que desde finales del siglo XIX habían abastecido de plátanos a los mercados incipientes del Atlántico Norte, durante la segunda posguerra comenzaron a sufrir diversas plagas provocadas por hongos que afectaron severamente a las plantaciones; además, sufrieron otras “afecciones” muy distintas que provenían de los insurrectos trabajadores rurales. El “mal de Panamá” y la “sigatoka amarilla”,<sup>17</sup> huracanes, precios, y revueltas campesinas, indujeron a las empresas del banano a buscar nuevos abastecedores. Sin duda, los movimientos de resistencia campesinos influyeron en las decisiones de las grandes compañías, y el desempeño de estas iba a tener consecuencias considerables sobre los trabajadores agrícolas. En Colombia, los campesinos sindicados habían convocado huelgas en 1918 en las plantaciones que la United Fruit tenía en la capital del Magdalena, la caribeña Santa Marta (Bauer 2002, 141). En Guatemala los privilegios que disfrutaba la United Fruit serían virtualmente minados por una huelga general en 1944 que elevaría a la presidencia a un profesor universitario que condescendió con la creación de sindicatos en las plantaciones de la *mamita yunai*<sup>18</sup> (Fontana 2011, 217). En Ecuador, sin embargo las primeras huelgas en las plantaciones de la Costa no se producirían seguramente hasta el principio del fin del auge bananero, si exceptuamos por ejemplo la crisis cacaotera que a partir de 1922 hizo de Guayaquil una ciudad “asolada por el hambre, la desocupación y los salarios estancados”.<sup>19</sup>

Es así que la omnipresente compañía de Minor Keith, la United Fruit fundada en 1885 en la ciudad de Boston, y la Standard Fruit, constituida por unos hermanos emigrantes sicilianos llegados a Estados Unidos hacia la segunda mitad del siglo XIX, al tiempo que combatían las plagas en las plantaciones de su propiedad dispersas por las tierras de Honduras, Guatemala, Costa Rica y Panamá “con grandes costos, manteniendo e incluso elevando sus niveles de producción”, abandonaron sus abastecedores secundarios en el Caribe (Nicaragua,

17. La primera consiste en una enfermedad producida por el hongo *porum f. sp. cubense*. Se trata de una de las amenazas, de extensión internacional, más graves a las bananeras. Este patógeno, que ataca las raíces e invade el sistema vascular de la planta, impide su normal alimentación y ocasiona una progresiva deshidratación; amarilla las hojas, marchita las plantas y provoca su muerte. Por su parte, la sigatoka amarilla o sigatoka común es una enfermedad causada por el hongo *mycosphaerella musicola*, deteriora las hojas y genera un fruto que, aunque conserva su sabor, altera su peso y morfología normal, lo que deriva en pérdidas cuantiosas para el agricultor.
18. En ciertos documentos de los años 50 la compañía bananera es nombrada como *mamita yunai*, en clara referencia a la homónima obra de Luis Fallas escrita en 1941. Otros novelistas han escrito sobre la compañía y sus negocios, como por ejemplo Miguel Ángel Asturias, García Márquez, Pablo Neruda, o John Dos Passos.
19. Bajo esta crítica situación, el campesinado organizó una huelga general el 14 de noviembre del citado año. El gobierno de José Luis Tamayo (1920-1924) llevó a cabo una represión brutal contra estos manifestantes: “asesinaron a más de dos mil trabajadores y arrojaron cadáveres a las rías” (Alejandro Moreano 1983,163-5).

México, República Dominicana y Haití) y los reemplazaron por las tierras tropicales y subtropicales de la república de Ecuador. El país, en aquellos años cuarenta, estaba libre de plagas y ofrecía una serie de ventajas jugosas para los hombres de negocios de la fruta tropical (Larrea 2005, 43). Salarios, monopolio de la exportación y control de precios, inversiones estatales en infraestructuras básicas, práctica inexistencia de relaciones contractuales entre las compañías y productores, participación de medianos y pequeños propietarios en el cultivo, entre otros aspectos, sentaron las bases del llamado “boom bananero”.

Efectivamente, tal como estamos exponiendo, Ecuador inició el cultivo de banano a principios de la década de 1940; en 1954 se situó como primer exportador mundial de la fruta tropical hasta su declive temporal a mediados del decenio sesenta. El bosque tropical y subtropical de la Costa ecuatoriana fue derribado ante una imparable ampliación de la frontera agrícola. La Costa se transformó aceleradamente. Si en 1951 el cultivo de banano ocupaba unas 45.000 hectáreas, en el año de la primera reforma agraria (1964) el área agrícola dedicada a esta fruta superaba las 190.000 hectáreas (Larrea 2005, 44). Al inicio de la década de 1940, se exportaban alrededor de 15.000 toneladas; diez años después, 85.000, con un valor que oscilaba en torno a los 600 millones de sucres (Ayala Mora 2002, 273). Pequeños y medianos propietarios formaron parte de un nuevo segmento de cultivadores que trastocaron las bases sobre las que se sostenían las aparcerías tradicionales; la tipología de productores era altamente heterogénea, la estructura social removida en sus bases se polarizó entre aquellos segmentos sociales que se beneficiaron directa o indirectamente del complejo bananero y otra clase de agricultores cuyas fincas no alcanzaban a superar el permanente grado de subsistencia.<sup>20</sup>

Al parecer, fueron los grandes propietarios cuyas fincas superaban las 100 hectáreas los que sembraban algo más del 50% del banano durante este período (Ibarra, 141). Las provincias de Guayas, Esmeraldas y El Oro junto a regiones de la Costa central constituyeron las tierras predilectas para los cultivos de banano, también antiguas plantaciones cacaoteras de Naranjal y Los Ríos fueron sembradas de esta fruta tropical. Persistían cultivos mixtos con presencia de café (segundo producto de exportación, hacia 1963 constituía el 17,4%, seguido del cacao con un 16,4%), pastos y otros cultivos para consumo interno (carnes, leche, trigo, maíz, cebada, arroz, papas, plátano y caña de azúcar superaban el

20. En 1965 en el campo colombiano estaba ya presente el “dualismo entre los sectores campesino y capitalista de la agricultura”; en Perú la modernización agrícola había encontrado en 1960, en pleno crecimiento económico determinado por el sector exportador, un abundante ejército de mano de obra de reserva (Christopher y Palacios, 211; Bertram, 4).

34% de la producción agropecuaria en el citado año) (IPDAA, 1964, secc. 3a., cuadros III-2 y III-4).

Las multinacionales de la fruta tropical actuaban principalmente como comercializadoras y mediadoras entre el Estado ecuatoriano –principal inversor en infraestructuras básicas–, y toda una legión heterogénea de agricultores que proveían los embarques de la fruta exportada especialmente hacia los mercados de Estados Unidos y Europa Occidental. Al inicio del decenio de 1960 probablemente 90.000 cultivadores (colonos de la Costa, migrantes permanentes o procedentes de algunas provincias como Manabí, y del altiplano) formaban parte del ejército de trabajadores de las ocho principales empresas nacionales e internacionales, cuya presencia en la Costa se remontaba en algunos casos a los años 1930. De estas empresas, tres eran estadounidenses, una chilena, dos de la extinta Alemania Occidental y otro par formado por empresas ecuatorianas, una de ellas propiedad de Álvaro Noboa que pronto sería un potentado magnate de banano en el país.

Pero las grandes compañías fruteras que seguramente controlaron una parte considerable de la comercialización del banano no monopolizaron exclusivamente el sector porque dependían de productores individuales y cooperados que proveían una parte considerable del volumen de fruta exportada. Por ejemplo, la United Fruit que en 1934 era propietaria de algo más de 77.000 hectáreas, el grueso de sus exportaciones dependía de los cultivos de “productores independientes” (Larrea 1987, 73). Además, el progresivo desplazamiento de las castas tradicionales y las posibilidades que ofrecía el cultivo de la fruta amarilla aupó una nueva clase social de propietarios cultivadores o rentistas (entre los que se hallaban militares retirados, artesanos, comerciantes, o campesinos enriquecidos) que provenían de las ciudades costeñas o residían en ellas, cuyo centro político y residencia habitual era la ciudad de Guayaquil, donde la burguesía local asumió el control de otros sectores emergentes.<sup>21</sup> En el país, especialmente en la Costa, florecía un nuevo estrato de campesinos cuyos recursos se habían incrementado durante el proceso de la reforma agraria, gracias a que poseían tierras con anterioridad y accedieron a otro tipo de activos (tecnológicos, financieros, etcétera); pero este segmento significó algo más que una novedad de propietarios: se trataba de una “potencial burguesía local”, formada por agricultores “no-directos que operan en pequeña escala” contratando trabajadores y obteniendo unas rentas moderadas. Pero fueron también la base local que

21. Como por ejemplo el sector comercial que recibía hacia 1962 algo más del 65% del crédito concedido por el Estado y la banca privada, quedando para el sector fabril un 14,8%, y para el agrario un escaso 11% en el citado año. Cifras tomadas de IPDAA 1964.

“amortiguó” las contradicciones políticas y económicas existentes en el campo ecuatoriano (Velasco, 244), que estallarían finalizado el decenio de prosperidad.

En resumen, el *boom* bananero contribuyó a desequilibrar las fuerzas del tradicionalismo y conformó una “burguesía comercial y financiera, al tiempo que una transformación de la vieja clase terrateniente en una burguesía de corte más moderno”. Un proceso que se reprodujo más o menos tanto en las provincias del callejón interandino como en las del litoral (Silverman 1986, 111; Ayala Mora 2002, 275). Sin embargo, si esta fue la dinámica del período del auge bananero, la crisis que devino a partir de 1965 conformó un eminente sector empresarial de origen ecuatoriano que fue monopolizando el sector bananero, aunque no exclusivamente; también proliferaron modernos ingenios azucareros, empresas de palma con capital franco-ecuatoriano diseminadas por el Oriente amazónico y por la provincia noroccidental de Esmeraldas, por citar algunos ejemplos. En cambio, las empresas medianas que tejían un sector empresarial más o menos diversificado fueron diluyéndose a partir de 1965 (un año antes contribuían aproximadamente con un 40% del valor exportado) (Larrea 1987, 77).

## **La reforma agraria, 1964-1970**

En el año de la reforma agraria (1964), el cultivo de banano representaba el principal producto de exportación, aproximadamente 1'086.000 toneladas. Un año antes, las exportaciones agrícolas del país cubrían el 95% del total exportado, esta fruta representaba el 60% de ese valor; café, cacao, arroz o azúcar formaban parte de la composición agroexportadora restante. Aunque en 1965 las exportaciones declinaron levemente para estacionarse en torno al millón de toneladas anuales, al menos hasta la década de 1980 (a partir de 1990 las exportaciones crecieron superando los 2 millones en el primer año de dicho decenio), los precios cayeron, el sector bananero fue reestructurándose despojando a pequeños y medianos propietarios; las compañías bananeras de origen extranjero abandonaron el país o redujeron considerablemente sus activos. La United Fruit, que en 1962 había exportado el 20,75% del banano, pasó a tener una participación nula en 1965. En este mismo año una compañía de capital chileno, Frutera Sudamericana, redujo sus exportaciones a un tímido 2% (Larrea 1987, 74); los trabajadores de las plantaciones eran expulsados continuamente; sin embargo, el espectro de la crisis del banano había hecho su aparición unos años antes: entre 1955 y 1960 más de 1.000 jornaleros fueron despedidos de la hacienda Tengué; la producción de esta extensa plantación se había reducido bruscamente: al finalizar el decenio de 1960, los racimos de banano habían pasado de más de 122.000 a unos escasos 37.000 (Ibarra 2010, 146). El virtual decenio de prosperidad que mantuvo latente “el hambre de tierra” del campesinado no pudo conte-

nerse por mucho tiempo más. Según parece, se produjeron huelgas de trabajadores hacia 1955 en la provincia de Esmeraldas, un año antes se había constituido la Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral “que se propuso impulsar la organización de sindicatos agrícolas” (142); en junio de 1959, en un clima que anunciaba el fin de la prosperidad económica, por una parte, y las pulsiones de una sociedad donde imperaba la desigualdad, por otra parte, alrededor de mil personas murieron en Guayaquil a manos de los militares.

La modernización y racionalización de la agricultura no tuvo una correlación en el proceso de industrialización, como se ha dicho; el sector manufacturero que había crecido a una tasa anual del 6% entre 1960 y 1966, tasa que se había elevado a 8,5% durante los cinco años siguientes (Velasco, 238), no pudo absorber a la masa de campesinos expulsados del sector reformado. La modernización del país se inscribía dentro de un proceso de dependencia considerable: a partir de la segunda mitad del decenio 1960, “la afluencia de capital extranjero al país llegó a niveles nunca imaginados. En pocos años una alta proporción de las grandes empresas estaban ya en manos extranjeras” (Ayala Mora 2002, 279).

Todos los factores económicos y políticos que hicieron posible la transformación del país se debilitaron durante la segunda mitad del decenio de 1960. Aquellos Estados que han basado su economía en un reducido número de productos primarios, siempre han estado sometidos a las caprichosas y nunca desinteresadas reglas del mercado. Pero al tratar la productividad de la tierra, siempre hay que recurrir a la ciencia agronómica. No era una novedad la búsqueda de nuevas variedades más resistentes al clima o a la fragilidad del monocultivo. Sin duda, el hecho de que desde 1955 la poderosa Standard Fruit experimentaba con una variedad de banano denominada *Cavendish*, resistente al ya citado “mal de panamá” (que venía a reemplazar a la variedad *Gros Michel* o *Valery*), minó la estructura productiva y comercial del Ecuador y favoreció las explotaciones en Centroamérica, más cercanas a los puertos estadounidenses, donde las transnacionales conservaban vastas extensiones de tierras. Un prominente historiador ecuatoriano realizó un análisis –tan certero como sencillo– de la crisis de la década de 1960: “el paréntesis democrático de 1948 a 1960 tuvo por fundamento una *coyuntura* económica favorable, más no una transformación estructural que asegurara una estabilidad duradera” (Cueva 1983, 225).

Coincidiendo con la crisis económica del país, el contexto internacional contribuyó, de una u otra manera, al proceso reformista. La ronda de sesiones celebradas en Punta del Este, Uruguay, entre el 5 y el 17 de agosto de 1961 dio como resultado el programa de la Alianza para el Progreso, que representaba –al menos desde el punto de vista de los firmantes– “un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente”. Industria, reforma agraria,

tecnología y comercio guiaban las recomendaciones del programa. En su título primero subrayaba la industrialización “racional para aumentar la productividad de la economía”, que contribuiría a la diversificación tan necesaria, como tantas veces restringida por las élites usufructuarias del latifundio; a continuación precisaba que, en lo concerniente al sector agrícola, era preciso “aumentar considerablemente la productividad y producción agrícola”, y en el punto 6 del citado título, enunciaba los propósitos de la reforma agraria como vía de transformación estructural en los siguientes términos:

impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento de 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” (OEA 1967, 10-1).

Un similar planteamiento orientaba los estudios desarrollados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, (CIDA) en 1965. La reforma agraria era inevitable, al menos porque la tierra en América Latina llegaba a límites de concentración antieconómicos: “Para 1960, los latifundios constituían más o menos el 5% de las unidades agrícolas, pero acumulaban cuatro quintas partes de la tierra, mientras que los minifundios constituían cuatro quintas partes de las unidades agrícolas pero solo disponían del 5% de la tierra” (FAO 2012, 11).

El acto político pronto se vería ensombrecido por una oleada contrarreformista en buena medida determinada por la tensión de la larga Guerra Fría, así como a un infundado (pero interesado por parte del gobierno estadounidense) pavor a la expansión de los comunistas y sus ideales desde la caribeña Cuba. La controvertida Alianza para el Progreso (1961-1970) suponía un freno más o menos explícito a la expansión del comunismo, sin embargo, —como señala Eric Hobsbawm (1995, 240)— lo que realmente subyacía tras la política anticomunista liderada por Washington no era tanto “la amenaza teórica de dominación mundial comunista sino la supremacía de Estados Unidos en el mundo”.

Hacia 1962, suavizando su retórica anticomunista, Kennedy visitó Bogotá y proclamó los errores de Estados Unidos en el pasado; también aconsejó a “empresarios y terratenientes que reconociesen sus errores y asumiesen sus responsabilidades, porque sin una política de reforma agraria y reforma fiscal, las esperanzas de progreso podrían consumirse en unos pocos meses de violencia”. Ciertamente, los pactos tácitos entre las castas dirigentes hicieron inviables reformas sustanciales en beneficio de las mayorías. Colombia o Venezuela, por

ejemplo, recibieron cuantiosas ayudas de Estados Unidos, dirigidas a impulsar la industrialización en sustitución de importaciones. Sin embargo, las reformas agrarias no tuvieron efectos considerables. Localmente, las oligarquías dejaron “sin resolver los graves problemas sociales de fondo y, en especial, los que derivaban del desigual reparto de la propiedad de la tierra, fruto en muchos casos de la apropiación ilegítima de tierras campesinas, y agravados por la forma en que los terratenientes, asociados al ejército y al poder político, explotaban el trabajo de los campesinos”. En definitiva, las repúblicas latinoamericanas controladas por élites conservadoras, se “limitaron a aprobar leyes de reforma agraria sin acompañarlas de acciones consecuentes”. (Fontana 2011, 520-1; Chonchol 2003, 208-9; Germán Carrillo 2014:126-7).

La crisis interna y el contexto internacional generaron un ambiente político que iba a quebrantar el paréntesis democrático y constitucional de Ecuador. Los partidos conservadores apoyados por la CIA vieron en el Presidente que no había condenado a la Cuba castrista un peligroso enemigo en la región Andina, tanto para los intereses de la derecha ecuatoriana (integrada también por una facción de la curia eclesiástica que llevó a cabo acciones contra los movimientos de izquierda, aunque también se dieron casos de curas rebeldes afines a teologías críticas como la de la Liberación que apoyaron a las clases populares), como para los propósitos norteamericanos. Aunque el presidente Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963) “rompió relaciones con Cuba”, no fue suficiente para evitar que el 11 de julio de 1963 los militares tomaran el poder (Ayala Mora 2002, 279). Un gobierno militar acompañado de toda una cohorte de tecnócratas y administradores sancionó la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización por Decreto 1480; exactamente un año después de su asunción ejecutiva se instauró un organismo para ejecutar los programas: el Instituto Ecuatoriano de reforma Agraria y Colonización (IERAC). El 6 de abril de 1965, el gobierno militar solicitaba a la Junta de Planificación y Coordinación Económica un “documento conciso y claro sobre la situación económica del Ecuador y sus perspectivas, en el cual se presente de forma objetiva, el esfuerzo que ha realizado el país en lo que se refiere a reformas estructurales, entre las cuales se cuenta la reforma agraria [...] con el fin de solicitar al Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso la ayuda necesaria” (IERAC, Reg. 1576).

Según un informe de la USAID, los fondos que provenían del programa de cooperación, en el período 1961-1969, para Ecuador fueron de “108 millones de dólares en préstamos, fondos no reembolsables y garantías de inversión para vivienda”. Además, para llevar a cabo programas de asistencia social, como parte del programa de la Alianza para el Progreso, se instalaron en Ecuador –como en otros países del continente– equipos profesionales denominados “Cuerpo de

Paz” con el fin de promover la salubridad y el mejoramiento de viviendas, así como brigadas médicas en diversas misiones, organismos que ciertamente estuvieron liderados por agentes de la CIA. Las campañas de anticomunismo iniciaron en actos de violencia contra algunos de sus integrantes, como en 1968 el asesinato en Azuay de un equipo médico liquidado por campesinos, a quienes –a instancias de un cura– los confundieron con comunistas. Con todo ello, sin embargo, la USAID colaboró “en la reforma más importante de la década de los 60, la reforma agraria” (USAID 2013).

Pero, ¿qué implicó realmente la reforma en la región de la Costa tras lo expuesto hasta aquí?

El texto legislativo cristalizaba, en buena medida, anteriores proyectos de ley que no fueron sancionados por estar permanentemente resguardados por los intereses de los hacendados, indisociables de la clase política. Los objetivos de la Ley de Reforma Agraria de 1964 probablemente no eran más que una “continuidad de muchos de los aspectos contemplados en proyectos anteriores” (Barsky 1984, 151); según un antiguo director del IERAC, “a pesar de sus objetivos la reforma agraria en Ecuador fue limitada y concedió un amplio margen de salvaguardas a diversos sectores de terratenientes” (Jordán 2003, 289). Sin embargo, los cambios que se produjeron tras la reforma de 1964 fueron sustanciales, y lo fueron en la medida en que las bases del desarrollo agrario (y en general la modernización del país) que se desplegaron durante este período siguen actuando en el momento de escribir el presente trabajo.

En primer lugar, contemplada la superficie agraria del país en su conjunto, se puede observar cierta alteración en la conformación de los estratos de propietarios, así como una inalterable variación en el reparto más equitativo de la tierra (y del agua). Sin embargo, durante nuestro período de estudio, sí hubo una relativa distribución de tierra promovida, en parte, por procesos de colonización en la región de la Costa. En general, considerando el país en su conjunto, mientras disminuía la presencia de latifundios que superaban las 2.500 hectáreas, los estratos medios crecieron considerablemente: las 14.000 fincas cuya superficie oscilaba entre las 50 y 500 hectáreas censadas en 1954 habían duplicado su presencia en 1974, ocupando una superficie que bordeaba los 3 millones de hectáreas. Esto se debía, en parte, a que la Ley estipulaba como expropiables las propiedades que superasen las 2.500 hectáreas, lo que venía a significar el término latifundio: “ninguna persona natural –signaba el artículo 33 de la Ley– o jurídica, podrá ser propietaria en la Costa de más de 2.500 hectáreas, a las cuales podrá agregarse hasta 1.000 hectáreas de sabana y pastos naturales”. En el país hacia 1954 preexistían 241 explotaciones que mantenían esos rasgos extensivos, sus propietarios acaparaban el 25,9% de la tierra.

El siguiente censo (1974) reflejó un descenso de 13,8 puntos respecto al dato anterior; 176 propiedades ocupaban aproximadamente un millón de hectáreas. El latifundio se iba disolviendo de forma irremediable, lo que no significaba que la concentración de la tenencia de la tierra fuera a disminuir; las formas de propiedad se alteraban y la diversificación de los negocios de los empresarios de la fruta tropical se imponía.

El minifundio fue creciendo de forma alarmante. Mientras se elevaba el número de pequeños productores con parcelas inferiores a 1 hectárea o que no alcanzaban las 5 hectáreas, la superficie de tierra de labranza que ocupaba este sector era mínima, la lectura censal muestra leves variaciones durante el período reformista. Este estrato superaba el 72% de las fincas del país, sin embargo, la tierra que ocupaban no representaba más del 7% en los censos de 1954 y 1974.

La ampliación de la frontera agrícola había cedido la mayor parte de los recursos a los sectores medios que se habían dilatado en la Costa con la siembra del banano (aunque también se cedieron tierras incultas o con escasa aptitud agrícola a campesinos colonos). Además, si bien el artículo 33 moderaba la existencia de latifundios, el artículo 34 de la Ley restringía, en buena medida, las expropiaciones a terratenientes o inversores empresariales con suficiente capital para modernizar sus explotaciones:

no estarán sujetas a las limitaciones y regulaciones del artículo 33: a) las empresas promovidas y organizadas por el IERAC, así como aquellas que le presenten planes concretos de explotación que merezcan dictamen favorable de la Junta de Planificación y siempre que no ocasionen problemas de tipo social; b) la propiedad rústica eficientemente explotada [...], y c) la empresa agropecuaria de notoria eficiencia productiva. (IERAC, Reg. 1577).

Diversos registros del Instituto de Reforma Agraria detallan concesiones emitidas a empresas agrarias cuyas solicitudes de adquisición de suelo superaban los límites de superficie de tierra establecidos, sin embargo “la eficiencia” especificada en el artículo 34 superaba las restricciones del artículo 33 (IERAC, Reg. 1577). En otras palabras, muchos antiguos propietarios y nuevos segmentos empresariales interesados en la tierra diversificaron sus grandes propiedades o adquirieron nuevas de acuerdo al marco legislativo.<sup>22</sup>

22. Aunque fuera de nuestro período cronológico, para sorpresa de algunos observadores y expertos contemporáneos del sector agrario, el signo de los tiempos retornaría a los magnates de la tierra: tres empresarios surgidos aproximadamente durante el período que aquí nos ocupa poseían según el Censo de 2001 más de 40.000 hectáreas diseminadas en 35 haciendas dedicadas al cultivo de banano, además de negocios financieros, comerciales, transportes, industria, etcétera (Martínez Valle 2012, 238). En 2013, las fincas cuya extensión mediaba entre 100 y 500 hectáreas concentraban el 25,1% de la superficie agraria. (INEC, Encuesta Continua del Sector Agropecuario).

Ciertamente, el cultivo de banano estuvo sostenido por pequeños y medianos finqueros, por tanto la concentración de la tierra durante el período de expansión de esta fruta fue menor que durante la larga anterior etapa cacaotera. El número de explotaciones mayores de 500 hectáreas en el año de la reforma dedicadas al cultivo de banano no llegaba a más de 1,5% de la superficie sembrada, que sobrepasaba levemente 22.000 hectáreas, reducidas a 38 explotaciones. Por el contrario, el 30,7% de la tierra pertenecía a propietarios cuyas fincas oscilaban entre la más o menos rentable extensión (al menos para el cultivo de banano) de 10 a 25 hectáreas (unas 795 explotaciones). En líneas generales, en la Costa se había pasado de una extensión media de los predios de 35,2 hectáreas en 1954, a 22 hectáreas veinte años después, al tiempo que la superficie agraria se expandía aceleradamente deforestando tierra virgen e impulsando las colonias campesinas, las unidades de producción se habían duplicado entre 1954 y 1974 (las fincas en cultivo se elevaron de 84.665 a 171.024) (Larrea 2008, 131, 141).

Podemos hallar en los archivos del IERAC numerosos programas de adjudicación de tierras frustrados, inconclusos o ni siquiera iniciados. Así, por ejemplo, en un informe del IERAC se planteaba ejecutar entre 1967 y 1968 la expropiación de 11 haciendas (estatales y privadas) en la provincia de Guayas, con una extensión general de 60.648 hectáreas que serían adjudicadas a 7.741 familias (casi siempre expresadas en régimen cooperativista); en la provincia de Los Ríos, 9 haciendas cuya superficie era de 39.532 hectáreas se pretendían entregar a 1.529 familias, y en la sureña provincia de El Oro más de 23.000 hectáreas se distribuirían entre casi un millar de familias (IERAC, Reg. 1586). En realidad, probablemente no sobrepasaron 38.000 hectáreas las entregadas a unas 2.000 familias, al menos en la región aquí tratada y en el período abordado.

Aunque si se considera las tierras entregadas a colonos, puede establecerse una cifra sustancialmente diferente: entre 1964 y 1971 fueron adjudicadas algo más de 147.000 hectáreas por efecto de colonización en la región de la Costa, ya fuese por iniciativa de los propios campesinos o dirigida por organismos estatales.

En cualquier caso, las migraciones interregionales protagonizadas por moradores rurales que carecían de tierra o eran demasiado pobres fueron el testigo indeleble de un proceso social que, junto a la reforma agraria, iba a modificar la estructura política y económica del país, aunque no fuese de forma inmediata. Las familias campesinas no solo migraban buscando tierra que cultivar, en muchos casos lo hacían atraídos por las ráfagas centelleantes –al menos para el migrante rural– de las ciudades que durante nuestro período de estudio iniciaron un crecimiento considerable.

Entre 1950 y 1974, la provincia del Guayas había pasado de 582.144 a 1'512.333 habitantes; de los cuales, casi un millón residía en poblamientos urbanos o considerados como tales. Manabí también había experimentado un crecimiento relevante, sobre todo en su franja septentrional, en gran medida inducido por efecto de la colonización; sin embargo, su población seguía siendo eminentemente rural. Los colonos llegados a las provincias de El Oro o Esmeraldas recibieron un promedio de 16 hectáreas y 43 hectáreas, respectivamente (Gondard y Mazurek 2001; Cosse 1986).

La reforma agraria y la colonización difícilmente podrían considerarse fenómenos disociados, aunque invariablemente la primera tenía connotaciones sustancialmente diferentes al segundo fenómeno: la expropiación de haciendas no representaba lo mismo que la entrega de tierras selváticas y tropicales, no solo por los aspectos jurídicos y económicos, sino también por las duras condiciones de vida en estas regiones.

Un segundo aspecto que aceleró el programa reformista consistió en la abolición de las relaciones precapitalistas allí donde todavía prevalecían.

El controvertido presidente Velasco Ibarra (durante su quinto mandato, iniciado el 1 de septiembre de 1968, asumió plenitud de poderes el 22 de junio de 1970, hasta su derrocamiento por los militares, quienes ratificaron la segunda Ley de Reforma Agraria en 1973) sancionó el Decreto 373 destinado a abolir el trabajo precario en la agricultura en diciembre de 1970. Dicho texto jurídico no se redujo a quebrantar las aparcerías; entre su articulado se especificaba la entrega de tierras a arrendatarios, subarrendatarios, sembradores, finqueros, desmonteros, aparceros, partidarios, arimados, colonos, etc., “que hayan estado cultivando por sí mismos, empleando a otros trabajadores por un tiempo mínimo de tres años, tierras ajenas [...] tienen derecho a que el IERAC proceda a la expropiación inmediata de tierras en que trabajan”. La adjudicación debía hacerse por venta, a precio evaluado por el catastro, que el campesinado debía abonar anualmente, sin superar los 10 años, con un interés del 5% anual sobre la cantidad comprometida. En la región de estudio, la extensión de las parcelas entregadas no podía superar las 50 hectáreas (en la Sierra la extensión máxima era 25 hectáreas). El sector más afectado en la Costa fue el arrocero, no exclusivamente por este Decreto, sino también por uno destinado exclusivamente a los cultivadores de los arrozales.

El cultivo de arroz constituyó un artículo de intercambio regular entre la Sierra y la Costa y, por tanto, un bien de consumo básico. En 1940, el cultivo de esta gramínea producía alrededor de 100.000 toneladas (durante este decenio el arroz junto al café se convirtieron en los principales productos de exportación hasta la expansión del banano, hacia 1948). Las explotaciones arroceras llega-

ron a 104.000, con una extensión de 284.000 hectáreas, de las cuales 65% estaba localizado en la provincia de Guayas, la mayoría del resto de arrozales se hallaban en las provincias de Manabí y Los Ríos.<sup>23</sup> En 1965, la demanda de arroz en el mercado nacional superaba la producción. Este cultivo se había convertido en el alimento básico de las clases populares que conformaban una gran parte de la población de más de 4 millones en el año citado. El estancamiento productivo (en torno a unas 150.000 toneladas después de 1962, que suponía un tímido 2,7% de las exportaciones totales del país) y el crecimiento demográfico del país dieron como resultado un déficit que fue cubierto en 1965 por primera vez por las importaciones. Con seguridad, entre las causas del estancamiento productivo había que considerar las “relacionadas con la presencia del sistema de explotación precarista” (Barsky 1984), aunque no fue el único factor; el aumento de la producción de arroz a partir de 1970 se debió, en parte, a la abolición de las aparcerías; además, a que el 53% de la “superficie sembrada correspondió a variedades de alto rendimiento. Esto fue, según un destacado autor, el efecto más notorio de la revolución verde en Ecuador” (Salgado 1987, 138).

Las aparcerías en los arrozales no fueron eliminadas con la Ley de 1964 ni con el Decreto 373, pero sí minadas. Una deficiente tecnología agraria, relaciones precapitalistas en un entorno social y de consumo incipientemente capitalista, y una sequía severa en 1968 prepararon un cuadro crítico para los propietarios, al tiempo que los aparceros no pudieron abonar sus rentas a los primeros.

Además de las movilizaciones de los precaristas, las políticas estatales tendieron a incrementar el proceso de transformación agraria para la supresión de las relaciones precapitalistas, a lo que contribuyó, ciertamente, que el arroz fuese un producto básico y estratégico “para mantener adecuadamente bajas las retribuciones a los sectores asalariados”. Sindicatos y campesinos mancomunados protagonizaron asaltos de haciendas arroceras, especialmente en el cantón Daule (Guayas), negándose a pagar las rentas por arrendamiento quebrantaron las bases de los terratenientes costeños. Incluso la propia Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) había financiado, según parece, un “programa de apoyo a cooperativas arroceras”. ¿Estarían fundadas las palabras de un sindicato amarillo al manifestar que “el gobierno estadounidense defendía la refundición de pequeñas fincas en grandes empresas agrícolas o ganaderas, mientras en nuestro país sus propios funcionarios propician el asalto a propiedades operadas por sus dueños”?

23. También había arrozales en la provincia serrana de Loja, lo que conduce a analizar los usos agrarios dentro de un complejo mosaico territorial (geográfico, edafológico, climático, humano, etcétera). Sobre el cultivo de arroz pueden consultarse, por ejemplo, los trabajos de Chiriboga (2008); Guerrero (1992); Espinosa (2000); Barsky (1984).

Sin duda, las expropiaciones que el IERAC había llevado a cabo entre la provincia serrana de Loja y la costeña de Los Ríos, al tiempo que los campesinos se movilizaban por todo el litoral, conformaron un ambiente político severo para los conservadores costeños. Sucesos coyunturales tensaron la situación a nivel regional, como la “matanza de Santa Ana” donde ocho campesinos que habían invadido una hacienda situada en el cantón Calvas, provincia de Loja, perdieron la vida el 2 de julio de 1968. El ambiente reformista estaba salpicado de denuncias de antiguos aparceros, ahora mancomunados, expulsados por los propietarios temerosos de perder sus patrimonios y rentas. Dirigentes de cooperativas de Daule, Balzar, Urbina Jado, Yaguachi y Vinces, denunciaron haber sufrido numerosas agresiones, incluso con el apoyo de la fuerza pública, contraviniendo flagrantemente la ley:

se han cometido agresiones personales, destrucción de plantaciones e incendio de humildes viviendas, dejando en la más completa miseria a centenares de familias que toda su vida vivieron del fruto de la tierra que arrendaban, y que hoy moran a la intemperie a la orilla de la carretera, demandando del poder público que se les haga justicia (*El Universo* 1970, 24 de julio, citado en Barsky 1984, 180).

Inevitablemente, este campo de cultivo de revueltas campesinas o potenciales revoluciones derivó en concesiones por parte del Estado. El IERAC publicó la entrega de aproximadamente 50.000 hectáreas a unas 10.000 familias campesinas de Loja. El 15 de diciembre de 1970 se sancionó el Decreto 1001 que definitivamente fulminaba el “precarismo” en los arrozales. Fueron intervenidas haciendas guayacenses de Yaguachi y Milagro (47 en la primera y 12 en la segunda, con una extensión afectada cercana a 9.000 hectáreas); dos meses después de entrar en vigor el decreto, se “habían intervenido 172 haciendas” en Loja y Guayas, principalmente, según informaba el director del IERAC. Informes del IERAC señalan que alrededor de 24.000 hectáreas habían sido afectadas por el Decreto 1001 entre 1970 y 1973, en su mayoría tierras de Guayas. Aunque son datos fuera de nuestro marco cronológico, en el primer año de la década de 1980 se habían adjudicado más de 90.000 hectáreas afectadas por el Decreto 1001 (Barsky 1984, 173-7 y 186). Sin embargo, hay que considerar que la estructura agraria de la provincia de Guayas había variado sustancialmente antes del mencionado decreto: en 1954, los latifundios cuya extensión mediaba entre las 1.000 y 2.500 hectáreas correspondían al 34% del total de la tierra apta para la labranza, en 1968 se habían reducido a 8,3%, al tiempo que las fincas que oscilaban entre 1 y 5 hectáreas habían pasado de ocupar una superficie de 21.400 hectáreas a 84.701 hectáreas, dominando 11,6% de la superficie total (Manuel Arias 1972, cuadro I-16-a). Sin duda, este nuevo escenario fue impul-

sado, en parte, por los segmentos medios de cultivadores de banano y, en parte, por la Ley de 1964.

Pero el incremento de los sectores de pequeños y medianos productores no equivalía a cambiar las difíciles condiciones de vida del campesinado. Y no únicamente porque —como pudo observar recientemente el autor al escribir esto— hay campesinos aguardando la titularidad de las tierras entregadas por el IERAC (actualmente INDA)<sup>24</sup> durante el período aquí estudiado, sino por las condiciones en las que algunas haciendas se entregaron a los cultivadores que fueron verdaderamente eventuales. Y lo fueron por muchos motivos, pero uno de ellos fue la acelerada inducción del capitalismo en el sector rural (y por extensión en el país), que si bien benefició a ciertos sectores, que pronto formaron parte de la nueva burguesía agroindustrial, no lo hizo para todo un extenso y complejo sector de campesinos más o menos mancomunados que tuvieron que enfrentarse a complicados problemas financieros, técnicos y administrativos para los cuales la mayoría no estaba preparada; lo que nos conduce al tercer asunto que la reforma agraria de 1964 introdujo en la agenda: la política económica del capitalismo agrario.

¿Qué significó exactamente esto? ¿Se reducía a sustituir el pago en especie por un salario tras liberar a los peones de las ataduras precapitalistas? ¿Se trataba de la entrega de tierras de las haciendas a familias campesinas? Sin duda, pero no exclusivamente; se trataba, además, de la irrupción de programas específicos y “medidas complementarias, tales como ampliación de la frontera agrícola, organización campesina, crédito agrícola, ampliación de cultivos agroindustriales como la caña de azúcar —exproliando las tierras de comuneros y pequeños agricultores—, incipientes formas de organización campesina para facilitar la extensión agropecuaria, obras de infraestructura, asistencia social, promoción de parcelaciones de iniciativa privada” (IERAC, Reg. 1586); extensión del uso de fertilizantes y plaguicidas; programas de educación, vivienda, hospitales, carreteras, programas de colonización, etcétera. De una u otra manera, los técnicos y expertos reformistas, al menos, contemplaron estas propuestas que se inscribían en una modernización general del Estado ecuatoriano que, de hecho, fue incipiente durante el gobierno galoplacista; sin embargo, existió una inmensa brecha entre los programas que se pretendieron implementar y los que finalmente tuvieron éxito.

La gran hacienda de Tenguel, expropiada con anterioridad a la reforma de 1964, formó parte de diversos proyectos documentados en los archivos del IE-

24. INDA, acrónimo de Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, entidad pública creada el 14 de junio de 1994. Esta institución no siempre reconocerá la titularidad de las tierras adjudicadas por el IERAC.

RAC que pretendían cambiar las condiciones desfavorables en las que quedaron los antiguos trabajadores de la United Fruit (hacia 1962, el presidente Arosemena había dictado su embargo con la finalidad de poner fin a los conflictos originados entre los campesinos, antiguos trabajadores y nuevos propietarios que se hicieron, o intentaban hacerse, con la hacienda tras la marcha de la United Fruit). En diciembre de 1967 se habían entregado 3.344 hectáreas a 362 familias, y 2.394 hectáreas a campesinos mancomunados (IERAC, Reg. 1586).

Para llevar adelante la ejecución de este proyecto y dar el bienestar social a la población [detalla un archivo] se requiere facilitar el crédito de capacitación y dirección técnica en el fomento y diversificación de cultivos [...] como medida complementaria para elevar la productividad de la hacienda, especialmente en el rubro del banano. El 17 de octubre de 1967 se firmó un convenio de préstamo con el Manufacturers Hanover Co., por intermedio de COFIEC, por un valor de 1'530.000 dólares para ser entregados a las cooperativas con la garantía del IERAC [...] este préstamo será amortizado por las cooperativas, las mismas que se han obligado *mediante hipoteca de sus bienes, cultivo y ganado*. (IERAC, Reg. 1586. El énfasis es añadido).

Campesinos hipotecados durante la reforma agraria, dirigidos por una veintena de funcionarios del IERAC y capitalizados por la recién creada Compañía Financiera Ecuatoriana de Desarrollo (COFIEC),<sup>25</sup> junto a un *holding* bancario neoyorquino, constatan la radical entrada del capitalismo financiero en el mundo rural ecuatoriano; seguramente restringido con anterioridad a los grupos bananeros y segmentos medios de agricultores, cuya disponibilidad de recursos les permitía adquirir líneas de financiación que otorgaba, principalmente, el Banco Nacional de Fomento; institución que en 1971 hacía una distribución crediticia claramente desequilibrada, pues beneficiaba esencialmente a la región de la Costa con un 70,2%, frente a 26,4% destinado a la Sierra y 3,4% al Oriente, una tendencia más o menos recurrente en años sucesivos (Cosse 1986, 335, cuadros 10 y 11).

Sin duda, hacía tiempo que los campesinos se habían endeudado, o conocían lo que significaba pedir por adelantado al hacendado; pero no eran muchos los campesinos humildes que a mediados de 1960 habían solicitado financiación; ¿para qué iban a hacerlo, si en su mayor parte no tenían más tierra que la que les permitía una exigua existencia? Sin embargo, muchos moradores rurales conocían la figura del *chulquero*<sup>26</sup> o prestamista informal. Todavía en 1978, con el fin de implementar adecuadamente diversas acciones de desarrollo rural, un antiguo funcionario del Banco Central tuvo que adecuar el lenguaje burocrático económico a la abstracción del campesinado tradicional: el campesino no entendía (y en muchas ocasiones no deseaba comprender) qué significaba o cómo ac-

25. Fundada el 30 de noviembre de 1965, constituyó la primera entidad privada de este tipo del país.

tuaba una “línea de crédito”, o qué diferencia existía entre “línea de inversión” o “de trabajo”; en general, se trataba de “una racionalidad que chocaba con la campesina” (Rodas 2010).

Probablemente aquellos cerca de 90.000 trabajadores agrícolas que durante la prosperidad del cultivo de banano habían trabajado en las plantaciones de los hombres de negocios sirviendo laboriosamente los requerimientos productivos de la expansión de la fruta tropical fueron los primeros en experimentar los bruscos cambios que requería la industria capitalista agraria. Campesinos colonos oriundos de la Costa, migrantes de cualquier latitud quebraron el ciclo de trabajo agrario marcado por los ritmos de la naturaleza y las inclemencias del clima, y lo sustituyeron por “el cronómetro, los relojes y las campanillas” (Bauer 2002, 146).

Pero los migrantes serranos que provenían del universo de la hacienda, expulsados antes y durante la reforma agraria, sabían lo que era trabajar todos y cada uno de los días del año para el *padrecito*. El *huasipungaje* –así se conocía al “régimen de semiesclavitud” en Ecuador por el que el campesino indígena dedicaba al patrón más de 320 días de trabajo anuales– se había extendido desde el último tercio del siglo XIX por la casi totalidad de la región andina (Guerrero 1988; Marchena 2006).

Ciertamente, las labores de siembra, recolección, mantenimiento de las haciendas o cuidado del ganado ocupaban todo el año a los campesinos y a sus familias, pero la variedad de aparcerías en el altiplano no nos permite generalizar sobre las formas de trabajo y dependencia (y escapa al análisis de este trabajo). En haciendas y plantaciones se dieron casos en los que se acuñó moneda con la finalidad de que el siervo consumiera los productos del propietario. Aun más, en la hacienda Tenguel, al parecer, la United Fruit había sostenido con sus trabajadores unas relaciones labores ampliamente diferentes de las usuales en el campo. La escasez de mano de obra disciplinada y permanente a principios del decenio de 1940 había enseñado a la compañía norteamericana que había formas más sofisticadas de atraer y mantener a la masa de asalariados: altas retribuciones, “condiciones de vivienda excelentes y comida barata”, clubes deportivos y sociales con “pista de baile, mesas para jugar a las cartas y un bar y bebida” (May y Plaza 1958, 210; Striffer 2000) formaron un cuadro que atrajo al campesinado y contrajo la movilización social; aunque la experiencia de la compañía frutera no estuvo exenta de campesinos rebeldes que –como pudo constatar el autor– querían la tierra en propiedad (Germán Carrillo 2014). Sin duda, el capitalismo

26. *Chulquero* proviene de *cholco*, que en la legislación penal ecuatoriana se reconoce como un delito de usura. Se trata de prestar dinero al margen de las instituciones financieras reconocidas y registradas.

o las condiciones que caracterizan el trabajo rural capitalista habían estado presentes en Ecuador rural con anterioridad a la reforma agraria de 1964, aunque en extrañas ínsulas, o combinado con aparcerías que contemplaban el pago en especie o lo combinaban con el salario.

Sin embargo, la modernización agraria fue ampliada, o mejor precipitada, por la reforma agraria de 1964 en estrecha relación con el paquete tecnológico y los derivados agronómicos de la denominada “revolución verde” (aunque como se apuntó en la introducción de este trabajo, este término no se pronunció seguramente hasta 1968). En 1965 se presentó un proyecto proveniente “del Fondo especial de Naciones Unidas para el mejoramiento de la producción mediante el uso de fertilizantes” (Reg. 1576, IERAC), con unos activos que sobrepasaban el millón y medio de dólares, destinados a cuatro zonas concretas: dos de ellas se situaban en la Costa: Tenguel y Milagro. Un informe fechado en el año de la primera reforma señala: “en el país son relativamente pocos los agricultores que se preocupan por utilizar semillas mejoradas escogidas y procedentes de los aún escasos trabajos experimentales orientados al mejoramiento varietal”, con la excepción de ciertos cultivos como el trigo, algodón o cebada, “no se ha logrado despertar entre los agricultores un deseo manifiesto por utilizar semillas mejoradas, siendo aun generalizada la costumbre, en los restantes cultivos, de utilizar las semillas cultivadas en la misma finca o en la localidad”.

El uso de fertilizantes químicos había iniciado su expansión al tiempo que el banano se sembró en la Costa, siendo este cultivo perenne el que “ocupa el primer lugar en cuanto a la aplicación constante de pesticidas”, señala otro informe, seguido de la caña de azúcar, la utilización de productos sintéticos en general fue escasa en el resto de cultivos. En 1950 se habían importado 103,4 toneladas de “hormiguicidas, insecticidas y fungicidas”, un año antes de la reforma se superaban las 24.000 toneladas de fertilizantes de variada tipología consumidos por la agricultura ecuatoriana, por un valor de 51,7 millones de sucres. A pesar del salto cuantitativo expresado en las cifras, informes de expertos señalaban que las importaciones de fertilizantes “apenas constituían el 6,6% del valor total de insumos”. Lo cierto fue que la reforma agraria de 1964 acrecentó el uso de insumos sintéticos entre el campesinado tradicional. Fertilizantes, semillas mejoradas y otros productos, que eran de uso exclusivo de algunos hacendados y plantadores, se fueron extendiendo a los nuevos agricultores capitalizados o, al menos, modernizados.

Tres años antes de la primera reforma se creó el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), cuyos técnicos agrónomos desarrollaron estaciones experimentales en las zonas tropicales de la Costa, tales como Pichilingue en el cantón Quevedo de Los Ríos, o Portoviejo en la provincia de Ma-

nabí (BCE 1964, 47). Era razonable activar mecanismos que racionalizaran las rudimentarias técnicas agrícolas campesinas. Un agudo observador indicaba que las arcaicas prácticas extendidas entre el campesinado tales como “el uso del espeque<sup>27</sup> para sembrar en un terreno desbrozado por quema y no labrado, desconocimiento de la poda y del injerto, no renovación de las semillas y plantaciones, protección fitosanitaria descuidada, procesamiento nulo, o rudimentario antes de la venta” de la producción, sumado a las inclemencias climáticas y la constante incertidumbre de los precios, “explica muchas veces el escaso uso de los insumos (semilla mejorada, productos agroquímicos)”; aunque esta fuese la generalidad, al parecer ciertos sectores como los campesinos arroceros recurrían de forma considerable e “irracional a equipos y productos ofrecidos por gentes interesadas y adquiridos con los cuantiosos préstamos concedidos por las instituciones crediticias” (Rodas s. f.). No cabe duda tampoco de que los insumos sintéticos (plaguicidas, pesticidas y fertilizantes químicos) iban a expandirse en las siguientes décadas de forma inclemente con los hombres y la tierra.

Cabe preguntarse qué requerían los campesinos cuando proclamaban la reforma agraria. ¿Eran reacios al capitalismo agrario y a todo lo que este sistema entrañaba? Los campesinos indígenas y mestizos que blandieron la bandera reformista en el agro exigían elevar sus salarios (aquellos que los percibían), eliminar las “cargas feudales”, adquirir la tierra en propiedad, la devolución de tierras arrebatadas secularmente, “nacionalización del agua, dotación de escuelas en el campo y voto universal”. (Comité Ejecutivo... 1961). Pero también gritaban en las calles de Quito eslóganes que anunciaban la nueva sociedad capitalista que irrumpía en el campo, donde amplias mayorías de las clases populares ansiaban llevar la vida que habían disfrutado sus congéneres usufructuarios de la riqueza del país: “queremos ser consumidores”, “ya no queremos amos”, “necesitamos educación, atenciones médicas, televisión y teléfonos, que haya automóviles para el indio que pueda pasear” (*El Comercio*, 17 de diciembre de 1961) Indicadores del inevitable cambio político que se avecinaba y que ya había levantado suspicacias entre las clases dirigentes del país. No en vano un ministro de fomento del gobierno de Ponce Enríquez (1956-1960) había expresado, consciente o inconscientemente, una idea generalizada sobre los programas de reforma agraria extendidos por la casi totalidad de la región: “existe la necesidad de entregar la tierra a quien desea cultivarla [...] si una reforma agraria no se hace a corto plazo mediante un cambio en el sistema legal, *puede ocurrir por revolución social*” (*El Comercio*, 11 agosto de 1960). ¿Acaso no enuncian estas palabras pronunciadas en 1960 un temor compartido por la parte septentrional del

27. Palo puntiagudo usado para sacar plantas con sus raíces y abrir hoyos para sembrar.

continente (y de las castas políticas conservadoras nacionales) de una recelada amenaza comunista que un año antes había puesto a Cuba en la agenda política? No cabe duda de que así era y, aunque el campesinado y su peso demográfico iba a modificar (aunque muy lentamente) la estructura social y política del país, todavía debían transcurrir varias décadas hasta que las clases humildes, principalmente indígenas, tuvieran representación política en Ecuador. Lo cierto es que, como afirma Kay (1999), allí donde se realizaron reformas agrarias por efecto de una revolución (como México), los cambios fueron más considerables y duraderos;<sup>28</sup> lo que ratifica el argumento de que la reforma agraria era una acción política, que además debía sostenerse por un considerable basamento económico y técnico, pero ninguno de los factores podía operar por separado: la reforma debía ser integral. Algunos observadores contemporáneos, como Solon Barraclough (1969), habían argumentado que las reformas agrarias pretendían sostenerse sobre una modernización agraria –principalmente inducida por la tecnología– prescindiendo de los precisos cambios sociales y políticos o institucionales que las sociedades agrarias urgían. Finalmente, el proceso reformista concluyó como cierta facción de los modernizadores habían inducido: la expansión del capitalismo agrario hasta el más remoto intersticio rural. Seguramente los agricultores no estaban en contra del capitalismo, aunque la mayoría ignorara exactamente lo que significaba la economía de mercado, tal vez lo estaban más algunos sectores terratenientes remisos a la modernización (aunque también otros renovaron las técnicas tradicionales en sus haciendas con anterioridad a la sanción de la reforma); pero, sin duda, la forma como se introdujo el capitalismo agrario afectó severamente al campesinado tradicional envuelto abruptamente en una modernidad prematura. Un activo promotor de programas de desarrollo en el mundo rural ecuatoriano argumentaba al autor que la “racionalidad contable administrativa de los burócratas de Quito” se hallaba en las antípodas de los modos de vida del campesinado (Rodas 2010).

Sin embargo, los límites de la reforma no estaban signados únicamente por la irrupción capitalista o la burocratización del campo (reformular sin llevar a cabo estudios técnicos y sin tener una cierta organización administrativa no era plausible: ingenieros civiles, topógrafos, economistas, mecánicos, administrativos, incluso choferes y telefonistas, etc. ocupan varias páginas de los archivos de los salarios pagados al personal del IERAC), aunque estos elementos combinados fueron relevantes, había que considerar, igualmente, los problemas deri-

28. Sin embargo no hay más que observar el México contemporáneo, país pionero de la revolución agraria en Latinoamérica, que si bien aparece habitualmente en el contexto regional como un caso excepcional de estabilidad política, no es más que una “apariencia falaz” que oculta los permanentes conflictos agrarios manteniendo un orden social en las ciudades “a cualquier precio” (Fontana 2013, 516).

vados del sostenimiento de los agricultores individuales (familias) y de las cooperativas que recibieron algún tipo de propiedad, cuyos resortes formativos eran bastante frágiles ante una economía de mercado realmente expansiva y compleja, como demostrarían con más contundencia las décadas ulteriores al período aquí tratado.

El imperativo del capitalismo agrario consistía esencialmente —como abogaban los paladines de la economía neoclásica posterior a 1945— en elevar la tasa de producción de los cultivos, no importaba tanto el cómo, sino el resultado, y no era una cuestión ideológica para los contemporáneos, que efectivamente observaron cómo la población mundial se acrecentaba de forma acelerada y sin precedentes. Incluso las voces más críticas no sabían exactamente cómo nivelar las tajantes necesidades del incremento demográfico que agudizaba, a su vez, la relación hombre/tierra; puesto que el rendimiento de los cultivos era totalmente insuficiente (de lo que en buena medida eran responsables los latifundios a los que puso fin la reforma).

Ante la asamblea de la FAO en 1965, Gunnard Myrdal<sup>29</sup> advertía que ciertos aportes tecnológicos como “la aplicación de fertilizantes o el empleo de semillas que deberían rendir abundantes cosechas” habían ocasionado más “desengaños” que esperanzas, especialmente en los “países subdesarrollados en las zonas tropical y subtropical”.

Pero entonces, ¿cómo desarrollar una eficaz agricultura que responda a las demandas del creciente consumo interno y a la vez provea de productos para las exportaciones que para muchos países representa —antes y ahora— la parte principal de su contribución al producto nacional? Además, ¿cómo llevar a cabo un proceso de modernización en países donde la mayor parte de la población era analfabeta, estaba sumida en aparcerías anacrónicas y no tenía más tierra que una finca de subsistencia? La respuesta global fue el desarrollo de la comunidad: si los agricultores se mancomunaban, una vez rotas las cadenas con los señores de las haciendas y disueltos los latifundios, podrían hacer frente a las vicisitudes del capitalismo agrario. Esto nos conduce a un cuarto elemento consustancial a la reforma agraria, la cooperativa.

Aunque ya en 1913 se habían constituido algunas asociaciones de grandes propietarios agrícolas, como la Sociedad Nacional de Agricultura Quiteña, fomentando el crédito y el uso de semillas mejoradas, esto no tuvo gran efecto sobre la masa de campesinos atados a las aparcerías. En el año de la primera Gran Guerra, en Guayaquil se formó la Asociación de Agricultores restringida a los

29. Gunnard Myrdal recibió el Premio Nobel de Economía en 1974, junto a Friedrich von Hayek.

usufructuarios del cacao. Entre 1920 y 1932 se elaboraron los primeros proyectos jurídicos de cooperativas y en 1937 se sancionó la primera Ley de Cooperativas que entró en vigor un año después. Sin embargo, durante este período, y a pesar de las corrientes comunistas y socialistas subversivas en las plantaciones, las cooperativas agruparon a trabajadores urbanos en mayor proporción que rurales. Paradójicamente, el campesinado andino no había disuelto sus lazos comunitarios, incluso en las plantaciones del capitalismo temprano de la Costa sobrevivían, y en períodos de crisis se acrecentaban, ciertas relaciones sociales y trabajos colectivos propios de las sociedades tradicionales, como las *mingas* o trabajos comunitarios.<sup>30</sup> (¿Cuál había sido la doble respuesta del campesinado europeo durante la crisis finisecular del siglo XIX sino otra que la migración forzada o la imperativa formación de cooperativas?) Estas particularidades culturales “innatas” de los pobladores rurales iban a guiar a los planificadores reformistas: sobre las bases comunitarias se elevaría la cooperativa y esta sería progresivamente la forma idónea (y tantas veces idealizada) de hacer del campesinado pequeño o incluso medio, que individualmente en raras ocasiones podía mantener una relación con la economía de mercado, un colectivo reformado y adaptado a la economía capitalista moderna.

Efectivamente, la reforma promovió la cooperativa como arquitectura social organizativa de las comunidades campesinas y como vía de integración de los minifundios (unidades antieconómicas según la opinión de los expertos reformadores)<sup>31</sup> en la economía de mercado. En 1965 se había promulgado un Reglamento de Cooperativas Agropecuarias ajustando los criterios que debían seguir los campesinos sindicados o unidos de cualquier forma no legalizada. Entre 1950 y 1975 se habían formado en Ecuador más de 1.000 cooperativas dedicadas al cultivo, producción y comercialización agropecuaria. Entre el año de la primera reforma agraria y 1970 se constituyeron casi 300 cooperativas. También se mancomunaron artesanos, se formaron cooperativas de riego y pesqueras, productoras de sal y panela, cooperativas de “desarrollo comunal y de huertos

30. No entraremos aquí en el análisis de las relaciones comunitarias indígenas de la sierra andina, un universo complejo del que se han ocupado diversos autores; pueden consultarse, por ejemplo, los excelentes trabajos de José Sánchez Parga.

31. Algunos autores, como por ejemplo Miguel A. Altieri, han planteado que las pequeñas explotaciones pueden ser mucho más eficaces que las grandes. Si consideramos el número de seres humanos que todavía trabajan en la tierra muy precariamente, es plausible afirmar que apoyar la pequeña agricultura puede ser, además de ecológica y socialmente rentable, de un valor económico incuestionable. Durante nuestro período de estudio se hizo especial hincapié en barrer el latifundio; sin embargo, el signo de los tiempos ha capitalizado a las grandes y modernas explotaciones como parte del discurso ideológico que predomina en la actualidad, y cuyo eje central vuelve a ser la concentración de capital, y no solo en el sector agropecuario.

familiares” (Giuseppina Da Ros 2007, 258; Salazar 2014). En suma, si en 1948 el número de organizaciones no sobrepasaba 159, en 1965 había medio millar.

El IERAC difundió programas y proyectos que favorecían la mancomunidad del campesinado:

Se dará mayor impulso a la organización campesina más adecuada, de acuerdo a las características étnicas y tradicionales de los grupos en cada zona. Entre tales agrupaciones se contará especialmente con la cooperativa y la comuna, las asociaciones, uniones y consorcios, promoviéndose la organización de federaciones regionales con miras al autoabastecimiento de sus necesidades y servicios. Para lograr este objetivo se realizarán cursos de capacitación en este campo, adiestramiento en desarrollo rural, etcétera, a nivel superior y nivel medio (IERAC 1968, Reg. 1586).<sup>32</sup>

Si en 1948 las cooperativas estaban integradas por “personas de clases media y alta-media” y sus intereses se aferraban “al afán lucrativo de apoderarse de tierras y aprovecharse de las ventajas tributarias concedidas por el Estado” (Giuseppina Da Ros 2007, 254), durante la reforma la expansión de cooperativas obedecía a factores que habían cambiado en alguna medida: se trataba de fomentar la colonización y “transformar en pequeños empresarios agrícolas a campesinos tradicionales”; pero también era la única forma jurídica (aunque en gran número no estuviesen constituidas legalmente, es decir fuesen colonias) (Salazar 2014) que permitía al campesinado pobre, antiguos trabajadores liberados del precarismo o de cualquier aparcería, adquirir tierras de las haciendas, ya fueran del Estado o expropiadas a antiguos hacendados. El primer proyecto de formación de cooperativas campesinas en la región de la Costa, al menos durante el período aquí estudiado, seguramente se desarrolló en el fértil valle del litoral comprendido entre Tenguel y Pagua (esta última localidad ubicada en la provincia de El Oro): “Es necesario destacar que el proyecto prevé también la realización de estudios complementarios sobre nuevas formas de reasentamiento cooperativo, que permitirán extraer valiosas experiencias aplicables al resto de la Costa ecuatoriana donde debe intervenir el IERAC” (IERAC, Reg. 1571).

Sin embargo, muchas de las cooperativas unidas durante la reforma fueron diluyéndose con el tiempo, posiblemente –como afirmaba un conspicuo economista al referirse a las cooperativas de administración del crédito ejidal en México– las fuerzas externas “desde afuera y desde arriba” minaron la cultura comunitaria del campesinado, o, al menos, poco tenían que ver con sus prácticas culturales y cómo entendían los usos de la tierra (y no solo el campesinado, sino también quienes habían sido servidos por este).

32. Sobre la asistencia técnica a cooperativas en art. 73, Ley de Reforma Agraria de 1964.

No obstante, el relativo fracaso del cooperativismo se debía a factores complejos y diversos. En el caso ecuatoriano, como en gran parte de los países de América Latina donde proliferó el régimen cooperativista durante las reformas agrarias, las deficiencias productivas, técnicas y administrativas fueron terreno común. Los cuadros dirigentes no siempre tuvieron una formación adecuada para gestionar la producción y comercialización agraria, aunque, sin duda eran conscientes de que el contexto socioeconómico había cambiado y sabían que la educación era determinante para mudar o superar las precarias situaciones de muchos cooperados. Así, por ejemplo, una cooperativa que agrupaba a varios centenares de campesinos con cultivos de cacao más o menos diseminados por varios recintos de la zona costanera de Azuay había invertido muchas horas de trabajo, pequeños ahorros y préstamos de diversas organizaciones filantrópicas con la finalidad de comercializar la fruta que cultivaban. La asociación de los agricultores, inducida por un proyecto económico, fue el motor de cambio de muchos campesinos, aunque no perdurase la mutación por gran tiempo, al menos para la mayoría de campesinos mancomunados: muchos agricultores pasaron de ser propietarios asociados a un estadio de trabajador semisalarado o propietario de una finca familiar molida por la herencia o la venta forzada.

Hubo muchos factores que, irremediablemente, iban a quebrar muchos proyectos cooperados: inexperiencia mercantil, una tecnología que cambia constantemente, insuficiencia de capital y crédito, precarios niveles educativos, escasa o nula información sobre el extraño funcionamiento de la máquina del mercado, tierra escasa e improductiva (no siempre se entregaron las mejores tierras a los colonos y campesinos durante el proceso reformista), intermediarios que se llenaban los bolsillos explotando al pequeño productor, etcétera.

El estudio que el autor llevó a cabo sobre una de las cooperativas más antiguas y consolidadas de la región aquí analizada prueba el complejo entramado al que los campesinos de base y organizaciones de segundo grado se enfrentaban cotidianamente, al menos desde el período aquí estudiado. Huelga decir que los proyectos de desarrollo que estallaron como la pólvora desde la década del 80 y sobre todo del 90 del siglo pasado, cuyos fondos provenían en buena medida de instituciones supranacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano, etcétera), habían eliminado de sus programas el vocablo reforma agraria, para sustituirlo por una profusión de términos que examinaban sectorialmente los problemas del mundo rural. Fomentaban el cooperativismo e incidían en conceptos sociológicos como “capital social” para medir las potencialidades de los pobres y sacarlos de la pobreza, utilizando múltiples indicadores. Los sucesivos procesos de reforma agraria mantuvieron un común denominador en el afán tecnológico y, por tanto, no incidieron en proyectos integrales; de la misma manera, los pro-

gramas de desarrollo rural que les sucedieron raramente consideraron el cambio de la distribución de la tierra como un mecanismo para sacar a la gente de la pobreza; extraña situación, además de los efectos directos de entregar tierra o la posibilidad de trabajarla a los campesinos que carecen de este recurso, sino de los indirectos que se propagan hacia otros sectores que dependen de una u otra forma del sector primario.

En los antiguos arrozales de la cuenca del Guayas, como en otras partes de la Costa, el trabajador agrícola se liberó de las taras de las aparcerías y se asimiló al perfil de asalariado rural. Por añadidura, la expropiación de tierras estuvo acompañada por un programa integral de apoyo tecnológico, maquinaria, semillas, depósitos de almacenamiento, entre otros insumos. Las tierras fueron transferidas a los antiguos precaristas mancomunados en cooperativas que pronto se enfrentaron a un entorno económico más agreste e inhóspito de lo sospechado. Algunos burócratas que decían hablar por los campesinos fueron acusados de corrupción. Así le sucedió a una cooperativa de tercer grado de productores arroceros:

[le encargaron] el manejo de la maquinaria, la capacitación tecnológica y el fortalecimiento de las cooperativas (de base). Pocos años después, en medio de denuncias y actos de corrupción (su presidente fue procesado y encarcelado, cooptado por las redes clientelares y el sistema oligárquico de poder local y nacional), la organización y los programas desaparecieron. Algunas cooperativas aún siguen funcionando, pero en situaciones muy frágiles, y muchas son únicamente membretes (Rhon 2006, 85).

En resumen, la cooperativa desempeñó un lugar destacado en el proceso reformista. El fenómeno no era ajeno al mundo campesino ecuatoriano, como no lo era para cualquier sociedad tradicional, sin embargo, tuvo unos matices empresariales que en muchos casos se alejaban de la mentalidad del campesinado, además, inducía una mancomunidad dependiente de demasiados factores, en algunos casos novedosos y, por lo mismo, extraños al labrador liberado de las aparcerías, transformado casi espontáneamente –al menos así lo pretendían los reformadores– en una especie de empresario agrario. El campesinado, en general, no era reaccionario al capitalismo, al menos hasta donde podía entender lo que este fenómeno sistémico llevaba implícito, como era, por ejemplo, la prosperidad de la que habían disfrutado hacendados y plantadores. ¿Por qué los campesinos del decenio de 1960 se iban a negar a vivir de forma más próspera y suntuaria? Pero pronto las cooperativas iban a sufrir los otros rasgos que han caracterizado al capitalismo en su forma más inclemente; la economía se liberaba de las ataduras políticas y la “mano invisible del mercado” imponía reglas que no siempre iban a beneficiar al puñado de campesinos que habían tomado o recibido tierra: un deficiente crédito y una exigua formación.

## Conclusión

El período histórico aquí estudiado no se desvanece en el tiempo, al contrario, las fuerzas motrices que surgieron antes y durante la reforma agraria de 1964 siguen actuando. La desigual distribución de la tierra y el agua (y todo lo que acompaña a sus principales usufructuarios) perdura.

Los sectores campesinos que habían disuelto sus aparcerías con los propietarios (sin duda más evidentes en el altiplano) mancomunados o no, y mutados aceleradamente en empresarios agrícolas (o campesinos que debían actuar como tales), fueron sorprendidos por una economía mundial que entraba en una dinámica extraña para gran parte de los moradores del mundo rural que habían salido de una extraña edad media anacrónica, en unos tiempos en los que algunos observadores hablaban ya de sociedades “postindustriales”, al referirse a los países del Atlántico Norte.

Este campesinado liberado durante la reforma o con anterioridad a ella, dentro de un contexto de prosperidad de pequeños y medianos propietarios bananeros, fueron, en buena medida, barridos por la implacable lógica de la competitividad, y no siempre tuvieron la opción de ocupar un puesto de trabajo asalariado en otros sectores no agrícolas que hacia el decenio de 1980 crecían a mayor ritmo que el agrícola (Martínez Valle y Grammont 2009). Y no es porque los campesinos o productores estuviesen en contra de la economía de mercado; principalmente se debía a que su participación en ella era inviable, con contadas excepciones. Sin duda, el IERAC dispuso de cuadros dirigentes y técnicos de alta cualificación, aunque siempre con escasos recursos económicos y dificultades de orden institucional o político. Hubo entrega de tierras, y no solo por la sanción del Decreto 1001 en 1970 que abolió las relaciones precapitalistas en los arrozales de la cuenca del Guayas o en otras provincias donde se cultivaba, o el Decreto 373 que pretendió fulminar el trabajo “precario” en general. Antes de 1964, muchos antiguos trabajadores de las extintas compañías del banano habían recibido algún tipo de propiedad y de crédito, aunque fue con la reforma agraria y la expansión de los procesos de colonización cuando se aceleró la transformación de la Costa. Los campesinos liberados, y bien pronto mancomunados, recibieron asistencia administrativa y técnica insuficiente; además, la tierra distribuida y entregada a cooperativas formadas por segmentos humildes fue casi siempre de escaso valor (incultas). Probablemente los grandes propietarios supieron redactar el texto legislativo a la medida de sus pretensiones: al parecer, 28 congresistas eran terratenientes en 1962.

La compleja región que transcurre desde el norte de la provincia de Esmeraldas hasta la austral provincia de El Oro sufrió un proceso de asimilación ca-

pitalista anterior al altiplano. Las plantaciones de cacao habían girado el rostro del pequeño país andino hacia las latitudes que los embarques de la fruta tropical llevaban a los incipientes consumidores europeos. El cultivo de banano –que se exportaba al mercado estadounidense y diversas plazas de la Europa Occidental– impulsó un proceso mucho menos concentrador que el cacao, y por lo mismo dinamizó la economía del país generando un virtual decenio de prosperidad, pero siempre sujeto a las caprichosas fuerzas climáticas de la geografía, patológicas de la fruta, las nada desinteresadas fuerzas del mercado, o todo junto. La reforma no solo consolidó una realidad preexistente: la aceleró, e incluso mutó el mundo rural. Si bien las cooperativas germinaban, otras muchas eran barridas por fuerzas externas o internas. La reforma agraria de 1964 (junto a la de 1973) reestructuró, o mejor, continuó el proceso de modernización del mundo rural ecuatoriano, que ciertamente estaba más consolidado en la Costa que en las haciendas de la Sierra. Las semillas del capitalismo agrario y muchos de sus brotes, en forma de empresas que actualmente controlan la parte del león de la producción como otros sectores dependientes o no del sector agropecuario, se sembraron durante el período aquí estudiado.

Para concluir, los usos de la tierra y del agua, aunque pueda parecer una obviedad, van a continuar siendo los pilares sobre los que se desarrolle o devaste la humanidad. Escasos estudios han abordado la problemática de la tierra en la Costa ecuatoriana, situación que no es exclusiva del país andino. Es plausible afirmar que el mundo rural ha cambiado, ya no es el antiguo mundo de la hacienda y la plantación del período finisecular del siglo XIX, tampoco es ya el mundo que quebrantó los resortes precapitalistas durante el período reformista, sin embargo la tierra y lo que en ella sucede seguirá gravitando en la política de Ecuador.

## Referencias bibliográficas

- Abel, Christopher, y Marco Palacios. 2002. “Colombia, 1958-c. 1990”. En Leslie Bethell, edit., *Historia de América Latina*, vol. 16, *Los países andinos desde 1930*: 3-58. Barcelona: Crítica.
- Arias, Manuel. 1972. *Estructura agraria del Ecuador: Estadística comparativa de la situación en 1954 y 1968*. Quito: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.
- Ayala Mora, Enrique. 1981. “Gabriel García Moreno y la gestación del Estado nacional en Ecuador”. *Cultura* IV, No. 10: 141-74. Quito: BCE.
- 2002. “Ecuador desde 1930”. En Leslie Bethell, edit., *Historia de América Latina*, vol. 16, *Los países andinos desde 1930*: 259-300. Barcelona: Crítica.
- 2008. *Manual de Historia del Ecuador: Época Republicana*. Quito: Universidad

- Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN).
- Barsky, Osvaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: CEN.
- Bauer, Arnold. 2002. "La Hispanoamérica rural, 1870-1930". En Tulio Halperin Donghi y otros, *Historia económica de América Latina: Desde la Independencia a nuestros días*: 123-51. Barcelona: Crítica.
- Berry, Albert. 2012. "Reseña a la obra de Michael Lipton". 2009. *Land Reform in Developing Countries. Property rights and property wrongs. Eutopia 3*: 137-49. Londres: Routledge.
- Barraclough, Solon. 1969.
- Brungardt, Maurice. 1987. "The United Fruit Company in Colombia". En Henry C. Dethloff y Joseph Pusateri, edit., *American Business History. Case Studies*: 235-56. Arlington: Davidson, Harlan and Heights.
- Carrera, R. Ricardo. 1964. "El derecho agrario en las leyes de reforma agraria en América Latina". *Revista de Estudios Agrosociales*, No. 48: 147-8.
- Carrillo García, German. 2014. *Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador: Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Chiriboga, Manuel. 1980. *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera, 1750-1925*. Quito: CIESE.
- . 2008. "El papel de las instituciones en territorios sujetos a acciones de reforma agraria". En Luciano Martínez comp., *Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local*, 157-96. Quito: Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E).
- Chiriboga, Manuel, y Renato Piccino. 1981. *La producción campesina cacaotera: Problemas y perspectivas*. Quito: Centro de Arte y Acción Popular (CAAP) / Centro de Educación y Capacitación del Campesino del Azuay.
- Chonchol, Jacques. 2003. "La reforma agraria en América Latina". En John Vargas Vega, coord., *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: Plural.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1954. *El desarrollo económico del Ecuador*, vol. III, *Censo Agropecuario de 1954. Apéndice estadístico*. México DF: Naciones Unidas.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). 1965. *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Ecuador*. Washington: PAU.
- Comité Ejecutivo Nacional y Comisión Nacional Campesina de la CTE. 1961. "III Congreso de la Federación Ecuatoriana de Indios y gran concentración de la Sierra para exigir la reforma agraria radical y democrática". Consultado en <http://www.yachana.org/earchivo/fei/>.
- Cosse, Gustavo. 1986. "Las políticas estatales y la cuestión regional en el Ecuador". En *Clase y región en el agro ecuatoriano*: 319-58. Quito: CEN.
- Cuvi, Nicolás. 2009. "Las semillas del imperialismo agrícola estadounidense en el Ecuador". *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 30 (II semestre): 69-98. Quito: UASB-E / CEN.

- Da Ros, Giuseppina. 2007. "El movimiento cooperativo en el Ecuador: Visión histórica, situación actual y perspectivas". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 57, abril: 249-84. Madrid: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Elliott, J. H. 1998. *La España imperial, 1469-1716*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Fontana, Josep. 2011. *Por el bien del Imperio: Una historia del mundo desde 1945*. Barcelona: Pasado & Presente.
- Espinosa, Roque (2000). *La producción arrocera en el Ecuador, 1900-1950*. Quito: UASB-E / CEN.
- French-Davis, R., O. Muñoz y J. G. Palma. 2002. "Las economías latinoamericanas, 1950-1990". En Tulio Halperin Donghi y otros, *Historia económica de América Latina: Desde la Independencia a nuestros días*. Barcelona: Crítica.
- Guerrero, Rafael. 2000. "Los campesinos arroceros y el mercado andino". En Luciano Martínez Valle, comp., *Antología de estudios rurales*. Quito: FLACSO-E.
- Ibarra, Hernán. [1979] 2010. "Movilización y organización campesina en la Costa ecuatoriana (1950-1962)". *Ecuador Debate*, No. 80: 137-48. Quito: CAAP.
- Hobsbawm, Eric. 1995. *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona: Crítica.
- 2013. *La era del Imperio, 1875-1914*. Barcelona: Planeta.
- INEC. "Encuesta continua del sector agropecuario".
- Jordán, Fausto. 2003. "Reforma agraria en el Ecuador". En John D. Vargas Vega, coord., *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*: 285-317. La Paz: Plural.
- Kay, Cristóbal. 1999. "Mirando hacia atrás: El tiempo de las reformas agrarias". *Envío*, No. 208. <<http://www.envio.org.ni/articulo/952>>.
- 2003. "Estructura agraria y violencia rural en América Latina", *Sociologías* 5, No. 10, 220-48. Porto Alegre: Universidad Federal do Rio Grande do Sul.
- Kigman Garcés, Eduardo, coord. 1989. *Las ciudades en la historia*. Quito: CONUEP.
- Larrea, Carlos, edit. 1987. *El banano en Ecuador: Transnacionales, modernización y subdesarrollo*. Quito / CEN.
- 2005. *Naturaleza, economía y sociedad en el Ecuador: Una visión histórica*. Quito: EcoCiencia / FLACSO-E.
- 2008. "Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000". En Liisa North y John D. Cameron, edit., *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*: 129-46. Quito: UASB-E / CEN.
- Lipton, Michael. 2009. *Land Reform in Developing Countries: Property rights and property wrongs*. Londres: Routledge.
- Martín-Sánchez Juliá, Fernando. 1927. *La reforma agraria italiana y la futura reforma española*. Madrid: Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. Citado en R. Robledo. 1990. "Los complejos objetivos de la Reforma Agraria, 1914-1935". *Historia Agraria*, No. 1 (febrero): 17-22.
- Martínez Valle, Luciano, y Hubert de Grammont, comp. 2009. *La pluriactividad en el campo latinoamericano*. Quito: FLACSO-E.
- Martínez Valle, Luciano. 2012. "El caso de Ecuador". Citado en FAO, *Dinámicas del*

*mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización*: 231-52.

- May, Stacy, y Galo Plaza Lasso. 1958. *The United Fruit Company in Latin America*. Washington DC: National Planning Association.
- McCook, Stuart. 2002. "Las epidemias liberales: Agricultura, ambiente y globalización en Ecuador (1790-1930)". En Bernardo García Martínez y María del Rosario Prieto, comp., *Estudios sobre historia y ambiente en América II: Norteamérica, Sudamérica y el Pacífico*: 223-46. México DF: El Colegio de México / Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Medialdea, Bibiana. 2012. "Límites estructurales al desarrollo económico: Brasil (1950-2005)". *Problemas del Desarrollo* 171, No. 43 (octubre-diciembre): 55-81. <[http://www.probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/171\\_v43/03Medialdea.pdf](http://www.probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/171_v43/03Medialdea.pdf)>.
- Mill, John Stuart. [1848] 1909. *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*. 7a. ed. Londres: Longmans, Green and Co.
- Myrdal, Gunnar, 1965. Conferencia 22 de noviembre, C65/LIM /3 22. FAO.
- Moreano, Alejandro. 1983. "Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX". En Agustín Cueva y otros. *Ecuador: Pasado y presente*: 163-5. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas.
- Murmis, Miguel, edit. 1986. *Clase y región en el agro ecuatoriano*. Quito: CEN.
- Programa de Desarrollo Agropecuario, Quito, 1964; Banco Central del Ecuador: E/CN.12/295/Add.2, en Anteproyecto de una Ley Agraria, Quito, 1958, p. 47.
- Rhon, Francisco. 2006. "La cuestión rural agraria en el Ecuador: Búsqueda de sociedades democráticas en tiempos globalizados". En Fernando Eguren, edit., *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*: 83-92. Lima: Centro
- Salazar, Betsy. 2014. "Cooperativismo y desarrollo rural: Límites y potencialidades de la economía social en Ecuador". Ponencia presentada en las Jornadas sobre Desarrollo Rural, Cooperativismo y Agroecología en América Latina. Murcia. 17 de diciembre.
- Salgado, Germánico. 1987. "Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura". *Revista de la CEPAL*, No. 33: 135-52. Santiago: CEPAL.
- Silverman, Marilyn. 1986. "Variabilidad agraria en la Costa ecuatoriana". En Miguel Murmis, edit., *Clase y región en el agro ecuatoriano*: 79-174. Quito: CEN.
- Striffer, Steve. 2000. "Clase, género e identidad: La United Fruit Company, Hacienda Tenguel y la reestructuración de la industria del banano". *Ecuador Debate*, No. 51, 155-78. Quito: CAAP.
- Thorp, Rosemary. 2002. "Las economías latinoamericanas, 1939-c. 1950". En Tulio Halperin Donghi y otros, *Historia económica de América Latina: Desde la independencia a nuestros días*: 287-321. Barcelona: Crítica.
- Velasco, Fernando. 1988. "Hipótesis sobre el proceso de descomposición del campesinado". En S. Escobar, edit., *El problema agrario en Ecuador*: 233-50. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

## Informes

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2013. “Ecuador, 50 años”. 8 noviembre. Quito: USAID.
- Programa de Desarrollo Agropecuario, Quito, 1964; Banco Central del Ecuador: E/CN.12/295/Add.2, en Anteproyecto de una Ley Agraria, Quito, 1958, p. 47.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1953. *El desarrollo económico del Ecuador*, vol. III, *Apéndice estadístico*, 13 de marzo. Quito: CEPAL.
- CEPAL. Archivo. E/CN.12/SR.44 (V). 16 de abril de 1953.
- Fundación CECCA. Archivo. s. f. Documentos inéditos elaborados por Hernán Rodas.
- Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en Ecuador (SIPAE). 2011. “Prácticas de compra y condiciones sociales, laborales y ambientales en las plantaciones bananeras ecuatorianas que exportan a Alemania”. Quito: SIPAE.
- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). 1964. “Solicitud de Préstamo Inicial que presenta el Gobierno del Ecuador al Banco Interamericano de Desarrollo para la ejecución del Plan Nacional de Reforma Agraria y Colonización” Reg. 1571. Quito: IERAC. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/3337>>. Consulta: 2015.
- 1965. “Proyectos de Reforma Agraria y Colonización”. Reg. 1576. Quito: IERAC. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/3343>>. Consulta: 2015.
- 1968. “Presupuesto reformado” Reg. 1586. Quito: IERAC. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/3352>>. Consulta: 2015.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. 1964. *Informe Programa de Desarrollo Agropecuario-Agricultura* (IPDAA 1964). septiembre. Quito: JUNAPLA / CONADE.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1967. Documentos oficiales. Ref. OEA/ser.H/ XII.1 rev.2. Washington DC: OEA.

## Publicaciones periódicas

- El Comercio* (Quito), 17 de diciembre de 1984, citado por Barsky 1984: 127-8.
- El Comercio* (Quito), 11 de agosto de 1984, citado por Barsky 1984: 125.

## Entrevistas

- Hernán Rodas. Entrevista realizada por el autor. Paute, 2010, agosto.
- Betsy Salazar. Entrevista realizada por el autor. Quito, 2010.

## Webgrafía

- TheGlobalEconomy.com. 2015. “Estados Unidos PIB per cápita, US\$ a precios constantes”. *TheGlobalEconomy.com* <[http://es.theglobaleconomy.com/USA/GDP\\_per\\_capita\\_constant\\_dollars/](http://es.theglobaleconomy.com/USA/GDP_per_capita_constant_dollars/)>.
- e-archivo ecuatoriano*. Federación ecuatoriana de indios (FEI) <<http://www.yachana.org/earchivo/fei/>>.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). <<http://iaen.edu.ec/>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). <[www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/)>.



# **Reforma agraria, condiciones de trabajo y salud ocupacional en el campo ecuatoriano**

*Raúl Harari*

**E**ste artículo contempla tres partes que intentan entrelazarse para producir una integración de elementos entre el proceso de reforma agraria, las condiciones de trabajo en el campo y la salud ocupacional de campesinos, indígenas y trabajadores agrícolas. Para ello se revisan diferentes enfoques de la cuestión agraria en Ecuador, se recuperan las formas en que se han dado las relaciones laborales y se adjuntan las expresiones de salud y enfermedad de las poblaciones, así como las respuestas estatales a esta temática.

La cuestión agraria está basada en una revisión bibliográfica de los diferentes aportes existentes en el país desde 1960 hasta ahora, rescatando los temas fundamentales abordados y sus contribuciones respecto a las relaciones laborales. Al tomar en cuenta las condiciones de trabajo, hemos desagregado algunos componentes que tienen relación con aspectos salariales, beneficios sociales y, en particular, respecto a los problemas de salud ocupacional que incluyen los procesos productivos antes analizados, así como algunas experiencias de organización y reacción elaboradas y aplicadas desde los actores sociales, y algunas de las principales respuestas del Estado frente a esta problemática.

Finalmente, hemos realizado un intento de integrar las tres partes mencionadas y extraer algunas conclusiones generales.

## **La reforma agraria en Ecuador**

Importantes autores y grupos de investigación han trabajado minuciosamente y de manera diversa analizando los cambios agrarios existentes en Ecuador desde antes de la Ley de Reforma Agraria. El trabajo de Barsky sobre la iniciativa terrateniente en el agro serrano contribuyó a esclarecer la respuesta de un sector latifundista a los límites del desarrollo de las fuerzas productivas en el campo ecuatoriano y esto ayudó a especificar los análisis respecto al comportamiento de una fracción terrateniente que no permanecía pasiva frente al contexto de crisis agraria existente (1988).

Los aportes previos de Piedad y Alfredo Costales (1971), así como los de Fernando Velasco (1983), fortalecieron la comprensión de un proceso particular que para este artículo tiene importancia porque muestra cómo se generaron algunos sectores empresariales agrícolas, las estrategias empresariales y el manejo de la fuerza de trabajo. Los trabajos de CEPLAES y FLACSO-E incluyen diferentes aristas que ayudaron a completar otros aspectos y resultaron en incorporaciones y desagregados valiosos para nuestra intención de trabajar en este tema (Barsky y otros 1980)

En sus estudios, Guerrero (1983) enfatiza en la influencia del proceso general de lucha de clases, no niega esos aportes, pero insiste en la necesidad de mantener una visión más amplia de esos procesos y tomar en cuenta la influencia de las diversas formas de resistencia y movilización campesinas durante el paso a relaciones salariales en el campo. Otros autores, como Manuel Chiriboga (1984 y 2009), entregaron elementos históricos concretos y respaldos para alimentar esta corriente de pensamiento agrario.

Un tercer aporte, útil a nuestro entender, para abordar la realidad agraria ecuatoriana son los trabajos realizados por una amplia corriente socioantropológica del Ecuador, encabezada por el Centro de Arte y Acción Popular (CAAP) que especificó y profundizó el análisis de las economías campesinas y, en particular, de la forma de la Comunidad Andina. Los aspectos etnoculturales, referidos de manera sistemática, sin duda respondieron a un aspecto desatendido de esas realidades y, es más, frecuentemente invisibilizado y hasta sumido en otras categorías sociales, habiendo perdido así mucha de su riqueza (CAAP 1981).

Los artículos recientes de Tanya Korovkin (2002) muestran que todavía no se agota la necesidad de recopilar, revisar, interpretar y actualizar esta temática.

Se han revisado, además, otros amplios y meritorios trabajos de autores que han adoptado respuestas entre estos tres enfoques, visiones complementarias sobre los mismos o desarrollos particulares, aunque no los abordaremos en este trabajo (Iturralde 1988).

Tampoco faltaron quienes consideraron las formas comunitarias como diferentes maneras de funcionalización del capital o de generar una “explotación calculada”, dejando de lado la capacidad de rearticulación del movimiento campesino indígena bajo estrategias propias (Grondin 1978).

Las distintas fases de instalación y desarrollo del capitalismo en el agro serrano tienen una diversidad que desborda cualquier intento mecanicista o simplista de analizarlo. El paso de la renta en trabajo y especies a las relaciones salariales, tanto por la heterogeneidad de los grupos sociales que componen la realidad agraria, cuanto por los diferentes tipos de relaciones entre empresarios

emergentes y campesinos indígenas imbuidos de mecanismos de adaptación y resistencia, adopta formas que no solamente pasan por las relaciones de fuerzas entre clases, sino por estrategias de transición, violentas o negociadas, que impregnan esos procesos (Martínez 1989).

El huasipunguero que tenía su espacio dentro de la hacienda, y que a través de él accedía a otros recursos como agua, pastos y leña, no pasó de manera automática a convertirse en asalariado, independizarse y reducirse a una parcela en donde no tenía mayores recursos para explotarla. Un sector se resistió a dejar la hacienda por estas razones; otro, trataba de mantener los nexos con la hacienda o a no perderlos totalmente; un tercero, buscó asumir el desafío de la explotación de un pedazo de tierra pequeño solo o asociado, y otro más, buscó reorganizarse, desde la familia ampliada, en forma comunitaria. Estas respuestas constituyeron diferentes reacciones tendientes a ocupar la fuerza de trabajo propia, mantener la familia ampliada, ocupar diferentes espacios productivos y defender sus derechos a través de estrategias reivindicativas, políticas o socioculturales. El yanapero, aunque sin disponer de la parcela dentro de la hacienda, mantenía su relación a través del huasipungo, o utilizando su fuerza de trabajo “libre”, es decir, sin la atadura a la propiedad de la tierra. El arrimazgo era otra categoría bastante común por la cual se relacionaban trabajadores para tareas temporales.

En la Costa, el ejemplo de los arroceros mostró claramente formas de aparición mediante las cuales el campesino adoptaba trabajos para ciertos momentos de la producción —como sembrío, limpieza, cosecha, etc.— o compartía terrenos por cuyo trabajo tenía derecho a una parte de la producción en pago, y la obligación de entregar un porcentaje de la producción al propietario del mismo (Valverde 1979).

En el sector bananero, articulado a las exportaciones, las relaciones desde el inicio fueron claramente salariales, sin embargo, en algunos segmentos de la producción, la relación obrero-patronal tenía combinaciones con beneficios sociales tales como escuelas, hospitales, propios de sistemas de enclave. Los ejemplos de Tenguel —en el sector bananero—, así como los de Valdez —en el sector azucarero— permiten evidenciar estos mecanismos para arraigar a los trabajadores y sus familias a las plantaciones.

Las economías campesinas, tipificadas como campesina comunera o campesina familiar, diferentes entre sí, pero que basaban su cohesión interna en las familias ampliadas, reproducían la fuerza de trabajo bajo formas de reciprocidad y complementariedad, y se vinculaban al mercado de manera diferente según el tipo de producto cultivado o actividad pecuaria. La producción cebollera, por ejemplo, para la conservación del producto que era perecible en alrededor de cuatro meses, exigía su venta, mientras que la producción de papas daba un

margen mayor y permitía un autoconsumo a lo largo del año. Las comunidades agropecuarias combinaban producción y consumo con articulaciones con el mercado en forma más diversificada (Ramón 1981). Las limitaciones de producción, productividad, la dificultad tecnológica o el crecimiento demográfico hicieron necesario, cada vez más frecuentemente, que el campesinado buscara alternativas para la sobrevivencia combinando sus actividades con la venta de fuerza de trabajo –antes de la época cuando se impuso la migración como salida– pero, aun así, la migración tendía a ser temporal y sin perder el anclaje comunitario. Eso se podía ver en trabajadores de la industria de la construcción que laboraban de lunes a viernes en Quito y volvían los fines de semana a sus comunidades para realizar actividades agrícolas, como lo explican Amalia Mauro (1986) y Juan Pérez Sainz (1987) en sus estudios en la Sierra, y Carola Lentz (1991) en sus trabajos sobre los campesinos del Chimborazo que pasaban a ser trabajadores azucareros en la Costa.

No se puede dejar de mencionar los cambios en el empleo rural, ya que parte de la fuerza de trabajo desempleada buscaba, al menos, nichos de empleo en servicios que se abrieron en las áreas rurales, al mismo tiempo que se abrían intermediarios financieros, comerciales y logísticos como eslabones de la cadena productiva que articulaban progresivamente a los campesinos al capital, sea a través de las finanzas o préstamos, sea a través de su integración a procesos agroindustriales.

## **La evolución de los procesos de reforma agraria en Ecuador**

Años antes de la decisión de aprobar la legislación de reforma agraria, los sectores terratenientes de la Sierra implementaron un conjunto de medidas tendientes a fomentar estrategias productivas alternativas –como la producción lechera–, hubo también algunas medidas anticipatorias gubernamentales, –como la de Velasco Ibarra, destinada a eliminar el precarismo en el sector arrocero de la Costa–. Ahora, es necesario hacer un breve recorrido por algunos momentos culminantes que fueron determinando el curso de los intentos de modificar la estructura agraria en Ecuador.

La ley establecida en 1964 dejó un balance muy limitado en cuanto a la distribución de la tierra: menos del 10% de tierras distribuidas, medidas de colonización predominantes, ocupación de tierras baldías de la Asistencia Social y una leve presión sobre algunos sectores terratenientes tradicionales renuentes a la modernización (IERAC 1976).

Pero este freno a la aplicación de las medidas estructurales no quedó allí; casi inmediatamente después, se fomentaron medidas tendientes a exigir el cul-

tivo de las tierras para controlar los latifundios improductivos, es decir, impulsar una propuesta de ampliar la capacidad productiva del agro bajo la amenaza de expropiación de tierras sin cultivar. La resistencia terrateniente se reforzó y, poco a poco, se fue derivado a medidas cada vez más leves de exigencia para su cumplimiento.

Un nuevo impulso vino a partir de 1973 cuando la Junta Militar, presidida por el General Rodríguez Lara, retoma la apuesta de cambios agrícolas y entrega de tierras a los campesinos junto a otras medidas complementarias de facilidades de acceso a tecnología, créditos y comercialización. Sin embargo, esta intención desarrollista solo tuvo algunas aplicaciones regionales o locales; más bien fue un mecanismo de propulsión de alternativas capitalistas que presionaron para capitalizar las medidas de apoyo estatal. Tanto el proceso de industrialización de sustitución de importaciones promovido en paralelo, como el fuerte apoyo estatal en infraestructura a partir de los ingresos petroleros fueron estímulos aprovechados por los empresarios agrícolas e industriales, antes que por los campesinos, destinatarios de apenas algunos apoyos puntuales, salvo pocas excepciones.

No obstante la diluida propuesta agraria, los cambios en la Junta Militar que reemplazó a Rodríguez Lara por un Triunvirato que buscaba atenuar las medidas en el campo y se encaminaba a volver a la democracia como objetivo fundamental, hicieron aún más superficiales los cambios en dirección a favorecer a los campesinos, pero sí más fuertes y sostenidas las presiones empresariales para avanzar hacia el desarrollo capitalista generalizado en el campo. Las sucesivas medidas de estancamiento o retroceso de los cambios agrarios, la suspensión de las medidas que los empresarios agrícolas sentían como más amenazantes, así como algunos mecanismos represivos que se implementaron, impedimentos a la organización y reivindicación campesina, aislamiento de los sectores indígenas y falta de aliados permanentes en el movimiento obrero y sindical nacional fueron transformando las luchas sociales en defensivas; generaron adaptaciones o seguidismo a políticas cada vez menos incluyentes o favorables.

Las políticas neoliberales empezaban a asentarse en un contexto de crisis económica internacional, aumento de la deuda externa y baja del precio del petróleo, fundamental ingreso del presupuesto nacional del Ecuador. El Gobierno de Febres Cordero adhirió a las políticas neoliberales que fueron seguidas –en términos generales– por el gobierno de Borja. La presencia de Durán Ballén desplegó las políticas neoliberales hacia todos los ámbitos y en lo agrario propuso la Ley de Desarrollo Agropecuario que tenía como ingrediente fundamental abrir el mercado de tierras. Es decir que para favorecer el desarrollo capitalista en el campo, no solo apuntalaban las medidas desarrollistas sujetas a ser con-

dición secundaria en ese proceso, sino que la empujaba a ampliar su capacidad territorial absorbiendo las economías campesinas, desplazándolas o articulándolas a las formas empresariales, en particular a las agroindustriales (Harari 2013).

Los impactos de estas diferentes fases de cambios hacia el capitalismo en el campo se mantuvieron hasta 2008, cuando se aprobó la nueva Constitución que abrió la posibilidad de fijar pautas nuevas para el sector agrícola.

A pesar de las medidas regresivas que afectaron a las economías campesinas, su capacidad de resistencia ha sido importante ya que hasta hoy mantienen un gran porcentaje de la producción para el consumo interno, sin ser sustituidas por las empresas agroindustriales.

## **Las condiciones de trabajo durante los procesos de reforma agraria**

La producción para el autoconsumo estaba garantizada por la fuerza de trabajo familiar y consistía en granos, hortalizas y tubérculos; al mismo tiempo se producía un excedente para el mercado que complementaba los ingresos o recursos propios.

La renta en trabajo y en especies conllevaba un contexto de condiciones laborales donde la fuerza de trabajo funcionaba basándose en una autoexplotación individual y familiar. Si existían beneficios sociales, –como eran los préstamos, apoyos puntuales para fiestas o problemas de salud– estos eran concesiones de los latifundistas para situaciones específicas que a su vez comprometían, aún más, a los campesinos y a sus familias; estos “favores” debían ser devueltos con creces o generaban ataduras interminables que condicionaban sus escasos recursos y ampliaban la explotación de la mano de obra familiar, sea en sus huasipungos, sea en la propia hacienda con nuevas cargas de trabajo. No faltaban tampoco ciertos matices paternalistas en estas relaciones.

El paso a formas tayloristas y fordistas fue gradual, a medida que se organizaban los procesos productivos, pasando de procesos mercantiles simples a procesos de expansión empresarial, en buena parte estimulados por los procesos de exportación y articulación con el mercado mundial.

La legislación laboral existente, desde el establecimiento del Código de Trabajo en 1938, después de importantes luchas obreras desde principios del siglo XX, eran letra muerta en la mayoría de las haciendas. Las organizaciones campesinas, los sindicatos y otras formas de asociación eran difícilmente constituidas, tenían márgenes estrechos de maniobra y logros puntuales que, aunque nada despreciables y sí muy ejemplificadores para el conjunto del campesinado, no alcanzaban a lograr una generalización de esos progresos en las relaciones de

fuerzas sociales. Grandes marchas y movilizaciones impactantes eran coyunturales y discontinuas. Los terratenientes no solo se parapetaban en sus haciendas, sino que actuaban directamente con bandas propias, o a través de las fuerzas policiales o militares, o aumentaban la presión sobre el Estado para torcer u obstaculizar cualquier afectación a sus intereses (FENOC 1980).

La fijación del salario, el pago del fondo de reserva y de las vacaciones acumuladas, de alguna manera, reivindicaban retroactivamente algunos derechos fundamentales y permitían a los huasipungueros, ahora libres, disponer de recursos para pagar por las tierras obtenidas; sin embargo, estos recursos eran hábilmente escamoteados por los terratenientes y diluidos en valoraciones sobreestimadas de los predios; acciones que frecuentemente concluían en negociaciones desventajosas para los campesinos.

Por otro lado, se fijaban salarios irrisorios, insuficientes para el mantenimiento de la numerosa familia, por lo cual los campesinos quedaban permanentemente urgidos de aumentar el trabajo familiar en sus parcelas, incorporar crecientemente nuevos integrantes de cualquier edad a las actividades productivas para, al menos, satisfacer el autoconsumo.

Así, la aplicación de la reforma agraria de ninguna manera significó un cambio drástico en la relación entre el terrateniente y el campesino, sino más bien un proceso parcial e incompleto de proletarización. Más aún, puesto que el paso de terrateniente a empresario agrícola fue gradual, dirigido a impulsar la producción, la relación laboral siempre estuvo fuertemente marcada por su origen y forma de relación anterior, con lo cual estaba lejos de ser un capitalista tradicional o clásico. Estas características se acentuaban más aún en los hacendados tradicionales, resistentes a cualquier cambio. Ejemplos de ello constituyen los mecanismos de contratación adoptados que no eran del todo formales, muchas veces solo verbales, y contemplaban ingresos sin reconocimiento de otros beneficios sociales. Los pocos contratos colectivos del sector agrícola que se conocen (solo 5,9% del total de contratos colectivos firmados en el sector agrícola entre 1974 y 1992) demuestran que la formalidad de la relación obrero-patronal era mínima y sobretodo individual, y que el terrateniente convertido en empresario podía dominar y controlar esa relación (Chiriboga y Darlić 1993).

Entre las severas condiciones de trabajo se destacaban la inexistencia de horario fijo, la falta de provisión de herramientas manuales que significaba una gran carga física de trabajo, la conculcación de derechos respecto a la salud en el trabajo, entre otros. A pesar de que, en medio de las debilidades de los sistemas de control, no se daba cumplimiento a aspectos legales fundamentales en el aspecto de salud ocupacional, es notable la existencia de juicios laborales que incluían la demanda de derechos ya consagrados legalmente, como el de la sa-

lud en el trabajo. Aunque la cantidad no es representativa, estos juicios tienen importancia cualitativa ya que fueron estableciendo jurisprudencia que dejaba instaurados principios importantes tales como la responsabilidad patronal, la indiferencia de la concausa, la presunción de origen, la indemnización por accidentes de trabajo, los accidentes *in itinere*, entre otros. Sin embargo, no se reconocían las enfermedades ocupacionales, a pesar de existir una lista de ellas en el Código del Trabajo.

Las organizaciones sindicales campesinas eran mucho menos numerosas que las de trabajadores de la industria en el intervalo comprendido entre 1934 y 1996 (Darlić 1997).

Mientras algunas organizaciones, como la FEI, se debilitaban después de importantes picos de movilización, otras comenzaban a generar respuestas. Es así que FENACLE, FENOC, entre otras, comienzan a intervenir activamente tanto a nivel campesino como a nivel sindical. Crecen organizaciones regionales tales como ACAL (Regional), UROCAL (El Oro), UPOCAM (Manabí), UNO-CAVB (Los Ríos), lo cual si bien no permite mover una fuerza centralizada, va creando resistencias sobretudo en Sierra y Costa (FENOC 1980).

El avance del capitalismo en el campo tuvo características que fueron rompiendo la lógica productiva comunitaria e introduciendo tecnología más moderna en busca de mayor productividad. Así, de manera gradual y creciente se incrementó el uso de maquinaria agrícola, más en la Costa que en la Sierra; además, se generalizó el uso de fertilizantes y plaguicidas. Los impactos de estos procesos fueron diversos puesto que la introducción de tecnología moderna conlleva reducción de puestos de trabajo y eso se pudo observar en la producción lechera en particular, mientras que en otras producciones los cambios tecnológicos fueron disímiles o atenuados. En la zafra se mantiene el corte manual y en las bananeras se introdujo el cable vía para trasladar los racimos del cultivo hacia el empaque, y la fumigación aérea, aunque con tracción humana.

Sin duda, la punta de lanza de la modernización tecnológica estuvo representada por el uso de fertilizantes y plaguicidas que incidió en el incremento acelerado de las importaciones. Entre 1978 y 1982, las importaciones de herbicidas, fungicidas, nematicidas, insecticidas y otros –en conjunto– aumentaban a un ritmo de 15% a 20% anual, mientras que en 1990 fue de 40%, aproximadamente. El uso de plaguicidas en el período 1980-1990 se mantuvo en un rango de 5,98 a 7,85 kg por habitante, según la PEA agrícola (NATURA 1994).

Se permitió la entrada indiscriminada de gran número de plaguicidas, como por ejemplo los de la denominada “Docena Sucia” que incluyen productos organoclorados que causan graves trastornos a la salud y que son, además, de larga

permanencia en el suelo, por lo que se los denomina compuestos orgánicos persistentes (COP). Esas importaciones masivas de plaguicidas que no se producen en el país tuvieron un límite, al menos legal, con el Decreto 242 del gobierno de Febres Cordero y, de alguna manera, se prohibió el uso de algunos de los componentes de la Docena Sucia (Lindano, Heptacloro Lindano, Drines y Paration), aunque otros productos nocivos no tenían ningún impedimento y los restantes tres requerían autorización previa. En la actualidad se siguen identificando contaminaciones por COP en amplias superficies de suelo ahora ocupados por cultivos de flores o palma africana.

Los plaguicidas constituyen una amenaza generalizada para todas las áreas de cultivo y zonas aledañas; en Ecuador son utilizados sin mayor atención a la dosis recomendada, sin respetar las medidas de seguridad y con ausencia casi total del control de la salud de los agricultores, trabajadores del campo y poblaciones vecinas.

En las comunidades andinas, su uso tuvo especial efecto en el conjunto de la lógica productiva ya que suplantó tareas que se hacían manualmente, usos de estrategias de varios pisos ecológicos conocidos como los archipiélagos o control vertical de pisos, limitó la rotación de cultivos y condujo a un desgaste del suelo difícil de manejar por el campesino indígena, así como la contaminación de suelo y agua. Los esfuerzos por integrar los agroquímicos a la producción y estrategia andina no eran exitosos y chocaban entonces dos maneras de entender no solo la producción agrícola, sino la propia relación entre los campesinos y la naturaleza. La aplicación de técnicas de abono orgánico y la combinación de cultivos fueron siendo abandonadas por los campesinos y reemplazadas, sin reflexión previa, por los agroquímicos, lo que favorecía la erosión y pérdida de la capacidad productiva del suelo y afectaba los ecosistemas.

En la producción de papas, inmersa en una lógica de producción capitalista en pequeña escala, el uso de agroquímicos se convirtió en un recurso del cual se abusó permanentemente debido a la presencia de algunas plagas resistentes. Un proyecto realizado por el Centro Internacional de la Papa (CIP) demostró el uso irracional, antitécnico de los agroquímicos y la falta de fundamentos de los campesinos para el uso de los mismos. El estudio de conocimientos actitudes y prácticas permitió analizar cómo la estrecha vinculación con el mercado lleva a una dinámica productivista que encuentra en los agroquímicos una contrapartida útil para mantener la oferta (CIP 2002). Un estudio complementario demostró la elevada exposición de los papicultores a los agroquímicos y la ausencia de medidas de seguridad y protección durante su uso, lo que conduce a la contaminación de las viviendas, lugares de recreación y criaderos de animales, incluso (IFA-CIP 2002).

Por su lado, otras estrategias productivas de creciente desarrollo como la floricultura acudieron a un uso múltiple de agroquímicos aplicados simultáneamente, en invernaderos y en campo abierto, varias veces a la semana.

En las plantaciones bananeras se fumiga manualmente y por vía aérea. Desde el Programa Nacional del Banano –que buscó ser un apoyo para los exportadores de la fruta– se comenzó a utilizar agroquímicos en gran escala. La fumigación manual siguió los mismos patrones de inseguridad y falta de higiene ocupacional. Diversos estudios demuestran que debido a la falta de áreas buffer o de control de la deriva poblaciones contiguas, además de los trabajadores, están expuestas; esto incluye escuelas, aguas de consumo humano y de sitios de lavado de ropa, lo que se agrava por la dificultad de los pobladores para cerrar herméticamente sus viviendas (FENACLE-IFA-FOS 2011).

La promoción de productos agrícolas no tradicionales de exportación se constituyó en una alternativa de exportación. No solo flores y palma africana, sino frutas exóticas y algunos tubérculos comenzaron a ser vendidos al exterior. Esta producción, que requiere alcanzar los mercados o ventanas de mercado justo a tiempo, recurre a los plaguicidas de manera constante para garantizar la calidad y oportunidad de la oferta. El cultivo de flores, también el de palma africana utilizan agroquímicos sin mayor control debido a que los estándares de sanidad vegetal no son tan exigentes pues no son productos de consumo humano (IFA-FOS 2013).

La aparición de la agroindustria hizo más complejo aún el panorama ya que a los problemas de las parcelas y proveedores se agregaba la situación de los trabajadores y trabajadoras de las industrias de procesamiento. En algunos sectores los campesinos se vuelven campesinos-proletarios por la dinámica en que están envueltos durante la cadena de formación de valor.

Los arroceros de la Costa utilizan agroquímicos en los campos, además también reciben indirecta y pasivamente las derivas de las fumigaciones de las bananeras contiguas.

En este marco, el control de las condiciones de trabajo ha estado muy lejos de cumplirse exitosamente. Por un lado, una ausencia motivada por la falta de recursos estatales, pero sobre todo por una política laboral que se circunscribió a hacer cumplir aspectos salariales e indemnizar despidos, que no aporta para el empleo digno ni intenta hacer cumplir normas mínimas. Ejemplo emblemáticos en este sentido hasta el último quinquenio fueron la falta de afiliación al IESS de los trabajadores agrícolas, la elusión y la mora patronal.

Aspectos como la entrega de ropa de trabajo, alimentación, vestuarios, servicios médicos o de seguridad e higiene del trabajo estuvieron reducidos,

en el mejor de los casos, a lugares de trabajo donde existieron sindicatos de empresa.

Esta estructura sindical por empresa ha limitado la influencia de las luchas campesinas y obreras, ya que las relaciones de fuerza locales, aun en las grandes bananeras o en otras unidades productivas donde hay grandes concentraciones de trabajadores, no permiten logros importantes, son fácilmente reversibles y la destrucción e impedimentos para el crecimiento de la sindicalización son frecuentes.

A partir de 1985, con la creación del Centro de Estudios de la Salud de los Trabajadores (CEST) por parte del Frente Unitario de Trabajadores, los sindicatos comenzaron un proceso que permitía la introducción de un capítulo de seguridad y salud en el trabajo y cierto nivel de capacitación en todos los contratos colectivos. Si bien la influencia sobre el sector agrícola fue limitada, algunos sectores organizados del campesinado y especialmente trabajadores agrícolas recibieron información, organizaron eventos y discutieron estos temas. Un nuevo intento significó la conformación, en 1991, del Centro de Estudios de Seguridad, Salud e Higiene Industrial (CESSHI) en la CEOSL. Ambas experiencias terminaron en 1992 y 1995, respectivamente. Esto restó continuidad al esfuerzo.

Un elemento que afectó seriamente un abordaje progresista de la cuestión agraria representó la fuerte presión por la firma de los tratados de libre comercio (TLC). Esta presión unificó a los trabajadores del campo ante la amenaza de sufrir las consecuencias que se denunciaban —por ejemplo en México— y fue motivo de importantes movilizaciones, declaraciones y críticas; sin embargo, la resistencia fue debilitándose. Aun así, no lograron concretar fácilmente la firma de esos tratados. Solo recientemente, el actual Gobierno del Ecuador acaba de firmar un Acuerdo con la Unión Europea, bajo condiciones similares a las de Perú y Colombia, países de los cuales se había separado durante la negociación anterior con la UE.

Algunas formas organizativas como las cooperativas, en particular en la Costa, no dieron los resultados esperados. O fue difícil conformarlas o se constituyeron en agrupamientos transitorios para lograr acceso a tierras, créditos o facilidades de comercialización, pero pocas veces fueron pensadas y mantenidas como estructuras de producción asociadas. Más bien, algunos procesos devinieron en competencias internas, disgregación y hasta problemas de corrupción de algunos dirigentes.

Las federaciones campesinas han sido entidades de agrupación de alcance y proyección nacional. Sin embargo, su heterogeneidad pocas veces problematizada de manera profunda, tratando de asimilar esas diferencias internas, expu-

sieron a esas organizaciones a que algunos cambios bruscos que ocurren en las políticas nacionales les dificultaran mantener su unidad interna por la aparición de intereses contradictorios de difícil conciliación.

Es muy importante señalar que, de manera casi generalizada, las reivindicaciones de salud en el trabajo de estas organizaciones no estuvieron presentes. En algunos casos se reclamaron políticas nacionales de salud, pero sin llegar a especificar estos aspectos en lo referente a la salud laboral.

Lo anterior no menoscaba ni reduce la importancia de algunas experiencias de organizaciones campesinas que constituyeron instancias específicas para enfrentar contingencias circunstanciales e incluso para desarrollar proyectos o estructuras concretas, como los comités de Salud en Manabí o Los Ríos. Pero en estos casos, el soporte estuvo en las organizaciones de primero y segundo grado que dieron paso a iniciativas de base y que estas encontraron la forma de asumir ( UROCAL 1990; UOCQ 1992).

## **La incorporación de la salud en los proyectos de desarrollo rural**

Existen algunas propuestas de desarrollo rural que comenzaron a aplicarse en Ecuador desde mediados de 1950 y cuya implementación creció a partir de 1960, acompañando los procesos de Reforma Agraria.

En ese sentido, es importante recordar la Misión Andina del Ecuador (1954), financiada por Naciones Unidas, que se fue gestando desde comienzos de los años 50 y que proyectó atender a las comunidades primero, para luego ampliarse a las regiones más deprimidas de servicios, mediante la entrega de algunos créditos y obras de infraestructura, con el objetivo general de reducir la pobreza. Los componentes productivos de esta propuesta fueron inadecuados para ese momento y no lograron insertarse de manera significativa, y los apoyos brindados se volvieron dispersos. El tema de la salud fue incluido en los proyectos, pero centrado más bien en obras de saneamiento ambiental.

Otras organizaciones también proyectaron actividades que buscaban estimular el desarrollo agrario: USAID (a través de Punto Cuarto), la Comisión de Promoción Humana de la Conferencia Episcopal, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) (Hurtado y Herudek 1974 ).

A estas propuestas les siguieron los DRI (Desarrollo Rural Integral) que, auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), volvieron a proponer apoyos al desarrollo productivo e incluyeron importantes soportes a la capacitación de los campesinos. En este caso, la población objetivo no fueron los

más pobres, sino estratos que podrían partir de un nivel más desarrollado y que estuvieran en condiciones de asimilar estrategias productivas modernas (IDRI 1982; INCCA 1982).

En ambos casos, el problema fundamental consistió en que no se entendieron ni reconocieron las lógicas campesinas y, menos aún, las estrategias comunitarias; con lo cual el apoyo se realizaba de manera marginal, complementario en el mejor de los casos y muchas veces hasta con resistencias activas de los campesinos por los métodos utilizados.

En una línea similar se estableció el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) que se creó para aportar recursos al agro, promoviendo una modernización agrícola. El aporte crediticio por sí solo no tuvo gran aceptación y el volumen de recursos entregados fue limitado por una baja demanda.

Otros esfuerzos centrados exclusivamente en el apoyo financiero, —como fueron los créditos del Banco Nacional de Fomento— tuvieron una función fuertemente dirigida hacia el socorro económico y no pocas veces fueron utilizados por los grandes agricultores que utilizaban artimañas para obtener los préstamos y después se beneficiaban de las medidas de condonación de deudas que buscaban indultar a pequeños campesinos pero terminaban blanqueando los créditos de grandes productores.

La reciente promulgación de la Ley de Economía Popular y Solidaria pretende superar esas experiencias y dar mecanismos de defensa y espacios de desarrollo a las economías campesinas frente al mercado. Sin embargo su aplicación, impacto y relevancia, todavía requiere de una evaluación más profunda.

## **La salud de los campesinos, indígenas y trabajadores agrícolas**

En Ecuador, a pesar de las declaraciones y estipulaciones de la Constitución de 2008 de apuntar a un Sistema Nacional de Salud, ampliamente divulgado también en gobiernos anteriores y sin éxito práctico, se puede constatar un avance en la capacidad normativa y de liderazgo del Ministerio de Salud Pública, pero sin lograr superar el elevado peso de cada subsistema en particular.

Aún hoy se persiste en medidas parciales, sectoriales, estrategias y métodos que no sintonizan con temáticas importantes. Una de ellas es la salud de los trabajadores; otra, la comprensión de los sistemas no formales de salud (SNFS), y una tercera, la integración armónica entre todas ellas.

Una simple mirada a las estadísticas de morbilidad y mortalidad en Ecuador permite percibir las limitaciones de información disponible para comprender la estructura de la morbilidad y mortalidad ocupacional. Los llamados per-

files o panoramas epidemiológicos con una casuística nacional son empaquetados en categorías de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) de la OMS y en algunos casos son presentados en tablas de grupos de enfermedades. No se trata de despreciar esta información, sino de entender que a través de la misma es poco lo que se puede avanzar en el conocimiento de una realidad compleja de salud ocupacional en la agricultura como es la de Ecuador (Basabe 1976; MSP 1976; Sempértegui, Naranjo y Padilla 1992; INEC 2006). Las estadísticas del IESS no aportan mucho más en cuanto a morbimortalidad y accidentabilidad laboral ya que la cobertura es baja; los datos de la rama de agricultura, silvicultura y pesca son mínimos; el subregistro en general es elevado y solo se cuenta con datos de afiliación y atención médica (IESS 1984 y 1991). Los sistemas no formales pasan casi inadvertidos para el sistema oficial de salud o son subsumidos en la información general (CONASA 2006, Convenio Hipólito Unanue s. f.). El sector privado, aunque ha crecido, no está interesado en el área rural, pero su interés se centra en la atención médica y allí se engloba todo tipo de paciente y patología, sea laboral o no. El resto de sectores no provee información desagregada y las experiencias de las ONG o de proyectos pertenecientes a órdenes religiosas solo hacen referencia a consultas médicas.

No obstante las limitaciones anotadas, de alguna manera es útil la recopilación de información sobre intoxicaciones por plaguicidas que, sin desglosar intoxicaciones ocupacionales y de otros orígenes diferentes, muestra una tendencia creciente, a pesar de un reconocido subregistro. Un estudio indica que entre 1978 y 1990 las tasas por 100.000 habitantes pasaron de 0,077 a 3,37 (Natura 1994).

Por otro lado, estos registros no incluyen intoxicaciones en los lugares de trabajo que no llegan a ser hospitalizados, sino atendidos en los servicios médicos de empresa y otros casos leves que frecuentemente no tienen más tratamiento que un alejamiento temporal de la exposición. Tampoco las intoxicaciones crónicas pueden identificarse en esta información. De acuerdo a las Estadísticas Vitales del Ecuador, se registraron miles de casos en seis años entre 2001 y 2006 (INEC 2000-2006; MSP 2003).

### **El Ministerio de Salud Pública (MSP)**

Cubre una parte fundamental de la población y ha recibido una fuerte inyección presupuestaria en los últimos años, superando la media histórica otorgada al sector. Con ello se ha mejorado la cobertura, ampliado la infraestructura de atención, fortalecido la atención primaria de salud y procurado establecer nexos con otros sectores de salud para evitar la duplicación de esfuerzos.

Durante la década de los 90 y comienzos de 2000 hubo una fuerte tendencia a reformar el sector salud mediante medidas de desconcentración dirigidas

a conseguir una descentralización y autogestión de los servicios de salud. Las resistencias fueron altas por que se visualizaba un proceso dirigido a una privatización disimulada, encubierta en una autogestión que desligaba al Estado de su obligación económica con el sector. Esos proyectos impulsados por el Banco Mundial a través de FASBASE y MODERSA no lograron arraigarse y a partir de 2006 ha comenzado un proceso de fortalecimiento de los servicios públicos del Estado. Los indicadores demuestran disminución en la mortalidad infantil, aumento de la esperanza de vida, mayor cobertura, pero algunos indicadores, como el de mortalidad materna, han sido más difíciles de reducir y continúan siendo motivo de preocupación de las autoridades. En cuanto a salud ocupacional y ambiental, el MSP tiene una planta mínima, con muy pocos recursos humanos a nivel nacional, con programas de reducido alcance y su capacidad normativa dirigida al sector de la salud, en general, no ha sido aprovechada para orientar suficientemente en esta temática. Un intento de elaborar una Historia Clínica Ocupacional para ser utilizada a nivel nacional es todavía una propuesta difícil de viabilizar (MSP-MODERSA s. f.).

### **EL Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Seguro Social Campesino (SSC)**

El IESS tiene una Dirección de Riesgos del Trabajo que cubre Riesgos del Trabajo como un seguro que asume, desde 1964, actividades de prevención, atención médica, rehabilitación e indemnización, frente a accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. Todo trabajador o trabajadora afiliado al IESS tiene este servicio. Sin embargo solo 18% de la PEA está afiliado al IESS y aunque la afiliación, después de cambios legales y consultas populares, ha mejorado a la par que se han incrementado los controles, su cobertura es todavía limitada. Sin embargo, el diagnóstico y el reconocimiento de las enfermedades profesionales continúan estando muy alejados de la realidad. El mismo IESS reconoce que más del 80% de los accidentes de trabajo no se denuncian ni registran y que más del 98% de las enfermedades profesionales no son diagnosticadas ni indemnizadas.

El Seguro Social Campesino existe desde 1969 y se financia con un aporte solidario del aporte patronal, obrero y del Estado. Consiste en la afiliación de los jefes de familia de sectores campesinos y comunitarios y otorga derechos de atención médica, jubilación por vejez o invalidez para el jefe de familia, pero no cubre los riesgos del trabajo. Su crecimiento en los últimos años ha sido importante y se han ampliado ciertos servicios, así como ha buscado acercarse a los SNFS mediante relaciones con agentes de medicina tradicional. Este acercamiento o integración individual de agentes de medicina tradicional no es sufi-

ciente para complementar los SNFS y podría quedar en un mecanismo de reclutamiento que genera desconfianza en los dos sistemas (López V. 1984; Núñez 1992; Barreiro 2007).

Esta situación se da en un contexto previo de intentos de privatizar el IESS o sus servicios, y de denuncias actuales de que no podrá responder en el futuro sobre algunas prestaciones.

### **El Ministerio de Trabajo (MT)**

Durante varias décadas el antes llamado Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos tuvo a su cargo algunas actividades de seguridad y salud. Dotado de apenas algunos pocos recursos humanos y técnicos, su capacidad de respuesta fue pobre, marginal e intrascendente. Dado que en la práctica solo atendía casos esporádicos de denuncias de trabajadores no afiliados al IESS, debido a la falta de políticas laborales que incluyeran el tema de la SST, y al ocuparse sobre todo de la conflictividad laboral, su rol fue limitado y alejado de los ejes de la problemática. Ahora, desde la vigencia de la Ley de Justicia Laboral, el MT estará encargado de la normativa técnica de estos temas, aunque sus actividades al respecto no despegan todavía con fuerza.

### **Los sistemas no formales de salud (SNFS)**

Los SNFS hasta hace cinco décadas no eran reconocidos en Ecuador; por el contrario, eran perseguidos y reprimidos por las autoridades del MSP, y comenzaron a ser redescubiertos a partir de los esfuerzos de sociólogos, antropólogos y médicos que tenían un enfoque social de la salud.

Esfuerzos aislados del Instituto Otavaleño de Antropología (IOA) y del Centro de Arte y Acción Popular (CAAP), entre los principales, fueron calando hondo en la discusión de un sector de salud con profundas raíces históricas en Ecuador y América Latina. Desde las acusaciones de empirismo y superstición, las culturas indígenas fueron abriéndose paso en la sociedad mestiza y cuestionando en la práctica la medicina occidental, sea en forma pasiva o activa. La no asistencia a los centros de salud o el rechazo a las terapias occidentales, más que mediadas por los bajos recursos, estaban condicionadas por otra cosmovisión que la medicina oficial no contemplaba (IOA 1979; CAAP 1982).

Diferencias teóricas, metodológicas y prácticas iban enriqueciendo el debate y trasladándolo a la esfera pública que pretendía incorporarlo a las políticas oficiales. Sin embargo la permeabilidad del Estado seguía siendo limitada y como contrapartida la práctica del sistema de salud demostraba la falta de asimilación de la realidad sanitaria campesino indígena (Kroeger 1983; Mangay-Manglacas y Pizurti 1981; MSP 1997). La conformación del Ministerio de

Salud Pública, recién en 1967, indicaba ya un retardo en la institucionalización del sector salud, por lo cual debió esperar un período de legitimación. La introducción de programas como el de Medicina Rural mostraba cierta sensibilidad a ampliar la cobertura, pero no alcanzaba para integrar otros sistemas no occidentales. Tal es así que la evaluación realizada en 1981 refleja serios problemas en el cumplimiento de los objetivos del Plan aunque solo menciona la actitud de los médicos rurales en relación con los SNFS. Destaca que 24,2% de los médicos rurales tienen una actitud positiva frente a la medicina tradicional, que un 57% tiene una visión integracionista que conlleva limitarla en su accionar y 18,8% revela que debe ser anulada. Mientras tanto, la cobertura no estaba en relación a las inversiones en infraestructura y provisión de profesionales (ININMS 1982).

El CAAP presenta en 1982 una publicación acerca de los sistemas de salud en la Comunidad Andina para abrir un debate sobre el tema. Pero fue necesaria una fuerte presión internacional, encabezada por la OPS en América Latina, la que promovió la discusión de esta temática, aunque con cierto sesgo encaminado a tratar el tema de las parteras tradicionales para assimilarlas al sistema de salud formal (CAAP 1982).

Según el estudio “Comunidad andina y sistemas formales y no formales de salud”, la tipología y estrategia comunitaria está relacionada al modo de conformación de los sistemas de salud comunitarios (Harari 1982).

Bajo la conceptualización de participación popular se comienzan a gestar programas incluyentes de la comunidad con diferentes intereses: en algunos casos para dar posibilidad de consulta a los usuarios, en otros para comprometerlos en las gestiones e incluso solicitar aportes. Por último, se dan estrategias que apuntan a controlar los sistemas, antes que a complementarlos.

En cualquier caso, la relación entre ambos sistemas continuó siendo difícil por parte del sector formal, pero interesante y activa por parte de los SNFS. Mediante mecanismos de adaptación y resistencia se fueron produciendo acercamientos e intercambios entre ambos sistemas sin que los no formales comprometieran sus propias estructuras ni pudieran ser asimilados por el sistema oficial, a pesar de que algunas políticas y tendencias así se lo proponían. Pero el sistema formal comenzó a penetrar en los SNFS a través de los medicamentos. Algunas farmacéuticas realizaron enérgicas campañas para introducir los fármacos en los pueblos más pequeños, a través de los Botiquines Populares, bajo un programa del MSP, llegaron incluso a promover su uso entre agentes de salud no formales como los curanderos, entre otros. En ese sentido, los medicamentos en salud jugaron un rol similar al que jugaron los agroquímicos en los sistemas productivos comunitarios, rompieron esquemas tradicionales y crearon nuevas formas de dependencia de tecnologías modernas.

El levantamiento indígena de 1990 fue una catapulta para los SNFS dentro de un todo que era el posicionamiento indígena en la sociedad. La década ganada era un proceso consolidado que contribuyó a revitalizar los SNFS, aunque se lo hiciera tardíamente. Mientras tanto se habían producido impactos por los cambios agrarios en los SNFS: varias formas de transición y diferenciación campesina se fueron dando, aunque sin romper totalmente las estructuras socio-culturales, pero produciendo efectos según la relación que se establecía con el capital, e influyendo en los sistemas no formales existentes en sus tejidos internos (Ramón 1992).

Una nueva síntesis se produciría en la Constitución de 1998 y una refinación de esos principios en la Constitución de 2008. La plurinacionalidad e interculturalidad alcanzó estatus jurídico y político y rompió las barreras legales, atravesó visiones rígidas de otras culturas y ahora busca encontrar los espacios de desarrollo de sus identidades propias, en medio de contradicciones, conflictos y antagonismos.

Pero a la par de la realidad de los SNFS se produjeron dos nuevos afluentes de cultura médica; uno de ellos impulsado por algunas misiones religiosas y otro por las ONG que empezaron a crear y ofrecer servicios de salud como nuevos puentes hacia la occidentalización de la medicina tradicional y también hacia la privatización.

Esto se produjo en el contexto de la aplicación de ideologías y políticas neoliberales, en medio de las cuales estas organizaciones externas aparecían como los destinatarios preelegidos para sustituir al Estado cuyas políticas sociales se encontraban en franco debilitamiento.

Son innumerables los programas de organizaciones católicas y evangélicas que utilizaron la salud como cabeza de puente para penetrar en las comunidades andinas y otros sectores campesino-indígenas. Algunas experiencias explican prolijamente su presencia y otros trabajos, como los de CEPLAES sobre Visión Mundial o los de NORAD, demuestran varios tipos de influencia sobre las comunidades, tales como división entre sus miembros y apareamiento de conflictos culturales.

La mayoría de estudiosos coincide en destacar que específicamente en salud se produjo un claro direccionamiento a enfrentar y contradecir los SNFS, mediante la introducción de prácticas de la medicina occidental. Presencia de médicos, sistemas de educación de salud formal, servicios de salud con infraestructura y tecnología moderna estuvieron presentes en muchas áreas rurales, a veces disputando espacios y clientelas en las comunidades. Aunque lo ideológico se enmarcara en última instancia en aspectos religiosos, la formulación concreta del

proyecto modernizante se daba a través de la introducción de las concepciones y prácticas de la salud occidentales (CEPLAES 1982; NORAD 1983).

En cuanto al tema de salud ocupacional, por la inevitable interacción con el capital es afectada ineludiblemente por los cambios tecnológicos. Nos referimos especialmente al uso indiscriminado de los agroquímicos, frente a los cuales los SNFS no tiene respuestas de salud adecuadas. Además, la adaptación de las prácticas tradicionales tiene escaso efecto sobre la recuperación de enfermedades ocupacionales y solo evidencian algunos aspectos preventivos o de atención sintomática que podrían ayudar limitadamente en este sentido (IFA-Instruct-IDRC 2001).

Los esfuerzos para combinar ambas respuestas –formales y no formales– no han sido claramente exitosos. Proyectos como los de Juambi Huasi en Otavalo, que proveen servicios tradicionales y occidentales a los pacientes que acuden a solicitarlos no parecen ser una respuesta adecuada ni completa en la medida en que se manejan con lógicas distintas que pueden contraponerse, incluso, en los consultorios médicos.

La experiencia sugiere más bien rescatar los SNFS en su conjunto antes que a los agentes aislados, darles autonomía y buscar mecanismos de interrelación y coordinación que ayuden a acortar los períodos de respuesta, sin competir entre sistemas. Se trataría de agotar los procesos particulares de cada uno de ellos sin comprometer sus estructuras y funcionamiento hacia la curación, pero facilitando y acortando los tiempos y mecanismos durante su itinerario y, sobre todo, enfatizando en la prevención y precaución (Burgos Guevara 1992; Cárdenas 2012; Lu y Sorensen 2013).

Para muchas ONG, en cambio, los esfuerzos desplegados a lo largo y ancho del Ecuador se centran en generar demandas y servicios formales de salud en las comunidades. Aun los esfuerzos más alternativos no pudieron escapar de cumplir roles que llevaban en su seno una visión aparentemente autónoma, pero que en realidad no era solo mantener la independencia frente al Estado, sino usufructuar su ausencia y, si fuera posible, hacerlo desaparecer del imaginario social de esas poblaciones. Por eso los intentos de sistematización de esas experiencias y la búsqueda de articulación con el sistema general de salud han sido poco fructíferos; aunque temporal y superficialmente se hayan solucionado aspectos emergentes de salud pública o individual particularmente a nivel de atención médica, lo cual, en todo caso, no es algo menor en poblaciones abandonadas (Red de Promoción de la Salud 2006; MSP-UE 2007).

Diferente ha sido la emergencia de respuestas propias de las organizaciones campesinas e indígenas que asumieron protagónicamente un rol en el tema. En

esos casos, los temas de interculturalidad tuvieron un asidero social, una posibilidad para ser inscriptos en sus dinámicas propias y permitieron una evaluación y criticidad que hizo fortalecer a esas comunidades. La experiencia de respuesta a la presencia del cólera, organizada por el CAAP con metodologías respetuosas con las dinámicas locales dio resultados positivos: se logró contener la extensión de la epidemia que vivió el Ecuador (Cifuentes y Sola 1992).

## **Algunos ejemplos de la situación de salud laboral en las diferentes estrategias productivas**

En el sector de las economías campesinas ha sido evidente la dificultad de sus productores para manejar los insumos agroquímicos en medio de procesos agrícolas con alto control social. La introducción de los agroquímicos no logra integrarse; se ha convertido en una tecnología no incorporada en el sentido de una articulación entre el objeto de trabajo, los instrumentos y las actividades realizadas. Sus efectos son aun más graves porque está involucrada toda la familia incluyendo niños y niñas, y puesto que sus viviendas están insertadas en las áreas de producción.

Un estudio realizado en 1989 sobre varias estrategias productivas (arroz, caña de azúcar, flores, vivero forestal, banano, palma africana) demostró exposiciones elevadas a diferentes plaguicidas organofosforados y sus efectos sobre la salud (UATRE-FES-FITPAS 1989).

Los azucareros deben cortar 6,5 toneladas diarias de caña en la zafra para ser contratados nuevamente. Sufren trastornos musculoesqueléticos, deshidrataciones graves, problemas renales por su exposición a herbicidas como el 2,4 D (FENACLE-FOS-IFA 2012).

Los trabajadores florícolas padecen trastornos músculo-esqueléticos e intoxicaciones de tipo agudo y crónico por agroquímicos; las consecuencias todavía están en proceso ya que pueden producirse ciertos tipos de padecimientos crónico degenerativos. Los problemas de neurotoxicidad, dermatológicos, las afectaciones prenatales de los hijos e hijas de las trabajadoras florícolas han sido reiteradamente demostrados (FENACLE-FOS-IFA-FNV 2011).

Los bananeros sufren un entrecruzamiento de exposiciones, sea por la fumigación manual o por la aspersión aérea, además del uso de agua de las acequias que también están contaminadas. Se han identificado trastornos dermatológicos y neurológicos asociados al uso de algunos plaguicidas como clorpirifos y mancozeb (FENACLE-FOS-IFA 2012).

Ha existido un número apreciable de esfuerzos y experiencias de las organizaciones campesinas que incluyen espacios y propuestas de salud, pero las que

decididamente abordaron los temas de salud ocupacional fueron realmente muy pocas y superficialmente. (Sylva Chavert 1991)

## **La correlación entre reforma agraria, condiciones de trabajo y respuestas de salud en el trabajo**

De la descripción de la evolución de los tres componentes considerados en este trabajo resulta posible extraer algunas conclusiones generales.

En primer lugar, los procesos de reforma agraria no fueron procesos totalmente definidos y delimitados con condiciones de trabajo homogéneas. Se trata de marcos legales que se disputaban fieramente a nivel de la economía y de las relaciones de fuerzas sociales con terratenientes devenidos en capitalistas y con campesinos indígenas que pertenecían a organizaciones de diferente nivel de potencial de cambio, atravesadas por cuestiones étnicas no zanjadas por las direcciones políticas y sociales del momento, y que, a pesar de los grandes sacrificios de dirigentes y de la violencia que tuvieron que soportar, poco pudieron influir en las políticas oficiales.

En segundo lugar, es importante señalar que los procesos de diferenciación campesina analizados solamente a la luz de las formas capitalistas hegemónicas, no son suficientes para recoger estrategias comunitarias de corto, mediano y largo plazo para resistir al capital o establecer relaciones que aunque asimétricas, no son unidireccionales ni unívocas.

Por su lado, el análisis de las condiciones de trabajo en estos contextos debe tomar en cuenta que las relaciones laborales se dieron en un marco de orientación salarial determinante, pero matizadas por las características de los nuevos empresarios procedentes de orígenes terratenientes y de campesinos sometidos a relaciones semif feudales, con características socioculturales que van más allá de simples hábitos o costumbres para generarse y reproducirse a lo largo de amplias redes locales, regionales e interregionales. Además, considerar las condiciones de trabajo exclusivamente a través del salario reduce la comprensión de los intensos procesos de negociación, conflicto, consenso y distribución de la renta en esas poblaciones.

En cuanto a la salud ocupacional, en el marco descrito, las pocas pero representativas experiencias y resultados de estudios realizados en comunidades andinas, cooperativas, pequeños productores, empresas florícolas, plantaciones bananeras, indican que los impactos son importantes y aunque no se pueden generalizar los resultados obtenidos en estudios de caso, se puede considerar que se requiere un abordaje específico sectorial por rama de actividad o tipo de producción para lograr un impacto a nivel nacional. En esta temática, la normativa

general es un marco necesario, pero insuficiente para atender los requerimientos particulares que la producción va planteando a través de sus diversos sectores, niveles tecnológicos, tipos y tamaño de las empresas, entre otros factores.

El abordaje de la salud en el trabajo debe reconocer el carácter de clase que requiere este análisis, sobre el cual se debería reconstruir la situación actual para responder a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras agrícolas y agroindustriales.

Lo que es cierto, de acuerdo a estos elementos descritos, es que no ha habido una correlación estrecha entre la realidad de la producción agrícola con el tipo de respuestas del Estado respecto al control de las condiciones de trabajo y de su regulación y, consecuentemente, menos aún ante los problemas de salud en el trabajo. Las respuestas estatales han pecado de propuestas generales o superficiales que no responden efectivamente a las necesidades directas de los trabajadores, o que se desarrollan alejadas o disociadas de ellas. Debería buscarse categorías transversales a los diferentes sectores sociales del agro, como situar al trabajo como eje de esas políticas, para dar coherencia y una plataforma de acción a partir de la cual desarrollar las políticas públicas en los sectores productivos.

Lo territorial es importante y es una visión que supera la dicotomía urbano-rural, fuerte y justamente cuestionada; pero es necesario distinguir las diferencias de clase a su interior, el recabar en las estructuras productivas, porque eso puede hacer confluir intereses comunes y generar políticas de salud ocupacional integradas a las políticas de salud pública. Esto evitaría que se diluyan en la amplitud de acciones de la salud pública o que se especifiquen demasiado aislandose o separándose de aquellas, como sucede actualmente

Una propuesta legal específica para el trabajo agrícola es deseable a partir de la discusión de un nuevo Código del Trabajo. Actualmente la consideración del trabajo agrícola en el Código del Trabajo está limitada a algunos artículos sobre las formas de contratación. La temática no se agota a ese nivel, más aún, se requiere esclarecer los contenidos de las nuevas formas de producción y trabajo modernas, sectoriales, empresariales y no empresariales, estrategias de organización del trabajo, condiciones de trabajo específicas. No es aceptable que se hagan remiendos regresivos según situaciones coyunturales como el Acuerdo Ministerial No. 169, ratificado con el Acuerdo Ministerial No. 214. Bajo la interpretación interesada de empresarios denominados modernos, como los florícolas, este Acuerdo elimina la vigencia de las cuarenta horas semanales de trabajo, conquistadas hace más de tres décadas, el descanso de fines de semana y las horas extraordinarias y suplementarias, a nombre de exigencias productivas específicas de algunos sectores como el mismo sector florícola, ganadero y de palma africana.

La salud ocupacional en la agricultura está ligada a las condiciones de trabajo, depende y es parte de ellas y, además, tiene problemas específicos de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, que deben ser desglosados y atendidos de manera precisa. La ratificación del Convenio No. 184 sobre Seguridad y Salud en la Agricultura y la Recomendación 192 de la Organización Internacional del Trabajo por parte del Estado ecuatoriano sería un aporte muy importante en ese sentido.

Existe sobre todo un elemento que conspira incesantemente contra la capacidad de defensa de los trabajadores y es el sistema de sindicato de empresa (Healy 1989). Este modelo sindical ha mostrado ya demasiados síntomas de agotamiento como para ser una perspectiva reproducible de organización que beneficie a los trabajadores y trabajadoras en el campo. Por eso, la búsqueda de formas organizativas como los Sindicatos Únicos por Rama de Actividad se imponen como una necesidad creciente para mejorar la capacidad de respuesta de los trabajadores, para poder mejorar la regulación del Estado, para darle contenido y representatividad al Consejo Nacional del Trabajo, para disponer de contratos colectivos únicos nacionales por rama de actividad que permitan construir una matriz productiva lógica, integrada vertical y horizontalmente, capaz de reunir bajo pautas mínimas la heterogeneidad del trabajo en esta etapa del desarrollo económico y apuntar a las tendencias y estrategias productivas más acordes con las necesidades nacionales y de integración latinoamericana.

Las repercusiones podrían ser trascendentes para los trabajadores, para el Estado, para el ambiente y para el conjunto de la sociedad. Para los trabajadores por que mejoraría su capacidad de lucha y de negociación. Para el Estado por que podría planificar mejor la producción y proyectar cambios manejables así como formas consensuadas y fundamentadas de desarrollo económico. Para la cuestión ambiental porque ayudaría a destacar las prioridades ambientales, identificar los procesos o segmentos de la producción más contaminantes. Para el conjunto de la sociedad por que existirían amplias reglas de juego democrático, que incluirían la democracia en la producción y permitirían reducir la conflictividad.

No está demás decir que enfatizar en la necesidad de enfocar estos temas desde el punto de vista de clase de los trabajadores no excluye ni se desentiende de los problemas de género e interculturales que deben enriquecer a estas organizaciones.

## Referencias bibliográficas

- Ayala Mora, Enrique. 2001. *Interculturalidad: Camino para el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Seguro Social Campesino / Federación Nacional de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Negras.
- Barsky, Osvaldo. 1988. *La reforma agraria ecuatoriana*. 2a. ed. Quito: Corporación Editora Nacional / Instituto Nacional de Formación Obrero Campesina.
- Barsky, Osvaldo, y otros. 1980. *Ecuador: Cambios en el agro serrano*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E) / Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES).
- Barreiro, Pedro Isaac. 2007. “El Seguro Social Campesino”. En Margarita Velasco Abad, comp., *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*: 378-85. Quito: Ministerio de Salud Pública (MSP) / Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Consejo Nacional de Salud (CONASA).
- Basabe, Vladimir F. 1976. “Diagnóstico de salud del Ecuador”. *Separata de la Revista Médica* 2, No. 3. Quito: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- Burgos Guevara, Hugo. 1992. “Medicina campesina en transición”. *Hombre y ambiente*, año VI, No. 24. Quito: Abya-Yala.
- Cárdenas, Fanny. 2012. “Cosmovisión y religiosidad: Conversión evangélica y cambio de cosmovisión entre los kichwa kañari”. En Anita Krainer y Martha Guerra, edit., *Interculturalidad, un acercamiento desde la investigación*. Quito: FLACSO-E.
- CEPLAES. 1982. “Informe de evaluación de la actividad de Visión Mundial en Ecuador”. Quito: mimeo.
- Cifuentes, Mauro, y José H. Sola. 1992. *El cólera: Una respuesta desde la comunidad andina. Experiencias*. Quito: Centro de Arte y Acción Popular (CAAP) / Comité de Emergencia en Lucha contra el Cólera.
- Chiriboga, Manuel. 2009. “30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales y agrarios en Ecuador”. *Ecuador Debate*, No. 76: 147-74. Quito: CAAP.
- Chiriboga, Manuel, Carlos Jara, Luciano Martínez, Simón Pachano, Javier Ponce y Luis Verdesoto. 1984. *Ecuador agrario: Ensayos de interpretación*. Quito: El Conejo / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Chiriboga Zambrano, Galo, y Vjekoslav Darlić Mardešić. 1993. *Estadísticas laborales del Ecuador: Contratos colectivos 1974-1992*. Quito: Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (MTRH) / ILDIS.
- CONASA. 2006. “Comunicar para aprender y participar juntos”. *Revista Ecuatoriana de Salud. Sistema Nacional de Salud*. Quito: OPS / Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Convenio Hipólito Unanue. s. f. “Declaración de los participantes en la reunión sobre atención primaria de salud, recursos y medicinas tradicionales en los países andinos”. Lima.
- Darlić Mardešić, Vjekoslav, 1997. *Organizaciones sindicales, 1934-1996*. Quito: MTRH / ILDIS.

- Espinosa, Patricio, Charles Crissman, Verónica Mera-Orcés, Myriam Paredes y Lilian Basantes. 2002. "Conocimientos, actitudes y prácticas de manejo de plaguicidas de las familias productoras de papa". En David Yanggen, Charles Crissman y Patricio Espinosa, edit., *Los plaguicidas: Impactos en producción, salud y medio ambiente en Carchi, Ecuador*. Quito: Centro Internacional de la Papa / Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias / Abya-Yala.
- FENOC. 1980. *La FENOC y la movilización campesina: Las luchas campesinas entre 1970 y 1978*. Quito: Federación Nacional de Organizaciones Campesinas.
- Fundación Natura. 1994. *Manejo de productos químicos industriales y de plaguicidas en Ecuador*. Quito: Fundación Natura.
- Guerrero, Andrés. 1983. *Haciendas, capital y lucha de clases andina: Disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960-64*. Quito: El Conejo.
- Grondín, Marcelo. 1978. *Comunidad Andina: Explotación calculada*. Santo Domingo: Unidad de Divulgación Técnica de la Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana.
- Harari, Raúl. 1982. "Comunidad Andina y sistemas de salud formal y no formal". Tesis de grado. Curso de Especialización en Investigación y Administración de la Salud Pública. Centre d'Études de l'Inde et de l'Asie du Sud (CEIAS), Quito. mimeo.
- 2001. *La relación entre comunidad y empresa florícola: el ambiente y la salud*. Quito: IFA / Instruct / Canadian International Development Agency.
- 2013. *Los productos agrícolas no tradicionales de exportación y las condiciones de trabajo: algunos ejemplos en Ecuador*. Quito: Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA) / Fondo de Cooperación al Desarrollo-Solidaridad Socialista (FOS).
- Harari, Raúl, Homero Harari, Natalia Harari, Florencia Harari y Rocío Freire M. 2012. *Machete, sudor y enfermedad: Condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras de la zafra en Ecuador*. Quito: Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE) / FOS / IFA.
- Harari, Raúl, Homero Harari, Natalia Harari y Florencia Harari. 2011. *Condiciones de trabajo y derechos laborales en la floricultura ecuatoriana*. Quito: FENACLE / IFA / FOS / Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV).
- 2011. *Producción bananera, impacto en la salud y el ambiente*. Quito: FENACLE / IFA / FOS.
- Healy, Kevin. 1989. *Sindicatos campesinos y desarrollo rural 1978-1985: Desarrollo en cuestión*. La Paz: HISBOL.
- Hurtado, Osvaldo, y Joachim Herudek. 1974. *La organización popular en Ecuador*. Quito: Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 1984. *Informe de labores 1981-1984*. Quito: IESS.
- 1991. *Memorias del seguro de riesgos del trabajo. 1964-1991*. Dirección Nacional de Riesgos y Prestaciones. Quito: IESS.

- Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA). 1982. *Informativo*, año I, No. 2, abril-mayo. Quito: INCCA.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2006. *Estadísticas vitales del Ecuador*. Quito: INEC.
- ININMS-06-82. 1982. *Evaluación del Plan Nacional de Salud Rural*. Quito: MSP.
- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). 1976. *Reforma agraria y colonización en Ecuador 1964-1976*. Quito: IERAC.
- Instituto Otavaleño de Antropología (IOA). 1979. *Primer seminario para auxiliares de investigación*. Otavalo: IOA.
- Iturralde G., Diego A. 1988. "Notas para una historia política del campesinado ecuatoriano (1900-1980)". En Luis Mckee y Silvia Argüello, edit., *Nuevas investigaciones antropológicas ecuatorianas*. Quito: Abya-Yala.
- Korovkin, Tanya, con la colaboración de Vidal Sánchez y José Isama. 2002. *Comunidades indígenas: Economía de mercado y democracia en los Andes ecuatorianos*. Quito: Centro de Investigación de los Movimientos Sociales / Instituto Francés de Estudios Andinos / Abya-Yala.
- Kroeger, Axel. 1983. "Anthropological and socio-medical health care research in developing countries". *Social Science and Medicine* 17, No. 3: 147-61. Boston: Publishing Ethics Resource Kit.
- Lentz, Carola. 1991. *Buscando la vida: Trabajadores temporales en una plantación de azúcar*. Quito: Abya-Yala.
- López V., Marcelo. 1984. "Las políticas de salud rural y el seguro social campesino".. *Seguridad Social*, 3a. etapa, No. 5. Quito: IESS / CIESE.
- Lu, Flora, y Mark Sorensen, comp. 2013. *Integración al mercado y salud indígena en el nororiente ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala.
- Mangay-Manglacas, A., y Helena Pizurki, edit. 1981. "La partera tradicional en siete países. Ejemplos prácticos de utilización y adiestramiento". *Cuadernos de Salud Pública*, No. 75. Ginebra: OMS.
- Martínez, Luciano. 1984. *De campesinos a proletarios*. Quito: El Conejo.
- Mauro, Amalia. 1986. *Albañiles campesinos: Migración temporal de los obreros de la construcción*. Quito: Ciudad.
- Ministerio de Salud Pública (MSP). *Indicadores básicos de salud 1974. 1976*. Quito: MSP.
- . *Estadísticas de las enfermedades 1990-2003*. 2003. Quito: MSP.
- . 1977. *Recursos humanos de la comunidad*. Quito: MSP.
- . s. f. *Sistema regionalizado de los servicios de salud y capacidad resolutive de las unidades de salud. Modelo de gerencia de servicios de salud*. 5a. ed. Quito: MSP / MODERSA.
- . *Conjunto de prestaciones del sistema nacional de salud*. 2006. Quito: MSP.
- . 2007. "Sistematización de experiencias. Proyecto integral de salud en la provincia de Esmeraldas 2002-2007". ECU/B7-310/97/004. Unión Europea.
- Norwegian Agency for International Development (NORAD). 1983. *Informe de evaluación 1.1983*. Proyectos misioneros en América Latina.

- Noticias del DRI (Desarrollo Rural Integral). *Informativo mensual de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral-SEDRI*, año I, No. 9; año II, No. 10, 11 y 12. Quito: SEDRI.
- Nuñez, Jorge, comp. 1992. *Historia del Seguro Social ecuatoriano*. Quito: IESS.
- Peñaherrera de Costales, Piedad, y Alfredo Costales Samaniego. 1971. *Historia social del Ecuador*, t. IV, *Reforma agraria*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo, y colab. 1987. *Familia y trabajo en la ciudad andina*. Quito: CAAP.
- Ramón, Galo, Marcelo López, Leonard Field y Andrés Guerrero. 1981. *Comunidad Andina: Alternativas políticas de desarrollo*. Quito: CAAP.
- Ramón, Galo, coord. 1992. *Actores de una década ganada: Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: COMUNIDEC / Abya-Yala.
- Red de Promoción de la Salud. 2006. *Salud y ciudadanía. Sistematización de experiencias en salud y desarrollo en Ecuador*. Quito: UPOCAM / FMLGT / CCSO / MSP / Corporación Utopía / Fundación Salud Amazónica / VAE / CECOMET / Fundación Kawsay Saraguro / Fundación Donum / Corporación de Salud Padre Damián / Área 18 MSP / UONCRE / Asociación de Promotores de Salud Napo Runa Sandi Yura / FCUNAE / Medicus Mundo /Ayuntamiento de Córdoba.
- Sánchez Parga, José, Claudio Barahona, Galo Ramón, Raúl Harari, Oswaldo Flores y Allan P. Castelnovo. 1982. *Políticas de salud y Comunidad Andina*. Quito: CAAP / Consejo Provincial de Pichincha.
- Sempértégui, Roberto, Plutarco Naranjo y Mónica Padilla, edit. 1992. *Panorama epidemiológico del Ecuador*. Quito: MSP.
- Sylva Charvet, Paola. 1991. *La organización rural en Ecuador*. Quito: CAAP / Abya-Yala.
- UATRE-FES-FITPAS. 1989. *Segundo seminario internacional sobre seguridad e higiene del trabajo en la agricultura*. Buenos Aires: UATRE / FES / FITPAS.
- Unión de Organizaciones Campesinas de Quevedo (UOCQ). 1992. *Los cambios que necesitamos*. Proyecto Los Ríos OOCQ / Terra Nova.
- Unión de Organizaciones Campesinas del Litoral (UROCAL). 1990. *UROCAL el proceso continúa, 1974-1990*. Machala: UROCAL.
- Valverde R., Abelardo H. 1979. *El sistema de aparcería en el subsector arrocerero ecuatoriano hasta antes de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria*. Quito: CEPLAES.
- Velasco, Fernando. 1983. *Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la Sierra*. 2a. ed. Quito: El Conejo.



**Segunda parte:**

## **Cuestiones pendientes y miradas alternativas**



# **Reformas agrarias bloqueadas y alternativas posibles: Ecuador a la luz de casos comparativos, latinoamericanos y asiáticos**

*Liisa L. North y Carlos Larrea*

**P**rimero en 1964 y después en 1973, gobiernos militares decretaron reformas agrarias en Ecuador, frente a la oposición de las élites dominantes del país. Similares a la mayoría de tales iniciativas en otros países latinoamericanos, no solamente fueron las reformas tibias en su letra, sino también bloqueadas en su ejecución: las tierras entregadas solían ser pobres y los necesarios programas de apoyo para beneficiarios fueron inadecuados o simplemente no establecidos, aunque la segunda ley de reforma fue algo más progresista. En el curso de los años y las décadas que siguieron, las dos reformas ecuatorianas fueron convirtiéndose en contra-reformas, codificadas en nuevas leyes suscritas por los grupos dominantes y hechas posibles por las debilidades de las organizaciones campesinas y los sindicatos obreros del agro. La contra reforma explícita se expresó en Ecuador primero en 1979, en una ley que favoreció la colonización, especialmente de la Amazonía, y más tarde en 1994 en la Ley de Fomento y Desarrollo Agrario neoliberal que declaró a los títulos seguros y mercados eficientes como mecanismos suficientes para resolver los problemas profundos de pobreza e ingresos deficientes, concentración de propiedad, e ineficiencia en el sector agropecuario.

En el curso de un medio siglo, desde 1960 hasta hoy, las transformaciones tecnológicas y productivas en el campo ecuatoriano han sido significativas; pero, con algunas excepciones de menor escala, concentradas en sectores donde el gran capital nacional es dominante. Se manifiestan, por ejemplo, en la organización de plantaciones modernas y exitosas para la exportación de flores y brócoli en la Sierra, y la agricultura contratada de maíz para el mercado interno por parte de la agroindustria de procesamiento y comercialización en la Costa. Mientras tanto, la concentración de tierra se alteró muy poco –el coeficiente de Gini descendió de 0,86 en 1954 a 0,82 en 1974 y 0,80 en 2000– y las pobla-

ciones indígenas seguían siendo perjudicadas en particular (Larrea 2008, 133 y *passim*). Al mismo tiempo, la concentración de ingresos y bienes avanzó, especialmente en el curso de los años “perdidos” del neoliberalismo en los 1990; los sindicatos obreros del sector agrario se debilitaron con la “flexibilización laboral” en la Costa, aunque las organizaciones étnicas indígenas se fortalecieron hasta cierto punto en la Sierra (ver Clark y Becker 2007; Bretón 2008); y el crecimiento de los sectores urbanos informales se alimentó con las olas de migraciones rural-urbanas que se aceleraron por las políticas que favorecieron la mecanización del agro y, por ende, destruyeron oportunidades de empleo y autoempleo en el campo.

¿Cómo se puede explicar el poco avance en la redistribución de la propiedad rural en Ecuador y América Latina, especialmente, en contraste con las reformas agrarias profundas de ciertos países asiáticos cuyas economías crecieron y se diversificaron muy rápidamente después de la Segunda Guerra Mundial, países identificados como los “tigres” del desarrollo en la década de 1980? Para responder a esta pregunta, el ensayo inicia con un breve examen comparativo de los contextos político-históricos y las relaciones de poder divergentes –nacionales e internacionales– en Asia y América Latina, con enfoque en Ecuador y las décadas 1960 y 1970. En la segunda parte, resumimos elementos resaltantes de la situación contemporánea de concentración de tierras y otros activos. Sigue, en la tercera parte, una discusión sobre territorios excepcionales que se destacan por procesos de desarrollo rural de relativa equidad y bienestar en América Latina y Ecuador, y el rol de las granjas familiares en el desarrollo rural y nacional. Finalmente, se elaboran propuestas de alternativas para la promoción del desarrollo rural (y por ende nacional) que surgen del análisis de estos casos exitosos y de otras experiencias, con referencia especial a la agricultura familiar. El ensayo enfoca ciertas tendencias generales y se basa, en la mayor parte, en trabajos previamente elaborados por los dos autores y en algunas publicaciones recientes sobre el tema.

Antes de continuar, es necesario clarificar nuestra concepción de la reforma agraria basada en experiencias históricas exitosas en varias partes del mundo. Una reforma agraria implica mucho más que la tierra; en efecto, solamente empieza con la redistribución de la tierra para favorecer a pequeños productores o, posiblemente, a cooperativas de producción. Los otros elementos necesarios para asegurar el progreso social y económico de los beneficiarios tienen que ver con una combinación de políticas sostenidas a través del tiempo e instituciones apropiadas que aseguren: el acceso al agua/riego; una participación provechosa en los mercados; acceso a crédito bajo condiciones estables y justas; expansión de conocimientos con la provisión de asesoría técnica e inversión en escuelas ru-

rales de buena calidad y apropiadas para el medio; posibilidades de incrementar el procesamiento industrial de la producción agraria en zonas rurales, y la participación de los beneficiarios en la conducción de la reforma, tanto en el diseño de sus instituciones como en su manejo.

Con referencia a instituciones apropiadas, aunque la historia de las reformas agrarias en todas partes del mundo sugiere que la producción colectiva no funciona bien en la gran mayoría de las circunstancias, la organización cooperativa de la comercialización y del acceso al agua de riego son frecuentes y esenciales. Mientras tanto, el Estado tiene que jugar un rol clave en la reglamentación y administración del marco general de las reformas y la creación de las instituciones para asegurar el acceso a crédito, la provisión de asesoría técnica, escuelas, y políticas de apoyo para la diversificación industrial rural.

### **El contexto histórico y los resultados de las reformas agrarias profundas en el Asia en contraste con el contexto de las reformas tibias en América Latina y Ecuador**

El contexto de la elaboración de las leyes y de la conducción de reformas agrarias en Ecuador y América Latina fue distorsionado por la dominación terrateniente en el campo y en las políticas nacionales de crédito, asistencia técnica, educación rural y otras. Mientras tanto, grandes inversionistas norteamericanos, apoyados por su gobierno, fueron dueños de plantaciones en Centro América y el Caribe, en particular, y también en Ecuador y Colombia, entre otros países del continente sur. Por lo tanto, las relaciones de poder político, tanto nacionales como internacionales, bloquearon la organización sindical y campesina y las posibilidades de avanzar con reformas agrarias, y menos aún con reformas profundas.

Por contraste, en Asia –no solo en la China comunista, sino en Taiwán, Corea del Sur, y Japón capitalistas– las clases terratenientes perdieron su poder político durante la Segunda Guerra Mundial.<sup>1</sup> Adicionalmente, después de la guerra, enfrentada por el triunfo de la revolución campesina liderada por Mao Tse Tung en la China continental en 1948 y el avance comunista en Corea del Norte, en las palabras de You (2014, 205), “la posición liberal ganó el debate” sobre la necesidad de reformas fundamentales en el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA). Para prevenir la expansión del comunismo, You relata cómo el gobierno y las fuerzas de ocupación militar de

1. El Japón fue el poder colonial en Taiwán y Corea, y las tierras de sus nacionales y aliados de clase terrateniente local fueron expropiadas y redistribuidas por los nuevos gobiernos independientes.

EUA jugaron un rol clave en la conducción de reformas agrarias profundas en los países vecinos de China, reformas diseñadas para ganar el apoyo político de los campesinos.

Cabe destacar que las reformas agrarias de Japón, Corea del Sur y Taiwán, además de dividir las tierras agrícolas de los grandes terratenientes en propiedades que no superaron las tres hectáreas (sin posibilidad de consolidación de las propiedades), aseguraron la organización cooperativa del riego y los mecanismos de comercialización; mientras tanto, las políticas estatales garantizaron el acceso a crédito, el crecimiento de procesamiento industrial en las zonas rurales, programas de asesoría técnica y expansión de la educación rural, y la participación de los beneficiarios en la implementación de las reformas (ver Griffin 1989, 179-89 sobre Taiwán y Corea del Sur, Yager 1988 sobre Taiwán). En otras palabras, se establecieron políticas favorables para los pequeños agricultores beneficiarios de la reforma, políticas que fueron sostenidas por décadas por los gobiernos nacionales y apoyadas por Washington con asesoría técnica, transferencia de tecnología, apertura comercial a los mercados americanos y compras masivas para el abastecimiento de sus fuerzas militares en la región. Adicionalmente, la homogeneidad étnica y cultural de las poblaciones de los tres países asiáticos facilitó acciones en favor de los pobres del campo; no existieron minorías despreciadas en números significativos.

En las mismas décadas de avance rápido de las reformas agrarias en países de Asia que se convirtieron en las “historias de éxito” del desarrollo, en América Latina, con pocas excepciones, las clases terratenientes formaron parte central de las coaliciones políticas en el poder que bloquearon la redistribución de la propiedad de tierra.<sup>2</sup> Mientras tanto, los campesinos y obreros agrarios estaban débilmente organizados, a menudo divididos por la geografía (Costa frente a Sierra norte, central y Sur, y la Amazonía en el caso ecuatoriano), les faltaban aliados urbanos poderosos, y fueron considerados inferiores por sus orígenes indígenas y africanos en un gran número de los países de la región. Al mismo tiempo, corporaciones norteamericanas, cuyos directores y administradores

2. Las excepciones parciales fueron México y Bolivia, donde revoluciones sociales nacionalistas resultaron en la redistribución de la tierra en ciertas regiones de ambos países a finales de los 1930 y comienzos de 1950 respectivamente; en Costa Rica, históricamente, los pequeños y medianos agricultores predominaron en la producción de café para exportación en la Meseta Central, región donde se concentró la población del país; en Chile, los procesos importantes de reforma agraria de los 1964-1973 fueron revertidos bajo la dictadura militar de Pinochet; la muy ambiciosa reforma agraria peruana de 1969 fue particularmente mal diseñada y ha sido parcialmente revertida en los años posteriores, una suerte compartida por las reformas sandinistas de los 1970 en Nicaragua. En Cuba, la revolución nacionalizó y socializó la tierra después de 1959 y dirigió recursos hacia el campo, pero organizó la producción bajo formas de colectivización ineficiente.

compartían el racismo de las élites nacionales, fueron dueños de plantaciones de exportación de productos tropicales. En contraste con el apoyo coherente para la reforma en Asia, Washington lideró el bloqueo de reformas similares en América Latina, montando intervenciones militares de consecuencias trágicas en países como, por ejemplo, Guatemala en 1954. Solo después de la Revolución cubana de 1959, donde el viejo régimen fue derrocado con apoyo campesino, Washington empezó a preocuparse por las condiciones de atraso y explotación en el campo. La nueva política se llamó la “Alianza para el Progreso”.

En el caso ecuatoriano, las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 fueron decretadas por gobiernos militares; las élites civiles, más bien, socavaron lo poco de redistributivo que tenían estas leyes, especialmente con la nueva legislación de 1979, durante la transición hacia la democracia, y en 1994, durante la época neoliberal. La primera ley de 1964 fue el resultado de una convergencia de factores nacionales e internacionales: movilizaciones desde abajo con “la protesta campesina que surgió hacia fines de los años 50 y comienzos de los 60 en la Sierra y en la Costa; las demandas de la Alianza para el Progreso de ejecutar reformas agrarias como medidas preventivas para evitar la aparición de ‘otras Cubas’; el surgimiento de orientaciones reformistas y desarrollistas dentro de la burocracia estatal”, asociadas al nuevo pensamiento económico que se incubaba en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fundada en 1948, y “la presencia de una [pequeña] minoría de terratenientes modernizantes” (North 1985, 333-4).

Podemos considerar la composición del Consejo Ejecutivo del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), creado por esta primera ley, como indicador de las relaciones de poder político en las cuales la reforma se estableció. Este Consejo fue formado por tres ministros de gobierno, un representante del Banco Nacional de Fomento (BNF) y el director de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) –todos miembros de los grupos dominantes o relacionados con ellos–; los terratenientes podían elegir dos representantes por región (Costa y Sierra), y el gobierno podía nombrar dos representantes de la clase trabajadora urbana. “Sin embargo, los pretendidos beneficiarios de la Ley –campesinos y trabajadores agrícolas– no estuvieron representados” en el IERAC (435); no tenían voz ni en la formulación ni en la ejecución de la Ley de 1964 ni en la de 1973. Mientras tanto, los terratenientes estaban presentes, no solamente en el Consejo Ejecutivo del IERAC, sino también en los gabinetes de gobierno y en los directorios de otras entidades públicas que administraban varios aspectos de las políticas agrarias del Estado.

En este contexto de poder terrateniente, la desigualdad en el acceso a la tierra se redujo en forma limitada hasta 1974, sufriendo una leve declinación adi-

cional en el 2000. Como se ha mencionado, el coeficiente de Gini<sup>3</sup> descendió de 0,86 en 1954 a 0,82 en 1974 y 0,80 en 2000. En los tres censos agropecuarios, las propiedades menores a una hectárea, que representan a más de una cuarta parte de los productores, tienen menos del 1% de la tierra. Los predios de hasta 5 hectáreas alcanzan los dos tercios del total y apenas corresponden al 7% de la tierra. Esta situación presenta pocas variaciones entre 1954 y 2000, salvo el aumento del número de predios y la superficie, como resultado del crecimiento demográfico y la expansión de la frontera agrícola. En el otro extremo, las propiedades mayores de 100 hectáreas, que representaron el 64% de la tierra en 1954, declinan al 48% en 1974 y al 43% en 2000. Si bien este cambio refleja una expansión de medianas propiedades entre 1954 y 1974, es también el resultado de la reducción en el tamaño de todos los predios debido al crecimiento demográfico.

Sin embargo, es necesario reconocer que las dos reformas ecuatorianas eliminaron el sostén legal para el trabajo servil, el huasipungo en la Sierra y el precarismo en la Costa, y resolvieron algo de la redistribución de las propiedades más ineficientes y ubicadas en sitios de “alta presión demográfica” en ciertas localidades de un país sumamente diverso en términos geográficos y étnicos. Combinadas con la paulatina organización social y política de sectores rurales (especialmente indígenas) y el surgimiento de importantes instituciones ligadas a la Iglesia progresista –la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA, fundada en 1967) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progresio (FEPP, fundado en 1970) prominentes entre ellas– las leyes animaron procesos de transformación socioeconómica, aunque limitados en sus impactos positivos y con altibajos significativos (ver los estudios de caso en North y Cameron 2008; Carrillo García 2014). En estas circunstancias, el resultado más notable de las reformas fue la modernización paulatina de las propiedades de los grandes terratenientes. Los nuevos productos de exportación de la Sierra –flores, brocoli y otras hortalizas– se cultivan en sus plantaciones, en contraste con la exportación cooperativa de espárrago, por ejemplo, hacia EUA durante los años posteriores a la reforma agraria de Taiwán, o el caso de los productos lácteos de Dinamarca, exportados por cooperativas hacia todas partes del mundo (Pipitone 2001).

En las décadas anteriores a las reformas agrarias y durante las mismas, las familias de los dueños de la tierra formaron parte de los grupos dominantes que,

3. El coeficiente de Gini es el indicador más común de desigualdad social en el acceso a un recurso como la tenencia de la tierra, el ingreso, el consumo o el capital. Su rango varía entre 0 y 1. El valor 0 corresponde a una distribución totalmente equitativa, y mientras más se acerca el valor a 1, es mayor la desigualdad social.

en Ecuador y en la mayoría de los países de la región, incorporaron a los principales industriales, comerciantes e importadores/exportadores nacionales. Estos grupos tomaban las decisiones sobre las políticas económicas y, en general, tenían poder de veto sobre iniciativas que afectaban sus intereses (ver, por ejemplo, Zeitlin y Rtacliff 1988, con referencia a Chile; Paige 1997, con referencia a Centroamérica). En el medio local en Ecuador, controlaban los sistemas judicial y policial y tenían suficiente poder para bloquear la organización colectiva de sus obreros; por su presencia en los gabinetes de gobierno y entidades públicas, limitaron gastos en los servicios sociales como salud y educación rural, y en última instancia recurrían a la violencia, un fenómeno común e impune en las zonas rurales de Ecuador (Dubly y Granda 1991; North, Kit y Koep 2008) y en América Latina en general (Kay 2001). Además, hasta el ascenso de la Teología de la Liberación en los años 1960, podían confiar en la Iglesia católica para legitimar su poder en términos ideológicos.

En términos históricos, los terratenientes ejercieron lo que Krupa (2010) llama “gobiernos privatizados” dentro de los linderos de sus propiedades y fuera de estas en las zonas rurales colindantes en Ecuador, y en muchas otras partes de América Latina. Los casos extremos de poder concentrado y violento fueron ubicados en zonas indígenas y negras donde estos grupos étnicos no podían ejercer derechos políticos ni civiles. Estos fenómenos formaron parte de un proceso calificado por Agustín Cueva (1987) y otros autores como la vía *junker*, una vía autoritaria de desarrollo capitalista. Varios estudios teóricos y empíricos basados en la contribución seminal de Barrington Moore Jr. aplican al contexto latinoamericano la idea de una superveniencia de la oligarquía terrateniente, su modernización e integración de portafolio con el capital comercial, exportador, financiero e industrial, y su control de los medios de comunicación (Moore 1967), con el resultado que varios países de la región se encuentran entre los países de mayor inequidad tanto en el pasado como en la actualidad (De Ferranti 2003).

En contraste con el mejoramiento de las condiciones de vida rurales en los países asiáticos, el campo ecuatoriano y latinoamericano continuó concentrando la pobreza aguda, especialmente en las regiones con grandes poblaciones indígenas y negras; mientras tanto, la migración campo-ciudad se hizo convulsiva en comparación con los países asiáticos donde las condiciones de vida en las zonas rurales se convirtieron en más y más atractivas, con la provisión de servicios educativos y de salud además de la tierra y la diversificación económica que ofrecían empleo y autoempleo razonablemente renumerados. Se puede concluir que la falta de reforma agraria implicó costos muy altos para el desarrollo social y económico del Ecuador.

## La situación actual de concentración de tierra y otros activos en el mundo rural

El nuevo siglo ha visto el surgimiento de nuevos movimientos populares en el campo, ha sido identificado como posneoliberal por el incremento del gasto social en todas partes de la región (hecho posible por los precios –hasta hace poco– altos de sus exportaciones agrarias y mineras), y ha experimentado la elección de gobiernos de “nueva izquierda” en varios países. Sin embargo, Kay (2014) identifica procesos significativos de reconcentración de la tierra y otros activos en el sector rural. Los factores que facilitan estos fenómenos son varios:

procesos parciales de contrarreforma agraria, como en los casos de Chile y Nicaragua [...] promovidos por la dinámica de mercado de tierras que fue liberalizada por las políticas neoliberales y que también ha facilitado la compra de tierra por capitales extranjeros (20) [...] la creciente centralización y formación de oligopolios de algunos proveedores de insumos para la producción agropecuaria y forestal [...] los supermercados [que] están adquiriendo una importancia creciente y en muchos casos determinan las condiciones de producción y el precio que recibe el productor [...] [y] el desarrollo de la agroindustria (21).

En este contexto, “surgen nuevos grupos económicos en el campo que generalmente tienen más poder económico que la tradicional clase terrateniente” (22) e incluyen transnacionales latinas de origen argentino, brasilero y chileno. Tanto los grupos nacionales como los nuevos inversionistas extranjeros (latinos y otros) suelen concentrarse en la producción para exportación de *flex crops* o “cultivos comodín” –soja, caña de azúcar y palma africana– que sufren menos volatilidad de precios por tener varios usos, desde cosméticos hasta comestibles y biocombustibles. El notable “acaparamiento” de tierras se asocia especialmente con el crecimiento de estas exportaciones, además de con la industria forestal y la minería a cielo abierto. El resultado de estos y otros procesos relacionados con políticas que buscan soluciones en “mercados libres” se manifiesta en el hecho que el 65% de la población rural latinoamericana vive en municipios rurales sin reducción de pobreza (Berdegué y Modrego 2012, cuadro 1.2, 33).

En Ecuador, Martínez (2014) encuentra procesos similares a los analizados por Kay a nivel latinoamericano. En la Costa, la nueva concentración se relaciona con las explotaciones tradicionales de banano y las más recientes de caña de azúcar y palma africana; en la Sierra, el fenómeno se expresa en la conversión de haciendas lecheras a la producción y exportación de hortalizas. Adicionalmente, industrias forestales, camaroneras, mineras y hasta turísticas presionan sobre las tierras de campesinos en diversas partes del país. Incluso el reciente

fenómeno de migración de jubilados norteamericanos y europeos a varias partes del Ecuador beneficia a los dueños de las haciendas grandes que ahora dividen sus propiedades para venderlas en lotes (caros) a los recién llegados (ver Hayes 2015 sobre Loja). Efectivamente, “donde hay mayor rentabilidad, allí se van a dar los procesos de reconcentración de la tierra” (Martínez 2014, 47) y sus actores son los “poderosos grupos familiares que controlan no solamente la propiedad sino toda la cadena productiva” (50).

Aunque el presidente Correa reconoció una “deuda con el campo”, las iniciativas de su gobierno han beneficiado a muy pocos con entrega de tierras: según datos oficiales, las tierras entregadas en el Plan de Tierras (2010-2012) sumaron 3.048 familias, organizadas en 45 asociaciones que recibieron 17.807 hectáreas (Martínez 2014, anexo No. 1, 60). Para marzo de 2013, el gobierno había distribuido 20.524 hectáreas para 4.020 familias (Clark 2015). En los casos cuando asociaciones o cooperativas de campesinos recibieron tierras, han faltado programas de apoyo mínimamente apropiados (ver Herrera 2014 y Landívar García 2014 sobre Guayas). En comparación con las iniciativas del gobierno posneoliberal de Rafael Correa, el programa de “canje de deuda” para tierra administrado por FEPP en los 1990 benefició a 153 comunidades y más de 9.235 familias campesinas (North, Kit y Koep 2008, 162).

La falta de redistribución de la tierra, medida por el coeficiente Gini (presentado arriba), representa solo un indicador de los niveles de concentración y falta de impactos distributivos de las distintas reformas y leyes agrarias. Para entender lo que pasa en el campo, hay que complementar el análisis de la tierra con la consideración de los niveles de concentración en el sector agrario y en la economía en general, tomando en cuenta los ingresos de productores y obreros, y las ganancias derivadas del procesamiento y la comercialización. El análisis de datos de varias fuentes oficiales muestra “una elevada concentración oligopólica en la economía nacional, que es más alta en ramas vinculadas con el procesamiento y comercialización internacional de productos agrícolas” (Larrea y Greene 2015, 33).

Un estudio reciente (Larrea y Greene 2015) explora las fuentes empíricas recientes disponibles sobre la concentración del capital en Ecuador. Las cinco fuentes seleccionadas incluyen el Censo Económico de 2000, la base de declaraciones de impuesto a la renta de las empresas del Ecuador, datos de la Superintendencia de Compañías y *rankings* de las mayores empresas del país publicados por una revista empresarial especializada. El análisis de la concentración del capital muestra que en todos los casos el coeficiente de Gini es superior a 0,8 y en tres casos mayor a 0,9 (cuadro 1).

Cuadro 1. Coeficientes de Gini sobre la concentración empresarial en Ecuador

Fuente	Variable	Número de empresas	Año	Coefficiente de Gini
Superintendencia de Compañías	Ingresos	24.418	2005	0,902
INEC-Censo económico	Ingresos	485.824	2010	0,964
EKOS	Utilidades	3.600 mayores	2014	0,833
SRI base A	Impuesto a la renta	5.000 mayores	2010	0,812
SRI base B	Capital patrimonial	75.118	2010	0,955

Fuente: Larrea y Greene 2015. Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental (UISA)-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).

La consistencia de las fuentes refleja que, más allá de las limitaciones individuales de cada una de ellas o de los errores u omisiones en los datos obtenidos, la concentración del capital en Ecuador es muy elevada. Es, inclusive, superior a la registrada en la tenencia de la tierra. Esta concentración atraviesa todas las ramas de la economía, aunque existen diferencias importantes entre ellas.

Un estudio reciente del Servicio de Rentas Internas contiene un *ranking* de los 125 mayores grupos económicos en Ecuador (SRI 2015). La composición de los grupos evidencia una integración amplia del capital financiero, petrolero, comercial e industrial con la agroindustria, cadenas de comercialización de alimentos y empresas agroexportadoras. Aunque predominan el capital financiero y las grandes empresas petroleras, los mayores supermercados integran las posiciones 3 y 10 de la lista, la agroindustria las posiciones 11, 12 y 17 y las mayores empresas agroexportadoras se ubican en las posiciones 16 y 22.

En resumen, aunque varios programas de apoyo para pequeños y medianos productores del agro han sido establecidos por el gobierno de Correa, estos son muy limitados en sus alcances (Clark 2015). Al mismo tiempo, la concentración sigue avanzando en otros sectores de la economía, en general, y en sectores relacionados con la agricultura, en particular. Efectivamente, nos enfrentamos a un modelo económico y agrario que favorece a la agroindustria y a los grandes productores; es un modelo antireforma agraria y, por ende, concentrador, y adverso a un desarrollo socialmente incluyente.

## Las situaciones excepcionales de desarrollo rural equitativo en América Latina y Ecuador

Para analizar casos excepcionales de desarrollo rural “virtuoso”, y la clave de su éxito, en América Latina y Ecuador empezamos con una revisión de puntos centrales que surgen de un tomo editado por Berdegú y Modrego (2012); es el trabajo más extenso, actualizado y sistemáticamente comparativo sobre el tema. Los quince casos allí presentados, resultado de un proyecto del Centro La-

tinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), incluyen análisis de territorios rurales elaborados por equipos nacionales en Yucatán en el sur de México; El Salvador y Nicaragua en Centroamérica; Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en los Andes; varias regiones de Brasil y el sur de Chile.<sup>4</sup> El objetivo analítico se centró en explicar y derivar lecciones desde casos de “dinámicas territoriales virtuosas”. En cuanto a los criterios usados para identificar el éxito, son tres: la mayoría de los quince territorios comparten un “aumento en el ingreso o consumo per cápita” (13 de los 15 casos) y una “reducción de la pobreza” (12 de los 15 casos); adicionalmente, en siete casos se mejoró la “distribución del ingreso” (Berdegué y otros 2012, cuadro 1.1, 29).<sup>5</sup>

Estos territorios representan casos excepcionales en el contexto latinoamericano, puesto que solo el 9% de la población de los once países de la investigación del RIMISP vive “en municipios que han experimentado cambios que han incidido positivamente en el ingreso o consumo per cápita, en su distribución, así como en la pobreza” (cuadro 1.2: 33); un 15% adicional muestra crecimiento y reducción de pobreza sin mejoría en la distribución; otro 8% ha experimentado reducción de pobreza y mejoría en la distribución, pero sin crecimiento; 35% viven en municipios donde todos los indicadores son negativos, y el total de población en municipios sin reducción de pobreza, como ya señalamos arriba, llega a 65% de la población rural regional. Para resumir las conclusiones generales, el capítulo de síntesis del libro del RIMISP identifica la “pieza clave” del desarrollo rural exitoso en los siguientes términos: “Las trayectorias de desarrollo territorial son el resultado de la acción de coaliciones sociales que se forman y consolidan en procesos [...] en torno a cinco factores principales: estructura agraria y capital natural, mercados, estructuras productivas, ciudades ligadas a los territorios, e inversión pública” (36).

En otras palabras, los autores del capítulo sintético identifican la agencia humana –actores endógenos y exógenos (37)– como su punto de partida para explicar cómo ciertos territorios experimentan mejoras. Sin embargo, también sostienen que las “coaliciones sociales” efectivas se encuentran en contextos en los cuales: “En igualdad de otras condiciones, a mayor equidad en la distribución de la tierra en la historia del desarrollo del territorio, mayor es la probabilidad de observar dinámicas de crecimiento con inclusión social” (43). A nuestro parecer (y a la luz de las experiencias asiáticas y otras), es esta distribución equitativa de

4. Los países y número de casos son: en los Andes, Bolivia (uno), Colombia (uno), Ecuador (dos) y Perú (tres); en Centroamérica, El Salvador (uno) y Nicaragua (uno); México (uno), Brasil (tres) y Chile (dos). Los territorios estudiados en el proyecto, pero no incorporados al tomo incluyeron un caso en Honduras, otro en Guatemala, un caso adicional en México y otro en Nicaragua.

5. Ver reseña del libro por Liisa L. North (2014), en *Ecuador Debate*, No. 93.

la tierra, en combinación con acceso favorable a mercados y crédito para los pequeños y medianos productores (junto a otras políticas públicas favorables) que forman las “piezas claves” que permitieron la formación de coaliciones locales o territoriales que pudieron conformar y liderar un patrón de desarrollo con inclusión social.<sup>6</sup>

Entre los quince casos “virtuosos” presentados en el tomo, las tres experiencias de mayores dimensiones –la provincia de Tungurahua en Ecuador (población 426.400), el estado de Santa Catarina en la costa centro-sur de Brasil (población 510.581) y el valle de Jiquiricá en Bahía (población 317.053) en el noreste del mismo país– se caracterizan por ser zonas de pequeños y medianos productores agrícolas con acceso favorable a mercados. Estos factores formaron el contexto socioeconómico para lo que en el caso de Santa Catarina fue el “desarrollo precoz de la pequeña y mediana industria” (Cerdan y otros 2012, 490), fenómenos de diversificación económica que también se encuentran, en escala menor, en Tungurahua (Ospina Peralta y otros 2012, cuadro 6.1, 215; ver también Martínez Valle y North 2009 y Ospina Peralta 2011). Quan y otros (2012, 419) identifican a la “agricultura familiar” como clave en el “crecimiento con inclusión” del Valle de Jiquiricá en el noreste de Brasil; también señalan la presencia de otros dos fenómenos importantes: un movimiento sindical fuerte o la organización popular (443-445) y políticas públicas de apoyo y de transferencias sustanciales a importantes sectores de la población local por parte del gobierno federal.

Sin revisar casos adicionales en detalle (son casos con poblaciones que suman desde 20.000 hasta 167.420 habitantes), es suficiente enfatizar que los más exitosos se caracterizan por la presencia de pequeñas y medianas propiedades familiares. Parece que las posibilidades de acción y organización social colectiva –“la formación y desarrollo de coaliciones sociales”– dependen de la presencia de estos contextos de mejor acceso a propiedad y otros factores de producción, estructurados en el curso de las historias específicas de los diferentes países y de las regiones en cada país.<sup>7</sup>

6. En los quince casos presentados en el tomo del RIMISP, las coaliciones de actores sociales, económicos y políticos se examinan con referencia a “cinco factores principales”: el acceso a la tierra y otros bienes productivos (“estructura agraria”); su posicionamiento en los mercados; la diversificación productiva e instituciones para apoyarla, y las políticas estatales y locales de apoyo (“inversión pública”), junto con la evaluación del “capital natural” disponible y la presencia o no de ciudades ligadas a los territorios que, por supuesto, surgen de la historia de una región (una historia que tiene mucho que ver con la estructura agraria y la naturaleza de los mercados). En otras palabras, son criterios de análisis que equiparan nuestra concepción de reforma agraria, presentada arriba.
7. Entre los otros territorios con desarrollo positivo presentados en el tomo, se encuentran dos casos en Loja, Ecuador, caracterizados por acceso a la tierra por parte de pequeños y medianos productores, pero

Al respecto, vale mencionar la meseta central de Costa Rica, un caso no analizado en el tomo del RIMSIP, donde las pequeñas y medianas granjas jugaron un rol importante en la producción y exportación de café, el producto de mayor rentabilidad del agro; también tuvieron suficiente poder y capacidad política para conseguir la intervención del gobierno para limitar los pagos cobrados por los grandes productores para el procesamiento del café de los pequeños y medianos productores, medida lograda ya en 1933, y para, finalmente, organizar beneficios cooperativos y de comercialización/exportación, especialmente en los 1960 (Winson 1989, 22 y 108).

Después de la Revolución de 1948, se beneficiaron del apoyo sostenido del Estado costarricense para el mejoramiento de la calidad y productividad en el sector y el mejoramiento de la infraestructura y servicios sociales rurales. Costa Rica, como es bien conocido, alcanzó altos niveles de desarrollo social y democrático, especialmente en comparación con sus vecinos centroamericanos –países de plantaciones grandes, historias de represión y violencia política y, finalmente, largas y destructivas guerras civiles.

La agricultura familiar, o de pequeña y mediana escala, tiene ventajas analizadas por Berry (2014) que son necesarias para tomar en cuenta en la formulación de políticas públicas, ventajas que la pueden convertir en motor de desarrollo social y económico rural y nacional. Para empezar, genera más empleo por hectárea que la gran agricultura y, por eso, es preferible en todos los contextos de exceso de mano de obra que suelen prevalecer en América Latina. La granja familiar es también el tipo de propiedad rural aconsejable para “mejorar la seguridad alimenticia de la población; mejorar la distribución del ingreso; tener un impacto positivo sobre el medio ambiente; dar espacio al valor cultural psicológico de la tierra a los que la habitan [...]. [En términos generales] no hay ninguna duda que la pequeña agricultura sea más eficiente con referencia a la ‘eficiencia económica ampliada’” (Berry 2014, 68).

Por todas estas razones, “la pequeña agricultura tiene mucho más potencial que la gran agricultura” (69; Grinspun 2008, 66, y North 2014).<sup>8</sup> Vale mencionar

con distintos sistemas de género e incorporados a diferentes tipos de mercados con consecuencias divergentes, los de café al “comercio justo” (inclusivo y femenino con 71.017 habitantes) y los de maíz (más concentrado, masculino y menos distributivo, con 20.709 habitantes) controlado por la agro-industria; el Valle sur de Ocongate en los Andes peruanos (con 70.900 habitantes) donde la reforma agraria de los 1970, además de asegurar acceso a la tierra, transformó las relaciones sociales y abrió paso a la participación política indígena, y el de Yucatán en el sur de México (con 32.559 habitantes), donde se encuentran pequeños productores y programas públicos de aporte generoso para la población local.

8. Dos de los más destacados autores de historias económicas de América Latina –Celso Furtado (1976) y Rosemary Thorp (1998)– argumentan en pro de la reforma agraria, como lo hace el Nobel de Eco-

que la provincia de Tungurahua manifiesta todos los beneficios de las granjas familiares en los términos analizados por Berry; además, tiene las tasas de emigración más bajas entre todas las provincias ecuatorianas, por ser un territorio donde la pequeña y mediana propiedad no solamente sostiene el empleo rural, sino también la diversificación económica (Martínez y North 2009). De igual manera, los dos casos relativamente pequeños de Loja presentados en el tomo del RIMISP se caracterizan por ser territorios de pequeños productores, y el caso lojano con comercialización cooperativa ha logrado mayores beneficios para sus miembros que el caso caracterizado por su relación con la agroindustria.

Los argumentos de Berry sobre la eficiencia y potencial de la pequeña agricultura son sostenidos por Rocha, Burlandy y Maluf (2012) con referencia a Brasil, país conocido tanto por la concentración de tierra como por el movimiento campesino Sem Terra, sus invasiones de plantaciones ineficientes y lucha por la reforma agraria. Es menos conocido que las granjas familiares brasileñas (de 18,37 hectáreas en promedio), en posesión del 24% de la tierra cultivada del país, son responsables del 38% del valor total de la producción agrícola; emplean 74% de la fuerza laboral en el sector (12,3 millones de personas), y generan 89% más valor monetario por hectárea que las grandes empresas agrícolas (cifras de 2006; Rocha, Burlandy y Maluf 2012, 520-521). Por estas razones, los tres autores se dedican a analizar políticas de apoyo nacionales y municipales para las fincas familiares para fortalecer al sector y para mejorar los niveles nutritivos de los residentes pobres de las ciudades, enfocando la ciudad de Belo Horizonte (estas políticas se resumen en la siguiente sección).

## **Políticas para promover la agricultura familiar y el bienestar rural y nacional**

Berdegú y otros utilizan los resultados de las quince investigaciones del tomo del RIMISP para formular algunas sugerencias breves y generales sobre políticas para alcanzar resultados equivalentes a los logros de estos casos exitosos de desarrollo rural territorial. Para revisar las principales recomendaciones, de acuerdo con su análisis de la “pieza clave” del desarrollo rural –“las coaliciones sociales”– los autores del capítulo de síntesis argumentan que “en las políticas de desarrollo rural convendría prestar mucha más atención a las instituciones y los arreglos institucionales [...] antes que concentrarse, exclusiva o privilegiadamente, en las transferencias de activos [...]. Un desarrollo rural centrado en el cambio institucional debe ser algo muy diferente del actual desarrollo rural centrado en incrementar el *stock* de activos” (57).

nomía Joseph Stiglitz (2003); mientras tanto, Amartya Sen (1964), otro Nobel de Economía, presenta argumentos similares a los de Albert Berry con referencia a la eficiencia de los pequeños productores.

Estamos de acuerdo en que se debe prestar atención a los “arreglos institucionales” –su reforma, diseño, y reforzamiento–, pero encontramos que esta recomendación principal del RIMISP contradice uno de los resultados claves de sus investigaciones: la presencia de pequeños y medianos productores en las zonas más exitosas. Por ende –y por las evidencias de los casos asiáticos, costarricenses y otros– sostenemos que hay que prestar igual o hasta más atención a reformas para la redistribución del “stock de activos” –especialmente la tierra– en la “región más desigual del planeta”.

Para reiterar, las experiencias territoriales presentadas en el tomo del RIMISP corroboran que los mejores resultados se obtuvieron precisamente en los municipios, provincias y estados caracterizados por una distribución de activos relativamente buena, hecho ilustrado por los casos ecuatorianos –la provincia de Tungurahua y dos territorios en Loja– (Ospina y otros 2012, 209-278). Paralelamente, confirma el bloqueo de avances potenciales por parte de grupos poderosos de grandes terratenientes en otros casos (por ejemplo, el análisis de Nicaragua posandinista) (Gómez y Munk Ravnborg 2012, 141-176). No es posible ignorar la importancia de la redistribución de la propiedad rural –la tierra para granjas familiares–, y mecanismos de comercialización y otros servicios para manejo cooperativo.

Mientras tanto, a la luz de las relaciones de poder político prevalecientes en América Latina, donde es muy difícil avanzar en la redistribución, es también necesario identificar otras políticas y arreglos institucionales que puedan favorecer una mejora de los ingresos de las fincas familiares y de los obreros del sector agrario. Un ejemplo innovador, presentado por Rocha, Burlandy y Maluf (2012) se refiere a políticas desarrolladas por la ciudad de Belo Horizonte (2,5 millones de habitantes, aproximadamente), capital del estado de Minas Gerais en Brasil. El gobierno municipal, liderado por el Partido de los Trabajadores (PT), preocupado por los pobres niveles de nutrición de la población urbana, estableció dos programas para mejorar el acceso de consumidores pobres a fruta y hortalizas frescas producidas por las fincas familiares de la zona. El primero de estos programas, *Abastecer*, otorga licencias a tiendas ubicadas en propiedad municipal donde los operadores tienen la obligación de vender entre 20 y 25 productos a precios fijados por el municipio (de 20 a 50% por debajo del precio del mercado), pero sin reglamentar los precios de otros productos; permitiendo de esta manera una pequeña ganancia para los operadores (Rocha, Burlandy y Malouf 2012, 523). El segundo programa, *Directamente desde el campo*, intenta establecer relaciones directas entre consumidores y productores con apoyo municipal.<sup>9</sup>

9. Ambos programas continuaban expandiéndose en 2015 (comunicación personal con Rocha, mayo de 2015).

La implementación de estos programas, combinados con otras iniciativas locales y programas de otros niveles del gobierno (como la compra de productos para “Restaurantes Populares” y programas escolares), lograron que Belo Horizonte se convirtiera en una ciudad de apoyo para fincas familiares y “en la única ciudad grande de Brasil donde la comercialización de fruta y hortalizas frescas por parte de ‘tiendas alternativas’ superó la comercialización de los mismos por los supermercados” (524), ejemplo que contrasta en gran medida, aunque a nivel municipal, con la concentración en el sector comercial identificado por Larrea en el caso ecuatoriano (2014).

Otras iniciativas pueden incluir programas de sustitución de importaciones de productos agrícolas, tanto frescos como procesados, diseñados para sostener la producción de granjas familiares, no de las grandes plantaciones o las agroindustrias.

Políticas para favorecer la organización popular, especialmente la formación de sindicatos en las plantaciones de exportación –de bananos, flores y brocoli– son necesarias para incrementar sueldos y la capacidad de compra en los territorios donde están ubicadas (Martínez 2002; Lyall 2013; Yumbla 2013). Sobre este tema, Berdegué y otros sostienen que las experiencias positivas de desarrollo rural “parecen ser el resultado de la acción de las coaliciones integradas por diversos actores, más que de las organizaciones de los pobres” (57). Es claro que los pobres necesitan aliados, y todas las transformaciones profundas de las estructuras y políticas agrarias en América Latina –México en 1934-1940, Bolivia en 1952, Cuba en 1959, Perú en 1969, Chile entre 1964 y 1973 y Nicaragua en los 1970– fueron producto de procesos complejos en los cuales los pobres del campo formaron solo una parte de la base social, sin embargo, una parte sumamente importante y organizada en diferentes formas. Sin su organización no hubiera existido contrapeso al poder de las élites tradicionales que lideraron contrarreformas agrarias (caso ecuatoriano) o bloquearon proyectos inclusivos de transformación. Merece también señalar que los sindicatos jugaron un papel importante en la construcción de las alianzas que lograron establecer los procesos y actividades que mejoraron los indicadores de desarrollo rural exitoso en el valle de Jiquiricá en Brasil (Quan y otros 2012), ya mencionado. Por estas razones, las políticas que favorecen la organización popular, o por lo menos no la obstaculizan, son esenciales para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida rurales y nacionales.

En el caso ecuatoriano, Martínez señala que las iniciativas agrarias del gobierno de Rafael Correa, para pagar “la deuda con el campo”, son muy poco redistributivas precisamente porque vienen desde arriba, “por iniciativa del Estado” y “no responden a una dinamización de los movimientos sociales” en el

campo (57). La acumulación de poder político popular es esencial para lograr avances, aun a nivel municipal; en Belo Horizonte fue un gobierno del PT, elegido por los sectores populares y medios, el que inició los programas que sostuvieron las fincas familiares, al mismo tiempo que beneficiaron a los consumidores pobres y mejoraron sus niveles de nutrición.

Es necesario pensar con cuidado en las instituciones apropiadas, especialmente para la producción, comercialización, acceso a riego/agua, crédito, asistencia técnica y procesamiento industrial. Al respecto, hay que reconocer que las cooperativas de producción tienen una historia de debilidades y fracasos en América Latina: en Cuba, Nicaragua, Perú, y hasta en las intervenciones de promoción de FEPP y CESA en las comunidades indígenas de la Sierra y Costa ecuatorianas. Se necesitan condiciones especiales para que funcionen bien, tales como las muy especiales de una cooperativa algodonera de la reforma agraria peruana de 1969 analizada por Korovkin (1990). En su análisis de tres cooperativas de producción de algodón establecidas en la valle de Ica, encontró que la única que tuvo éxito se caracterizó por una historia de organización y lucha sindical de décadas y poca diferenciación social interna. En otras palabras, sus obreros ya estaban acostumbrados a organizarse para cooperar en condiciones de igualdad.

En principio, los gobiernos nacionales, provinciales y municipales pueden tomar acciones de diferente tipo, siguiendo ejemplos positivos que se encuentran en la historia de desarrollo rural en diversas partes del mundo. Sin embargo, su campo de acción es también limitado por el sistema neoliberal de comercio global y por las relaciones de poder internacionales. Se expresan en los reglamentos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los tratados de libre comercio que exigen la apertura a las importaciones de los productos (a menudo subsidiados) de los granjeros y agroindustrias norteamericanos y europeos (Grinspun 2008). Por eso, la lucha por las reformas igualitarias involucra tanto un reordenamiento de las relaciones de poder internacional, como de las nacionales.

### **Observaciones finales: Inequidad social, crecimiento y sustentabilidad del sector agropecuario en Ecuador**

La inequidad social en el agro ecuatoriano, que se ha mantenido con reducciones limitadas a pesar de los cambios sociales experimentados durante las últimas siete décadas, contribuye a la perpetuación de una estructura social excluyente, donde una gran parte de la población no puede satisfacer sus necesidades humanas. A pesar de los avances sociales ocurridos a partir de 2007, todavía en 2014 el 52% de la población rural vivía bajo la línea de pobreza, en contraste con la cifra para el área urbana del 24% (Encuesta nacional, ENEMDUR, junio de 2014, procesamiento de los autores).

Es importante preguntarse sobre el desempeño económico de esta estructura social excluyente. A partir de las series de cuentas nacionales más recientes del Banco Central (a precios de 2007), que cubren el período 1965-2012, se ha estimado el producto por habitante del sector agropecuario y se lo ha comparado con el producto por habitante del país. Luego se ha elaborado un índice relativo de desempeño del producto por habitante y del producto agropecuario por habitante tomando 1965 como año base, como se observa en el gráfico 1.

El análisis de la información permite las siguientes conclusiones. Primero, el producto agropecuario en Ecuador muestra una tendencia casi estacionaria en el largo plazo, con un crecimiento medio anual del 0,5%, no estadísticamente significativo, que contrasta con el 1,48% de crecimiento anual del producto por habitante.

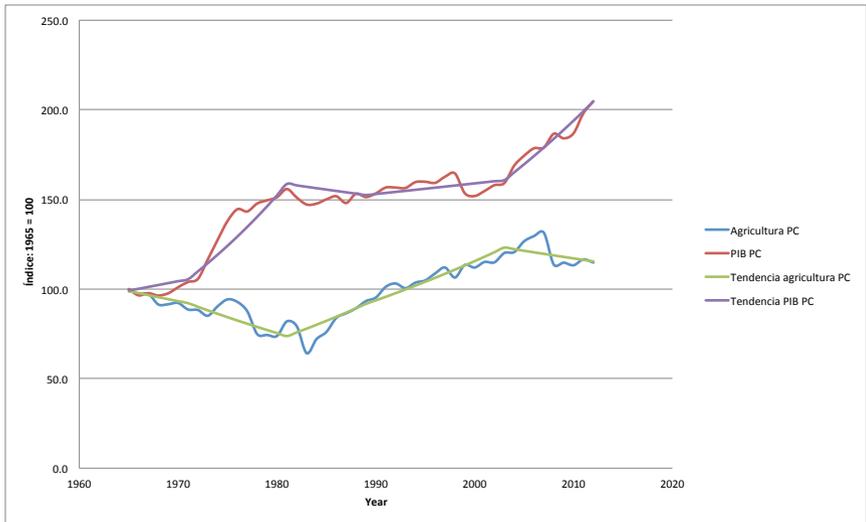
Segundo, esta tendencia cercana al estancamiento, sin embargo, cambia fuertemente según los períodos de la historia económica nacional. Durante los principales períodos de expansión económica, principalmente el *boom* petrolero (1972-1982) y la reciente recuperación posneoliberal (2004-2012), el sector agropecuario muestra una contracción de su producto por habitante, mientras que en las fases de crisis económica, como el período de ajuste estructural 1982-2004, alcanza una cierta expansión. En resumen, el sector muestra una clara tendencia contracíclica.

Tercero, este paradójico resultado se explica porque durante los períodos de crecimiento han prevalecido políticas cambiarias rígidas (*boom* petrolero) o una economía dolarizada, con apreciación del tipo de cambio real, que han abaratado la importación de alimentos, mientras que los estímulos a la producción nacional, y en particular al pequeño y mediano productor, han sido reducidos o ineficientes. Como resultado, la importación de alimentos ha aumentado significativamente. Por ejemplo, entre 2003 y 2013, las importaciones de alimentos aumentaron 2,5 veces, pasando de 802 millones de dólares (a precios de 2010) a 1.948 millones en el último año. En contraste, durante los períodos de crisis, la escasez de divisas ha generado estímulos a la producción nacional de alimentos, facilitando una suerte de sustitución de importaciones de alimentos, no necesariamente planificada ni apoyada por las políticas públicas.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad en el largo plazo, y de las perspectivas para la soberanía alimentaria en Ecuador, el contexto general es preocupante. La frontera agrícola se encuentra virtualmente agotada desde los años 1980, y las áreas incorporadas a la producción durante las últimas décadas se han dado principalmente sobre suelos de muy limitada aptitud agrícola en la Amazonía y en los páramos. Las políticas agrarias han favorecido principalmente a los grandes productores y a las plantaciones, que en general emplean tecno-

logías extensivas, con limitada productividad por hectárea frente al potencial de las pequeñas propiedades más eficientes, que con el apoyo de la agroecología pueden alcanzar rendimientos superiores por hectárea y absorber empleo más intensivamente. En el mediano plazo, los efectos del cambio climático, que conllevan la progresiva desaparición de glaciares andinos, mayores riesgos de inundaciones en la Costa y posiblemente menor pluviosidad en la Amazonía, y otros problemas derivados de la erosión de los suelos en pendientes y el uso intensivo de agroquímicos pueden amenazar la capacidad del sector agropecuario para alimentar a la población y satisfacer sus demandas de empleo.

Gráfico I. Índices del producto per cápita total y del sector agropecuario en Ecuador: 1965-2012 (1965=100)



Fuentes: Banco Central del Ecuador. Cuentas nacionales, año base 2007. INEC, Censos de población 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010, World Bank, MUV.

## Referencias bibliográficas

- Berdegú, Julio A., y Félix Modrego Benito, edit. 2012. *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo / International Development Research Centre (IDRC) / Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Berdegú, Julio, y otros. 2012. “Desarrollo territorial rural en América Latina: Determinantes y opciones de política”. En Julio A. Berdegú y Félix Modrego Benito,

- edit., *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*: 17-70. Buenos Aires: Teseo / IDRC / RIMISP.
- Berry, Albert. 2014. “La agricultura campesina (familiar): Su potencial y sus limitaciones”. En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa L. North, *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E) / Abya-Yala / Europe Aid-SERIDAR.
- Bretón, Víctor. 2008. “From Agrarian Reform to Ethnodevelopment in the Highlands of Ecuador”. *Journal of Agrarian Change* 8, No. 4: 583-617. Oxford: Blackwell Publishing.
- Carrillo García, Germán. 2014. *Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador: Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Cerdan, Claire, Mariana Aquilante Policarpo y Paulo Freire Vieira. 2012. “Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del estado de Santa Catarina en Brasil”. En Julio A. Berdegué y Félix Modrego Benito, edit., *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*: 457-87. Buenos Aires: Teseo / IDRC / RIMISP.
- Clark, Kim, y March Becker, edit. 2007. *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Clark, Patrick. 2015. “Can the State Foster Food Sovereignty? Insights from the Case of Ecuador”. *Journal of Agrarian Change*. DOI: 10.1111/joac.12094.
- Cueva, Agustín. 1987. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- De Ferranti, David, y otros. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington DC: World Bank.
- Dubly, Alain, y Alicia Granda. 1991. *Desalojos y despojos: Los conflictos agrarios en Ecuador, 1983-1990*. Quito: El Conejo / Comisión Ecuémica de Derechos Humanos.
- Furtado, Celso. 1976. *La economía latinoamericana: Formación histórica y problemas contemporáneos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gómez, Ligia Ivette, y Helle Munk Rovnborg. 2012. “La inversión lechera: una gota que no se expande. El territorio de Santo Tomás en Nicaragua”. En Julio A. Berdegué y Félix Modrego Benito, edit., *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*: 141-76. Buenos Aires: Teseo / IDRC / RIMISP.
- Griffin, Keith. 1989. *Alternative Strategies of Economic Development: Economic Choices Before the Developing Countries*. Londres: MacMilland / OECD Development Centre.
- Grinspun, Ricardo. 2008. “Explorando las conexiones entre el comercio global, la agricultura industrial y el subdesarrollo rural”. En Liisa L. North y John D. Cameron, edit., *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN).

- Hayes, Matthew. 2015. "Into the Universe of the Hacienda: Lifestyle Migration, Individualism, and Social Dislocation in Vilcabamba, Ecuador". *Journal of Latin American Geography* 14, No. 1: 79-100. <<https://muse.jhu.edu/>>.
- Herrera, Ronald. 2014. "Condiciones que propician la desarticulación de las cooperativas arroceras y sus efectos en la pequeña agricultura campesina de la Cuenca Baja de Río Guayas-Cantones Daule y Santa Lucía". Tesis de maestría. FLACSO-E.
- Kay, Cristóbal. 2001. "Reflections on Rural Violence in Latin America". *Third World Quarterly* 22, No. 5: 741-75. <<http://www.jstor.org/stable/3993673>>.
- . 2014. "Visión de la concentración de tierra en América Latina". En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa L. North, *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: FLACSO-E / Abya-Yala / Europe Aid-SERIDAR.
- Korovkin, Tanya. 1990. *Politics of Agricultural Co-operativism: Perú, 1969-1983*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Krupa, Christopher. 2010. "State by Proxy: Privatized Government in the Andes". *Comparative Studies in Society and History* 52, No. 2: 319-50. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1017/S001041751000006X>>.
- Landívar García, Natalia Ester. 2014. "Estrategias campesinas y mercado de tierras en los tiempos de la revolución agraria: El caso de la hacienda Las Mercedes, provincia de Guayas". Tesis de maestría. FLACSO-E.
- Larrea Maldonado, Carlos. 2008. "Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000". En Liisa L. North y John D. Cameron, edit., *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: UASB-E / CEN.
- Larrea, Carlos, y Natalia Greene. 2015. "De la lucha contra la pobreza a la superación de la codicia: Ecuador, inequidad social y redistribución del ingreso". En Miriam Lang, Belén Cevallos y Claudia López, comp., *La osadía de lo nuevo: Alternativas de política económica*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo / Abya-Yala.
- Lyall, Angus. 2013. "Las negociaciones en turno a estándares de comercio justo dentro de florícolas ecuatorianas". *Eutopía* 4. Quito: FLACSO-E.
- Martínez, Luciano. 2002. "Trabajo flexible vs. banano boyante". En Luciano Martínez, edit., *Dinámicas rurales en el subtrópico*. Quito: CAAP.
- . 2014. "La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio". En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa L. North, *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: FLACSO-E / Abya-Yala / Europe Aid-SERIDAR.
- Martínez, Luciano, y Liisa L. North. 2009. "Vamos dando la vuelta": *Productividad y desarrollo rural local en la Sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO-E.
- Moore, Barrington. 1967. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- North, Liisa L. 1985. "Implementación de la política económica y la estructura del poder en el Ecuador". En Louis Lefebvre, edit., *Economía política del Ecuador: Campo,*

- región y nación*. Quito: CEN / Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC)-York University / FLACSO-E.
- 2014. “Las reformas agrarias y el rol multifuncional de los pequeños y medianos productores”. En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa L. North, *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*. Quito: FLACSO-E / Abya-Yala / Europe Aid-SERIDAR.
- 2014. “Reseña: *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*”. *Ecuador Debate*, No. 93: 171-77. Quito: CAAP.
- North, Liisa L., y John D. Cameron, edit. 2008. *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: UASB-E / CEN.
- North, Liisa L., Wade A Kit y Robert B Koep. 2008. “Conflictos por tierras rurales y violación de derechos humanos en Ecuador”. En Liisa L. North y John D. Cameron, edit., *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: UASB-E / CEN.
- Ospina Peralta, Pablo, coord. 2011. *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: UASB-E / CEN.
- Ospina Peralta, Pablo, y otros. 2012. “Tungurahua rural en Ecuador: el territorio de senderos que se bifurcan”. En Julio A. Berdegué y Félix Modrego Benito, edit., *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo / IDRC / RIMISP.
- Paige, Jeffery M. 1997. *Coffee and Power. Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pipitone, Ugo. 2001. “Agricultura: el eslabón perdido”. *Nueva Sociedad*, No. 174. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad. <[http://nuso.org/media/articulos/downloads/2979\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/2979_1.pdf)>.
- Quan, Julian, Alicia Ruiz Olade y Valdirene Santos. 2012. “Diversidad territorial en el valle de Jiquiricá en el noreste de Brasil”. En Julio Berdegué y Félix Modrego, edit., *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo / IDRC / RIMISP.
- Rocha, Cecilia, Lucienne Burlandy y Renato Maluf. 2012. “Small farms and sustainable rural development for food security: The Brazilian experience”. *Development Southern Africa* 29, No. 4 (octubre): 519-29. Toronto: Routhledge, <<http://dx.doi.org/10.1080/0376835X.2012.715438>>.
- Sen, Amartya K. 1964. “Size of Holdings and Productivity”. *Economic Weekly*, No. 16: 323-6. Bombay: Sameeksha Trust. <[http://www.epw.in/system/files/pdf/1964\\_16/5-6-7/size\\_of\\_holdings\\_and\\_productivity.pdf](http://www.epw.in/system/files/pdf/1964_16/5-6-7/size_of_holdings_and_productivity.pdf)>.
- Servicios de Rentas Internas. “Grupos económicos”. SRI. <<http://www.sri.gob.ec/de/335>>. Consulta: septiembre de 2015.
- Stiglitz, Joseph. 2003. “El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, No. 80 (agosto): 7-40. Repositorio Cepal.org. <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/080007040\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/080007040_es.pdf?sequence=1)>.

- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Unión Europea.
- Vaillant, Michel, Darío Cepeda, Pierre Gondard, Alex Zapatta y Alexis Meunier, edit. 2007. *Mosaico agrario: Diversidades y antagonismos socioeconómicos en el campo ecuatoriano*. Quito: SIPAE / IRD / IFEA.
- Winson, Anthony. 1989. *Coffee and Democracy in Modern Costa Rica*. Toronto: Between the Lines.
- Yager, Joseph A. 1988. *Transforming Agriculture in Taiwan: The Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*. Nueva York: Cornell University Press.
- You, Jong-sung. 2014. "Land Reform, Inequality, and Corruption: A Comparative Historical Study of Korea, Taiwan, and the Philippines". *The Korean Journal of International Studies*, vol. 12, No. 1: 191-224.
- Yumbla Mantilla, Rosa María. 2013. "Mujeres: la mano oculta del brócoli, un diálogo con la realidad". Tesis de maestría en Desarrollo Territorial Rural. FLACSO-E.
- Zeitlin, Maurice, y Richard Earl Ratcliff. 1988. *Landlords & Capitalists: The Dominant Class of Chile*. Princeton: Princeton University Press.



# **Reforma agraria, cambio tecnológico y modernización agrícola: Una perspectiva evolutiva**

*Pablo Andrade y Joaquín Zenteno*

## **Introducción**

**E**l pensamiento dominante sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador se basa en una premisa bastante simple. La gran producción agrícola es uno de los motores del crecimiento del país por su capacidad exportadora. De allí sigue una prescripción política: el Estado debe apoyar la permanente transformación de la agricultura en una casi-industria, con el fin de aumentar las exportaciones agrícolas del país. Esta prescripción coloca a los agroexportadores como beneficiarios importantes de las políticas estatales.

Esas ideas no son nuevas; han sido la base de la política estatal hacia la agricultura desde, por lo menos, inicios del siglo XX. En este trabajo argumentamos que el pensamiento económico ecuatoriano sobre la producción agraria y su relación con el desarrollo del país es resultado de esa larga evolución histórica. Ofrecemos una reconstrucción panorámica de esa trayectoria, fundamentándonos en trabajos históricos descuidados por el pensamiento social agrario ecuatoriano. Sobre esta base haremos una breve descripción analítica de las políticas actuales dirigidas a incorporar biotecnología en la producción agrícola nacional, a fin de mostrar la forma en que el pensamiento económico agrario ecuatoriano continúa actuando en el presente. Finalmente, ofrecemos una breve síntesis de las complejidades que enfrentaría un desarrollo agrícola diferente al de la trayectoria histórica de largo plazo.

## **La búsqueda de una agricultura moderna**

A partir de la década de 1920 las políticas ecuatorianas hacia la agricultura se han caracterizado por una cierta obsesión: construir un sector agrícola moderno (Arcos 1986). Las ideologías e instituciones que han provisto los elementos para diseñar las políticas estatales en este campo ciertamente han variado desde entonces.

En términos ideológicos puede observarse un comportamiento cíclico de las políticas estatales con relación a la “cuestión agraria” entendida como regulación de la propiedad de la tierra y respuestas a la pregunta ¿qué hacer con los campesinos?; a grandes rasgos: antidistribución y anticampesina entre 1930 y 1959; prodistribución y ambigua frente a los campesinos entre 1964 y 1984; antidistributiva y anticampesina entre 1984 y 2006; con breves episodios de ambigüedad difíciles de encajar en el marco general, como el antidistribucionismo con una política procampesinos del gobierno 1988-1992 (Brassel, Herrera y Laforgue 2008). Igual cosa puede decirse sobre el grado de organización de las agencias estatales que hacen y ejecutan las políticas hacia el sector, el cual ha oscilado entre la desorganización y la integración en una jerarquía más o menos rígida (Barsky y Cosse 1981).

Sin embargo, la evidencia sugiere que con independencia del régimen político y de quiénes controlan el Estado en un determinado período, la meta, e incluso algunos instrumentos concretos, no han variado (Marchán 1986; Barsky y Cosse 1981; Murmis 1993; North 2014, 2008, 1985). El Estado ecuatoriano ha sostenido políticas de cambio tecnológico favorables a las grandes unidades de producción agrarias con el objetivo de impulsar mejoras en las capacidades productivas del sector. ¿Cómo explicar esta constante de largo plazo?

Para avanzar en la respuesta a nuestra pregunta es necesario distinguir entre dos corrientes de pensamiento sobre la agricultura en Ecuador. Por un lado, está el pensamiento económico, de origen nacional, y de cuya historia nos ocuparemos más adelante. Esta corriente favorece la modernización de la producción agrícola. Junto a esta vertiente, a partir de los años 70, se construye una reflexión social sobre las transformaciones rurales; llamamos a esta corriente “pensamiento social agrario” (véase por ejemplo: Velasco 1979; CEPLAES 1980; Ponce y otros 1984; Cosse 1984; Murmis 1986; Vaillant y otros 2007; Brassel, Herrera y Laforgue 2008). Este último cauce ha propuesto que las relaciones de poder favorables a los grandes propietarios agrarios dan cuenta de un aspecto específico de las políticas estatales: su sesgo antidistributivo. Aquellos estudios que provienen de la economía política (North y Cameron 2008; North 1985) han señalado que los intereses terratenientes no solo lograron limitar los alcances de las reformas agrarias de 1964 y 1973, sino también preservar la influencia de los grandes propietarios en el diseño de políticas de fomento a la agricultura. Adicionalmente, los estudios en sociología rural han mostrado que el proceso de las reformas agrarias –que se extiende entre 1964 y 1982– si bien acabó con las haciendas tradicionales no logró construir las bases para una economía campesina viable que tuviese, además, fuerza política (Chiriboga 1985). En definitiva, el pensamiento social agrario ecuatoriano propone una explica-

ción política al sesgo contra la agricultura familiar<sup>1</sup> característico de las políticas agrarias ecuatorianas.

Lamentablemente esa respuesta es insatisfactoria en sus propios términos, esto es ¿cómo es que una modificación política mayor –la desaparición de la clase terrateniente y sus relaciones de poder, encarnadas en la hacienda tradicional– no logró cambiar la trayectoria de largo plazo de la agricultura ecuatoriana? Podría argumentarse que los cambios efectuados en los 60 y 70 llegaron muy tarde, fueron insuficientemente profundos o han sido revertidos más recientemente –en particular tras la adopción de políticas neoliberales en los 90 (Zapatta 2007; Martínez 2014). Esta réplica tiene el defecto de formular hipótesis ad-hoc que no son susceptibles de rebatirse empíricamente. Adicionalmente, la explicación propuesta no logra dar cuenta de la constancia de la política tecnológica; esta aparece como una simple manifestación superficial de un problema que está en otro lugar, no en la política tecnológica en sí misma. Recientemente, Albert Berry llamaba la atención sobre este efecto de (des)conocimiento: “[e]n el debate en cuanto a lo que ocurre en este país no se comentan las ventajas de los pequeños productores porque son desconocidas por la mayoría de los expertos y analistas que no trabajan directamente en esta área” (Berry 2014, 73).

Para nosotros, el centro de las políticas estatales hacia el sector agrario debe explicarse; el vínculo cambio tecnológico/modernización agraria debe ponerse en cuestión. Planteado de esta manera, la respuesta al problema implica tomar en cuenta el conocimiento acumulado por las tradiciones que han dominado los estudios agrarios en Ecuador desde los años 70 (v. g. la sociología rural y la economía política del desarrollo) y adoptar un nuevo conjunto de instrumentos que coloca a la modernización de la producción agraria en primer plano.

En décadas recientes la literatura sobre las relaciones entre cambio tecnológico y desarrollo económico (véase por ejemplo Kattel 2011; Pérez 2008; Reinert 2006) ha abierto nuevas posibilidades para repensar el problema del desarrollo de una agricultura moderna. En efecto, los nuevos desarrollos en economía evolutiva han llamado la atención sobre la necesidad de examinar con cuidado la forma en que las innovaciones tecnológicas afectan a diferentes economías e incluso sectores económicos en particular (Reinert 2006). Esta literatura ha sido muy productiva en identificar los factores del cambio tecnológico y sus impactos diferenciados para la industria y el sector servicios, pero ha prestado poca atención al sector agrícola (Lee y Malerba 2014; Kattel, Drechsler y

1. Siguiendo a Berry (2014) usaremos de manera intercambiable los términos “agricultura familiar” y “agricultura campesina” para indicar las actividades productivas llevadas a cabo en pequeñas propiedades.

Reinert 2011). Consideramos, sin embargo, que la llamativa continuidad en las políticas estatales ecuatorianas hacia la agricultura puede explicarse al emplear los conceptos de “paradigmas tecno-económicos” (Pérez 2002) y “estado emprendedor” (Mazzucato 2013).

Desde nuestra perspectiva, el Estado ecuatoriano ha sido un participante activo de las transformaciones agrarias ecuatorianas, sus políticas han inducido cambios no solo en la estructura de propiedad, sino también en el tipo mismo de producción que los agricultores (con independencia del tamaño de la propiedad) han emprendido.

El Estado ha creado una agricultura moderna. Este logro ha consistido básicamente en la instalación de tecnologías que han aumentado la productividad agrícola del país, que se ha dirigido hacia el abastecimiento de mercados urbanos sofisticados e internacionales para el consumo de productos agrícolas intensivos en tecnología. Adicionalmente, el conjunto de estos cambios ha supuesto la instalación de un modelo de “mejores prácticas” para el uso de las nuevas tecnologías productivas, un “paradigma tecno-económico” (Pérez 2002). Este paradigma hace de la producción en grandes propiedades, intensiva en capital y orientada hacia el mercado de gran tamaño, el modelo de crecimiento económico del sector agrícola.<sup>2</sup>

Acá se produce un efecto de retroalimentación constante: la creación de una agricultura moderna en Ecuador (y en otros lugares) fue posible con base en ciertas políticas tecnológicas que fueron adoptadas por el Estado; pero, a su vez, los efectos en rendimientos productivos de esas políticas hicieron que el crecimiento de un cierto tipo de agricultura, la que se asemeja a una industria, sea tomado por futuros decisores como el paradigma de buena práctica. Esta dinámica de retroalimentación cerró trayectos alternativos de crecimiento económico (agricultura familiar, por ejemplo) basados en otras opciones tecnológicas (y decisiones políticas). Se obtiene, por lo tanto, un efecto de dependencia de trayectoria<sup>3</sup> en el desarrollo de la agricultura ecuatoriana. A continuación proponemos una reconstrucción histórica de ese trayecto de encierro.

2. Cabe señalar que el paradigma tecno-económico en agricultura sigue un patrón de difusión internacional; Otero ha situado la emergencia de este paradigma en las transformaciones de la agricultura de Estados Unidos entre 1860 y 1930, indica que “Como paquete, estas innovaciones tecnológicas dieron un tremendo impulso a la productividad, aun cuando un gran número de granjeros fueron desplazados de sus ocupaciones, y tuvieron que buscar otros empleos” (Otero 2008,7).
3. Puesto de manera simple, la dependencia de trayectoria es un concepto que permite captar el hecho de que “lo que se hizo ayer determina lo que se hace hoy” (Pierson 2004).

## La fuerza del pasado

En los años 70 y comienzos de los 80, las ciencias sociales ecuatorianas se dividieron en dos grandes posiciones con respecto a la explicación de las transformaciones que estaban ocurriendo (o habían ocurrido recientemente) en los sectores rurales ecuatorianos. En un lado del debate estuvieron quienes sostenían que las reformas agrarias de los 60 y 70 habían sido una respuesta –bastante tímida– a las presiones de los campesinos organizados por obtener acceso a la tierra; la posición ponía énfasis en la alteración de las relaciones de poder entre terratenientes latifundistas y campesinos, con ventaja –temporal– para estos últimos. La explicación alternativa mantenía que esos cambios en las relaciones de poder se debían a un proceso de modernización (entendida como explotación capitalista de la tierra) de larga data que venía ocurriendo en el campo ecuatoriano desde por lo menos los años 30, el cual había vuelto obsoletas las viejas relaciones de producción de la hacienda, centradas en el control de los terratenientes sobre la mano de obra campesina.

El parteaguas de los estudios sociales ecuatorianos permitió la fundación de la tradición de reflexión a la que hemos llamado “pensamiento social agrario”. Esta novel forma de aproximación ha sido rica en aclarar el peso de los conflictos agrarios en la política estatal.<sup>4</sup> Sin embargo, esos logros han obscurecido la exploración de las políticas de modernización agraria desde una perspectiva de economía evolutiva.

Los trabajos históricos que se han ocupado de la modernización agrícola sugieren una larga transición de la agricultura tradicional ecuatoriana hacia su estado actual (una cuasi industria). En efecto, un conjunto de transformaciones se suceden desde el periodo de finalización de la larga inestabilidad pos independencia del siglo XIX hasta los años 90 del siglo XX.

La reorganización de los factores de producción en la agricultura ecuatoriana a lo largo del siglo anterior siguió tres tendencias. En primer lugar, la producción agrícola (tanto en cultivos como en ganadería) tendió a basarse en el uso intensivo de capital. En segundo lugar, el control de la fuerza laboral por medios extraeconómicos se volvió progresivamente irrelevante durante la primera mitad del siglo XX, hasta desaparecer de manera definitiva luego de las reformas agrarias de 1964 y 1973.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, la propiedad de la tierra, en particu-

4. En particular ha permitido comprender el papel de las luchas entre grandes y pequeños propietarios por la propiedad de la tierra, y entre terratenientes y campesinos por la emancipación de estos últimos como fuerza laboral.
5. Sin embargo, aún en empresas agrícolas que representan el sùmmum de la modernidad agrícola, como las florícolas de Cayambe es posible rastrear algunas persistencias de las antiguas relaciones entre hacendados y huasipungueros (Krupa 2012).

lar la de suelos de alta fertilidad o la de características apropiadas para la crianza de ganado de calidad (Clark 1995) permaneció altamente concentrada.

Las interacciones de esas tendencias crearon las dinámicas principales de la cuestión social en el campo serrano, tanto contemporáneamente como históricamente –a partir de los años 30 del siglo XX. El cambio tecnológico, fruto del uso intensivo de capital, significó el empleo de semillas, métodos de cultivo y cosecha fuertemente ahorradores de mano de obra. Esta consecuencia, a su vez, tuvo efectos ambiguos; por un lado, permitió la progresiva liberación de mano de obra excedente de las restricciones políticas que en siglos anteriores ataban a los campesinos con los terratenientes.<sup>6</sup> Pero, y dado que en todo el período considerado no hubo una redistribución significativa de la tierra, la mano de obra no empleada en la gran propiedad agrícola se encontró atrapada en una situación imposible.<sup>7</sup>

¿Cómo ocurrió históricamente esa transición? Estudios históricos datan el inicio de los procesos de modernización agrícola a la recuperación económica que se produjo en Ecuador desde aproximadamente la segunda mitad del siglo XIX (Benítez 2013; Clark 1995; Arcos 1986; Marchán 1986). Cabe señalar, sin embargo, que solo los trabajos históricos que han tomado en cuenta la variable regional<sup>8</sup> permiten aclarar el proceso bajo examen. Estos últimos estudios muestran que la modernización agrícola tuvo como núcleo central –que en el último cuarto del siglo XX se expandió espacialmente– a las grandes propiedades de la Sierra centro-norte. En este espacio, que a grandes rasgos abarcó desde la provincia del Carchi hasta el límite sur de la provincia de Chimborazo,<sup>9</sup> y partiendo de

6. La historiografía ha identificado cuatro grandes hitos en ese proceso: la abolición del concertaje (1918), el reconocimiento oficial de las comunidades indígenas (1937), la abolición de formas precarias de trabajo (reforma agraria de 1964) y, finalmente, la tímida redistribución de tierras del período 1973-1982. Dado el entretendido entre la cuestión agraria y las luchas indígenas por el reconocimiento étnico-cultural de la segunda mitad de los 80 a 1998, proponemos añadir este último período a la historia de la liberación campesina.
7. Los trabajos que hemos llamado anteriormente “pensamiento social agrario” han descrito y analizado suficientemente esa situación. En síntesis, sin tierra suficiente como para llevar a cabo una agricultura familiar viable (esto es, próspera), los campesinos tuvieron ante sí un número limitado de opciones: el uso de estrategias de subsistencia que combinaran el empleo urbano (o en las empresas rurales casi industriales) con el trabajo en su pequeña propiedad de manera estacional; la sobreexplotación de la tierra que poseían y de la mano de obra familiar hasta por un máximo de una generación, o, finalmente, la emigración en condiciones de alta vulnerabilidad. Esos mismos estudios han señalado la heterogeneidad de estas situaciones en un amplio rango de variabilidad que van desde la situación imposible extrema a la emergencia de territorios con agricultura familiar viable; no es de interés para el argumento central del presente trabajo discutir esa literatura.
8. Esto es, que diferencian entre la constitución del Ecuador como estado-nación y la creación de regiones económicamente diferenciadas, pero débilmente conectadas entre sí por instituciones políticas comunes (ejemplo, el Estado).
9. Con la llamativa discontinuidad territorial de la provincia de Tungurahua; fenómeno del que ha dado cuenta adecuadamente un estudio de Ospina.

las antiguas haciendas coloniales –cuya producción estuvo centrada en los textiles de obrajes– se dio en primer lugar el paso a la hacienda agrícola, luego en las postrimerías del siglo XIX y la primera mitad del XX a la producción agrícola especializada y a la ganadería extensiva y, finalmente, en el último cuarto del siglo anterior a la agricultura de exportación del tipo agro negocio.<sup>10</sup> Adicionalmente, Clark (1995) y Murmis (1993) han señalado la influencia en esos desarrollos de la apertura de ventanas de oportunidad por crisis internacionales tales como la Primera y Segunda guerras mundiales, y más recientemente las crisis de la deuda externa y del mercado petrolero de los 80 y 90 del siglo anterior.

Los trabajos que hemos mencionado nos permiten situar espacios, actores definidos, y estrategias específicas que generaron el trayecto de largo plazo de la modernización agraria ecuatoriana. Abordemos en primer lugar la cuestión de los espacios.

A inicios del siglo XX, la economía ecuatoriana, como espacio nacional, se componía en realidad de tres aglomeraciones con un alto grado de suficiencia económica: la Sierra centro norte, la Costa y la Sierra sur. La Costa estaba directamente conectada con la economía internacional gracias a la exportación de cacao de alta calidad y secundariamente tagua, al punto que se la podía describir como un caso de libro de texto de una economía primario exportadora: exportaba cacao y tagua sin mayor procesamiento, e importaba una amplia gama de productos industrializados y alimentos. La Sierra centro norte, en cambio, se había especializado en la producción de alimentos para el consumo interno y crecientemente en ganadería. La literatura especializada no ha establecido todavía el conocimiento suficiente sobre la economía de la Sierra sur. Sabemos que se trataba de una economía relativamente autónoma de las otras dos regiones, con un menor predominio de la gran propiedad. En efecto, aun cuando la producción agrícola de productos para el mercado doméstico estuvo dominada por haciendas, los productos de alta rentabilidad como la cascarilla, quina y paja toquilla estuvieron en manos de campesinos relativamente prósperos, con facilidades para la movilidad espacial, o con mayores capacidades para la negociación de su fuerza de trabajo que en la Sierra centro norte (Chiriboga 2013).

Esta situación cambió rápidamente a partir de la introducción de dos tecnologías que hicieron posible la expansión territorial del Estado: el tren y el telégrafo.<sup>11</sup> Al igual que en otras latitudes, estas tecnologías abrieron ventanas de

10. Usualmente denominada “exportaciones no tradicionales”, tales como flores y brócoli. Debe considerarse que esa amplia etiqueta incluye también la exportación de frutas tropicales (por ejemplo, melón Honeydew, mango y piña hawaiana), camarón y otros productos de acuicultura.
11. Si bien la conexión completa entre Quito y Guayaquil se produjo en 1908, ya desde 1906 con el arribo del tren a Alausí la conexión entre las tres regiones se intensificó notablemente (Clark 1995).

oportunidad no solo para que los grandes propietarios de la Sierra centro norte empezaran a sustituir las importaciones de alimentos de la Costa con su producción agrícola, sino también para la penetración de otras tecnologías que favorecían la transformación de la ganadería, tales como el mejoramiento de razas productoras de leche, maquinaria para el procesamiento de lácteos y semillas para el uso de suelos para pastoreo (Benítez 2013; Arcos 1986; Marchán 1986).

La variable espacial jugó también en otro plano, el político. En efecto, a partir de 1895 el Estado nacional estuvo en control del Partido Liberal, un aparato político con orígenes sociales distintos al de los grandes propietarios de la Sierra centro norte, que favorecía el dominio de los intereses de los grandes propietarios cacaoteros y la élite exportadora/comercial/financiera costeña. Los orígenes sociales y económicos de las élites costeñas y el Partido Liberal, y sus consecuencias ideológicas han sido ampliamente aclarados en los trabajos de Chiriboga (2013), Guerrero (1984) y Ayala (2012). En el plano de la economía política de la modernización agraria, el conflicto político por el control del Estado y la dirección de las políticas públicas hacia la agricultura nos remiten a la agencia de un grupo en particular de actores: los grandes propietarios de la Sierra centro norte y sus respuestas estratégicas.

La contradicción entre las ventanas de oportunidad abiertas por el cambio tecnológico y la prosperidad exportadora cacaotera, y el control del Estado por una élite rival llevaron a los hacendados de la Sierra centro norte a diseñar una ruta de modernización agrícola distinta a la de la economía exportadora costeña. En efecto, los hacendados aprovecharon las oportunidades económicas y el cierre de su acceso al control del Estado para hacer un gran cambio organizacional: dejaron de ser simplemente un grupo unido por un origen social común (aristocrático colonial) y actividades económicas similares, e inventaron una nueva y poderosa organización, la Sociedad Nacional de Agricultura. Esta asociación, sirvió no solo como canal para la formalización de un programa económico de transformación de la agricultura y fortalecimiento de la industrialización, sino también como lugar para la experimentación práctica e ideacional de ese programa, y como vehículo de representación corporativa y política de los hacendados modernizadores, con mayor eficacia que el vehículo alternativo del Partido Conservador. Son estos aspectos los que nos interesan para la presente discusión.

La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) fue particularmente activa entre 1913 y 1918, un período particularmente favorable a su influencia gracias a la crisis económica desatada por los impactos de la Primera Guerra Mundial en la

La expansión de la red telegráfica en el país empezó en 1884, y para 1908 cubría una buena parte del territorio nacional.

economía exportadora ecuatoriana (Clark 1995). La más notable de sus acciones fue la promulgación en 1918 de la Ley de Fomento Agrícola. La ley, escrita por la Sociedad Nacional de Agricultura e impulsada por el gobierno de turno contenía el núcleo del programa económico de los hacendados serranos (Benítez 2013). Basándose en diagnósticos que habían elaborado en años anteriores, así como en las experiencias desarrolladas en sus propiedades, los hacendados consideraban que el desarrollo nacional requería de una fuerte actividad estatal en: la incorporación de tecnología en la explotación de los suelos (maquinaria, fertilizantes y la introducción de razas lecheras de alto rendimiento, así como tecnología para el procesamiento de lácteos); educación en el uso de las nuevas tecnologías para el sector rural; levantamiento de subsidios para la importación de alimentos y estímulos para la producción de alimentos nacionales; inversión en infraestructura para el transporte interno de alimentos. El programa de modernización no se detenía en el mercado nacional. La Sociedad consideraba que la producción agrícola nacional de granos, tubérculos, vegetales y productos lácteos debía aprovechar las ventajas comparativas internacionales para la exportación, y que el Estado debía fomentar esta actividad (Arcos 1986; Marchán 1986).

La influencia de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) no se detuvo en la legislación, se institucionalizó a través de múltiples canales. La Sociedad fue el núcleo originario de varias organizaciones privadas (por ejemplo, la Asociación Holstein, dedicada al mejoramiento del ganado de leche que se fundó en 1942, y la Cámara de Agricultura de la I Zona), semipúblicas (como la primera planta de pasteurización de leche, la Pasteurizadora Quito (Barsky y Cosse 1981), públicas (entre las más importantes el Municipio de Quito y el Programa de Fomento Agrícola e Industrial creado en 1918, núcleo a partir del cual se crearían en 1948 el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIAP; en 1957 el Ministerio de Fomento, y finalmente el Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1964). Este proceso de institucionalización fue lento e irregular, dada la tensión permanente con los intereses de los agroexportadores costeños y su mayor poder político.

En los años 30, la temporal exclusión de los intereses costeños del control estatal, y las políticas de desarrollo hacia adentro adoptadas por los gobiernos julianos y posjulianos favorecieron la conversión del programa agrario de los hacendados modernizadores en doctrina económica del Estado (Luna 2013; Almeida y Naranjo 2013; Marchán 1986, 1983; Arcos 1986). La inestabilidad política de esos años, la crisis económica desatada por la Segunda Guerra Mundial y el retorno de los intereses costeños al control del Estado durante los años 40 retardó el progreso de la modernización agraria. Finalmente, con el acceso directo al control del Estado durante el gobierno de Galo Plaza Lasso (1948-1952)

el poder de la SNA vivió su momento de mayor triunfo.<sup>12</sup> Plaza adoptó un “Plan de Planificación y Producción Agrícola” que convertía en políticas estatales el impulso a la producción agrícola mediante la mecanización, la transferencia tecnológica y la educación técnica rural; esto es, una forma actualizada del programa agrario original de la Sociedad Nacional de Agricultura. Este plan no fue ejecutado por dos sucesos: el terremoto de Ambato y el boom bananero; ambos fenómenos desviaron el apoyo estatal a la reconstrucción de la economía urbana de la Sierra centro norte, y a la formación de una agricultura de medianas propiedades en la Costa ( Larrea 1985, 1983).

Las reformas agrarias de 1964 y 1973, como lo han señalado varios estudios (Cosse 1984; Barsky 1980; Murmis 1980; Barsky y Cosse 1981; North 1985), llegaron cuando esos procesos de institucionalización política estaban consolidados, y el proceso de modernización por cambios tecnológicos sumamente avanzados. Estos dos elementos explican la estrategia adoptada por los grandes propietarios durante esos procesos: participar en la discusión de las leyes de reforma agraria, intensificar la modernización de la agricultura y limitar el proceso de distribución de tierras en favor de los campesinos. En este período, y a diferencia de los años 50, se abrió una brecha entre el Estado y los grandes propietarios agrícolas en gran medida por la capacidad de presión sobre el Estado y la sociedad ejercida por varias organizaciones campesinas en torno a la distribución de tierras y el rol del Estado en favor de la agricultura familiar (Velasco Abad 1979; Cosse 1984).<sup>13</sup> Sin embargo esa distancia no logró cambiar significativamente la trayectoria de largo plazo a favor de una agricultura centrada en la gran propiedad, intensiva en capital y ahorradora de mano de obra (North 2014, 1984; Kay 2014; Murmis 1993).

## **La culminación de la modernización agrícola**

En las décadas de los 80 y 90, y a pesar de la presencia de agentes estatales relativamente inclinados a favorecer la agricultura familiar —en especial en agencias como el IERAC, que desapareció en 1992, el INERHI, y otros orga-

12. Plaza no solo fue un agricultor modernizante por sí mismo, sino que su padre, Leonidas Plaza Gutiérrez (quien ocupó la Presidencia en dos ocasiones, en particular en el período clave para la formación de la SNA, 1912-1916) fue socio de la Sociedad Nacional.
13. Una muestra clara de esa distancia fue la diferenciación del manejo estatal de las políticas agrarias e industriales, que hasta 1964 se habían mantenido unificadas en el Ministerio de Fomento y que a partir de ese año se separaron por la creación de los ministerios de Agricultura y Ganadería y el de Industrias. El programa de modernización de los agricultores históricamente había impulsado un manejo unificado de la industrialización y el mejoramiento de la productividad agraria (Barsky y Cosse 1981; Arcos 1986; Marchán 1986).

nismos autónomos, pero afiliados al Ministerio de Agricultura (Barsky y Cosse 1981)— la modernización agrícola basada en el cambio tecnológico retomó su trayecto histórico. Los cambios en la propiedad y las innovaciones tecnológicas si bien disolvieron las antiguas haciendas de los agricultores de la SNA, también lograron preparar la nueva ola de modernización agraria con la formación de agroindustrias exportadoras altamente especializadas en cultivos para la exportación, en particular de flores y otros productos conectados con la demanda alimentaria sofisticada de los centros urbanos nacionales (a través de cadenas de supermercados locales) o internacionales (Kay 2014; Krupa 2012). La relación de estos (en muchos casos) nuevos productores con el Estado también volvió a sus cauces históricos (Martínez 2014).

Revisemos brevemente esa nueva relación en las políticas agrarias del gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996); un período particularmente favorable para consolidar la exportación de flores y el inicio de otros cultivos de exportación. En este período el Estado abandonó masivamente las (tímidas) políticas pro campesinas y volcó su apoyo al sector moderno agrícola exportador serrano. Este cambio se logró mediante la reorganización del Ministerio de Agricultura, la creación del Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA) y del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA). A través de esas agencias, el Estado favoreció la transferencia de tecnología hacia los cultivos de exportación mediante la incorporación de “paquetes tecnológicos” intensivos en capital (Chérrez 2007; Sánchez y Silva 2008). Lo mismo ocurrió en el fomento a cultivos de frutas tropicales para la exportación (Intriago 2013). La intervención del Estado no solo se limitó a la transferencia tecnológica, sino que también buscó la apertura de mercados internacionales para los nuevos productos agrarios.

En síntesis, en los casi cincuenta años que median entre los gobiernos de Plaza y Durán Ballén, la modernización agrícola se completó y entró en una nueva fase que concretó el viejo sueño de los agricultores de inicios del siglo XX: la creación de un sector agrario altamente productivo y vinculado a la economía internacional. Como hemos mostrado, el rol del Estado en esa transformación fue mayor, pero este papel no puede captarse por una versión simple del Estado como instrumento de la burguesía (en todo caso emergente, agraria e industrial). El Estado mediante políticas tecnológicas ha sido copartícipe en la creación de la agricultura ecuatoriana moderna, asegurando no solo transferencia tecnológica, sino también protección selectiva para la incursión de los grandes propietarios en formas de producción con alta rentabilidad. El peso de esa trayectoria de largo plazo continúa en la actualidad; de esto nos ocupamos en la siguiente sección que trata de una nueva fase de innovación tecnológica: la incorporación de biotecnología en la agricultura de exportación ecuatoriana.

## La biotecnología como política agraria

El anuncio que el presidente Correa hizo en septiembre de 2012 sobre la posibilidad de revocar la cláusula constitucional que actualmente prohíbe el uso de transgénicos generó grandes interrogantes. Para comenzar, dicho anuncio fue interpretado como un signo más del cambio de modelo de desarrollo dentro de Alianza País. Además, se generaron cuestionamientos sobre qué actores e intereses fueron los responsables para que se formulara esta nueva visión y, sobre todo, qué significaría esto para el desarrollo agrícola del país.

Dicho cuestionamiento no solo se debe a que el Presidente admitiera públicamente que la mencionada cláusula fue un error, sino también en su clara aprensión contra las personas que influenciaron dicha decisión al momento de definir la Constitución de Montecristi. Sin embargo, el sorpresivo anuncio del Presidente no se debió a una errática decisión política del momento, como muchos habrían creído; por el contrario, la nueva visión del Presidente ante los transgénicos parecería ser más bien el resultado de la formación de nuevas entidades de poder dentro del gobierno, y por tanto consecuente con un modelo de desarrollo claramente definido (Andrade y Zenteno 2014).

Desde sus inicios, el proyecto político del Presidente ha consistido en lograr un crecimiento económico acelerado liderado por el Estado bajo la insignia de la Revolución ciudadana. Es así que, bajo el concepto de “buen vivir”, Alianza País logró imponer una dinámica estatal caracterizada por su alta eficiencia en producción de políticas y su innovadora perspectiva entre sociedad y naturaleza. Del mismo modo, sirvió como base para justificar la necesidad de optar por un Estado dirigido por expertos.

Si bien la compleja diversidad de actores existentes dentro de Alianza País durante los primeros años llevó a que las decisiones políticas fuesen influenciadas por diferentes tipos de grupos políticos, esto fue cambiando a medida que el presidente Correa logró acaparar mayor poder. La Constitución, al haber sido formulada durante los primeros años de Alianza País, fue el resultado de grandes tensiones internas y muy influenciada por una facción política fundamentada en nociones de la ecología profunda (Andrade y Zenteno 2014). El líder más visible de dicha facción, Alberto Acosta, fue perdiendo poder político de manera gradual junto con otros actores afines al mismo posicionamiento político. Consecuentemente, el gobierno fue progresivamente cambiando hacia alternativas de modernización en consideración a los intereses de otros grupos estratégicos.

Este cambio de poderes fue muy significativo para el sector agrícola debido a que la facción que fue perdiendo poder en Alianza País lideraba varios de los posicionamientos más radicales para buscar modelos alternativos al agro nego-

cio exportador. El uso de biotecnología agrícola es visto por este grupo como un instrumento colonizador neoliberal y por tanto incapaz de poder formar parte de políticas necesarias para disminuir la desigualdad rural que existe en Ecuador (Acosta y Martínez 2014). Su posición se fundamenta en que el actual uso de biotecnología en el mercado global solo sirve para proyectos de negocio a gran escala. Sin embargo, el simultáneo surgimiento de nuevos actores gubernamentales llevó a que se crearan visiones más progresistas sobre el uso de nuevas tecnologías, no necesariamente inconsecuentes con la visión inicial del modelo de desarrollo de Alianza País.

La nueva visión a favor del uso de biotecnología se encuentra hoy formulada en gran medida por jóvenes profesionales ubicados en puestos públicos de alto nivel y fundamentada por científicos nacionales conocidos como expertos a nivel internacional. Es interesante notar que los mencionados jóvenes mantienen características más o menos similares ya que en su mayoría provienen de un mismo círculo social determinado por el tipo de especialidad profesional, las universidades asistidas, y las redes sociales utilizadas. El principal sitio donde dichos jóvenes han logrado asentarse es en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), además de otras instituciones públicas clave como son ministerios y universidades estatales.

De acuerdo con la versión de modernización agrícola impulsada por estos tecnócratas el uso de biotecnología, como un producto más en una futura economía basada en el conocimiento, permitiría a diferentes sectores lograr competitividad productiva y económica tanto a nivel nacional como internacional. La idea es utilizar la biotecnología para crear organismos capaces de aumentar el valor nutricional, adaptarse a cambios en el suelo, a ser resilientes a cambios ambientales, a ser resistentes a insectos, enfermedades u otros patógenos y ser tolerantes a herbicidas estratégicos. En este sentido se torna vital que junto con esta visión se proyecte la creación de un centro educativo de investigación de alto nivel tecnológico, lo cual se piensa cumplir con la creación de Yachay. Cabe señalar, además, que el instituto clave para las olas anteriores de modernización agrícola, el INIAP, ha pasado a ser parte de Yachay.

La idea de Yachay es crear nuevas tecnologías capaces de responder a las necesidades existentes a nivel nacional y regional como un mecanismo estratégico de ganar competitividad. El principio base es utilizar conocimiento de expertos, tanto extranjeros como nacionales, para lograr dicho cometido. Por un lado, se piensa tomar en cuenta principios de conocimiento ancestral y, por tanto, fundamentados en principios ecológicos y culturales; pero también es evidente que se espera poder crear productos que respondan a demandas del mercado internacional, guiados por valores comerciales. De esta manera no es fácil

visualizar el modelo donde se piensa implementar la creación de futuros productos biotecnológicos en Yachay. La visión innovadora de utilizar la biotecnología como una herramienta para lograr un impacto social y ambiental congruente con el buen vivir, se entremezcla con otros intereses con los cuales es difícil que exista compatibilidad.

Más aún, cabe destacar que la visión existente sobre el uso de biotecnología en distintas instituciones gubernamentales hoy en día no es la misma, en algunos casos es hasta contraria. Para el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Conservación del Patrimonio, se considera el uso de biotecnología como una herramienta para la conservación ambiental. Mientras que para el Ministerio de Producción, Empleo Competitividad y la Vicepresidencia, la biotecnología tiene fines de comercio e innovación. En el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), existen ambas visiones y por tanto no hay un claro posicionamiento. Además, hay todavía grupos al interior de dichos ministerios (sobre todo en el MAGAP) con posicionamientos muy en contra del uso de organismos genéticamente modificados (OGM).

Aunque ambas partes favorecen el uso de biotecnología, este contraste de visiones se puede explicar por las necesidades a las cuales cada institución debe responder, pero también por el tipo de actores involucrados en cada institución. Es evidente que varias de las instituciones clave del gobierno actual se encuentran cada vez más cercanas a actores de gran poder económico anteriormente alejadas del gobierno. Pese al choque público entre la élite agropecuaria de la Costa durante los primeros años de Alianza País y del actual conflicto del proyecto de Ley de Herencias, es posible observar que ha existido un acercamiento de las élites agropecuarias (costeños y serranos) con la administración Correa (Ruiz 2015). Es decir que la política gubernamental no ha sido criticar a un grupo social con actividades económicas heterogéneas identificados con un área geográfica en especial (Petras y Veltmeyer 2011). Por el contrario, su estrategia ha sido desarticular la identidad geográfica (costeña) como fuerza opositora que en cierto momento la oposición trató de crear (y aún intenta). Esta estrategia permitió al gobierno de Correa poder dividir a la élite costeña y por tanto disminuir su poder político a nivel local y nacional.<sup>14</sup>

14. Una de las acciones más interesantes del Presidente en relación a su estrategia de confrontación con las élites ecuatorianas fue la de apoyar a actores clave y al mismo tiempo desprestigiar a otros, generando aún más divisiones internas. El caso más ilustrativo es el de los hermanos Noboa: Álvaro Noboa (líder de Grupo Noboa) y su hermana Isabel Noboa (líder del Grupo Nobis). Por un lado, el Grupo Noboa ha estado bajo continuo conflicto con el gobierno ya que fue acusado de evasión de impuestos y gran parte de sus propiedades fueron confiscadas. Por otro lado, el grupo Nobis ha sido reconocido por la Asamblea Nacional por méritos de emprendimiento e Isabel ha sido reconocida como líder con mayor reputación en Ecuador por la Revista Vistazo (Wolff 2014).

El sector económico que menos cambios ha experimentado con el actual gobierno es el de grandes propietarios agropecuarios (Wolff 2014). No ha existido una redistribución de tierras ni tampoco desincentivos para grandes productores dedicados a la exportación (Ramírez Gallegos 2012). Al contrario, los programas más importantes de apoyo a la agricultura y ganadería se basan en una estructura de gran propiedad, con transferencia tecnológica, créditos, etc., que recuerdan a lo ocurrido en los 70 (Becker 2013).

Debe recordarse que el uso de OGM hoy en día se encuentra diseñado en su gran mayoría por actores corporativos con intereses comerciales (Otero 2008). Esto se debe a que los productos más vendidos, y por tanto conocidos, conforman un paquete tecnológico creado para productos de exportación (como soya, maíz, algodón) y no para cultivos producidos por pequeños productores. Esta es la razón por la cual los grandes productores dedicados a la exportación tienen un gran interés en la autorización del uso de OGM y no así las asociaciones de pequeños productores.

## **Reflexiones finales**

El debate actual sobre biotecnología y sobretodo OGM constituye la formación de un salto hacia adelante en el modelo vigente de producción agropecuaria, tiene una clara relación con la larga trayectoria de la modernización agraria en Ecuador. La necesidad del gobierno de buscar maneras de asegurar altos y continuos ingresos por medio de impuestos a las exportaciones agropecuarias (como medida frente a la caída de precios del petróleo), lleva a que la biotecnología se vuelva una herramienta estratégica para la exportación. Es decir que, al ver que existe una necesidad económica nacional de lograr una gran productividad agrícola exportadora, el Estado se ve forzado a promover políticas que ayuden al sector agroindustrial. En este panorama, los OGM cumplen una función principal.

Más allá de la coyuntura, sin embargo, nos interesa resaltar la trayectoria histórica de evolución de la agricultura en el país, y el papel que el Estado ha jugado en ella. Hemos mostrado que la ruta iniciada en los años 1920 favorecía a un sector capitalista emergente, y con gran capacidad para institucionalizar sus preferencias políticas. Desde la década de 1930, y de manera aún más clara desde 1950, el Estado asumió como misión la modernización agraria. En segundo lugar, la sugerencia sobre el período más reciente indica que esa trayectoria de largo plazo continúa. Las políticas estatales favorecen la creación de una nueva ola de modernización, al tiempo que limitan las posibilidades de emergencia de una economía familiar (de pequeña propiedad) viable.

En esta perspectiva de largo plazo, se requieren dos grandes conjuntos de cambios para abrir camino a la agricultura familiar. En primer lugar, una transformación institucional que permita la consideración de tecnologías altamente productivas, pero centradas en la pequeña propiedad. En segundo lugar, un cambio radical en la distribución de la tierra. Como lo ilustra la experiencia histórica de los terratenientes serranos, esos cambios, aun cuando sean socialmente deseables, no ocurrirán en ausencia de coaliciones políticas coherentes, y con capacidad para sostenerlas en el largo plazo.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto, y Esperanza Martínez. 2014. "Introducción: Los transgénicos amenazan a la Constitución de Montecristi". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp. *Transgénicos. Inconciencia de la ciencia*: 9-19. Quito: Abya-Yala.
- Almeida, Patricio, y Marco Naranjo. 2013. "Pensamiento dominante y economía nacional en la década de los años 20". En Carlos Marchán, comp., *Crisis y cambios de la economía ecuatoriana en los años 20*: 85-108. Quito: Ministerio Coordinador de Economía.
- Arcos, Carlos. 1986. "El espíritu del progreso: Los hacendados en el Ecuador del 900". En Miguel Murmis, edit., *Clase y región en el agro ecuatoriano*: 269-99. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E) / CERLAC / Corporación Editora Nacional (CEN).
- Ayala, Enrique. 2012. "La Revolución liberal ecuatoriana: Una perspectiva general". En Enrique Ayala Mora, edit., *El crimen de El Ejido: 28 de enero de 1912*: 17-32. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / CEN / Grupo El Comercio.
- Barsky, Osvaldo. 1980. "Los terratenientes serranos y el debate político previo al dictado de la Ley de Reforma Agraria de 1964 en el Ecuador". En Miguel Murmis, edit., *Ecuador: Cambios en el agro serrano*: 133-206. Quito: FLACSO-E / CEPLAES.
- Barsky, Osvaldo, y Gustavo Cosse. 1981. *Tecnología y cambio social: Las haciendas lecheras del Ecuador*. Quito: FLACSO-E.
- Becker, Mark. 2013. "The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador". *Latin American Perspectives*, vol. 40, No. 3: 43-62.
- Benítez, Sylvia. 2013. "El sector modernizante de terratenientes en la Sierra centro norte del Ecuador (1870-1920)".
- Berry, Albert. 2014. "La agricultura campesina (familiar): Su potencial y sus limitaciones". En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa North. *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*: 63-76. Quito: Abya-Yala / FLACSO-E,
- Brassel, Frank, Stalin Herrera y Michel Laforgue, edit. 2008. *¿Reforma agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.
- CEPLAES. 1980. *Ecuador: Cambios en el agro serrano*. Quito: CEPLAES.

- Chiriboga, Manuel. 1985. "La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso". En Louis Lefebvre, edit., *La economía política del Ecuador: Campo, región, nación*: 91-132. Quito: FLACSO-E / CERLAC / CEN.
- . 2013. *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera, 1790-1925*. 2a. ed. Quito: UASB-E / CEN.
- Chiriboga, Manuel, Carlos Jara, Luciano Martínez, Simón Pachano, Javier Ponce y Luis Verdesoto. 1984. *Ecuador agrario: Ensayos de interpretación*. Quito: El Conejo. / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Clark, Kim. 1995. "El bienestar nacional: Experiencias del mercado interno en el Ecuador: 1910-1930". En *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No 7: 59-87.
- Cosse, Gustavo. 1984. *Estado y agro en el Ecuador 1960-1980*. Quito: FLACSO-E.
- Guerrero, Andrés. 1984. *Los oligarcas del cacao: Ensayos sobre la acumulación originaria*. Quito: El Conejo.
- Kattel, Rainer, Wolfgang Drechsler y Erik Reinert. 2011. "Introduction: Carlo Perez and Evolutionary Economics". En Wolfgang Drechsler, Rainer Kattel y Erik Reinert, edit., *Techno-Economic Paradigms. Essays in Honour of Carlota Perez*: 1-18. Londres-Nueva York: Anthem Press.
- Kattel, Reinert. 2011. "Small States, Innovation and Techno-Economic Paradigms". En Wolfgang Drechsler, Rainer Kattel y Erik Reinert, edit., *Techno-Economic Paradigms. Essays in Honour of Carlota Perez*: 189-202. Londres-Nueva York: Anthem Press.
- Kay, Cristóbal. 2014. "Visión de la concentración de la tierra en América Latina". En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa North, edit., *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*: 15-42. Quito: Abya-Yala / FLACSO-E.
- Krupa, Christopher. 2012. "Ghostly Figures Outside the Domain of Political Economy. Class Analysis and the Invisibilized Livelihoods of an Andean Export Zone". En Pauline Gardiner Barber, Belinda Leach, y Winnie Lem, edit., *Confronting Capital: Critique and Engagement in Anthropology*: 187-207. New York-Londres: Routledge.
- Larrea, Carlos. 1985. "El sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la época bananera (1948-1972): Subdesarrollo y crecimiento desigual". En Louis Lefebvre, edit., *La economía política del Ecuador: Campo, región, nación*: 35-90. Quito: FLACSO-E / CERLAC / CEN.
- Larrea, Carlos. 1983. "Las empresas transnacionales y la economía del Ecuador republicano". En Alberto Acosta, coord., *Economía Ecuador: 1830-1980*: 255-68. Quito: CEN.
- Lee, Keun, y Franco Malerba. 2014. *Changes in Industry Leadership and Catch-up by the Latecomers: Toward a theory of catch-up cycles*. Seoul: National Research Foundation of Korea.
- Luna, Milton. 2013. "Estudio introductorio". En Carlos Marchán, comp., *Crisis y cambios de la economía ecuatoriana en los años 20*: 17-56. Quito: Ministerio de Coordinación de Política Económica.

- Marchán, Carlos. 1983. "El panorama agrario en la Sierra centro norte (1550-1982)". En Alberto Acosta, coord., *Economía Ecuador: 1830-1980. Primera Parte*: 209-22. Quito: CEN.
- . 1986. *Pensamiento agrario ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador / CEN.
- Martínez, Luciano. 2014. "La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio". En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa North, edit., *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*: 43-62. Quito: Abya-Yala / FLACSO-E.
- Mazzucato, Mariana. 2013. *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Myths*. Londres-Nueva York: Anthem Press.
- Murmis, Miguel. 1993. "Ajuste y pobreza campesina: análisis de algunas propuestas para América Latina". En CEPLAES, *Latinoamérica agraria hacia el siglo XXI*: 85-100. Quito: CEPLAES.
- . 1980. "El agro serrano y la vía prusiana de desarrollo capitalista". En CEPLAES, *Ecuador: cambios en el agro serrano*: 7-50. Quito: FLACSO-E / CEPLAES.
- Murmis, Miguel, edit. 1986. *Clase y región en el agro ecuatoriano*. Quito: FLACSO-E / CERLAC / CEN.
- North, Liisa. 1985. "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador". En Louis Lefebvre, edit., *La economía política del Ecuador: Campo, región, nación*: 425-58. Quito: FLACSO-E / CERLAC / CEN.
- North, Liisa. 2014. "Las reformas agrarias y el rol multifuncional de los pequeños productores". En Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez y Liisa North, edit., *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*: 77-87. Quito: Abya-Yala / FLACSO-E.
- . 2008. "Neoliberalismo versus programa rural: Temas principales". En Liisa North y John Cameron, edit., *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparada*: 13-38. Quito: UASB-E / CEN.
- North, Liisa, y John Cameron, edit. 2008. *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparada*. Quito: UASB-E / CEN.
- Otero, Gerardo. 2008. "Neoliberal Globalism and the Biotechnology Revolution: Economic and Historical Context". En Gerardo Otero, edit., *Food for the Few. Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America*: 1-29. Austin: University of Texas Press.
- Pérez, Carlota. 2008. A "Vision for Latin America: A resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion". *Globelics Working Paper WPG0804*.
- . 2002. *Technological Revolutions and Financial Capital: The dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Petras, James, y Henry Veltmeyer. 2011. *Beyond Neoliberalism: A World to Win*. Farnham: Ashgate.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Reinert, Erik. 2006. "Evolutionary Economics, Classical Development Economics, and the History of Economic Policy: A Plea for Inclusion". *Technological Governance and Economic Dynamics*, No. 1. Oslo: The Other Cannon Foundation / Tallin University of Technology.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2012. "Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador: Cambio político e inclusión social (2005-2010)". En Anja Dargatz y Moira Zuazo, edit., *Democracias en transformación: ¿Qué hay de nuevo en los Estados andinos?*: 103-54. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ruiz, Gonzalo, "Rafael Correa y los empresarios". *El Comercio.com*, <<http://www.elcomercio.com/opinion/rafaelcorrea-empresarios-reunion-ecuador-economia.html>>.
- Vaillant, Michel, Darío Cepeda, Pierre Gondard, Alex Zapatta, y Alexis Meunier. 2007. *Mosaico agrario: Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*. Quito: SIPAE / IRD / IFEA.
- Velasco Abad, Fernando. 1979. *Reforma agraria y movimiento campesino*. Quito: El Conejo.
- Wolff, Jonas. 2014. "Leftist Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador: From conflict to rapprochement". *Congreso de la Asociación de Estudios Latino Americanos (LASA)*, mayo: 21-24. Chicago, IL.
- Zapatta, Alex. 2007. "Del triunfo de 'la Gloriosa' a la derrota del proceso de reforma agraria: 50 años de políticas agrarias en el Ecuador". En Michel Vaillant, Darío Cepeda, Pierre Gondard, Alex Zapatta, y Alexis Meunier, edit., *Mosaico agrario: Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*: 55-63. Quito: SIPAE / IRD / IFEA.
- Zenteno, Joaquín, y Pablo Andrade. 2015. "Changing Biosafety Frames: New Political Forces in Correa's Government". En Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Stoen, edit., *Elite dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*. Londres: Routledge.



# La transición capitalista en América Latina y la cuestión rural 2003-2015

Blanca Rubio

## Introducción

La región latinoamericana está ingresando en una nueva fase de su desarrollo. La etapa en la cual prevalecieron elevados precios del petróleo, los agrocombustibles y los granos básicos parece estar llegando a su fin y, con ella, también una forma de inserción de nuestros países en el mercado mundial, caracterizada por la agroexportación y la captación de capital extranjero para la inversión en procesos extractivos. El mundo se introduce de nuevo en una fase signada por la desvalorización de las materias primas y ello da un vuelco total a las expectativas de transformación de los países latinoamericanos.<sup>1</sup>

En la actual coyuntura está concluyendo una fase de transición capitalista que se inició en 2003, con la llamada crisis de las punto.com en Asia. Esta fase llegó a su fin en 2014 con el declive de los precios del hidrocarburo que bajó de un promedio de 100 dólares el barril hasta 46 dólares, para estabilizarse entre 40 y 60 dólares en 2015. Dicha etapa, marcada por la revalorización de las materias primas, constituyó una fase en la cual se resquebrajaron las condiciones para una forma particular de acumulación, a la vez que empezaron a emerger nuevas formas de valorización del capital en el ámbito mundial.

Toda vez que la fase de transición está en una etapa terminal, es posible ahora realizar una mirada retrospectiva para analizar las transformaciones ocurridas en América Latina, con el fin de indagar el calibre de los cambios ocurridos, así como su impacto en la cuestión rural.

La fase de transición abrió un espacio para el impulso de gobiernos con mayor autonomía en las directrices políticas y económicas; generó mecanismos de inserción en el mercado mundial y trajo consigo un *boom* agroexportador de

1. Agradezco el apoyo brindado por Jorge Tripp en la recopilación y sistematización de la información utilizada.

las economías, con lo cual se generaron condiciones favorables para la transformación de las políticas neoliberales que habían imperado desde la década de los años 80. Sin embargo, hacia la mitad de la década de los años 2000, las condiciones para la agroexportación y el extractivismo se están agotando, a la par que América Latina está ingresando en una crisis que genera el debilitamiento de los proyectos autónomos de gobierno, por lo que se atenúan las posibilidades de cambios estructurales en la región por la vía electoral y estatal.

En la primera parte de este artículo se analiza la transición capitalista mundial con el fin de ubicar el período de análisis. En el segundo punto se aborda, en un plano general, la transición en América Latina y las transformaciones ocurridas en este período, mientras que en el punto tres se aborda la ruptura de la transición en los años 2014 y 2015. En el punto cuatro se analiza el impacto de este proceso en América Latina. Al final, se proponen algunas conclusiones.

### **La transición capitalista. 2003-2014**

El capitalismo es un modo de producción que avanza por ciclos de expansión, sustentados en formas particulares de explotación de la fuerza de trabajo y de la valorización del capital. Dichos ciclos ingresan en fases de declive cuando se agota la forma de explotación principal sustentada en una base tecnológica específica. En las etapas de declive sobreviene la crisis estructural del capital, la cual constituye una limpieza de terreno necesaria para regenerar los mecanismos de explotación sobre una nueva base productiva. Las fases de transición constituyen períodos en los cuales se conjugan la etapa de declive de un modelo de acumulación, la crisis estructural y la fase de regeneración o reconfiguración del nuevo modelo en gestación. Son, por ello, etapas en las que se transita de un modelo de acumulación a otro, generalmente impregnadas de agudos conflictos sociales de cuya solución emergerá el nuevo ciclo expansivo, una vez que se supere la crisis capitalista.

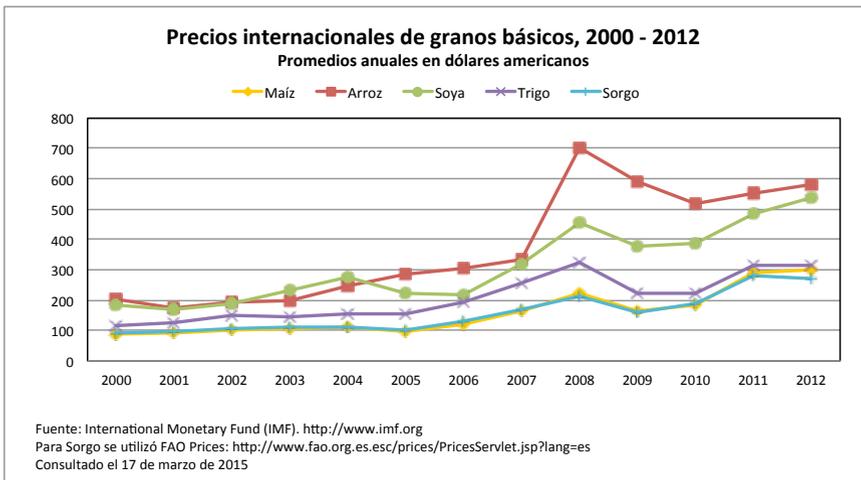
En el período reciente del capitalismo han ocurrido dos etapas de transición. La primera, de 1973 a 1982, fue el interregno entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal. Se inició con el aumento de los precios del petróleo en 1973 y terminó en 1982 con el declive de los mismos. En 1976 estalló la crisis capitalista mundial, caracterizada por la caída relativa de la productividad del trabajo en Estados Unidos con relación a sus rivales, Japón y Alemania. Fue una etapa de revalorización de las materias primas que impulsó las actividades de exportación de los países latinoamericanos, lo que permitió que Latinoamérica viviera una fase expansiva en contraposición con la contracción de las economías desarrolladas.

La segunda etapa de transición ocurrió, como señalamos, entre 2003 y 2014. Se trata de la etapa de agotamiento del modelo de acumulación neoliberal. Cuando estalló la crisis de las punto.com en 2002, Estados Unidos bajó las tasas de interés con el fin de promover la recuperación. Esto, sin embargo, trajo consigo la desvalorización del dólar con lo cual los precios del petróleo se dispararon; puesto que están expresados en dólares, cuando la moneda verde decae, los precios suben. Este aumento en los precios del hidrocarburo marcó el inicio de la transición.

Sin duda alguna, el corazón de la transición se aloja en la crisis capitalista. La actual fase estalló en 2007 con la crisis inmobiliaria, en 2008 con las crisis alimentaria y financiera y en 2009 con la crisis propiamente productiva, al declinar la cuota de ganancia en las ramas productivas de vanguardia, como las automotrices.

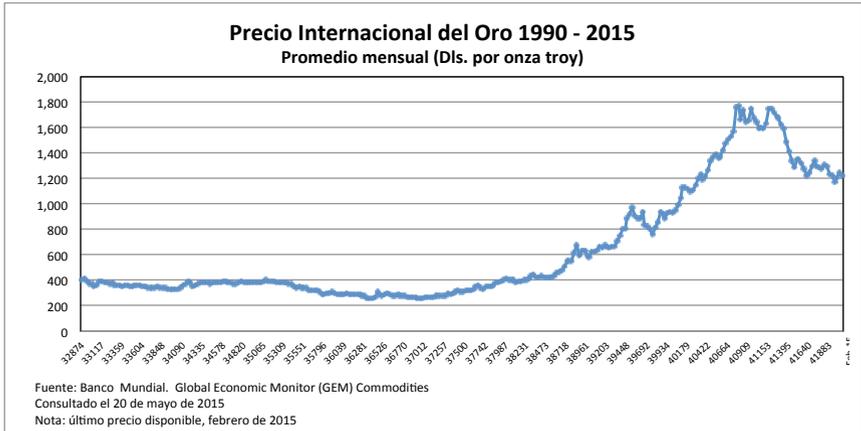
Los precios del petróleo cayeron en 2009, de manera coyuntural, ante el declive de la demanda mundial de combustible. Sin embargo, desde 2010 hasta 2014 dichos precios rondaron los 100 dólares el barril, con lo cual se impulsó un proceso de revalorización de las materias primas en general. Los metales preciosos, los metales industriales, las materias primas de origen agropecuario se convirtieron en productos con elevados precios y mercados ascendentes, como puede verse en los siguientes gráficos.

**Gráfico I. Precios internacionales de granos básicos, 2000-2012**  
(Promedios anuales en dólares americanos)



Fuente: *International Monetary Fund (IMF)*. (<http://www.imf.org>). Para sorgo se utilizó FAO Prices: Consulta: 17 de marzo de 2015.

Gráfico 2. Precio internacional del oro, 1990-2015  
Promedio mensual (dólares por onza troy)



Nota: último precio disponible, febrero de 2015.

Fuente: Banco Mundial. *Global Economic Monitor (GEM) Commodities*, [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Global-Economic-Monitor-\(GEM\)-Commodities](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Global-Economic-Monitor-(GEM)-Commodities). Consulta: 20 de mayo de 2015.

Tal situación trajo consigo que los hoy llamados países emergentes atravesaran por una etapa de bonanza en contraposición con los países desarrollados sumergidos en la crisis del capital. China creció a tasas que rondaron el 10%, mientras que en América Latina, Argentina creció al 5,5% de 2003 a 2013, Perú al 6%, Uruguay al 5,85%, Venezuela al 5,43% y Bolivia al 4,66% en el mismo período (CEPALSTATS).

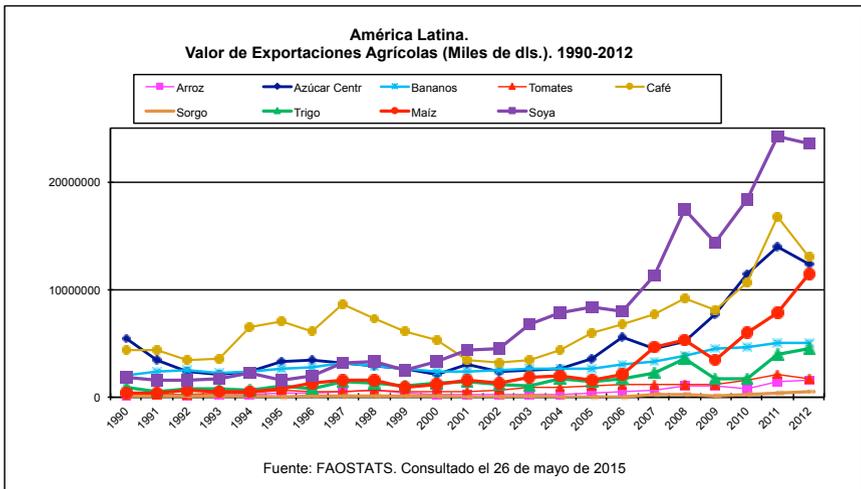
El aumento en el precio del petróleo ahondó la crisis capitalista en los países desarrollados, al incrementar los costos del combustible y, con él, de los insumos para la industria, por lo que se impulsaron sustitutos o complementos del hidrocarburo para contribuir a paliar el precio. En la primera fase de la transición, la alternativa fueron los agrocombustibles como el etanol y el biodiesel, elaborados a base de maíz, caña de azúcar, palma africana y soya. Si bien dichos productos resultaron más caros que el petróleo, pues se requiere 1,5 kilocalorías de hidrocarburo para producir una kilocaloría de etanol (Aguirre 2007, 1), constituyeron un elemento para contener el precio del petróleo.

El impulso de los agrocombustibles generó una enorme demanda de dichos productos, lo cual atrajo la inversión extranjera directa en América Latina tanto para la siembra de dichos productos como para el impulso de la minería e incluso para los granos básicos ante el alza de los precios.

Así, se abrió una ruta alternativa para la inserción de América Latina en el mercado mundial. Mientras el impulso de las empresas industriales asentadas en la región se ralentizó debido a la crisis de los países desarrollados, con lo cual la llamada maquila empezó a declinar, principalmente en la región mesoamericana –México y Centroamérica– la agroexportación y la inversión extranjera en el sector primario se convirtieron en las actividades económicas más dinámicas. En el año 2010, los recursos naturales llegaron a atraer el 24% de la inversión extranjera directa en la región (CEPAL 2015, 23).

El boom agroexportador de la región se observó, además de en los agrocombustibles, en los cultivos de soya, maíz, café, caña de azúcar y tomates, los cuales registraron elevadas tasas de crecimiento, tanto en precio como en volumen, como puede verse en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. América Latina. Valor de exportaciones agrícolas (miles de dólares) 1990-2012**



Fuente: FAOSTATS. (www.faostats.fao.org). Consulta: 26 de mayo de 2015.

## La inserción capitalista de América Latina en el mercado mundial

Durante la transición, los caminos de los países latinoamericanos se bifurcaron. Por un lado emergió un polo contrahegemónico frente al dominio imperial de Estados Unidos, que pudo deslindarse del neoliberalismo ante el agotamiento de dicho modelo. Países como los llamados “posneoliberales” por Emir Sader, Venezuela, Bolivia y Ecuador; los llamados progresistas como Brasil,

Argentina y Uruguay; así como algunos centroamericanos como El Salvador, lograron impulsar gobiernos no alineados, con una orientación distinta a la que había prevalecido por más de 20 años (Sader 2009). Por otro lado, Colombia, México, Costa Rica y Panamá continuaron con una orientación neoliberal, cada vez más cuestionada internamente por la población y los movimientos sociales. Finalmente, un grupo de países que lograron en algún momento cambiar la orientación de sus gobiernos pero fueron recuperados por la derecha, como Honduras, Paraguay, Guatemala, o bien accedieron a gobiernos de izquierda que no lograron avanzar en las transformaciones como Chile, Perú y Nicaragua.

En este contexto, el panorama latinoamericano se volvió variopinto en la opciones políticas, sin embargo, ninguno logró eludir la forma primarizada de inserción en el mercado mundial –con las variantes correspondientes– y, por tanto, dar un salto cualitativo hacia una forma de organización centrada en el proceso industrial, orientado al mercado interno y, en el terreno de la agricultura, fincado en la producción alimentaria interna y la soberanía alimentaria.

Brasil, Argentina y Paraguay reforzaron la exportación de soya que se venía dando desde los años 90, convirtiendo grandes superficies de su territorio en monocultivos transgénicos para abastecer la creciente demanda de China. Venezuela, Ecuador y México se fincaron en el incremento de los precios del petróleo para sortear la transición. Guatemala, Colombia y Ecuador impulsaron la palma africana como un cultivo de vanguardia, mientras que Perú y México se convirtieron en blancos privilegiados para la inversión minera de empresas, principalmente de origen canadiense, altamente depredadoras. Bolivia, por su parte, se sustentó inicialmente en el cultivo de la soya, pero fundamentalmente en la exportación de gas y níquel. Chile continuó con las exportaciones de frutas y peces de cultivo, la expansión del eucalipto y las exportaciones de cobre.

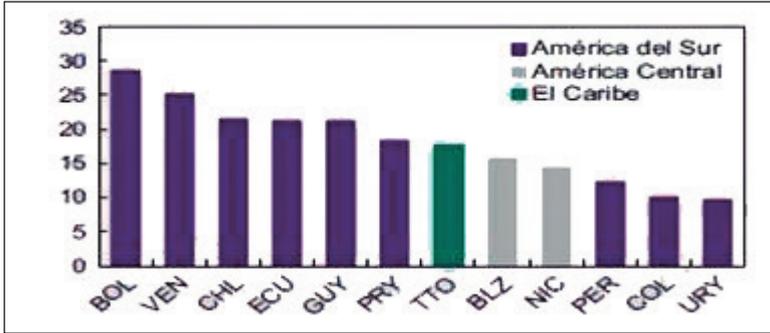
Como puede verse en el gráfico 4, las exportaciones de materias primas alcanzaban entre el 10 y el 28% del PIB en un amplio grupo de países de América Latina.

Tanto las actividades de exportación como las extractivas se impulsaron, básicamente, por medio de inversión extranjera directa. Capitales de los países desarrollados, que enfrentaban la crisis en sus países, emigraron a América Latina atraídos por los elevados precios, ante la oferta de recursos naturales y fuerza de trabajo barata, así como poca o nula regulación por parte de los gobiernos.

En el gráfico 5 puede verse la inversión extranjera directa se incrementó en la región en este período.

A pesar de que todos los países –independientemente de su orientación política– se insertaron en la matriz agroexportadora, tuvieron un desempeño muy

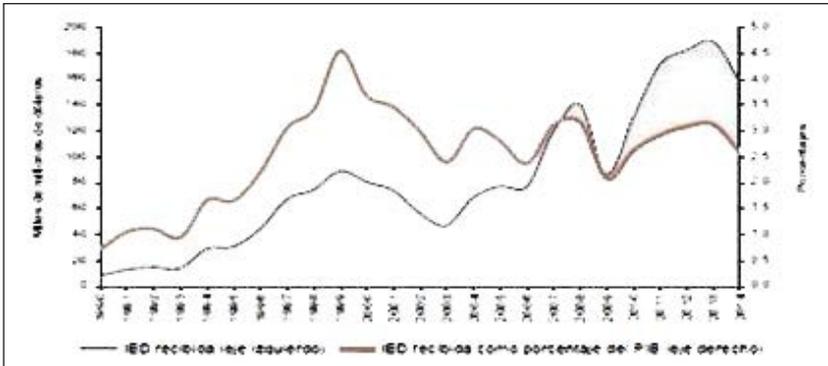
Gráfico 4. Exportaciones de materias primas I/ Porcentaje del PIB



Fuente: FMI 2015, 18. *Las Américas: El norte se recupera, el sur aún espera*. Washington.

I/ Ratio a PIB promedio de 2010-12. Excluye metales preciosos y reexportaciones. Los datos de Venezuela corresponden a las exportaciones netas de petróleo.

Gráfico 5. América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa (IED) recibida, 1990-2014 2/ (En miles de millones de dólares corrientes y porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL 2015, 9. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. CEPAL, sobre la base de estimaciones y cifras oficiales a 18 de mayo de 2015.

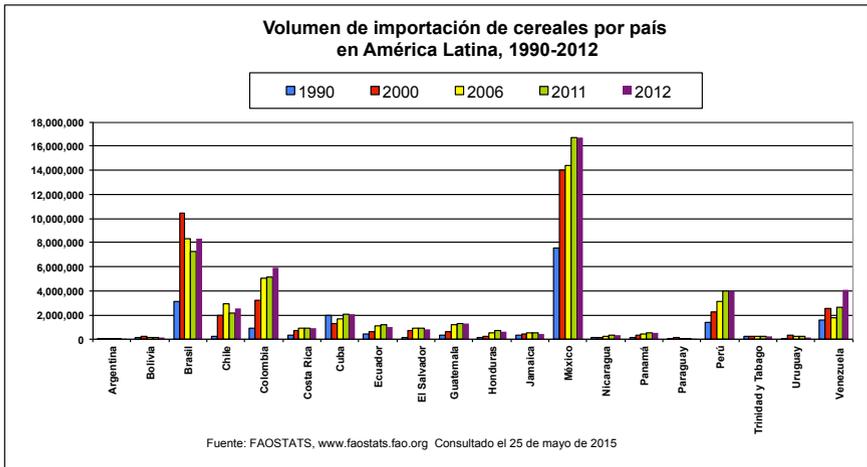
a/ Las cifras no incluyen los flujos dirigidos a los principales centros financieros del Caribe. Los datos de IED se refieren a las entradas de inversión extranjera directa, menos las desinversiones (repatriación de capital) por parte de los inversionistas extranjeros. Esas cifras difieren de las incluidas en las ediciones de 2014 del Estudio Económico de América Latina y el Caribe y del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, ya que estas publicaciones muestran el saldo neto de la inversión extranjera, es decir, de la inversión directa en la economía correspondiente menos la inversión de esa economía en el exterior.

diferente en la utilización de las divisas y recursos obtenidos. Los países posneoliberales y progresistas impulsaron fuertemente el gasto social, con lo cual beneficiaron a grandes masas de la población. De esta suerte, la pobreza se redujo en Brasil del 35,7% de la población en 2003 al 15,1% en 2013, mientras

que en Bolivia el tránsito fue del 66,4% en 2000 al 39,1% en 2013. En Ecuador pasó de 64,4% en 2000 a 22,5% en 2014. El caso más relevante es el de Argentina donde el porcentaje de la población en pobreza pasó de 57,5% en 2002 al 4,7% en 2013 (BID s. f.). Asimismo impulsaron proyectos nacionalizadores de los recursos naturales y consolidaron políticas redistributivas del ingreso, al tiempo que fortalecieron la participación del estado en la economía y establecieron mecanismos de control sobre la participación de las empresas transnacionales, principalmente en Venezuela (Rubio 2010, 13). En el ámbito agroalimentario, los países no alineados pusieron un mayor énfasis en la producción básica interna de tal manera que enfrentaron en mejor medida la crisis alimentaria, aún cuando siguieron priorizando los programas de corte asistencialista sobre los de índole productiva (Rubio 2011, 111-5).

En cambio, los países neoliberales utilizaron las divisas obtenidas en beneficio de una reducida élite, lo cual llevó a un fuerte incremento de la desigualdad social. Abrieron las puertas, sin regulación, a la inversión extranjera y continuaron con políticas centradas en las ventajas comparativas, por lo que incrementaron fuertemente la dependencia alimentaria, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 6. Volumen de importación de cereales por país en América Latina 1990-2012



Fuente: FAOSTATS, ([www.faostats.fao.org](http://www.faostats.fao.org)). Consulta: 25 de mayo de 2015.

México, Perú y Colombia son los países que en mayor medida incrementaron la importación de cereales en la fase de transición. Venezuela es el único país posneoliberal que no logró reducir la dependencia alimentaria, dada su estructura rentista tradicional.

Cabe señalar, finalmente, en este apartado, que la etapa descrita fue interpretada por algunos analistas como la integración de América Latina a un modelo primario exportador. En esta visión, diferimos de este planteamiento. No fue un nuevo modelo que sustituyó al neoliberal, sino una fase de transición capitalista mundial en la cual los países emergentes, en general, y latinoamericanos, en particular, aprovecharon la revalorización de las materias primas para insertarse en el mercado mundial. Ningún modelo de acumulación se ha erigido sobre precios altos del petróleo y de los insumos, pues son fundamentales para contener los costos y elevar la cuota de ganancia. Durante el modelo de Sustitución de Importaciones, el precio del petróleo no subió más de 2 dólares el barril y durante la etapa de consolidación del neoliberalismo, de 1982 al 2003, no subió de 30 dólares el barril (Rubio 2014, 248-9).

Además, los modelos de acumulación constituyen procesos mundiales que involucran tanto a los países desarrollados como a los del sur global y, por tanto, no podía darse un modelo primario exportador en Latinoamérica mientras el norte atravesaba por una crisis capitalista de gran envergadura.

Como se verá más adelante, en cambio, la fase de transición tiene un carácter transitorio, por lo que se empezó a desgastar en los tempranos 2014 y 2015, con el declive de los precios del petróleo.

La transición capitalista en la región se caracterizó por fuertes conflictos, tanto en los países no alineados como en los alineados. El ascenso del capital sobre las tierras, el agua, los recursos naturales por medio de mineras, megaproyectos, agrocombustibles, etc., generó un fuerte movimiento centrado en la defensa de los territorios, que interpeló a gobiernos tan dispares como el de Evo Morales en Bolivia o el de Juan Manuel Santos en Colombia. Si bien los gobiernos progresistas antepusieron el diálogo a la represión, a diferencia de los gobiernos neoliberales, el hecho real es que la forma de inserción de América Latina al mercado mundial generó un movimiento cuya lucha contra el despojo fue el rasgo principal del conflicto social (Rubio 2010, 6).

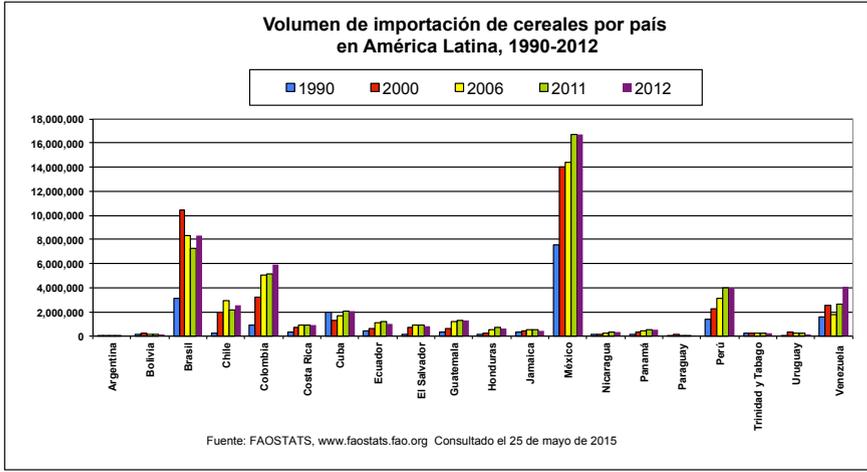
## **El fin de las condiciones para la inserción agroexportadora de América Latina**

### **El declive del precio de las materias primas**

En el año 2014, las condiciones que habían permitido la inserción de nuestros países al mercado mundial por la vía de la agroexportación y el extractivismo se empezaron a agotar. Ello ocurrió, en primer lugar, debido al declive de los precios del petróleo. El de tipo West Texas Intermediate (WTI) se desplomó de 110 dólares el barril hasta 45 dólares. Registró, posteriormente, una leve recupe-

ración hasta llegar a 60 dólares el barril para caer nuevamente en julio de 2015, como puede verse en el siguiente gráfico.

Gráfico 7. Precio internacional del petróleo, 2000-2015  
(Promedios mensuales en dólares americanos)



Nota: último dato disponible: junio de 2015

Fuente: *International Monetary Fund*. "Primary Commodity Prices". <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>. Consulta: 5 de agosto de 2015.

Como mencionamos antes, en 2009 cayó también el precio del petróleo como resultado de la crisis capitalista y el declive de la demanda mundial. Sin embargo, tuvo un carácter coyuntural. El declive actual, en cambio, proviene de factores de carácter estructural, por lo que se prevé que tenga una duración más prolongada.

Como habíamos planteado, la primera medida para contrarrestar el aumento del precio del petróleo durante la fase de transición lo constituyó el impulso de los agrocombustibles. La segunda medida fue el impulso del gas y petróleo shale o gas de lutitas en los Estados Unidos:

La producción de petróleo crudo en Estados Unidos aumentó de manera sostenida desde 2008, superando los 9 millones de barriles diarios (mbd) a finales de 2014. Casi todo el aumento de 4 mbd de la producción ha sido impulsado por petróleo ligero de arenas compactas, que ahora representa más del 50 por ciento de la producción total de petróleo de Estados Unidos (FMI 2015, 12).

En consecuencia, el incremento en la producción de petróleo shale en Estados Unidos trajo consigo que la oferta superara la demanda, con la consecuente caída del precio. A diferencia de los agrocombustibles, el petróleo shale consti-

tuye una alternativa estructural para complementar la oferta del petróleo fósil, pues para su producción no se requiere usar el propio hidrocarburo como en los agrocombustibles. Si bien actualmente los costos son elevados y para que sea rentable se requiere que el precio del petróleo se encuentre por encima de los 60 dólares, se ha construido ya toda una infraestructura e inversión que se mantendrá hasta que se logren reducir los costos.

Otro factor fundamental que generó el declive del precio lo constituyó la situación geopolítica mundial. En otras épocas, cuando caía el precio del petróleo, los países de la OPEP reducían las exportaciones con el fin de equilibrar el precio. Sin embargo, en esta ocasión, Arabia Saudita decidió mantener el nivel de exportaciones, hecho que constituyó un factor esencial para el declive del precio.

Según Ignacio Ramonet, Arabia Saudita tomó esta decisión para presionar a Estados Unidos con el fin de que no se retirara de Medio Oriente, al volverse autosuficiente e incluso exportador de petróleo, pues esto afecta los intereses de los sauditas en la región, ya que contribuye a la expansión de su enemiga chiíta (2015).

De esta suerte, existen factores productivos y geopolíticos que influyen en el declive del precio del petróleo, como un proceso de carácter estructural y, por tanto, de mediano plazo, por lo que viene a transformar el panorama que prevaleció en la fase de transición. Esta es la razón por la cual varios analistas manifiestan que “en los próximos veinte años los precios de las materias primas se mantendrán relativamente estancados” (Ocampo 2015, citado por Acosta y Casas-Guijarro).

El Fondo Monetario Internacional también prevé un escenario marcado por la desvalorización:

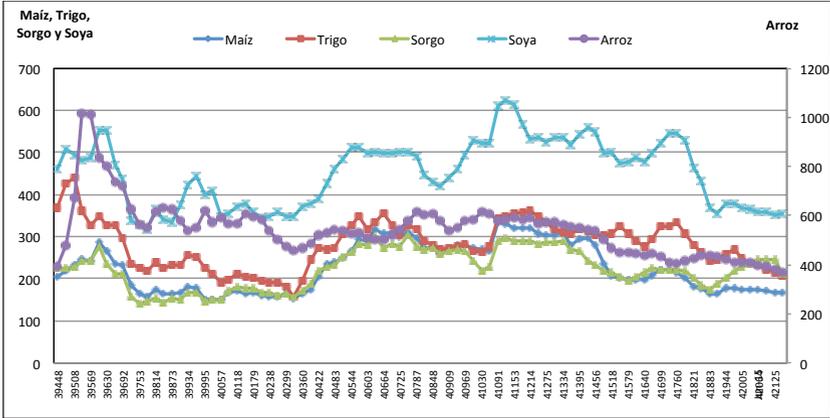
Dado que los precios de las materias primas se mantuvieron más o menos al mismo nivel o descendieron en el segundo semestre de 2013, algunos analistas han pronosticado el final del ciclo extraordinario de precios de las materias primas, habida cuenta de la desaceleración en las economías de mercados emergentes, especialmente China [...] y el aumento de la producción estadounidense de petróleo crudo, exceso de oferta de la mayoría de los metales básicos y crecientes suministros de cereales (FMI 2014: 28-9).

El declive de los precios del petróleo arrastró consigo a los granos, debido a la caída en el precio de los insumos como el combustible y los fertilizantes. En el caso de los metales industriales y preciosos, contribuyó también la caída de la demanda en China e India, países que han registrado un menor crecimiento de sus economías, como se verá más adelante.

Como puede verse en los siguientes gráficos, los productos mencionados enfrentaron un pronunciado declive de 2013 en adelante.

Un caso especial en esta decadencia lo constituyen los agrocombustibles como la soya, la palma africana, el maíz etc.

**Gráfica 8. Precios internacionales de granos básicos, 2008-2015**  
(Promedios mensuales en dólares americanos)



Nota: Último precio, junio de 2015.

Fuente: *International Monetary Fund, IMF*, (<http://www.imf.org>). Para sorgo se utilizó *FAO Prices* (<http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=es>). Consulta: 5 de agosto de 2015.

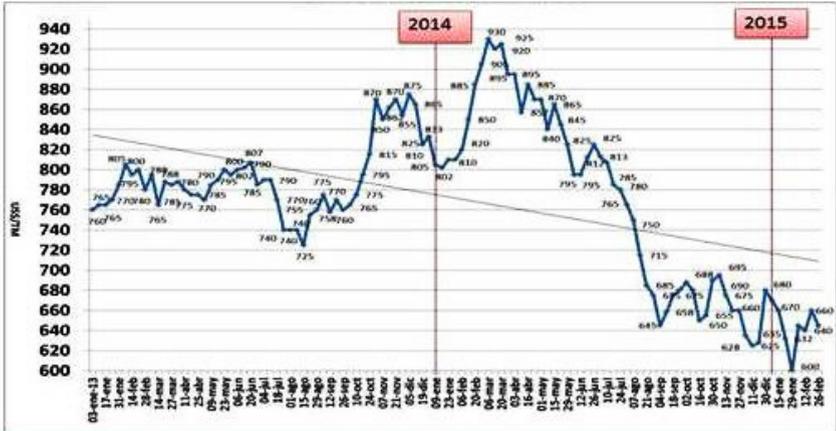
**Gráfico 9. Precios mundiales de diversos productos básicos, 2010-2014**  
(Índice, 2010 = 100)



Fuente: CEPAL 2015, 25. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*.

Toda vez que fueron impulsados para contener el precio del hidrocarburo, al caer este pierden su sentido económico, por lo que enfrentan un fuerte declive a la vez que queda en entredicho su producción.

Gráfico 10. Precio internacional del aceite crudo de palma FOB Indonesia Enero 2013-febrero 2015



Fuente: Fundación de Fomento de Exportaciones de Aceite de Palma y sus Derivados de Origen Nacional (FEDAPAL). Ecuador. *Análisis de Mercado*. (<http://fedapal.com/web/index.php/zoo>).

Como puede verse en el gráfico, el precio del aceite de palma africana declinó fuertemente a principios de 2014 y continuó bajando en 2015.

La palma africana y el aceite de palma han resentido fuertemente el declive del precio, puesto que ya no son competitivos en relación con el combustible fósil. A la caída de los precios del petróleo se ha sumado la reducción de la demanda de China y el débil apoyo en los Estados Unidos y en la Unión Europea a los agrocombustibles (FEDAPAL 2014).

Por su parte, el biodiesel producido a base de soya en Argentina registra una caída considerable. Se prevé un declive del 50% en las exportaciones de este combustible. Mientras en 2014 se exportaron 1,6 millones de toneladas, para el 2015 se espera que no rebasen las 800.000 toneladas (Carbio 2015, citado en EnergyPress).

En cuanto al etanol un analista señala:

La caída en picado de los precios del crudo, acelerada por una decisión reciente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo de mantener sus objetivos de producción, supondrá un nuevo varapalo a los esfuerzos por comercializar biocombustibles avanzados como el etanol fabricado a base de residuos leñosos de plantas, o el diesel fabricado de aceites de plantas. Una bajada en los precios del petróleo también podría hacer que la administración de EEUU se replantee la necesidad de imponer una legislación que obligue al uso de biocombustibles (Talbot 2014).

En consecuencia, la reducción en los precios de las materias primas ha traído consigo el declive de la rentabilidad en aquellos negocios antes redituables como la minería, los monocultivos como la soya, los agrocombustibles y los granos básicos. El sueño de la reprimarización parece estar terminando.

## El traslado de la crisis de los países desarrollados hacia los del sur global

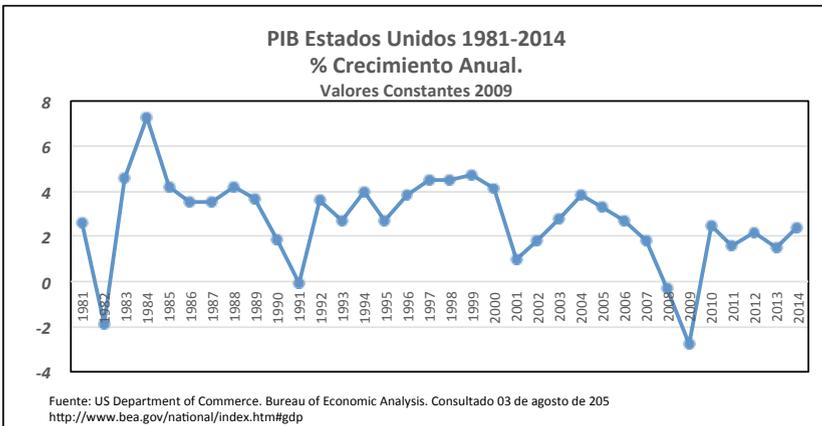
Un proceso central que permite avizorar el final de la fase de transición lo constituye la incipiente recuperación de la crisis capitalista que empezó a evidenciarse en Estados Unidos durante 2014:

El año de 2014 ha supuesto la consolidación definitiva de la recuperación económica americana. El crecimiento del PIB ha repuntado con fuerza en los trimestres centrales del año, alcanzando ritmos de expansión superiores a 3,5%, de forma que la economía de EE. UU cerrará el 3er año consecutivo con tasas de crecimiento superiores al 2,0% (Bankinter 2014, 13).

Como puede verse en el gráfico 11, el PIB de Estados Unidos se recuperó de la fuerte caída observada en 2008 y 2009, aun cuando todavía no alcanza el nivel previo a la crisis. En 2014, el PIB creció en números constantes un 2,4% anual (US Department of Commerce).

A la par con el incremento del PIB, se observa una fuerte recuperación del empleo: “El crecimiento del empleo se aceleró a 260.000 nuevos puestos de tra-

Gráfico 11. PIB Estados Unidos, 1981-2014. Porcentaje/Crecimiento anual  
Valores constantes 2009



Fuente: US Department of Commerce. Bureau of Economic Analysis. <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>. Consulta: 3 de agosto de 2015.

bajo por mes en el año –el nivel más alto desde la crisis financiera mundial–” (FMI 2015, 4).

Lo particular de esta recuperación es que se encuentra fincada en el mercado interno, es decir, en el crecimiento de la demanda poblacional, pues el crecimiento del consumo superó el 4% (tasa anual desestacionalizada) (FMI 2015, 4).

A diferencia de la crisis de los años 70, de la cual el país del norte salió por la vía de abaratar las exportaciones, ahora sale basado en el consumo interno, lo cual marca una línea distinta de la vía neoliberal. El dólar, en cambio, se encuentra en un ciclo de apreciación, aproximadamente 6% en términos reales, lo cual ha generado la depreciación de monedas competitivas como el yen, alrededor de un 2%, y el euro, un 8% (FMI 2015, 2).

El aspecto central de la salida de la crisis capitalista de los países desarrollados, que se ha empezado a perfilar, para los fines de este trabajo, consiste en que dicha salida se lleva a cabo a costa de los llamados países emergentes. Como señalaba Prebisch, la tendencia de los centros capitalistas a trasladar sus crisis hacia la periferia. (Acosta 2015, 1).

Esto es así debido a que al lograr el declive de los precios del petróleo y de las materias primas, los países desarrollados reducen los costos de los insumos industriales y el combustible para el traslado de las mercancías y bienes de capital, con lo cual disminuyen sus costos, condición esencial para la recuperación de la cuota de ganancia.

En el gráfico 12, puede verse que la tasa de ganancia en Estados Unidos se recupera a partir del 2010 y alcanza para el 2013 un nivel superior al registrado en los llamados “años dorados” de los 90.

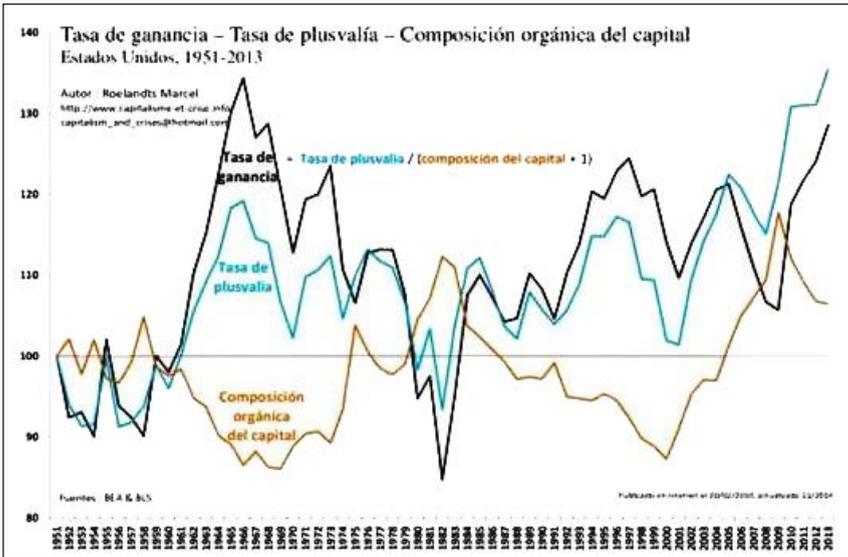
Esta recuperación, sin embargo, afecta fuertemente a los países del sur global pues reduce el precio de las materias primas y lleva a un deterioro en los términos de intercambio con los países desarrollados.

Como puede verse en el gráfico 13, todos los países de América Latina, excepto Uruguay y Paraguay, han resultado fuertemente afectados por el declive de los precios de las materias en el intercambio comercial para el 2014.

Por otra parte, el declive en el precio de las materias primas lleva a que los capitales de los países desarrollados que habían orientado sus inversiones a los países del sur global en la etapa de la crisis, debido a la alta rentabilidad que ofrecían, huyan de ellos “como las ratas de los barcos cuando se hunden”, y empujen a fortalecer las inversiones en el área metropolitana:

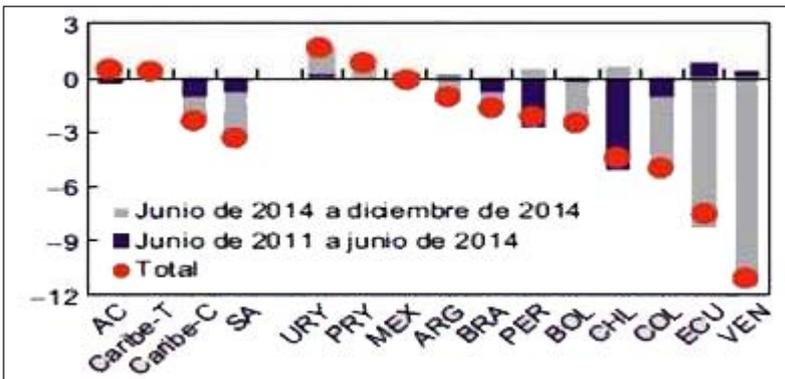
De acuerdo con EPFR Goblal, en noviembre y lo que va de diciembre, los inversionistas han retirado de los mercados de capitales de países emergentes un monto total de US \$ 10.868 m; de estos US \$ 2.412 m, corresponden a Latinoamérica (Banorte-Ixe 2014, 1).

Gráfico 12. Tasa de ganancia. Tasa de plusvalía. Composición orgánica del capital. Estados Unidos, 1951-2013



Fuente: Roelandts, Marcel. *Capitalismo & Crisis Económicas*, (<http://www.capitalism-and-crisis.info/es/Bienvenido/Nuevo>). Consulta: 5 de agosto de 2015.

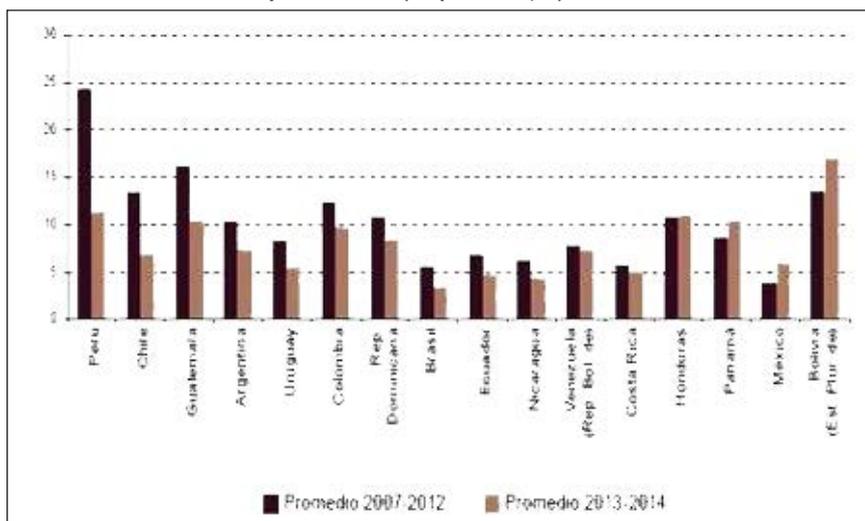
Gráfico 13. Variación de los términos de intercambio de las materias primas 2011-2014 2/



Fuente: FMI 2015, 18. *Las Américas. El norte se recupera, el sur aún espera*. Washington.

2/ Los términos de intercambio de las materias primas se ponderan por la proporción de exportaciones/importaciones de materias primas a PIB, por lo cual un aumento del 1 por ciento se puede interpretar como una ganancia de ingresos de aproximadamente un 1 por ciento del PIB. Los índices excluyen los metales preciosos, excepto para Bolivia, Colombia y Perú. Véanse también el anexo 3.1 y Gruss (2014). AC = América Central; Caribe-T = países del Caribe dependientes del turismo; Caribe-C = países del Caribe exportadores de materias primas; SA = América del Sur.

Gráfico 14. América Latina y el Caribe (economías seleccionadas): rentas de inversión extranjera directa (IED) como proporción del acervo del IED, promedios de 2007-2012 y 2013-2014 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL 2015, 23. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Sobre la base de estimaciones y cifras oficiales a 18 de mayo de 2015.

Según la CEPAL, los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe se redujeron 16% en 2014, hasta alcanzar los 158.803 millones de dólares en mayo de 2015. Entre los sectores de destino, dicho estudio muestra una caída importante de los recursos naturales, pues mientras entre 2009 y 2013 dicho sector alcanzaba el 23% del total, en 2014 solamente registraba 17% (2015, 23).

En el gráfico 14, se observa como la mayor parte de los países registró una fuerte caída de las rentas de la inversión extranjera directa como proporción del acervo en el período promedio a 2013-2014, en relación al promedio 2007-2012.

Lo anterior significa que la fase de expansión territorial del capital proveniente de los países desarrollados a la región latinoamericana se está agotando.

Otro proceso por medio del cual los países desarrollados trasladan su crisis a los emergentes lo constituye el manejo de las tasas de interés. Como señalamos, Estados Unidos bajó las tasas de interés, primero en el 2003 y posteriormente en el 2009, como un mecanismo para impulsar la recuperación de la inversión en su país. Sin embargo, ante la salida actual de la crisis, se ha propuesto elevar las tasas. Se espera que en 2016 se incrementen las tasas de interés de un nivel cercano al cero que se ha mantenido hasta ahora, a cerca del 1,13% (Reuters 2015).

Esta política asesta un duro golpe a las economías de América Latina, primero porque eleva el nivel de endeudamiento de los países cuando sus monedas han retrocedido ante el fortalecimiento del dólar. En países como Ecuador, donde el endeudamiento público representó el 27,9% del PIB, o en México, donde la proporción de deuda en relación al PIB ascendía a 42% en 2014, puede preverse fuerte daño a la economía (Peña Nieto 2014).

En segundo lugar, esta situación afecta a los países en tanto la caída de los precios de las materias primas reducen sus ingresos públicos, mientras que el encarecimiento de los créditos internacionales los condenan a suplir la fuente de financiamiento de las exportaciones primarias por créditos caros que los obligan a supeditarse a los lineamientos del FMI y del Banco Mundial.

En consecuencia, los mecanismos de ascenso de los países desarrollados, que hemos mencionado, han generado en contrapartida que los países latinoamericanos ingresen a una etapa de crisis muy parecida a la que ocurrió en los años 80, la llamada década “perdida”, justamente cuando los países desarrollados impusieron el modelo neoliberal en el ámbito mundial y salieron de la crisis de los años 70.

En 2014, América Latina creció al 1,3% anual, mientras en 2013 había alcanzado un crecimiento del 2,8% anual. Brasil creció al 0,1% anual en 2014, prácticamente un estancamiento, y se prevé que en 2015 el PIB decline al -1,5% anual. Para Venezuela se prevé una caída del -7,0%. Por su parte Argentina registró una caída del PIB en 2014 de -1,5% y se espera el -0,3% para el 2015 (Infobae 2015).

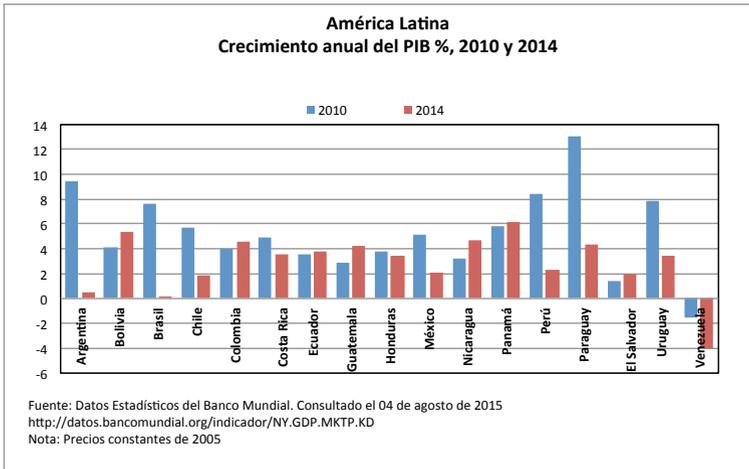
Como puede verse en el gráfico siguiente, el rubro del PIB en 2014 cae claramente con relación a los años más fuertes de la transición como 2010.

Esto significa que los países desarrollados inician su recuperación trasladando la crisis a la periferia. Los problemas económicos que enfrenta China, que ha bajado su crecimiento del 10% anual al 7%, vienen a recrudecer la crisis de la región, pues disminuye su capacidad tanto como demanda de los bienes latinoamericanos, así como fuente de financiamiento alternativa a los organismos multilaterales.

## **El impacto del fin de la transición en América Latina**

El aspecto principal que genera la recuperación en los países desarrollados y el fin de la transición para América Latina lo constituye, desde mi perspectiva, el debilitamiento de las condiciones para el desarrollo del polo contrahegemónico que se había construido merced a la presión de los movimientos sociales y también gracias a la lucha electoral.

Gráfico 15. América Latina. Crecimiento anual del PIB, 2010 y 2014



Nota: Precios constantes de 2005.

Fuente: Banco Mundial. (<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>). Consulta: 4 de agosto de 2015.

Los factores económicos que habían permitido mantener la autonomía de los organismos multilaterales e impulsar una política redistributiva están en entredicho. De 1998, año en que tomó el poder Hugo Chávez en Venezuela, a 2014, año del fin de la transición –un período de 16 años– no se logró utilizar los recursos de la agroexportación para impulsar un modelo de desarrollo autónomo, basado en fuentes internas de financiamiento que no dependieran del mercado mundial. Es decir, no se lograron romper los mecanismos que vuelven dependientes a los países del comportamiento de los centros desarrollados.

Esta situación la ejemplifica muy bien el caso de Ecuador, país que ante el declive del precio del petróleo y al perder el financiamiento proveniente de China ha tenido que recurrir nuevamente al Fondo Monetario Internacional y aceptar sus reglas de funcionamiento.

Ya en 2014, cuando se presentaron dificultades para conseguir créditos chinos respecto a años anteriores, el Ecuador retornó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI). El viraje es tal que, luego de ocho años de ausencia, el FMI retomó sus revisiones anuales de la economía ecuatoriana, como lo establece el artículo 4 de su Carta Constitutiva. El Ministro de Finanzas hizo público este anuncio en un boletín de prensa publicado el 24 de mayo de 2014. Fue evidente que el “reinicio” de las revisiones regulares del FMI era importante para que el Ecuador pudiera emitir Bonos “soberanos” 2024 por dos mil millones de dólares, que salieron algunas semanas después del primer anuncio de reinicio de relaciones de Ecuador con el FMI (Acosta 2015, 10).

Si bien, los gobiernos posneoliberales y progresistas continúan con una gran aceptación entre la población, la situación económica les obliga a impulsar políticas restrictivas, lo cual va vaciando de contenido los programas políticos ante el desconcierto de la población y el debilitamiento de sus proyectos autónomos.

Por otra parte, el inminente aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, aunado a la recuperación de la inversión en los países desarrollados, está de nuevo generando las condiciones para una orientación de la especulación hacia sectores propiamente financieros y, con ello, para un fortalecimiento del dominio del capital financiero sobre el productivo.

En este contexto, la desvalorización de las materias primas lleva a que dichos productos dejen de constituir un efecto refugio cuando declina la rentabilidad financiera para los fondos especulativos, por lo que podemos prever que la crisis alimentaria está llegado a su fin.

Aparte hay señales que indican una transición del capital especulativo mundial, desde los *commodities* hacia el mercado financiero de “papeles”. Mientras en 2009 tanto el precio del barril de West Texas Intermediate (WTI) como el índice Dow Jones disminuyeron, en cambio desde el año 2012 el índice Dow Jones crece con más fuerza que el precio del petróleo. A fines de 2014 e inicios del 2015, el precio del crudo cae a niveles similares a 2009 mientras que el Dow Jones llega a los niveles más altos de su historia. Esto podría indicar que la especulación está dejando de lado, al menos temporalmente, la materias primas (disminuyendo su precio), además de una posible recuperación de la economía estadounidense (Acosta 2015, 3).

El alejamiento del capital financiero y especulativo de las *commodities*, en el marco de la desvalorización de las materias primas, genera un panorama en el cual se debilita la expansión territorial del capital sobre los recursos naturales de América Latina. Podemos plantear que la forma de acumulación por despojo de la tierra, el agua, los bosques, etc., está concluyendo. Esta forma de dominio que generó el despojo de las comunidades rurales e indígenas parece vaciarse de contenido, aunque la salida del capital será muy lenta y sus efectos tardíos.

En cambio, se empieza a fortalecer la forma de dominio de las grandes empresas agroalimentarias transnacionales que han impuesto su poder en el mundo por medio de la desvalorización de los productos agropecuarios, fundamentalmente los básicos como los granos, la leche, la carne, etc.; atributos de los países desarrollados.

Mientras en la fase de transición, los elevados precios de los bienes básicos alimentarios obligaron a los organismos internacionales –fundamentalmente a la FAO– a impulsar la producción nativa y posicionar a la agricultura familiar

como la alternativa productiva esencial, hoy los bajos precios de los alimentos vuelven a abrir la herida del libre comercio y la “conveniencia” de importar alimentos baratos en vez de producirlos internamente. Si los precios de los alimentos persisten a la baja, no será extraño que se abandone el discurso de la agricultura familiar, como en los años 70 se abandonó la “carta del campesino” cuando bajaron los precios del petróleo y de los granos en 1982 (Rubio 2014, 110).

En cambio, vuelve a abrirse la válvula de escape de la migración. Ante la recuperación de Estados Unidos, las medidas antinmigrantes se debilitan, a la vez que aumenta la demanda de fuerza de trabajo barata proveniente de allende la frontera norteamericana.

Mientras en la fase de transición la migración se ralentizó debido a la crisis en Estados Unidos, en el 2014 repuntó. Para el caso de México, las remesas presentan un crecimiento récord de 6,14% anual, cuando en 2013 habían caído al -0,01% (Banco de México). Las remesas habían caído durante la transición, pues mientras en 2006, 7,1% de los hogares recibían remesas, para el 2012 solamente 4,5% lo hacían (Li y Ordaz 2014).

## Conclusiones

Podemos concluir que los procesos que se han desatado con la desvalorización de las materias primas y la recuperación en Estados Unidos son de gran importancia para América Latina y sus perspectivas de transformación.

Una fase de transición está concluyendo y, con ella, una vía estatal de desarrollo que logró enfrentarse a los designios del país más poderoso del mundo y su séquito de organismos internacionales. Aun cuando es prematuro adelantar visperas, podemos, sin embargo, concluir que la debilidad de esta vía consistió en su incapacidad para impulsar un desarrollo económico autónomo, interno y ajeno a los mercados internacionales, de suyo dominados por los países desarrollados.

Ante esta situación, la desvalorización de las materias primas fragiliza el proceso de independencia política y genera crisis económica y desencanto popular.

Sin embargo, aún no está dicha la última palabra y podemos pensar en un escenario que permita reconstituir la vía desarrollista, por medio de procesos de integración regional y fortalecimiento de mecanismos internos y autónomos de desarrollo.

Si esto no se logra de nueva cuenta, como dice Raúl Zibechi (2015), la vía estatal de desarrollo cederá ante los movimientos sociales como vía alternativa de transformación. La moneda está en el aire.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto, y Jhon Cajas-Guijarro. 2015. “La crisis devela las costuras del manejo económico del correísmo”. *La Tendencia*, No. 14. (abril-mayo). <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=197798>>.
- Aguirre, Roberto. 2007. “Los biocombustibles son un modo de imperialismo biológico, diálogo con el Dr. Miguel Altieri”. *Agencia Periodística de América del Sur (APAS)*. 22 de marzo. <[http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota\\_completa.php](http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php)>.
- Banco de México. “Balanza de Pagos”. <[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)>. Consulta: 7 de agosto de 2015.
- Banco Mundial (BM), s. f. “Global Economic Monitor (GEM) Commodities”. <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21574907~menuPK:7859231~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>.
- Bankinter. 2014. *Informe de estrategia. Perspectivas 2015/16*. 14 de diciembre. España.
- Banorte-Ixe. 2014. “Entorno bursátil: Impacto del petróleo y tipo de cambio”. *Análisis y Estrategia*, 19 de diciembre: 48-56. <[http://www.casadebolsabanorteixe.com/analisis/flashs/Boletin\\_19Dic.pdf](http://www.casadebolsabanorteixe.com/analisis/flashs/Boletin_19Dic.pdf)>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), s. f. “Estadísticas de pobreza y desigualdad”. <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos-/pobreza,7526.html>>.
- CEPALSTATS, s. f. “Estadísticas e indicadores económicos”. <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)>. Consulta: mayo y junio de 2015.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), s. f. “Base de datos y publicaciones estadísticas”. <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)>.
- , 2015. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, s. f. <<http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>>.
- EnergyPress. 2015. “Preven que siga la debilidad en los precios del petróleo”. *EnergyPress*, 31 de mayo. <<http://www.energypress.com.ar/78791-preven-que-siga-la-debilidad-en-los-precios-del-petroleo>>.
- FAO. *FAOSTATS*, s. f. <<http://faostat3.fao.org/home/E>>.
- Fundación de Fomento de Exportaciones de Aceite de Palma y sus Derivados de Origen Nacional (FEDAPAL). 2014. “Análisis de mercado”. <<http://fedapal.com/web/index.php/zoo>>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), s. f. “Primary Commodities Prices”. <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>>.
- , 2014. *Perspectivas de la economía mundial: La recuperación se afianza, pero sigue siendo dispareja*. Washington: FMI.
- , 2015. *Las Américas: El norte se recupera, el sur aún espera*. Washington: FMI.

- Infobae. 2015. "La economía argentina continuará en recesión en 2015, según Banco Mundial". *El País*, 14 de enero. <<http://www.infobae.com/2015/01/14/1620834-la-economia-argentina-continuara-recesion-2015-segun-banco-mundial>>.
- Li, Juan, y Juan Ordaz. 2014. "El TLC a 20 años: Una amplia reflexión. Evolución de la migración México-Estados Unidos". Centro de Modelística y Pronósticos Económicos (CEMPE) de la Facultad de Economía de la UNAM. <[http://www.economia.unam.mx/ceampe/PDFs/Reuniones/141\\_evolucion\\_de\\_la\\_migracion.pdf](http://www.economia.unam.mx/ceampe/PDFs/Reuniones/141_evolucion_de_la_migracion.pdf)>.
- Peña, Enrique. 2014. *Segundo Informe de Gobierno: Anexo estadístico*. México DF: Presidencia de la República.
- Ramonet, Ignacio. 2015. "La nueva geopolítica del petróleo". *La Jornada*, 7 de junio.
- Reuters. 2015 "La Reserva Federal comenzará a elevar tasas en junio". *El Economista*, 11 de enero. <<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2015/01/11/reserva-federal-comenzara-elevar-tasas-junio>>.
- Roelandts, Marcel. 2014. *Capitalismo & crisis económicas*. <<http://www.capitalism-and-crisis.info/es/Bienvenido/Nuevo>>.
- Rubio, Blanca. 2010. "El nuevo modelo de soberanía alimentaria en América Latina". En *Memorias del VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. América Latina: realineamientos políticos y proyectos en disputa*. Porto de Galinhas: Asociación Latinoamericana de Sociología Rural.
- 2011. "Soberanía alimentaria versus dependencia. Las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina". *Mundo Siglo XXI* VII, No. 26. México DF: Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales / Instituto Politécnico Nacional.
- 2014. *El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos*. México DF: Universidad Autónoma Chapingo / Colegio de Posgraduados, Universidad de Zacatecas / Juan Pablos Edit..
- Sader, Emir. 2009. *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Talbot, David. 2014. "Las bajadas del precio del petróleo pueden destruir los biocombustibles". *Enernews*, 12 de diciembre. <<http://www.enernews.com/nota/275368/abeceb-incentivos-y-aumento-del-corte-recuperan-al-biodiesel-petroleo-barato-destruira-biocombustibles>>.
- Zibechi, Raúl. 2015. "El PT de Brasil, hundido en el caos sistémico". *La Jornada*, 3 de abril. <<http://www.jornada.unam.mx/2015/04/03/opinion/015a2pol>>.



# Tierra y territorio: Continuidad del conflicto y modelo de desarrollo en el campo

*Alejandra Santillana, Stalin Herrera  
y Esteban Daza*

## Introducción

*Y aunque digan que el hambre repartida entre muchos  
toca a menos, lo único cierto es que aquí todos estamos  
a medio morir y no tenemos ni siquiera donde caernos muertos.*  
Juan Rulfo, 1976.

**T**ransformar las relaciones precapitalistas y no capitalistas fueron los principales ejes de debate del pensamiento crítico de los años 70. Doctrinas y teorías sobre el crecimiento económico, la modernización y el cambio estructural fueron parte de las discusiones de investigadores marxistas y de algunas corrientes de la Teoría de la Dependencia (Velasco 1983, Cueva 2001, Marini 1991) que abordaron la especificidad del desarrollo del capitalismo en América Latina, a partir del rol que tendrían las economías latinoamericanas en el mercado capitalista mundial desde la segunda mitad del siglo XIX. En efecto, estos estudios estaban promovidos por la evidente división internacional del trabajo que reforzaba el carácter dependiente de los países latinoamericanos con el mercado mundial y el avance de la acumulación capitalista que, recurriendo a una serie de narrativas y políticas de desarrollo, instauraba como imperativo moral del Estado-nación la necesidad de salir del subdesarrollo a través de modernizar la sociedad.

Estas narrativas argumentaban que superar el atraso económico, político y cultural que aletargaba las prácticas sociales responsables de la miseria en países como los latinoamericanos o africanos, debían partir de un “acuerdo común” de postguerra: integrar a las naciones “rezagadas” al paradigma del desarrollo (Escobar 2007, Marini 1991). En países latinoamericanos como Ecuador, el “desarrollo nacional” tuvo un fuerte vínculo con el *boom* petrolero y élites progresistas de esa época sostuvieron la tesis de que esa era la respuesta final para alcan-

zar el desarrollo. El estudio del capitalismo en Ecuador arrojó potentes reflexiones, entre las que destacamos: a) que el capitalismo en América Latina implica la coexistencia de otras formaciones socioeconómicas y productivas “precapitalistas” que subsidian, transfieren valor y generan renta diferenciada, permitiendo la reproducción del capital, y b) las estrategias económicas adoptadas en torno a la diversificación, modernización e industrialización no son efectivas en la superación del patrón de acumulación primario exportador, de hecho lo refuerzan y constituyen mecanismos que transfieren valor a las economías capitalistas desarrolladas. Frente al paradigma de desarrollo, el régimen de explotación laboral y el control monopólico de la tierra instalados por la hacienda (entiéndase élites terratenientes) marcaban los límites de la expansión capitalista y de la modernización (Velasco 1979).

A partir de la década de los 50, Ecuador atravesó una serie de cambios en el agro, matizados por la compleja estructura económica y política nacional, articulada a una serie de relaciones de poder que incidió directamente sobre las transformaciones que se operaron. Por un lado, la lucha por la tierra de los sectores populares del campo y, por otro, los acuerdos entre la débil burguesía y la clase terrateniente, empujaron iniciativas de desarrollo y modernización en el agro. Y es que, inmersas en el proceso de desarrollo del capitalismo en el conjunto del país –pero fundamentalmente en las zonas rurales– las clases y fracciones de clase tejieron alianzas y tuvieron capacidad de influir sobre las tendencias de tal proceso. En el ámbito campesino, esto remite a su capacidad organizativa, a su concienciación y sus iniciativas (Chiriboga 2014).

Medio siglo más tarde, y después del neoliberalismo, el capitalismo en el país se ha reforzado sin cambiar su carácter rentista, dependiente y primario exportador. Hoy en día, el avance del capitalismo y las narrativas del progreso económico influyen de manera determinante en las políticas de desarrollo nacional, el rol del Estado, el tipo de conflictividad y el accionar de las organizaciones; podemos dar cuenta que, luego de pasar por dos reformas agrarias (1964 y 1973), varios proyectos de desarrollo rural de premisa neoliberal y de discursos sobre el progreso con matices posneoliberales, la urgencia del pago de la deuda agraria<sup>1</sup> se ha visto supeditada a los intereses de los sectores empresariales de la agricultura –muchos de ellos de origen terrateniente–, que mantienen el monopolio sobre los recursos productivos y la explotación de la fuerza de trabajo aun en contextos de modernización y retorno del Estado.

1. El pago a la deuda agraria es la propuesta que el régimen de Alianza PAIS, que gobierna Ecuador desde el 2007, ha promovido como necesaria para alcanzar la justicia en el campo, y alude a realizar una verdadera revolución agraria.

El presente artículo se interroga por las líneas de continuidad que emergen de un proceso histórico de transformaciones en el campo que apela a prácticas conservadoras, y muestra los conflictos que el avance del capitalismo genera en los territorios sobre los que se expande. El documento está estructurado en cuatro partes: a) argumento general; b) modernización y reformas agrarias; c) neo-liberalismo y desarrollo rural; d) Revolución ciudadana y productividad. En las primeras desarrollamos el contexto y las hipótesis y en la última parte concentramos nuestro análisis.

## **El primer impulso<sup>2</sup>**

El auge cacaotero de finales del siglo XIX e inicios del XX, determinó el patrón primario-exportador como forma de la reproducción del capital en Ecuador<sup>3</sup> (Acosta 2001) que significó la inserción del país al mercado mundial (Velasco 1983) y a la división internacional del trabajo, profundizando un modelo económico dependiente y rentista<sup>4</sup> (Ruíz e Iturralde 2013). Al interior, gracias a los nuevos mercados internacionales y al crecimiento de las ciudades, el viejo régimen de hacienda y de plantación extendió las fronteras agrícolas ejerciendo una enorme presión sobre la tierra. La expansión del modelo se asentó en la renta diferencial del suelo y en una especialización regional y territorial de la economía nacional,<sup>5</sup> la Costa como un modelo de producción dedicado a la exportación y la Sierra orientada fundamentalmente a la producción de bienes de consumo interno. Un proceso que no habría sido posible sin el poder ideológico y político de sus clases dominantes, que jugarán, hasta finales de la década de los 40, un papel fundamental en la conservación de las relaciones productivas en el campo:

2. “Las modernizaciones conservadoras en B. Moore (1973, 351-70) hacen referencia a los cambios socioeconómicos y políticos ocurridos en Alemania y Japón, donde la fortaleza de las élites rurales y la debilidad de la burguesía industrial permitieron la construcción de alianzas reaccionarias (aristocracias rurales, intereses comerciales emergentes y burocracia real) a través de las cuales las élites rurales mantuvieron su posición de privilegios y llevaron adelante los cambios necesarios para “modernizar” la sociedad en la perspectiva de fortalecer el desarrollo del capitalismo industrial, una revolución organizada desde arriba” (Herrera 2013).
3. Para Alberto Acosta (2001), el auge de los productos primarios –como el cacao– que experimentó Ecuador a inicios del siglo XX no habría sido posible sin las bases asentadas en la exportación de este entre los años 1860 y 1870.
4. El modelo económico del Ecuador hasta la primera mitad del siglo XX estaba compuesto por la extracción de la renta en trabajo y en especie (acumulación originaria). Con la entrada en el proceso modernizador capitalista, estas relaciones sociales de producción sufrieron pequeñas modificaciones a través de políticas de reforma, pero su dependencia al mercado internacional se mantuvo intacta.
5. La cuenca baja del Río Guayas juega un papel fundamental en la generación de cultivos con renta diferencial.

Su hegemonía escoge la vía del compromiso, de un desarrollo capitalista enredado en la maraña de relaciones no capitalistas en la Costa y pre-capitalistas en la Sierra; de una reproducción ampliada capitalista que tiende a transformar-conservar dichas relaciones sociales, que se insertan orgánicamente en lugar de disolverlas, y dependen de la supeditación del mercado mundial (Guerrero 1994).

Hacia la década de los 50, aquellos procesos en el agro costeño vinculados al sector exportador y la hacienda serrana, articulada al mercado local, experimentan un acelerado desarrollo de las fuerzas productivas, pero mantienen su carácter dependiente. Dichos cambios se verán expresados a través de las modificaciones de sus regímenes de reproducción material y simbólica, que en pleno auge bananero versan entre la generalización de las relaciones salariales, la expansión de la frontera agrícola vía colonización, el aumento de la productividad en medianas propiedades, la ampliación del mercado interno, el aumento de las importaciones, el quiebre de las relaciones de dominación social e ideológicas y el apareamiento de primeras tomas de tierra (Chiriboga 2014; Velasco 1979).

Los transformaciones iniciadas se dan en un contexto de avance del capitalismo en el campo que articula, en sus narrativas del progreso, los discursos del crecimiento económico y/o el desarrollo endógeno en función de la erradicación de la pobreza, alcanzado un consenso de la necesidad de explotar los recursos naturales y la fuerza de trabajo en beneficio del desarrollo de las sociedades urbanas y rurales.

Podemos mencionar que las transformaciones en el agro se determinan por su carácter dependiente del mercado mundial, que exige una profunda transformación de las fuerzas productivas, que en Ecuador han tomado la forma de *modernización conservadora*.

## **Modernización: auge bananero y reformas agrarias**

Entre los años 1930 y 1948, Ecuador mantiene su lógica económica dependiente, la misma que le permite cambiar las exportaciones de cacao, venidas a menos, por otros productos tropicales como el café y el arroz, aprovechando la coyuntura del mercado internacional y las políticas de devaluación del sucre. Sin embargo, estos nuevos productos no llegaron a representar los mismos niveles de ganancia que percibían las clases dominantes con el auge cacaotero, lo que elevó sus contradicciones por la apropiación de una mayor cuota del excedente, y mantuvo la crisis del sector agroproductivo (Velasco 1983; López 2008).

La fase depresiva encontró salida en el enclave bananero hacia finales de la década de los años 40 (Acosta 2001). Entre 1950 y 1955 se expandió la de-

manda mundial de banano, se elevaron los precios del racimo y las plantaciones bananeras centroamericanas fueron afectadas por el “mal de Panamá” que redujo los volúmenes de exportación de este enclave y permitió que los capitales extranjeros migraran hacia Ecuador. Este proceso de modernización tuvo su correlato en las prácticas de administración estatal que asumió el gobierno de Galo Plaza Lasso.<sup>6</sup>

El *boom* bananero promueve un modesto pero acelerado desarrollo de las fuerzas productivas. En la Costa se expande la frontera agrícola, crece la red vial, avanzan las relaciones salariales, hay una mayor integración del componente tecnológico, pero sobre todo, la renta de suelo sigue siendo el principal factor del auge bananero. En la Sierra, debido a la ampliación del mercado interno, la hacienda incorpora nuevas tecnologías a las actividades agropecuarias, sin modificar su régimen de dominación para los campesinos.

La producción de la fruta se sentará en nuevas formas laborales y en pequeñas y medianas propiedades debido a la aplicación de la política de fomento bananero entre 1948 y 1950. Para Velasco (1983) y Acosta (2001), esto da cuenta de la presencia de un nuevo grupo social emergente que desplaza a los sectores tradicionales del eslabón de producción en la cadena;<sup>7</sup> pero, el carácter conservador de esta modernización estará reflejada en el monopolio de la exportación que acapara el mayor porcentaje de la renta. Esta lógica propia del desarrollo del capitalismo en Ecuador, desata una serie de conflictos entre los productores y los exportadores, que promoverá un importante movimiento campesino que denuncia el mecanismo “estafador” del régimen de intermediación.

El fin del *boom* bananero se dio entre 1955 y 1959, y una nueva crisis del modelo primario-exportador dependiente develó el agotamiento de las estructuras tradicionales en el agro. Los capitales extranjeros que incentivaron la producción de la fruta en el país, volvieron a Centroamérica después de establecer variedades más resistentes de banano y recuperar el mercado de los Estados Unidos, desplazando al Ecuador a la categoría de “proveedor marginal”.

A partir de la década de los 60, las dinámicas agrarias tendientes al proceso de modernización enfrentaron un escenario complejo donde, nuevamente, la división internacional del trabajo, el mercado mundial y la renta diferencial fueron determinantes en los procesos de acumulación capitalista; mientras que las

6. Galo Plaza Lasso fue presidente del Ecuador entre 1948 y 1952. Sus prácticas de gobierno, de corte modernizador y liberal, estuvieron relacionadas con pensar un país unido, multiplicar las misiones internacionales de asistencia técnica, impulsar estudios y diagnósticos sobre la realidad nacional, promover la planificación y fomentar el aparato productivo.
7. Según Fernando Velasco (1983), el mayor número de grandes plantaciones pertenecía a capitales extranjeros y representaba apenas el 20% del total de las exportaciones de banano.

narrativas del desarrollo acentuaron las tesis del crecimiento económico, la “lucha” contra la pobreza y el hambre, y la necesidad de la transferencia tecnológica<sup>8</sup> fueron los ejes de la discursividad de las autoridades públicas.

Mientras el banano dejaba de ser la fuente más importante de ingresos para el país, un proceso de diversificación económica se desarrollaba en el país entre los años 1963 y 1972; se trataba del crecimiento exponencial del sector industrial manufacturero, a una tasa promedio del 8,2% anual (Jara 1984), lo que suscitó un nuevo impulso para el avance del capitalismo en el campo, asignando al sector productivo agropecuario funciones de proveedor de alimentos, de materias primas y de mano de obra barata para una industrialización vía sustitución de importaciones.

Sin embargo, a la par que la propuesta modernizadora avanzaba con apoyo del Estado, el movimiento indígena y campesino también crecía en movilización y demandas, pues:

La dominación de los cuerpos en el sistema de hacienda y la explotación de la fuerza de trabajo en las plantaciones conforman una plataforma de lucha campesina que presiona por el cambio de régimen de poder en la administración de los recursos productivos y las relaciones sociales de producción. Entre las demandas que articulan la *resistencia*, encontramos: la entrega gratuita de la tierra al campesino, la destrucción de las relaciones pre-capitalistas, entrega en propiedad del huasipungo, crédito y asistencia técnica para el agricultor, defensa de la comunidad india como potencial base de constitución de modernas cooperativas agrícolas, alza de salarios y garantía de los derechos laborales (Daza 2015).

Otro escenario de carácter continental influenció las transformaciones en el agro nacional. Las organizaciones latinoamericanas vieron la posibilidad real de una revolución y la Revolución cubana se convirtió en referente para la lucha por la tierra, enfrentándose a la “Alianza para el Progreso” que promovía los Estados Unidos en contra del comunismo (Brassel, Herrera y Laforge 2008).

En este contexto, la necesidad de la reforma agraria empezó a consolidarse en los imaginarios de los sectores productivos del agro. Para Quintero y Silva (2001), y Velasco (1983), tres fracciones de intereses sobre el campo jugaron un papel importante en el proceso de reforma agraria, tanto por sus alianzas como por los conflictos que suscitaron. Por una lado, aquellas iniciativas modernizantes que buscaban la transformación de las haciendas señoriales en em-

8. Tanto las estrategias agrarias del sector público como las del sector privado desde el año 1962 se han sumado al programa de fertilizantes de la Campaña Mundial contra el Hambre. La justificación para implementar el uso de los fertilizantes gira en torno a mejorar la productividad para satisfacer necesidades alimentarias y de salud de las poblaciones campesinas, además de gestionar el riego que conlleva el crecimiento demográfico, pues la población crece anualmente al 3,15%, mucho más rápido que la producción de alimentos (IERAC 1965).

presas agrícolas; por otro, aquellos terratenientes tradicionales que se resistían a las transformaciones agrarias, y un tercer sector, el movimiento campesino que luchaba por terminar con los regímenes de explotación y dominio de las haciendas y las plantaciones. Las negociaciones y pactos entre estos sectores caracterizaron el proceso de modernización que se avecinaba.

En 1964 se expidió la primera Ley de Reforma Agraria, y los acuerdos entre la incipiente burguesía y el sector terrateniente incidieron en el cuerpo general de la ley para transformar el campo sin modificar la estructura agraria. Mientras el sector de los campesinos, que buscaba la modificación de las relaciones de dominación en el campo y el acceso a la tierra, se articulaba a plataformas de lucha de los artesanos, del movimiento estudiantil y de los trabajadores.

A pesar de sus enunciados declarativos que exponían la urgencia de cambiar la estructura de tenencia de la tierra para avanzar al progreso nacional (Ley de Reforma Agraria y Colonización 1964), la ley se inscribió “en la propuesta desarrollista que moderniza el campo, induce la racionalidad empresarial a las explotaciones de baja productividad, incorpora transformaciones a la amplia dotación de tierras públicas no explotadas y de la asistencia pública, y erradica el trabajo precario” (Cosse 1984, 37).

Para Barsky (1982), la reforma agraria consolidó a los grupos terratenientes modernizantes, cuyas haciendas se integraron al proceso de entrega de tierras a los huasipungueros, sin que los mejores suelos dejen de pertenecerles.<sup>9</sup> Además, la relativa mejora en el acceso a la tierra por parte de campesinos se debió al impulso en los procesos de colonización y no a los de afectación de tierras improductivas. Aproximadamente 682 mil hectáreas fueron colonizadas, frente a 220 mil hectáreas que se entregaron vía reforma agraria.

La primera reforma agraria para la transformación del agro en el país tuvo otro elemento importante, y fue la presencia de un Estado que planificaba y ejecutaba políticas de fomento productivo y de mediación de conflictos, como la ocupación de tierras baldías y del uso de las tierras de asistencia pública, cuyo objetivo era resolver “la presión demográfica en ciertas zonas de la Sierra, y administrar las potencialidades del conflicto social dando respuesta al movimiento campesino y al mismo tiempo financiar a través del Estado, la parcelación de tierras de terratenientes que buscaban deshacerse de las mismas” (Barsky y otros 1982, 43).

Para 1970, el Decreto de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, y el Decreto 1001 constituyen cuerpos legales complementarios a la reforma

9. Cabe mencionar que antes de la reforma agraria de 1964, estos mismos grupos de terratenientes modernizantes entraron en un proceso de eliminación del huasipungo.

agraria que dan continuidad a las transformaciones capitalistas en el campo. Estas influyen sobre dos factores importantes: a) las formas de trabajo y b) la administración de la tierra.

Nueve años después de la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria, en 1973, bajo el gobierno militar del General Guillermo Rodríguez Lara, se decretó una segunda Ley de Reforma Agraria. Dicha ley tuvo el carácter de integral e intentó eliminar las propiedades ineficientemente explotadas y las relaciones precarias.

Lo interesante de la ley de 1973, para el proyecto modernizador de carácter conservador, era la producción del espacio que este cuerpo normativo proponía. Según la ley, se debían crear “zonas de intervención prioritaria” que eran espacios sobre los que se ejercería la administración de aquellas problemáticas que aquejaban a la población campesina, además de promover los flujos económicos necesarios. Otro factor importante era la gestión de riesgos de carácter social y biológico: la falta de educación, las afecciones a la salud y el poco acceso a vivienda “digna” formaban parte de las problemáticas que se intentaba superar con la integralidad de la ley. Dichas intensiones eran la muestra clara del carácter modernizador que proponía el capital al plantear mecanismos biopolíticos de contención del conflicto social.

Es indudable que las dos reformas agrarias afectaron la tenencia de la tierra en Ecuador, pero fueron un proceso incompleto, y es que los mayores procesos de acceso a la tierra se dieron por vía de la colonización, mecanismo que sirvió para sostener la estructura monopólica de suelo productivo en pocas manos, y ampliar las pequeñas y medianas propiedades que servían para sostener el mercado local de alimentos –importante en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones–, además, constituyó un factor de contención de la protesta social, ya que mantuvo las relaciones de extracción de renta y plus trabajo sobre los sectores campesinos, pero fundamentalmente fue determinante en el debilitamiento de un proyector popular de transformación basado en una alianza obrero-campesino (entrevistas a dirigentes). Por último, este proceso de distribución de la tierra mantuvo la especialización y división territorial y regional de la producción y el tipo de élites locales en Costa y Sierra. Como veremos más adelante, esta estructura productiva diferenciada se reforzó con las políticas neoliberales.

Así, a pesar de la presión indígena campesina por la tierra y las demandas modernizantes del capital (relaciones salariales sobre las relaciones precarias) que estuvieron en algunos sectores modernos de la economía, las élites terratenientes mantuvieron una posición privilegiada en los procesos de cambio y lograron hacer del Estado una base de modernización, diversificación y acumula-

ción. Pero, aunque la reforma agraria debilitó el poder de hacienda en la Sierra, y los sectores indígenas ampliaron su margen de reproducción económica en la producción de alimentos para el mercado interno, en la Costa el efecto sobre la plantación no fue el mismo; las élites regionales se recuperaron rápidamente ocupando las estructuras de representación política y la organización económica, en un estrecho margen, los campesinos moldearon su estructura productiva hacia los productos para exportación, con lo cual sus intereses se articularon a las élites perdiendo autonomía (Herrera 2013).

## **Neoliberalismo y desarrollo rural**

Pese a las limitaciones de las reformas agrarias de 1964 y 1973, para el sector campesino-popular significaron cuerpos legales que imponían medidas claras de afectación de la tierra y permitieron el acceso de capas medias y bajas de campesinos al suelo productivo; pero desde finales de los años 70, estas posibilidades quedaron anuladas por la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979, que flexibilizó los criterios técnicos de eficiencia en materia de producción agropecuaria, de tal manera que los causales de afectación desaparecieron. Esta ley muestra los primeros síntomas de la aplicación de las políticas neoliberales en el campo.

## **El neoliberalismo como salida a la crisis del capital**

El desarrollo del capitalismo como sistema y orden social global se estableció de manera diferenciada en los territorios y regiones del mundo. A raíz de la crisis del capital en los años 60, las clases dominantes lograron instaurar, a nivel mundial, un proyecto acorde a los intereses del capital, sobre la base de la desigualdad estructural y territorial. Para América Latina, se promulgó en 1989 un conjunto de políticas conocidas como el Consenso de Washington. A corto y mediano plazo se intentaba proporcionar políticas al financiamiento de la deuda de los países del Sur y encontrar una salida al decrecimiento de la tasa de beneficio en los países desarrollados como consecuencia de la crisis económica de los 60. A largo plazo, se buscó la instauración de un proyecto global que consolidara el capitalismo como único orden social, económico y cultural a través de la desregulación de los mercados financieros, productivos y laborales.

Como sostiene el geógrafo marxista David Harvey, fue “un proyecto para restaurar la dominación de clase de sectores que vieron sus fortunas amenazadas por el ascenso de los esfuerzos socialdemócratas en las secuelas de la Segunda Guerra Mundial” (2004). Para las grandes potencias y clases dominantes,

los derechos conquistados por los sindicatos y su negociación con los Estados de Bienestar, las luchas de pueblos, partidos comunistas y socialistas y organizaciones por el socialismo y la idea posible de la revolución –pero al mismo tiempo la crisis de acumulación de capital que afectó a los países del Norte (desempleo e inflación)– constituyeron una “clara amenaza política” (2004). Es decir, por devolverle el poder de clase a los sectores más ricos de la población, y es que como lo demuestra la literatura especializada, el objetivo de maximizar el crecimiento económico tuvo en América Latina una “efectividad limitada”, pero fue muy eficaz para “canalizar riqueza de las clases subordinadas a las dominantes y de los países más pobres a los más ricos” (2004).

Desde esta perspectiva, el neoliberalismo implicó la continuación y proliferación de prácticas ligadas a procesos capitalistas de acumulación “originales”, y que fueron tomando distintas formas de acuerdo al desarrollo de las fuerzas productivas: a) la mercantilización y privatización de la tierra a gran escala y la expulsión forzada de poblaciones campesinas, así como el empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores del campo; b) el paso sistemático de diversas formas de derechos de propiedad (comunitaria, colectiva, estatal, etc.) a derechos de propiedad privada; c) la eliminación y reducción del derecho a lo público (espacios, educación, seguridad social) (ibíd.); d) la pérdida drástica de derechos laborales (huelga, contrato colectivo, ampliación de número de trabajadores para conformar sindicatos) y la combinación de plusvalía absoluta y flexibilización laboral; e) la feminización de la pobreza y del campo; f) los procesos acelerados de apropiación de recursos naturales por parte de las transnacionales; g) la trata de esclavos y el desarrollo mundial de la industria del sexo, y h) “el uso del sistema crediticio como un medio radical de acumulación primitiva” (Harvey 2004). El Estado planificador y proteccionista de los años 70 se transformó en un Estado *aparentemente* ausente que agiliza, respalda y garantiza los privilegios de las empresas transnacionales, los organismos multilaterales y las potencias mundiales.

Debido al papel de América Latina en la división internacional del trabajo, la región se caracteriza por una relación de dependencia de la economía mundial que determina fases de crecimiento y estancamiento o crisis. Frente a esto, los países desarrollados del Norte que controlan el mercado mundial han adoptado el rol de diseñar, para cada fase, programas que *permitan al continente salir de su situación de subdesarrollo*. Las políticas de ajuste estructural en la región se basaron en un incentivo de las exportaciones (Larrea 2004, 23) más que en la generación de mecanismos para atraer la inversión extranjera directa, como en el caso de los países asiáticos y de Medio Oriente, como China y la India.

En términos generales, para el continente estas políticas significaron mayor desigualdad y empobrecimiento y desaceleración de la economía; crecimiento del desempleo y el subempleo: precarización laboral, feminización de la pobreza, pérdida de estabilidad y seguridad social; reconcentración de recursos productivos como tierra y agua y expulsión de campesinos y campesinas a la ciudad.<sup>10</sup>

A principios de 1980, el proceso de acumulación del capital tomó un giro que favorecía la modernización conservadora del agro ecuatoriano, pues la propuesta de reforma agraria fue reemplazada por la necesidad del desarrollo rural, reflejado en el desplazamiento de la política de acceso a la tierra de los años anteriores que impulsó el mercado local y, en su lugar, se dio prioridad al fomento de la producción para la exportación.

Ecuador, a inicios de la década de los años 80, se vio inmerso en las políticas de ajuste estructural (PAE), las mismas que promovieron la liberalización de los mercados, la reducción del rol del Estado en la economía, estimularon la privatización, la eliminación de los déficits fiscales y de los desequilibrios en la balanza de pagos, la promoción de las importaciones y creación de exportaciones para atraer la inversión extranjera (North y Cameron 2008).

Entre 1990 y 2006, varias fueron las leyes que promulgaban al mercado como instrumento para la modernización de la economía nacional y el desarrollo en el sector agropecuario, entre ellas: “Ley de Comercialización y Empleo de Plaguicidas en 1990; Ley de Creación de Fondos de Desarrollo Gremial Agropecuario 1994; Ley 010 ECORAE 1992; Ley Especial del Sector Cafetalero 1995; Ley para Estimular y Controlar la Producción de Banano; Ley de Gestión Ambiental 1999; Ley de Erradicación de la Fiebre Aftosa 1999, y Ley de Seguridad Alimentaria en el 2006” (Herrera 2011, 190-1).

Si bien para la década de los 80, la extracción y exportación de petróleo era la principal actividad económica generadora de ingresos para el país, desplazando al modelo agroexportador, la diversificación productiva que se logró en décadas pasadas presionó la elaboración de un nuevo cuerpo jurídico para cancelar cualquier posibilidad de reforma agraria y, en su lugar, garantizar la propiedad privada sobre los recursos naturales y flexibilizar las relaciones laborales. Este cuerpo normativo fue la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, que en su parte declarativa sostiene que:

10. El Informe sobre Desarrollo Humano (2005) fue contundente al mostrar que a pesar del crecimiento económico se produjo una profundización dramática de la inequidad en la distribución del ingreso en muchos países, en donde “el 20% de la población mundial tenía a mediados de los 2000, el 75% del ingreso, el 40% más pobre únicamente tiene el 5% y el 20% más pobre únicamente el 1,5%”.

la actividad agraria constituye uno de los más importantes elementos para el desarrollo y progreso del país [...], es evidente el sentir nacional por un cambio en las política y manejo del sector agrario, mediante la expedición de un ley moderna que permita erradicar las prácticas inadecuadas [...], las leyes mediante las cuales se ha venido realizando la reforma agraria, han cumplido sus objetivos esenciales, siendo indispensable dotar a la actividad agraria de una ley adecuada a las actuales circunstancias que viven en el país y el mundo, de modo que propicie el progreso socio-económico (2).

Esta ley legitima y legaliza el *mercado de la tierra* como la estrategia adoptada por el modelo neoliberal para sustituir las pretensiones de la reforma agraria; prácticas que aparecen para resolver la problemática de inestabilidad en el régimen de tenencia de la tierra, pues se procura “otorgar la garantía de seguridad en la tenencia de la tierra individual o colectiva, y busca el fortalecimiento de la propiedad comunitaria orientados con criterio empresarial” (ibíd., 4). Esta política de desarrollo se efectivizará a través de los programas de titulación de tierras apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Otros elementos claves del período neoliberal fueron la implementación de políticas de capacitación, elaboración de proyectos y transferencia de valores empresariales destinadas a los sectores de pequeños y medianos campesinos con tierra para que su estrategia de producción se adaptara a las necesidades del sector de la exportación, a fin de que estos sectores de campesinos se convirtieran en mano de obra de las agroindustrias y agronegocios, encadenándose así como proveedores de materia prima agrícola.

A pesar de las modificaciones realizadas en el período neoliberal sobre las estrategias para la acumulación del capital en el campo, podemos establecer líneas de continuidad del proceso de modernización conservadora en relación con el período anterior. Un primer factor está articulado al carácter dependiente del modelo agroexportador; no solo el banano era el producto de mayor exportación agrario, la exportación de flores apareció como una nueva economía local de enclave. Otro de los puntos centrales de la modernización conservadora que se mantuvo en el período neoliberal, fue el sostenimiento sin modificación de la desigualdad en el acceso a los recursos naturales, pues el neoliberalismo plantea políticas de reconcentración de tierra vía liberación del mercado de la tierra.

Entre los principales proyectos de desarrollo rural ejecutados a partir de la década de los 90 están: Proyecto Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER); Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), y Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRO-DEPINE) que incluye el componente étnico para la definición del proyecto.

La propuesta de “desarrollo rural” que suplantó la política de reformas agrarias, incorporó la variable de la “participación” de los campesinos como uno

de los mecanismos que les permitiría fortalecer el capital humano como mano de obra calificada. Por ejemplo: “la inscripción de una conciencia más ciudadana impulsa otro tipo de relación entre el Estado y los campesinos, como el pasar a hacer demandantes de calidad y cantidad de servicios” (IICA 1995, 10-2).

Durante el período neoliberal, también se articularon las agendas para alcanzar el crecimiento económico con los discursos de lucha contra la pobreza en el campo. Promoción del progreso en la agricultura mediante la concentración de los recursos productivos como la tierra, el agua y el crédito, estímulo a la agroindustria y al recambio de las exportaciones tradicionales por productos no tradicionales, por ejemplo las flores (Carrión y Herrera 2012), mantenimiento del carácter dependiente de la economía ecuatoriana al mercado mundial (Brassel, Herrera y Laforge 2010).

Lo cierto es que todo el proceso no estuvo exento de la resistencia activa y la disputa de las organizaciones indígenas y campesinas. Si bien durante los 70 las acciones se concentraron en la lucha por la tierra y por la reforma agraria, durante los 90 la acción del Estado y los nuevos programas lograron que las organizaciones —muchas de ellas sin resolver los conflictos de tierra— desplazaran sus demandas a una negociación local con los programas de gobierno. Los conflictos en los espacios locales ya no solo se inscribían en torno a la propiedad de la tierra; se evidenciaron nuevos conflictos vinculados al colonialismo interno expresado en el racismo en mercados, ciudades y espacios de comercialización y convivencia entre indígenas y mestizos (Santillana 2011). Esto, sumado a la creciente conflictividad en la Amazonía, que había vivido años de ofensiva sobre sus territorios debido al *boom* petrolero y la presencia de transnacionales, fue configurando un escenario de surgimiento de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Hacia 1990, el levantamiento indígena hizo visible que el neoliberalismo (la reducción del Estado, la nueva presión sobre la tierra y otros recursos productivos, la precarización laboral en las ciudades, el empobrecimiento creciente, etc.) creaba las condiciones para un nuevo repunte indígena-campesino.

La década de los 90 inicia con las demandas de tierra por conflictos no resueltos desde la promulgación de las leyes de reforma agraria, y se van transformando en la lucha por la defensa de los territorios contra las políticas de ajuste estructural, la búsqueda de reconocimiento, la construcción de un proyecto para la sociedad en su conjunto, el Estado Plurinacional, la soberanía alimentaria, etc. Un proceso acompañado además, por la construcción y fortalecimiento de una representación política propia en la CONAIE —a la cual también se podrían sumar la FEINE, FENOCIN, CONFEUNASC, CNC, etcétera—.

Si bien, a diferencia de los 60 y 70, el movimiento campesino se vio rezagado, en los 90, la capacidad de movilización de las comunidades indígenas de la sierra en el marco de una revitalización social enfrentada al neoliberalismo, hizo del movimiento indígena el núcleo de agregaciones políticas para la acción y disputa política frente a la expansión del capitalismo. Plataforma desde la cual también se levantaron luchas contra la minería, por la protección de la naturaleza, por la defensa y desprivatización del agua, por la soberanía alimentaria, contra los tratados y acuerdos de libre comercio, por la recuperación de Estado, contra la privatización de los recursos públicos, etc.

Si bien, a diferencia de lo ocurrido en los años 60 y 70, el movimiento campesino se vio rezagado, en los 90 se produjo una revitalización social por el enfrentamiento contra el neoliberalismo. La capacidad de movilización de las comunidades indígenas de la Sierra hizo del movimiento indígena el núcleo de la organización política para la acción y disputa frente a la expansión del capitalismo. Plataforma desde la cual también se levantaron luchas contra la minería, por la protección de la naturaleza, por la defensa y desprivatización del agua, por la soberanía alimentaria, contra los tratados y acuerdos de libre comercio, por la recuperación de Estado, contra la privatización de los recursos públicos, etc.

## **Revolución ciudadana y productividad**

La Revolución ciudadana, o el gobierno de Rafael Correa, recogió el impulso de los procesos de movilización social y, a pesar de las primeras señales de debilitamiento del movimiento indígena a mediados de los 2000, incorporó en sus discursos la lucha contra el neoliberalismo y agregó en la Constitución del 2008 buena parte de esos proyectos: el reconocimiento del Estado plurinacional, el cambio en el modelo de desarrollo y la orientación de la economía del mercado al ser humano, la prohibición del latifundio, la desprivatización y redistribución del agua, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, la contención de la minería, la soberanía alimentaria como eje obligatorio y estratégico, etc. La fuerza de la propuesta y la disponibilidad de recursos le permitieron al Gobierno levantar una estrategia centrada en la recuperación del Estado, que se reflejó en la modernización de las instituciones y en la recuperación de la inversión social.

Sin embargo, más allá de las nuevas inversiones sociales, la revisión detallada de la Constitución muestra que hay un programa indígena-campesino con enormes potencialidades para transformar y modernizar/democratizar las viejas estructuras terratenientes, pero que no se ve reflejado en el proyecto político y en la reforma institucional del Estado. A pesar de las luchas indígenas y campe-

sinas por la tierra y la defensa del territorio, después de dos reformas agrarias y la aplicación del desarrollo rural integral neoliberal en el campo, las dinámicas del sector agropecuario se han complejizado, la promesa del crecimiento económico y la erradicación de la pobreza parecen ser incompatibles con una propuesta de cambio estructural, los intereses de las élites terratenientes aún ejercen el poder económico, político e ideológico sobre la acumulación del capital en el campo. La renta diferencial sigue siendo apropiada por quienes tienen el monopolio de la cadena productiva, y el mercado mundial profundiza la dependencia de la economía nacional.

En un contexto mundial de financiarización de la agricultura, predominio de la renta tecnológica, acaparamiento y concentración de la tierra como recurso productivo, además de la renta diferencial y la crisis ecológica; el campo mantuvo los peores índices de pobreza y desigualdad (Saltos 2011).<sup>11</sup>

La modernización conservadora en el agro nacional promovió un modelo de acumulación capitalista con las siguientes características:

- a) Concentración de recursos productivos: En 1954, el índice de GINI<sup>12</sup> era 0,86, en el año 2000<sup>13</sup> se ubicó en 0,80. Esto demuestra que existían 712.035 familias –unidades productivas de menos de 5 hectáreas– que accedían apenas a 2'481.019 hectáreas; mientras 3'593.496 hectáreas estaban controladas por solo 6.616 familias –unidades productivas de más de 200 hectáreas– ligadas a la exportación (Daza 2014). Para el caso del agua para riego, las unidades familiares cuyas propiedades de tierra eran menores a 10 hectáreas poseían apenas el 26% de la superficie con riego, frente a las propiedades de más de 50 hectáreas que concentraban el 51% del riego en su propiedad.
- b) Explotación de la fuerza de trabajo: La problemática del trabajo mantenía lógicas de extracción de plus trabajo de acuerdo con políticas de flexibilización laboral tanto en asalariados o jornaleros. El 78,39% de la PEA rural estaba subempleada; los campesinos que diversificaban sus fuentes de in-

11. Según la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES), la evolución de la pobreza por consumo muestra que para 1995 63% de los habitantes del campo eran pobres; mientras que en la ciudad lo eran el 23%. Para el año 2006, la pobreza en el campo se ubicó en el 61,5%, en contraste con el 24,9% en la ciudad. Otro de los escenarios que hace referencia a estos altos niveles de desigualdad es la relación entre extrema pobreza con la etnicidad; la población indígena es el sector más pobre en Ecuador con el 39,3%; los afroecuatorianos conforman el 11,6% y los mestizos el 8,3% (SENPLADES 2009).

12. Coeficiente que mide la desigualdad en el acceso a la tierra en las poblaciones campesinas. Si la cifra está más cerca de 0 hay mayores niveles de igualdad; si la cifra es igual o está más cerca de 1 la desigualdad es mayor o extrema.

13. El año 2000 es la fecha del último Censo Agropecuario, la información tiene carácter oficial y es la única que tiene respaldo institucional para ser utilizada. En la actualidad, el régimen no muestra voluntad política para realizar otro censo agropecuario.

greso en zonas de expansión de agroindustria no lograban cubrir la canasta básica familiar. Las precarias condiciones laborales que prestaba la agroindustria en las que desempeñaban sus tareas diarias provocaba una serie de enfermedades ocupacionales; en el caso de la producción del brócoli para la exportación, los trabajadores y trabajadoras contratados para actividades de procesamiento sufrían trastornos musculoesqueléticos, además de várices, problemas gineco-obstétricos y de vías urinarias (Harari 2013).

- c) **Feminización del campo:** Según la Encuesta de Uso del Tiempo del INEC, en el 2007 la carga global de trabajo<sup>14</sup> presentaba datos alarmantes sobre la situación de sobreexplotación de la mujer en el área rural. Las mujeres en el campo trabajaban 82 horas y 58 minutos cada semana, mientras que los hombres, trabajaban 60 horas y 11 minutos semanales; comparada con la mujer de la ciudad, las mujeres en el campo trabajan 75 horas y 5 minutos. Es decir, la mujer campesina trabaja 22 horas más que los hombres en el campo y, aproximadamente, 8 horas más que la mujer de la ciudad.
- d) **Monocultivos y contaminación ambiental:** El banano, la caña de azúcar, el maíz duro, el cacao y la palma africana son los cultivos que más superficie de suelo cultivable ocupan. Del 2002 al 2011, la superficie cosechada de palma africana en la provincia de Esmeraldas creció considerablemente; pasó de 44.461 hectáreas a 133.878 hectáreas. En el caso del banano, la superficie cosechada aumentó ligeramente; por ejemplo, en la provincia de Los Ríos pasó de 52.203 hectáreas en el 2002 a 55.040 hectáreas en 2011 (ESPAC 2011). Esta lógica productiva hace que los suelos nacionales empiecen a perder fertilidad debido a la deforestación; el cambio en el uso de suelo y la presión demográfica agotan la frontera agrícola y son la causa de pérdida de nutrientes que permiten el sostenimiento de la agrobiodiversidad. El 47% de la superficie productiva en Ecuador tiene niveles bajos de materia orgánica.
- e) **La dependencia sostenida al mercado mundial:** Los mercados en los que se concentra la exportación de cultivos tradicionales y no tradicionales siguen siendo los Estados Unidos. En estos últimos 30 años, ha crecido también la dependencia de las importaciones de bienes de capital y tecnología. Por ejemplo, entre los años 2002 y 2011 se ha duplicado la importación de plaguicidas y la maquinaria agrícola viene de países como Italia, Brasil y Estados Unidos (Chérrez, Bravo y García 2014).

14. Carga global de trabajo mide en tiempo el trabajo remunerado extra-doméstico y el trabajo no remunerado que contempla: el trabajo doméstico, el voluntariado en la comunidad y las actividades que permiten el autoconsumo.

- f) **Conflictividad social:** La expansión del capitalismo en el campo ya no solo se concentra en la de la agroindustria, sino que en el marco de incremento de precio de los productos primarios hay una expansión creciente de las fronteras extractivas del petróleo y minería, así como la instalación de mega proyectos que atentan contra la sobrevivencia de los modos de vida indígena y campesino. Presión que en la historia reciente se ha articulado a la agenda de este sector, y ha transformado la conflictividad a un tipo de situaciones ligadas con la defensa del territorio contra la minería, el petróleo y los proyectos multipropósitos.

Así, a diferencia de lo que ocurría en los años 90, a partir de 2007 un nuevo escenario toma vigencia en las dinámicas agropecuarias, en medio de un contexto global de aumento en los precios de los alimentos y de los *commodities* y una lógica local de movilización social que presiona por cambiar el uso de la tierra con fines de soberanía alimentaria, y un sector productivo empresarial que le apuesta a aprovechar los factores internacionales favorables de economía extractiva rentista.

El gobierno de Rafael Correa, entre los años 2007 y 2014 buscó materializar una serie de perspectivas innovadoras en el desarrollo nacional, en tanto proceso de continuidad de la modernización conservadora capitalista. Pues las relaciones de producción y significación promueven la generación de riqueza y la redistribución del ingreso con el aporte fundamental de la inversión estatal.

La Constitución de 2008 creó las condiciones para avanzar en una serie de cambios normativos e institucionales que recogieron los puntos centrales de la plataforma histórica de las organizaciones indígenas y campesinas; redistribución de la tierra, producción alimentaria, capacitación, crédito, fomento productivo, entre otras; muchas de estas, elevadas a mandatos constitucionales,<sup>15</sup> leyes orgánicas<sup>16</sup> y planes de desarrollo nacional.<sup>17</sup> Estas formas de expresión de los avances en la disputa por el modelo para el campo hacían prever que se configuraba una agenda agraria que incluía a los sujetos históricamente excluidos; aquellos sujetos que, a través de la problematización de sus experiencias, formulaban principios de equidad para la transformación del campo en Ecuador, lo que se reflejó en la propuesta de Soberanía Alimentaria.

15. Art. 281, literal 4, [es responsabilidad del Estado:] “Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua y a otros recursos productivos”; el literal 1 manda a: “Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias, y de la economía social y solidaria”, y el art. 282, “El Estado normará el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir la función social y ambiental [...] se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra”.

16. LORSA: Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria 2009.

17. PNBV 2009-2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Si nos detenemos en una reflexión cronológica del período actual, podemos establecer que este (re) cambio jurídico y normativo a “favor” de las luchas campesinas se dio desde 2008 hasta finales de 2012.<sup>18</sup> Pero a partir del año 2013, cuando las organizaciones sociales presionaban para que lo escrito en la Constitución y las leyes se hiciera efectivo en las economías campesinas, el Gobierno nacional definió “nuevos” problemas y “nueva” agenda para el campo. La Soberanía Alimentaria como eje estratégico para el desarrollo del agro fue desplazada por la necesidad de modificar la matriz productiva primaria exportadora que apareció como el problema fundamental por superar. Los diagnósticos sobre el sector agropecuario nacional señalaron que el atraso y la falta de productividad de este se debían a un proceso “modesto y heterogéneo de modernización”.

De tal forma que entre 2013 y 2014 se develó el proyecto que el Estado modernizador y las clases conservadoras del campo tenían para el sector agrario. Este se basaba en dos ejes generales. Por un lado, la apuesta por un cambio de matriz productiva, vía sustitución selectiva de importaciones, dinamizaría el mercado local incentivando la producción nacional de soya, canola, palma africana, maíz duro y caña de azúcar como los rubros que permitirían diversificar la producción para el mercado interno, mejorar la balanza comercial y generar nuevas fuentes de empleo. El otro eje de la política agraria fue la apertura comercial. Para el caso de los productos agrícolas tradicionales y no tradicionales con valor agregado,<sup>19</sup> el ingreso al mercado europeo fue una de las claves; en este sentido, el Gobierno nacional ha firmado este año un Acuerdo Comercial con la Unión Europea<sup>20</sup> que, como la misma UE sostiene, es la incorporación del Ecuador a los tratados de libre comercio que ya firmaron Colombia y Perú.

El proyecto modernizador tomará el nombre de “Revolución Agraria” y el gobierno ecuatoriano lo ha configurado como el pago de la deuda agraria histórica realizable a través del cambio de matriz productiva y energética y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea que definirán una agenda legislativa que prio-

18. Los cambios normativos que avanzaban hacia una propuesta de vía campesina para el desarrollo en el campo, no se correspondían con la asignación presupuestaria, pues el Presupuesto General del Estado para el sector agropecuario no permitía generar políticas de redistribución de recursos productivos. El Ministerio de Agricultura, haciendo caso omiso a los mandatos constitucionales y a la ley de Soberanía Alimentaria, destinaba el 70% de presupuesto de esta cartera de Estado para el apoyo de la continuidad de la modernización conservadora, pues se invertían en grandes obras de infraestructura que beneficiaron al sector agroindustrial.
19. En el caso del banano se negoció un arancel mínimo para su ingreso al mercado europeo, la quinua empezó a convertirse en un producto de exportación, así mismo las barras de chocolate comenzaron a abrirse camino en Italia y en otros mercados europeos.
20. La primera ronda de negociaciones se dio a partir del 13 de enero de 2014. Hay que mencionar que el país se sentó a las mesas de negociación luego de dos años de haberse retirado de la negociación en bloque entre la CAN y la UE, y terminó firmando el acuerdo en julio del presente año.

riza la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua,<sup>21</sup> Ley de Tierras, Código Orgánico Integral Penal y Código de Relaciones Laborales, como parte de los primeros avances en este proceso.

Así, se puede advertir que las narrativas de *crecimiento económico y productividad* se unen a las de *modernización y justicia social*, pues el gobierno advierte que el cambio de matriz productiva generará la condiciones para sacar el país del atraso y la pobreza. El proyecto para el campo plantea una serie de intervenciones sobre los territorios y autonomías de los sectores campesinos; uno de ellos, el más polémico, consiste en sustituir importaciones de soya y canola por producción nacional, para lo cual se necesitan más de 50 mil hectáreas de tierra y la importación de semillas transgénicas para mejorar la productividad. Además, se promueve la articulación entre el cambio de matriz productiva y energética destinada a extensas cantidades de suelo productivo para el cultivo de caña de azúcar destinada para agrocombustibles.

Para avanzar en dicho plan, se prepara una Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que sin duda es una vieja aspiración tanto de sectores marginados, quienes reclaman una política pública redistributiva, como de sectores empresariales, que anhelan sepultar cualquier intención de reforma agraria y levantar un régimen de seguridad jurídica para su acumulación. Luego de varios análisis realizados por el Observatorio de Cambio Rural, se puede afirmar que el proyecto de ley responde a este segundo grupo de interés.

La normativa cierra toda posibilidad de expropiación y redistribución de tierra<sup>22</sup> a favor de los campesinos, pues los principios que motivan esta ley son el aumento de la productividad de las tierras (Asamblea Nacional 2014), de tal forma que los latifundios de producción de monocultivo (bananos, palma africana y caña de azúcar, entre otros), que concentran grandes extensiones de tierra, agua para riego y son parte del complejo agroindustrial, cumplen la función social de productividad, pues sus niveles de producción por hectárea son elevados debido a sus condiciones de acumulación de recursos productivos (ESPAC 2011), por lo tanto, no son predios de posible expropiación. La única forma de acceder a la tierra que les queda a los campesinos, según el proyecto de ley, es el mercado de tierras regulado por el Fondo de Tierras, mediante transacciones

21 Aprobada en julio de 2014.

22. Este artículo se publica luego de haber sido aprobada la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en la Asamblea Nacional. Basados en las declaraciones públicas y las formas de participación institucionalizadas definidas para la incidencia en la ley, establecidas por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea, la ley fue aprobada sin modificar los contenidos centrales. Esto implica la negación de una política de redistribución de tierras para los sectores más desfavorecidos del país, que ascienden a 437.000 familias sin tierra o con muy poca.

realizadas a precios comerciales que no contemplan subsidios o precios sociales debido al principio de recuperación de valores.

## Conclusiones

Iniciamos planteando que el proceso inconcluso de una segunda reforma agraria ocurrido hace 51 años y la modernización capitalista conservadora del campo fueron condiciones que permitieron el mantenimiento del carácter dependiente y rentista del patrón de acumulación primario exportador. Y es que, si bien se caminó hacia un campo donde las relaciones no fueran precapitalistas, el propio carácter del capitalismo en Ecuador significó que estas relaciones se modifiquen y coexistan, subsidiándolo.

En este sentido, el regreso al Estado después de la etapa neoliberal y la propuesta del “pago de deuda agraria” del actual Gobierno se convierte en un eufemismo que “esconde” uno de los problemas centrales de la modernización agraria en el campo, su carácter profundamente conservador, a costa de la lucha indígena y campesina. En este sentido, sepulta las posibilidades de una nueva reforma agraria que disminuya la inequidad en la tenencia de la tierra y, de la misma forma, no garantiza la desconcentración del agua de riego y, en su lugar, incentiva legalmente las privatizaciones de los servicios. A su vez, profundiza la dependencia del mercado internacional, tanto en la exportación de productos tradicionales y no tradicionales, como en la importación de bienes de capital y tecnología.

El resultado final es que, frente a la presión del capital, la conflictividad se convierte en un fenómeno estructural y, a diferencia del neoliberalismo en el que la ausencia del Estado abría el conflicto en el enfrentamiento abierto entre las organizaciones sociales y el “capital”, hoy se convierte en la estructura que lo legitima.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto. 2001. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN).
- 2012. “El retorno del Estado: primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas”. *La Tendencia*, No.13: 62-72. Quito: FES-ILDIS.
- Álvarez Herrera, Susana. 2005. “Adopción tecnológica y dimensiones ambientales en un programa de desarrollo rural. Estudio de caso: PRONADER-Guano”. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador (FLACSO-E). Quito.

- Asamblea Nacional. 2014. *Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas*. Quito.
- Barsky, Osvaldo, Eugenio Díaz Bonilla., Carlos Furche y Roberto Mizrahi. 1982. *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*. Quito: OEA / CEPLAES.
- Brassel, Frank, Stalin Herrera y Michel Laforge, edit. 2008. *¿Reforma agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.
- Carrión, Diego. 2012. *La palabra en nuestra orilla. Cartilla para el debate del modelo de acumulación*. Quito: Observatorio del Cambio Rural (OCARU).
- Carrión, Diego, y Stalin Herrera. 2012. *Ecuador rural de siglo XXI: Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: IEE.
- Castro-Gómez, Santiago. 2010. *Historia de la gubernamentalidad: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Cosse, Gustavo. 1984. *Estado y agro en el Ecuador 1960-1980*. Quito: CEN.
- Cueva, Agustín. 2001. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- Chérrez, Cecilia, Elizabeth Bravo y María García. 2014. *Acuerdo comercial multipartes Ecuador-Unión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural*. Quito: Heifer .
- Chiriboga, Manuel. 2014. “La cuestión agraria en el pensamiento de Fernando Velasco”. En Santiago Ortiz y Soledad Álvarez, *El legado intelectual y político de Fernando Velasco Abad*, 236. Quito: FLACSO-E.
- Daza, Esteban. 2014. *Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas: Elementos para el debate del modelo agrario*. Quito: OCARU.
- Daza, Esteban, coord. 2012. *Participación, soberanía alimentaria y políticas públicas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Escobar, Arturo. 2007. *La invención del Tercer Mundo*. Quito: El Perro y la Rana.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) 2011. *Datos estadísticos agropecuarios*. Quito: INEC.
- Foucault, Michel. 1988. “El sujeto y el poder”. *Revista Mexicana de Sociología* 50, No. 3: 3-20. México DF: UNAM.
- Guerrero, Andrés. 1994. *Los oligarcas del cacao*. Quito: El Conejo.
- Harari, Raúl. 2013. *Los productos agrícolas no tradicionales de exportación y las condiciones de trabajo: algunos ejemplos en Ecuador*. Quito: FOS.
- Herrera, Stalin. 2011. “Continuidad y discontinuidad de la política agraria en la Revolución ciudadana”. *Ciencias Sociales*, No, 33: 179-198. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). 1965. *Solicitud al Fondo espacial de Naciones Unidas*. Quito: IERAC.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1991. *Estudio de factibilidad del Programa Nacional de Desarrollo Rural, Fase I, edición resumida*. Quito: ICCA.
- . 1995. *La participación campesina en proyectos de desarrollo rural*. Quito: IICA.

- Jara, Carlos. 1984. "El modelo de modernización y la crisis del agro". En Manuel Chiriboga y otros, edit., *Ecuador agrario: Ensayos de interpretación*: 28-71. Quito: El Conejo.
- López, Patricio. 2008. "La normalidad excepcional". En Carlos de la Torre y Mireya Salgado, edit., *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-E.
- Ministerio de Coordinación de la Producción (MCPEC). 2010. *Agenda para la transformación productiva*. Quito: MCPEC.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). 2013. *El sector agropecuario, acuícola y pesquero en el cambio de la matriz productiva*. Quito: MAGAP.
- North, Liisa L., y John D. Cameron, edit. 2008. *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: UASB-E / CEN.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.
- Quishpe, Viviana, y Alvarado, Marcela. 2012. *Cotacachi: derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación*. Quito: SIPAE.
- Quintero, Rafael, y Erika Silva. 2001. *Ecuador: Una nación en ciernes*. Quito: Ed. Universitaria.
- Ruiz, Miguel, y Pablo Iturralde. 2013. *La alquimia de la riqueza*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Saltos, Napoleón. 2011. "Políticas y modelos agrarios en el Ecuador entre la modernización y la reforma". *Ciencias Sociales*, No. 33: 225-50. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Santillana, Alejandra. 2011. "Construyendo actorías en resistencia: Mujeres indígenas de Cotopaxi. Apuntes sobre el proceso hegemónico del movimiento indígena ecuatoriano". Tesis de maestría. FLACSO-E. Quito.
- SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- Velasco, Fernando. 1979. *Reforma agraria y movimiento campesino en la Sierra*. Quito: El Conejo.
- . 1983. *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Quito: El Conejo.

### Leyes

- Ecuador. Ley de Desarrollo Agrario. (1994). *Ley de Desarrollo Agrario 1994*. Quito: *Registro Oficial*, No. 461.
- Ecuador. Ley de Reforma Agraria y Colonización. (23 de julio de 1964). *Registro Oficial*, No. 297.

# El poder en la tierra, un análisis desde los grupos económicos

Carlos Pástor Pazmiño

## Perspectiva histórica

**A**ntes de hacernos cuestionamientos metodológicos, teóricos o prácticos, es pertinente preguntarnos sobre el contexto histórico en que se desenvuelven los grupos económicos, cuál fue el proceso de consolidación de estos a lo largo de su historia, dónde surgieron y en qué condiciones. De tal manera, este artículo pretende estudiar los orígenes de las empresas globales, reconocer el ejercicio de su poder mundial, evidenciar la precariedad de los sistemas políticos locales para controlarlos y su predisposición para direccionar su política económica en articulación con los grupos económicos.

“Todos los Estados han perdido poder frente a las organizaciones económicas y políticas supranacionales” (Arrighi y Silver 1999), tesis que nos obliga a pensar más allá del sistema interestatal que forma un cierto (des)orden mundial y enfocarnos en un orden global.<sup>1</sup> Reconocer que los Estados nacionales no son los únicos actores implica reconocer a otros actores económicos y políticos supranacionales y transnacionales que se desenvuelven dentro del sistema de acumulación capitalista mundial.

David Harvey afirma que el modelo primario exportador arraigado en la división internacional del trabajo, punta de lanza del capitalismo, se basa en el despojo, modificando las condiciones climáticas del planeta, por lo que ahora atraviesa por una de sus crisis más agudas desde el inicio de los ciclos de acumulación de capital. La historia nos demuestra que los grupos económicos se articulan con los Estados para concentrar e incrementar sus poderes económicos. En el primer capítulo del libro *El largo siglo XX*, Arrighi cita a Braudel de

1. Dentro del orden global, el Estado-nación es un actor más dentro de una diversidad de actores con intereses particulares en el sistema-mundo, que coexisten y han ido creciendo cuantitativa y cualitativamente, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, empresas transnacionales, etcétera.

la siguiente manera “el capitalismo tan sólo triunfa cuando llega a identificarse con el Estado, cuando es el Estado” (1999, 25). Holanda en el siglo XVII, Inglaterra en el siglo XIX y Estados Unidos en el siglo XX son claros ejemplos de esta alianza.<sup>2</sup>

Hoy en día las corporaciones transnacionales no le deben lealtad ni se sienten a gusto en ningún país debido a que se desligan de la territorialidad de un Estado; por esta razón, Kindleberger y Aliber aseveran que “el Estado nación ha sido superado como unidad económica” (2012). Por lo tanto, la fortaleza de las corporaciones no está en el arraigo territorial sino en su masiva presencia global. Constituir la legitimidad corporativa no ha sido una cuestión de azar, por el contrario se han configurado durante siglos, inicialmente surgen con el apoyo estatal, maduran al consolidarse la hegemonía del Estado, pasan de ser agencias estatales a corporaciones familiares verticales y burocráticas, todo el proceso se sujeta al modelo acumulación y expansión de capitales que se presentan como una fuente inagotable de recursos. A continuación, presento un cuadro de las principales empresas originarias que se consolidaron con el apoyo estatal en siglos anteriores, que disputaron territorios, mercados y hegemonía. Lo que da cuenta de que el capital se mueve; va de un territorio a otro para garantizar su acumulación y reproducción.<sup>3</sup> Estos casos han sido estudiados ampliamente por Arrighi y Silver (1999).

#### Cuadro 1. Empresas originarias

País	Nombre de la empresa	Año de creación	Actividad económica
Holanda	Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales	1602	Canela Clavo de olor Nuez
Países Bajos	West-Indische Compagnie	1621	Comercio de esclavos africanos Azúcar
Inglaterra	Compañía Británica de las Indias Orientales	1600	Algodón Seda Índigo Té
Inglaterra	Royal African Company	1660	Transporte y comercio de esclavos negros
Francia	Conseil des Indes	1723	Comercio

Fuente: Arrighi y Silver 1999. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño

2. Arrighi se refiere también al CAK Genovés, sin embargo, el presente trabajo se refiere únicamente a estos períodos por ser más compatibles con el argumento inicial de la tesis. Para una lectura al respecto, ver Arrighi 1999, 19.
3. Para una lectura completa ver David Harvey, Las contradicciones del capitalismo.

Cada una de las empresas estudiadas contaba con apoyo estatal,

los gobiernos otorgaban privilegios comerciales exclusivos en determinadas áreas geográficas, así como el derecho a emprender actividades de organización de la guerra y de construcción del aparato estatal necesarias para ejercer los privilegios, también se les garantizaba el derecho a construir una flota, organizar un ejército, construir fuertes, firmar la paz, anexionar territorios y administrar los asentamientos coloniales. (Arrighi y Silver 1999).

Su poder se profundizó con la voluntad del Estado, la consolidación de las empresas globales únicamente es posible por el apoyo y los privilegios que les otorga el Estado. En sus albores, los grupos económicos defienden los intereses tanto estatales cuanto corporativos, para luego convertirse en actores autónomos de la economía global.

El cuadro 1 muestra la disputa de países y empresas<sup>4</sup> por consolidar su hegemonía geográfica-comercial, un proceso de acumulación que trasciende fronteras, supera la acumulación de capitales por parte de los Estados y consolida actores no estatales; las corporaciones West-Indische Compagnie, Compañía Británica de las Indias Orientales y Royal African Company se convirtieron en actores con mayor incidencia económica militar que los Estados tradicionales. Nos muestra, además, una fuerza económica, política, militar y territorial que, a medida que crecen las corporaciones, incrementan su beneficio y poder para monopolizar los mercados.

Debido a los grandes costos de administrar los territorios, los grupos económicos tienden a dirigir sus capitales e inversiones a la especialización en la intermediación comercial, en la diversificación productiva y de inversiones y en la voluntad de no sentar raíces en ningún país, sino ser y estar en todos y en ningún lado, a la vez. Podemos deducir, entonces, que el afán de consolidar monopolios hace que las empresas multinacionales tomen su propia ruta y se distancien, pero no rompan con los Estados.

Arrighi y Silver sostienen que el origen de las corporaciones multinacionales se remonta a la gran depresión de 1873; esta crisis marca “el comienzo de la transición del sistema británico de empresas familiares al sistema estadounidense de empresas transnacionales verticalmente integradas y burocráticamente gestionadas” (1999).

Parafraseando a los autores, se puede decir que la centralidad y vitalidad del capitalismo familiar británico no terminó por la competencia del mercado o

4. Inicialmente estas empresas surgieron como compañías estatutarias por acciones; es decir, eran parte de un Estado determinado con el apoyo de las élites locales.

el imperialismo del libre comercio, sino por la confrontación militar. Si seguimos esta tesis, es evidente que las corporaciones que en un inicio fueron agencias estatales en la acumulación de capital holandés, pasaron a ser empresas familiares en articulación con el Estado en Inglaterra, terminaron destinando sus acervos económicos a la guerra en la acumulación de capital norteamericano.

La consolidación de este proceso se dio en la Primera Guerra Mundial<sup>5</sup> en la que la producción y el capital fueron destinados para armamento y guerra. Buscando un nuevo orden mundial, se desplazó al orden inglés empresarial familiar y se consolidó la hegemonía estadounidense de empresas corporativas.

La nueva era de acumulación del sistema capitalista fue hegemonizada por Estados Unidos (EUA); la consolidación de las corporaciones se fundamentó en los diversos incentivos que el Estado norteamericano les otorgaba como: privilegios fiscales, seguros, subsidios, protecciones económicas, políticas e incluso militares. Con la Segunda Guerra Mundial, el poder integral de EUA superó todos los ciclos de acumulación anteriores y polarizó a dos modelos económico-políticos, los recursos sistémicos eran acaparados por un solo Estado.

La economía global quedó bajo el dominio de un grupo reducido de élites, principalmente norteamericanas, entre quienes había: empresarios, banqueros, compañías de seguros etcétera. De este modo surgieron las corporaciones empresariales modernas, que hoy en día son actores económicos dominantes en el planeta.

Con la consolidación de EUA como hegemón se dio paso a una figura novedosa para las corporaciones, la personería jurídica. Este reconocimiento otorga a las empresas responsabilidad limitada, derechos legales como comprar y vender propiedades, acceder a créditos, demandar y ser demandados, ejercer actividades comerciales; en suma, con el reconocimiento legal se legitima su poder en la sociedad y se las registra como un miembro más de la vida diaria.<sup>6</sup>

Las empresas que fueron acogidas en Estados Unidos buscaban perpetuarse a sí mismas a lo largo de la historia. La economía global está dirigida por un número relativamente pequeño de grandes empresas, bancos y compañías de seguros. Cuando se consolidaron como poderes autónomos, provocaron una rup-

5. Es claro que cuando un sistema termina no emerge mecánicamente otro sistema, requiere de condiciones que se van formando en la historia. Para que Estados Unidos se consolide como hegemón fueron indispensables otras crisis económicas, como la de 1929 o 1973 y la más reciente en 2008, y otras guerras como la Segunda Guerra Mundial, la guerra del Golfo, Vietnam, etcétera.
6. Reconocer jurídicamente como personas a las corporaciones abrió la puerta para que fueran solo los accionistas los beneficiarios de sus privilegios; desconociendo por completo a aquellos que padecen las consecuencias de su modelo: el planeta, la sociedad, los empleados o, en general, los sectores subalternos.

tura del capitalismo familiar; es decir, “dispersaron la propiedad del capital y aumentaron el número de directivos a sueldo” (Domhoff 1969).

Esta dispersión del capital en acciones no genera una mayor redistribución de la riqueza, por el contrario, implica la creación de una maraña de realidades dispersas que ocultan el poder real de las empresas; el capital de los accionistas constituye dinero de propiedad empresarial; no necesitan rendir cuentas de su manejo a nadie. En la dirección de la empresa, no todos los accionistas son tomadores de decisiones; cada grupo económico está compuesto por una junta directiva, que es un grupo de no más de 25 personas que se reúnen una o dos veces al mes con los directorios externos y los gerentes.

La preocupación más grande de la junta directiva es cómo hacer la mayor cantidad de dinero por trimestre; es claro que los gerentes bajo quienes está la tutela legal de la empresa son nombrados, en todos los casos, por los grandes propietarios. Pese a la dispersión del poder de las empresas, Domhoff sostiene que este mecanismo únicamente sirvió para evadir responsabilidades, ya que aún persisten los lazos familiares en el manejo real de la empresa, “cuando se los mira como familias distintas de miembros casados entre sí y camarillas sociales, que operan a través de compañías tenedoras, *trusts* y fundaciones familiares podemos ver que son las mismos propietarios” (1969).

A continuación, hay un recuento de las principales empresas que se dividieron en acciones en EUA, pero cuyo control –desde sus albores hasta la actualidad– mantienen las familias originarias.

Las economías más grandes de EUA provienen de corporaciones familiares que se originaron en el siglo XIX; su forma de producción a gran escala trans-

**Cuadro 2. Familias y empresas**

Familias	Empresas	Actividad económica	Patrimonio
Cox	Cox Communications Manheim Cox Media Group	Medios de comunicación: televisión, radio y periódicos, televisión por cable banda ancha. Subasta de coches	32 mil millones
Du Pont	Dupont	Agroquímicos y semillas	27,4 mil millones
Duncan	Duncan Corporation	Energía	25,4 mil millones
Ford	Ford Motor Company	Producción y comercialización de autos	s/d
Hearst	Hearst Corp.	Medios de comunicación de masas: varias redes de cable, televisión Networks, editoriales, internet, producción televisiva. Negocios inmobiliarios	35 mil millones
Johnson	Johnson & Johnson	Insumos de aseo y limpieza	25,5 mil millones

Koch	Koch Industries	Petróleo, productos químicos, energía asfalto, gas natural plásticos, fibras, minerales, fertilizantes, pulpa de papel. Finanzas y Comercio	89 mil millones
Mars	Mars Incorporated	Dulces	44 mil millones
Mellon	Mellon Inc.	Bancos, aluminio, acero petróleo	s/d
Rockefeller	Standard Oil	Comercialización, producción, transporte y refinación de productos petroleros.	663,4 mil millones
Walton	Wal-Mart	Supermercados	152 mil millones

Fuente: Domhoff 1969 y Revista *Forbes*, varias ediciones. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño

formó el sistema empresarial dominante e implantó una nueva forma de vivir a través del consumo. El consumo es un fenómeno que deriva de la necesidad de sobrevivencia de las corporaciones, determinada por el marketing impulsado por las mismas con el fin de crear en las personas necesidades que no son reales.

El cuadro muestra la continuidad de las familias en las empresas. Profundizar en el estudio de las corporaciones multinacionales implicaría estudiar su historia y la de los propietarios actuales; sin embargo, el cuadro deja claro que la historia da cuenta de la existencia de una estructura de poder dominada por los más ricos, poseedores de grandes propiedades y diversos bienes como tierra, inmuebles, máquinas, materias primas, mercancías en proceso de elaboración, animales, franquicias, derechos de patente, derechos de autor y créditos que no están desligados de los Estados.

Las corporaciones, empresas, familias y *trusts* han crecido tanto que lograron configurar monopolios o semimonopolios sobre mercancías e industrias específicas que superaron toda frontera nacional, lo cual disminuyó considerablemente la capacidad del Estado-nación para controlarlas.

En suma, el recorrido histórico que hemos planteado en este punto es una visión necesaria para entender que desde los albores, los grupos económicos (GE) han jugado un papel fundamental en la consolidación de hegemonías globales. Percibir a los GE actuales es entender que hoy en día se han convertido en un actor fundamental que direcciona a las élites locales hacia la producción primaria exportadora; han generado un círculo vicioso que parte de la producción a gran escala para el mercado externo y regresa con productos manufacturados a altos costos, lo que nos encierra en un laberinto, por ejemplo: producir palma, exportar aceite de palma e importar y consumir biocombustibles procesados en EUA.

## Perspectiva geopolítica

Es necesario partir definiendo a la geopolítica como un pensamiento que se nutre de distintas escuelas y teorías de las relaciones internacionales para intentar describir, explicar, y predecir la distribución del poder en el espacio geográfico. En este sentido, la geopolítica mira la totalidad del mapa, jerarquiza y establece una estrecha relación entre historia y geografía, además de tener una visión que puede dar más peso a la estructura o a la agencia, dependiendo del enfoque que se utilice.

El siglo XXI está experimentando una redistribución del poder, a diferencia de la geopolítica del siglo anterior, ahora se reconoce la influencia que tienen otros actores no estatales que buscan un pedazo en esta repartición del poder. Estos actores pueden ser empresas multinacionales, grupos terroristas, movimientos de justicia transnacional, entre otros, los mismos que, por un lado, influyen en la definición del interés nacional afectando a las relaciones interestatales y, por otro, intervienen directamente en las relaciones inter-estatales sin ser un Estado.

A continuación, se presenta una lectura geopolítica de las corporaciones multinacionales para comprender el alcance que tiene su poder y la influencia que mantienen sobre los grupos económicos.

Partamos del reconocimiento que después del fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la URSS entramos a un nuevo siglo hegemonizado por EUA; este hecho geopolítico ha consolidado la transnacionalización de capitales corporativos que ya se venía dando desde la década de 1980. Estados nacionales y corporaciones son actores decisivos en la conformación del orden mundial; cada uno de estos actores tiene intereses particulares que se alinean o distancian según las condiciones y necesidades del capital financiero.

El gráfico 1, elaborado por Luis Dallanegra Pedraza, muestra con claridad la interacción de los actores en el establecimiento de un orden global, con el fin de acentuar la relación que se genera entre los actores para establecer el orden global.

Si recordamos el surgimiento del Estado clásico –establecido en la Paz de Westfalia (1648)– vemos que la dinámica del orden global ha cambiado significativamente, el gráfico citado da cuenta de una relación compleja con una diversidad de actores, de intereses y de estrategias para alcanzar objetivos.

El ejercicio del poder ya no se basa en el equilibrio, se basa en lo que Dallanegra (2011) llama “conjunción de intereses estables”. La diversidad de los ac-

Gráfico 1. Generadores del orden global



tores del gráfico 1 nos demuestra que el orden global no es homogéneo; evidencia una propagación de actores transnacionales con características heterogéneas y, al mismo tiempo, hace ver que cada uno de los actores tiene cierta capacidad e incidencia sobre la dirección del modelo de acumulación vigente.

El peso que tiene cada uno de los actores es un debate contemporáneo que se alimenta de diversas corrientes de pensamiento; para Dallanegra, por ejemplo, el “orden global tiene un alto índice de transnacionalización en la toma de decisiones, en las relaciones globales políticas, económico-financieras generando nuevas formas de comportamiento del capitalismo”, es decir, un comportamiento que se piensa y se ejerce desde lo global.

Una lectura desde la geopolítica de las corporaciones demuestra que a nivel global estamos padeciendo de una lucha incesante por la hegemonía entre aquellos que controlan los factores económicos –léase, corporaciones transnacionales– y aquellos que se sujetan a lo que queda de los Estados nacionales, los primeros buscan la disminución del rol del Estado, mientras que los otros buscan readecuar el Estado a la coyuntura y fijarle nuevos medios de sobrevivencia.

Blanca Rubio, en su libro *El dominio del hambre* (2014), y Naomi Klein, en su libro *No Logo* (2005), coinciden en que las corporaciones transnacionales han sobrepasado la jurisdicción y autoridad de los Estados-nación; sostienen que el Estado ha sido vencido y que hoy en día las corporaciones gobiernan la tierra, que el equilibrio del poder ya no se mide por el eje estratégico-militar, sino por los balances comerciales de las empresas y su especulación en los mercados internacionales. Para las autoras, ha desaparecido toda noción de autonomía política en el manejo de lo estatal.

El capital hegemónico de nuestros días es un constante movimiento especulativo que pasa por la circulación financiera; en términos tradicionales, sería una economía rentista sujeta a las coyunturas productivas. En este sentido, podemos ver que el capital financiero es un actor hegemónico. Las corporaciones transnacionales se conjugan a través del capital financiero; por medio de este capital forman grupos de capitales globales que comparten directorios, juntas directivas, accionistas, gerentes, sociedades anónimas, entre otros, pero en el fondo todos son parte del mismo engranaje de élites globales que ejercen presión sobre los Estados-nacionales. Dallanegra (2011) sostiene que en algunos casos “los actores transnacionales no solo operan como grupos de presión en el marco estatal, sino que han alcanzado, en gran cantidad de casos, la capacidad de operar como factores de poder [...] inciden en el funcionamiento de las economías estatales y de la economía capitalista mundial y, por supuesto, tienen incidencia directa en el funcionamiento de los gobiernos”.

George Soros y Warren Buffett, magnates del capitalismo global, dan fe que el capital financiero opera de manera independiente de los organismos internacionales, de los bancos centrales o de los Estados-nacionales (Forbes 2015). En suma, el capital financiero posee un control global que crece sin el permiso ni el consentimiento de ningún Estado o gobierno del planeta. Atilio Borón (2001) piensa que “la fuerza del capital financiero se debe a que su modelo de acumulación no se sustenta en el mercado interno, como fue el caso del capital industrial que si requería de un mercado interno”.

El capital financiero sobrepasa fronteras con su imagen y esta es la que legitima al capital financiero, como lo afirma Klein. El poder de las grandes empresas ha sobrepasado los límites territoriales, “las grandes empresas han adquirido tanto poder, que se han hecho más fuertes que los gobiernos, a diferencia de los gobiernos las empresas no tienen que rendir cuentas a nadie más que a sus accionistas [...] como sociedad civil carecemos de mecanismos para obligarlas a responder ante el público en general” (Klein 2005). La unidad de estos grupos económicos ha constituido una élite global con incidencia política, económica, militar y comercial de facto.

¿Cómo se consolida esta hegemonía? El foro de Davos –que reúne cada año a los hombres más ricos del planeta– en la asamblea del año 2014 resolvió que “lo importante en este nuevo siglo no es ofertar al mercado un producto, sino una marca, que sea asimilada por la población mundial como un miembro más de la sociedad, que se identifique con su cotidianidad” (Foro Económico Mundial 2014), es decir, pasar de la fabricación de artículos a la fabricación de ideales.

La hegemonía de las corporaciones se construye desde la ideología y esta a través de la hegemonía, entendiéndola tal cual Arrighi la define cuando dice

Cuadro 3. Corporaciones y logotipos con legitimidad global

Corporación	Fundador	Actual Director Ejecutivo	Logo	Origen	Territorialidad	Año de fundación
<b>CORPORACIONES MANUFACTURERAS</b>						
Nike	Phil Knight Bill Bowerman	Mark Parker		EUA	Mundial	1964
Microsoft	Bill Gates y Paul Allen.	Satya Nadella		EUA	Mundial	1975
General Motors	William Crapo Durant Charles Stewart Mott	Mary T. Barra		EUA	Mundial	1908
General Electric Company	Thomas Alva Edison Charles A. Coffin Elihu Thomson Edwin J. Houston	Jeffrey Robert Immelt		EUA	Mundial	1892
Apple	Steve Jobs Ronald Wayne Stephen Wozniak	Tim Cook		EUA	Mundial	1976
<b>CORPORACIONES AGROALIMENTICIAS</b>						
The Coca-Cola Company	Asa Griggs Candler	Muhtar Kent		EUA	Mundial	1892
McDonald's	Ray Kroc	Steve Easterbrook		EUA	Mundial	1955
H. J. Heinz Company	Henry John Heinz	Bernard Hees		EUA	Mundial	1869
PepsiCo Inc.	Donald M. Kendall Herman Lay	Indra Nooyi		EUA	Mundial	1965
Procter & Gamble	James Gamble William Procter	Alan G. Lafley		EUA	Mundial	1837
Quaker Oats	Henry Parsons Crowell	Indra Nooyi		EUA	Mundial	1877
Monsanto	John Francis Queeny	Hugh Grant		EUA	Mundial	1901

Fuente: *No logo*. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño.

7. Esta corporación la asumo por histórica; sin embargo, es necesario resaltar que en el año 2001 Quaker se fusionó con PepsiCo, juntas crearon la marca Gatorade. Actualmente es la cuarta compañía más grande del mundo en artículos de consumo, según la revista Forbes.

que “es el poder adicional del que goza un grupo dominante en virtud de su capacidad para impulsar la sociedad en una dirección que no solo sirve a sus propios intereses, sino que también es entendida por los sectores subalternos como provechosa (2007).

En el sentido de construir hegemonía se crean los logos para hacer confiable un producto. Algunas de las marcas son más audaces y “logran producir sentimientos y algunas pueden llegar a adquirir su propio significado [...] las empresas pueden fabricar productos, pero lo que los consumidores compran son marcas” (Klein 2005).

Entre las marcas también hay disputas, no solo por el control del mercado, sino por la hegemonía del logo; por ejemplo, Nike vs Reebok, Coca-Cola vs Pepsi, McDonald’s vs Burger King. A continuación se presenta un cuadro donde se identifican a las mayores corporaciones multinacionales que se han legitimado basándose en una gran inversión en publicidad y cuyos logos son considerados parte de la vida de las sociedades.

Cada una de las corporaciones ha logrado establecer un imaginario global basado en el deseo de acceder a su marca; el acceso a estos bienes configura un status que se reconoce en el espacio social, público, económico y político. Las marcas han llegado a resignificar todo: la identidad, la música, los deportes, el arte, la cultura etcétera. Desde los niños hasta los adultos mayores tienen apego a las marcas y las asimilan como parte del entorno diario.

El cuadro 3 es un intento por demostrar que la geopolítica de las corporaciones está inmersa en una compleja relación sistémica en la que coinciden intereses diversos como: acaparamiento de mercados, acaparamiento de materias primas, especulación en mercados financieros internacionales, legitimación y posicionamiento de marcas. Cada uno de estos factores logra acumular poder local y global que es ejercido para presionar a los Estados-nacionales en función de los intereses de las élites mundiales; desde la geopolítica vemos cómo interactúan cada uno de los actores para direccionar a los grupos económicos locales. En suma, la dirección que toma el orden global esta interconectada por estos actores.<sup>8</sup>

Si bien las corporaciones son multinacionales, en el cuadro 3 se observa que las empresas que controlan el mercado mundial en varios sectores producti-

8. Cuando las acciones de las empresas salen mal y se hacen públicas, la sociedad civil responde con acciones como: demandas, manifestaciones, protestas o repudio a las marcas; sin embargo, las empresas logran escapar con sus fortunas intactas y dejan a los gobiernos para que asuman las culpas de las corporaciones. El tráfico de esclavos, el colonialismo, las guerras mundiales, las crisis económicas, la destrucción de ecosistemas, la violación de derechos humanos, laborales y las agresiones contra la salud no son asumidos por ninguna empresa transnacional.

vos tienen un origen norteamericano y, en algunos casos, con casi un centenario de existencia. Esto nos demuestra que en el último período de acumulación capitalista, Estados Unidos ha ejercido un dominio total y tiene un rol hegemónico en la configuración de los precios de las materias primas, en general, y en particular las agroexportadoras.

El cuadro también muestra que gran parte de las corporaciones mundiales están dedicadas al dominio agroalimentario. Estados Unidos es el país que más requiere de materias primas agrícolas. Este logro de EUA no es de los últimos años, por el contrario se consolida “después de la segunda Guerra Mundial como un mecanismo para enfrentar al bloque socialista y para dominar al mundo capitalista [...] cada una de las corporaciones funcionaban como instrumentos de la hegemonía de EUA, tanto en el ámbito político como en el económico” (Rubio 2014).

En el contexto geopolítico, América Latina ha reducido a tres las dinámicas en las que participa en la cadena productiva. La primera, como espacio geográfico que provee materias primas a bajos costos para las corporaciones. La segunda, como territorio plagado de maquilas donde existe clara violación de derechos laborales. Y la tercera, como mercado dominado por productos de las corporaciones. Este fenómeno fue más evidente en el período 1950-1960, principalmente con el auge de la llamada revolución verde.

La revolución verde se presentó como un paradigma en la producción agrícola mundial; buscaba aumentar la productividad por hectárea, impulsaba la masiva utilización de agroquímicos, el uso de semillas mejoradas o transgénicas; cada una de estas actividades fue el fruto de una armónica relación entre EUA y las corporaciones agroalimentarias.

El Estado, una vez más, impulsaba subsidios para los empresarios agrícolas, fomentaba la apertura de nuevos mercados para las corporaciones; convirtió a la producción agraria en un espacio de reproducción de capital sumamente rentable. Los grandes beneficiarios de este período fueron las corporaciones agrarias que aún ahora controlan el mercado global, y en particular el latinoamericano, donde ejercen un dominio casi total de toda la cadena productiva, principalmente con cereales de distintos orígenes. En el siguiente cuadro constan las mayores corporaciones agroalimentarias que se ubicaron en América Latina.

El cuadro nos muestra el establecimiento de un equilibrio de poder entre Estados y transnacionales.<sup>9</sup> Se reparten los mercados globales con productos

9. Para Carlos Larrea las transnacionales “han basado sus ventajas en el largo plazo en programas continuos y poderosos en investigación científica y tecnológica”.

Cuadro 4. Corporaciones agroalimentarias en América Latina

Corporación	Producción	Origen	Mercados
Cargill	Granos de todo tipo Cereales Alimento de animales Ingredientes farmacéuticos	EUA	Sudamérica Caribe Centroamérica
ContiGroup Companies, Inc.	Aves de corral Carne de cerdo Carne de res.	EUA	Sudamérica Caribe Centroamérica
Bunge	Agronegocios Azúcar Bioenergía Ingredientes de comida Fertilizantes	Holanda	Sudamérica Caribe Centroamérica
Louis Dreyfus	Manejo forestal y fabricación de paneles de madera	Francia	Sudamérica Caribe Centroamérica

Fuente: Rubio 2014. Web de las corporaciones. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño.

agroalimentarios. Los gobiernos mantienen un apoyo irrestricto con el fin de que las empresas se consoliden como transnacionales y logren expandir su poder. EUA se consolidó como el primer productor-exportador de alimentos; durante este período controlaba el “43% de trigo, 45% de maíz y 23% de arroz; esta dinámica le permite tener influencia directa sobre los precios internacionales de productos alimenticios” (Rubio 2014). El cuadro 4 muestra una alianza estratégica de los sectores productivos globales, las potencias mundiales y los gobiernos locales para subordinar la agricultura en los países subdesarrollados. El capital financiero es aquel que logra aglutinar todos los recursos obtenidos en las diversas actividades productivas y domina todas las ramas económicas productivas.

Si bien EUA no es el único Estado que impulsa esta lógica global, es necesario reconocer que desde una perspectiva geopolítica, dirige el modelo por dos razones: en primer lugar, por ser la potencia productiva más grande luego de la posguerra y, en segundo lugar, por haber tenido la capacidad de convertirse en el Estado intermediario financiero y comercial más grande del planeta en las últimas décadas.

Pese a consolidar esta fuerza desde el 11-S de 2001, su economía se tambaleaba en una nueva crisis cíclica que estalló en el 2007 con la caída de Lehman Brothers. Este fue el punto más dramático de la recesión global que continúa hasta nuestros días; acompañada a la crisis económica se sumó una crisis alimentaria que salió a la luz en 2008 cuando los precios de los alimentos y de

las materias primas subieron a precios exorbitantes, impulsados por los mercados financieros especulativos. Al mismo tiempo, a nivel global se discutía sobre la crisis ambiental que padecía la humanidad en su conjunto, como consecuencia del modelo de acumulación vigente. Varios autores han llamado a esta etapa una “crisis civilizatoria”.

## **Estudios de caso sobre grupos económicos en Latinoamérica**

En el presente punto se analizarán las características de los grupos económicos latinoamericanos, de acuerdo con tres autores. Robert AI Camp, Sofía Correa Sutil, Enrique Vásquez pero fundamentalmente Ben Ross Schneider han señalado que los grupos económicos latinoamericanos se caracterizan por conformarse en sectores donde pueden explotar ventajas comparativas estáticas frente a su mercado doméstico.

Ya sea en función de la producción de alimentos, inversiones en construcción, energía, o industria pero que al final del día están controlados por una sola familia; mantienen portafolios de inversión diversificados, aun cuando la mayor parte de sus intereses se encuentren concentrados en el sector en el que se originaron; adaptarse evolutivamente a la penetración en sus mercados domésticos de compañías transnacionales; y aprovechan las condiciones internacionales de la especulación financiera para crear nuevas ramas productivas o nuevos capos de inversión, pero siempre va a requerir de un mercado laboral poco calificado.

El estudio de los grupos económicos es un tema complejo, principalmente por su escasa producción académica, por el acceso limitado a información en fuentes primarias y por el tiempo que requiere la investigación si se pretende profundizar en el análisis. En este punto se pretende establecer una narración teórica sobre los grupos económicos, las élites y la burguesía, a la luz de diversas interpretaciones académicas. En un segundo momento se dialoga con trabajos y experiencias en tres países, México, Perú y Chile, cada uno de ellos en textos polémicos que han sido construidos durante largo tiempo y dan cuenta de la complejidad de la temática.

Los grupos económicos en América Latina “son significativamente menores que sus contrapartes en otras regiones, son pequeños para los estándares internacionales, pero al mismo tiempo son gigantes en sus economías domésticas” (Schneider 2004). A nivel local tienen características similares: se conforman sobre la base de lazos familiares; son élites señoriales, es decir, grupos que se conformaron desde la colonia; suelen ser empresas subsidiarias<sup>10</sup> organizadas jerárquicamente; tienen una pequeña participación en el PIB nacional, un acceso

limitado a los mercados internacionales, baja tecnología; su producción es diversa, varía entre la exportación de *comodities* y la pequeña manufactura o industrialización, finalmente suelen ser intermediarios de las corporaciones multinacionales.

La frase “la sangre es más espesa que el agua” resulta ser la punta de lanza de las empresas en nuestro continente. Las familias dominan los directorios, poseen la mayoría de las acciones con derecho a voto y mantienen cercanía e incidencia con los gobiernos. En palabras del profesor Sergio Lazzarini,<sup>11</sup> podríamos decir que América Latina vive un capitalismo de lazos. Este capitalismo se asienta en “el uso de relaciones entrelazadas para explotar oportunidades de mercado o para influenciar determinadas decisiones de intereses, esas relaciones pueden ocurrir entre actores privados, gran parte del movimiento corporativo, los gobiernos y demás actores de la esfera pública” (2010). La mayor parte de las empresas son locales, sin embargo, hay algunas que han superado las fronteras. Según *Fortune 500* de 2015, varias empresas latinoamericanas figuran en la lista de las más grandes corporaciones mundiales; como es de suponerse, tienen su origen en los países con economías más fuertes como Brasil, México y Chile. A continuación, el cuadro 5 muestra esta afirmación.

El cuadro demuestra que los grupos emergen en donde tienen ventajas comparativas estáticas.

Si bien es cierto que existen empresas con origen latinoamericano que han logrado superar sus fronteras, sin embargo su producción es proveedora de materias primas –ya sea petróleo, minería, energía o alimentos– lo que indica que se inclinan más por la producción destinada al mercado externo.<sup>12</sup> Ben Ross Schneider piensa que este fenómeno se debe a que las corporaciones latinoamericanas “tienen poca o nula inversión en investigación y desarrollo razón por la que no logran ser más competitivas en el mercado mundial” (2004).

10. El conjunto de empresas subsidiarias suelen ser reconocidas como grupos económicos; algunos autores los denominan también como grupos de poder o de presión.
11. Sergio Lazzarini es uno de los investigadores más fundamentados de Brasil en temas sobre grupos económicos, empresariales y su incidencia en los gobiernos.
12. A partir de la década del 80, la producción de comodities es vista por la comunidad global como innovadora y rentable. Se posicionó de la mano de la revolución verde; este modelo se acentuó en todo el mundo y buscó establecer cuatro elementos constitutivos centrales: 1. Acaparamiento de grandes extensiones de tierra; 2. Siembra de un mismo producto (monocultivo); 3. Masiva utilización de agroquímicos y consumo de agua; 4. Mercantilización de productos agrícolas (mercados internacionales y bolsas de valores, financiarización); 5. Despojo y acumulación de capitales agrícolas. Los gobiernos –progresistas o no– se subieron al tren de los comodities. Con este paradigma vinieron las ideas de crecimiento económico, reducción de pobreza, etcétera. Sin embargo, no fue una salida para el modelo primario exportador; casi tres décadas después, se ve que este modelo únicamente ha logrado “expandir las fronteras agrícolas, reducir la cantidad de tierras arables, alejarse de la soberanía alimentaria y mantener una alta dependencia a los mercados internacionales” (Rubio 2014).

Cuadro 5. Empresas latinoamericanas globalizadas

Empresa	Origen	Año de Fundación	Naturaleza	Fundador	Producción	Puesto en el Ranking
Petrobras	Brasil	1953	Sociedad de economía mixta	Getulio Vargas	Petróleo y derivados	28
Itaú Unibanco Holding	Brasil	2008	Sociedad anónima	Roberto Egidio Setúbal	Servicios bancarios y financieros	112
Banco de Brasil	Brasil	1808	Sociedad de economía mixta	Juan VI de Portugal Irineu Evangelista de Sousa	Servicios bancarios y financieros	126
Banco Bradesco	Brasil	1943	Sociedad anónima	Amador Aguiar	Servicios bancarios y financieros	185
JBS S.A.	Brasil	1953	Sociedad anónima	Jose Batista Sobrinho	Procesado de carnes bovina, porcina, ovina de pollo	202
Vale	Brasil	1942	Sociedad anónima	Estado Brasileño	Minería, logística, energía siderúrgica y petróleo	312
Ultrapar Holdings	Brasil	1937	Sociedad anónima	Ernesto Igel	Energía productos químicos almacenamiento de graneles líquidos	414
Total de empresas brasileñas: 7						
AntarChile S.A	Chile	1989	Sociedad Anónima	Anacleto Angelini,	Forestal pesquera servicios	497
Total de empresas chilenas: 1						
Ecopetrol	Colombia	1951	Empresa pública	Estado colombiano	Petróleo y derivados	346
Total de empresas colombianas: 1						
Pemex	México	1938	Empresa pública	Lázaro Cárdenas del Río	Petróleo y derivados	47
América Móvil	México	2000	Sociedad anónima	Carlos Slim	Telecomunicaciones	155
Comisión Federal de Electricidad	México	1937	Empresa pública	Estado de México	Controlar, generar, transmitir y comercializar energía eléctrica	378
Total de empresas México: 3						
PDVSA	Venezuela	1975	Empresa pública	Estado de Venezuela	Petróleo y derivados	39
Total de empresas Venezuela: 1						

Fuente: Fortune Global 500 2015. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño.

Es notorio que cada uno de los grupos económicos tiene un interés particular, Schneider les atribuye diversas estrategias de acción; algunos grupos económicos prefieren las políticas arancelarias, en razón de que su producción está destinada a la exportación y logran acceder al mercado internacional; por lo tanto, este grupo prioriza las políticas arancelarias, las tasas de cambio favorables, la apertura de mercados y otras políticas de respaldo. Son grupos económicos que acumulan capital en el mercado internacional y están atados a las fluctuaciones financieras especulativas; por ejemplo, si los precios del petróleo bajan, sus ingresos también lo hacen o si los precios de algunos *comodities*<sup>13</sup> suben, sus ingresos también lo harán. Esta dinámica es compleja, pero deja ver que cuando un grupo prioriza el mercado externo no prioriza el mercado interno.

Los grupos económicos que producen para el mercado interno tienen más apego a las preferencias por alcanzar ventajas competitivas, exclusividad de mercados y control de toda la cadena productiva, desde el origen hasta el consumo. Las preferencias empresariales son heterogéneas, dependen de factores como tamaño, propiedad, competencia, rama de producción, mercados etc.

Si bien las dinámicas son distintas, ambos grupos económicos se constituyen como élites de gran influencia económica, política y académica en sus territorios y al final del día resulta hartamente complejo encontrar en nuestros países burguesías nacionales con un proyecto articulado y coherente que construya un Estado-nación.

Para convertirse en grupos con incidencia en sus territorios, ejercen diversas estrategias que varían según las condiciones de cada empresa. Para Schneider, el poder empresarial tiene cuatro canales principales “1. La consulta institucionalizada en el proceso de elaboración de políticas, con frecuencia a través de asociaciones empresariales; 2. El cabildeo ante el Congreso y el Ejecutivo; 3. La financiación de campañas, y 4. El poder estructural como consecuencia de la movilidad internacional de la inversión y el capital” (2004).

Hay que reconocer, empero, que los gobiernos necesitan de las empresas, en particular de las empresas exportadoras, sobre todo para solventar sus déficits en balanza comercial, balanza de pagos y en el ingreso de divisas. Whitehead afirma que “los gobiernos dependen en alto grado del acceso a mercados de capitales internacionales, con el fin de mantener la estabilidad económica dentro

13. Son productos primarios exportadores que se comercializan en los mercados internacionales; sirven para especular en las bolsas de valores internacionales. Pueden ser minerales –como petróleo– o productos agrícolas como maíz (etanol), soja (mayormente transgénica sobre todo en Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil), palma africana, canola, caña de azúcar, brócoli etcétera. Estos productos pueden ser vendidos como alimento humano, alimento animal (comida para reses, pollos, puercos) o como insumos para biocombustibles.

de sus países, la alianza con las empresas por lo tanto se convierte en una alta prioridad política” (2011).

Esta lectura de la realidad compleja nos ofrece una ecuación enmarañada: empresas + gobiernos = control estatal. Estudiar los grupos económicos implica una lectura crítica del modelo de acumulación de un Estado-nación; reconociendo la relación entre las empresas y el Estado se puede llegar a descubrir los lazos entre las élites y los tomadores de decisiones estatales-gubernamentales. Entender su influencia en la dirección de las políticas públicas es un paso esencial. El estudio *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América latina en el siglo XX* es un vivo ejemplo de que un Estado con mayor articulación con las élites tiende a ser más eficaz y alcanzar mayores niveles de desarrollo, “las directas relaciones entre el sector empresarial y el gobierno en Colombia lograron acrecentar un mercado interno y una mayor producción local en comparación a sus países vecinos” (Thorp 1998).

Existe un contrapunto respecto de los grupos económicos: los empresarios sostienen que son una institución poderosa, creadores de fuentes masivas de empleo, forjadores de riqueza y proveedores de bienes y servicios que ayudan a la sociedad en su conjunto; la sociedad civil, los sectores sociales y la académica crítica sostienen que son espacios de dominación cuyo único objetivo es generar ganancias para sus accionistas, al margen de cualquier consecuencia social, ambiental, económica o política de sus actividades. Ambas posiciones, si bien son antagónicas, coinciden en que su influencia es decisiva en la vida de un Estado-nación.

Hay posturas mucho más duras como la de Naomi Klein que afirma que “las corporaciones multinacionales y los grupos económicos locales controlan los Estados, los gobiernos y forman monopolios incoherentes con la realidad de los países sobre todo en temas económicos, sociales y democráticos [...] las empresas son excesivamente materialistas, individualistas nos conducen a una civilización consumista e inhumana” (2005). La tesis de Edward Mason también cabe en el campo de las posturas enérgicas; para este autor, “Los grupos económicos controlan diversas actividades que no se relacionan con la producción ni el mercado, lo que da cuenta de la existencia de espacios de poder privado en manos de hombres cuya autoridad es real; pero cuya responsabilidad es difusa” (1959).

Autores como Whitehead han sugerido que la relación entre Estado y grupos económicos se facilita por el interés común en la organización del territorio nacional en términos modernos. Esto es, ambos comparten el interés en transformar territorios ilegibles en unidades de producción legibles de manera simple en número de recursos, divisiones administrativas para la extracción de dinero y la instalación de actividades productivas. Este sesgo es muy particular

en América Latina; el proceso es impulsado por el poder de las élites y su capacidad para tomar el control y direccionar el país. “Cada proceso de modernización implica una dicotomía construcción-reconstrucción del Estado, a manera de olas de modernización que son conducidas por las élites y la alta burocracia” (Whitehead 2010).

El Estado-nación es un engranaje complejo cuya composición y estructura se articula no solo en torno a intereses de grupos económicos, élites o burguesías. Mazzuca afirma que “el Estado puede ser capturado no sólo por grupos económicos poderosos, sino también por el propio gobierno” (2012).

Su idea de desarrollo se construye según estas tres corrientes de pensamiento. Su fuerza y su permanencia en el poder están en su organización, articulación y estructura; mantienen diversos vínculos entre sí y logra articular a todos los miembros de una élite dominante;<sup>14</sup> lazos de parentesco, intereses comunes, vínculos culturales, etc. Estos lazos o vínculos aseguran a la élite una unidad suficiente de pensamiento y la cohesión propia de grupos característicos de una clase.

¿El Estado latinoamericano es siempre expresión directa del poder de los grupos económicos? La teoría política a la que se hace referencia en este punto evidencia que a lo largo de la vida política de nuestras sociedades los grupos económicos se han configurado como las decisoras del rumbo de los modelos de acumulación de capital, a nivel local y global; su poder ha tenido diferentes formas: unas han sido directas, palpables, reconocidas; otras han sido indirectas, disimuladas, encubiertas; pero, al fin y al cabo, ejercidas. Cada grupo económico tiene su propia complejidad, características, períodos etc. Son quienes terminan construyendo una versión de la historia, Pareto decía que la “Historia es un cementerio de élites” (1985); es decir, es contada a partir de la percepción de los grupos económicos. Si se mira en este sentido a los grupos económicos, se podría decir que, de cierto modo, contribuyen a la acción histórica de una sociedad.

Partir de la premisa de que un grupo económico es una élite *per se* es situarnos en el análisis que impulsó Pareto cuando sostenía que “élite son aquellos que a través de su acumulación material ejercen en forma directa o indirecta un rol de dirección o influencia en el gobierno, la economía y la vida diaria de la población” (1985). Sin embargo, para que puedan mantener su hegemonía es indispensable su circulación. Pasar de una élite a otra en cada ola de moderniza-

14. El Estado es un stock de recursos controlados por distintas élites que no siempre logran acuerdos permanentes; el desacuerdo genera un proceso de sustitución de las élites antiguas (por ejemplo terratenientes) por otras nuevas (industriales). Es decir que durante cada ola de modernización existe una circulación de élites, lo que no implica, necesariamente, un quiebre de sus relaciones.

ción conlleva un equilibrio de poder. Casa adentro del Estado-nación, las élites no pueden eternizarse en el poder ya que se rompe la circulación y, por tanto, el equilibrio del poder.

Los grupos económicos de la mayor parte de los países latinoamericanos se sustentan en la concentración de la tierra; la exportación de materias primas son su principal foco de acumulación de capitales. En la actualidad, la mayor parte de los círculos sociales elitistas de las grandes ciudades del continente siguen estando dominados o fuertemente influenciados por hombres cuyas familias oligárquicas se fundaron en la concentración de tierra como su principal y primitiva fuente de acumulación de riqueza y condición social. Pese a que en algunos países se han dado reformas agrarias, es muy poco lo que los gobiernos de turno han hecho para reducir la influencia de las familias terratenientes.

En algunos países donde la acumulación de capital aún es fuerte en temas agrícolas, varios empresarios industriales invierten en tierra como un medio de resguardo del capital. Warren Buffett, conocido como “Oráculo de Omaha”, en su artículo “Why stocks beat gold and bonds”, publicado en la revista *Forbes* de 2015, sostiene que:

Hoy en día las reservas mundiales de oro son de aproximadamente 170.000 toneladas métricas. Si todo este oro se pone junto, formaría una pila de aproximadamente 68 pies por cada lado. (Se ajusta cómodamente dentro de un campo de béisbol). A 1.750 dólares por onza —el precio del oro, mientras escribo esto— su valor sería de unos \$ 9,6 billones. Lláme a esta pila montón A.

Ahora vamos a crear una pila B que cuesta una cantidad igual. Para ello, podría comprar todas las tierras cultivables de EUA (400 millones de hectáreas con una producción de alrededor de \$ 200 mil millones al año). Después de estas compras, tendríamos US \$ 1 billón de sobra para caminar en torno al dinero. ¿Te imaginas que un inversionista con \$ 9.600 billones de dólares elija la pila A sobre la B?

Cien años después, las tierras de cultivo estarán produciendo comida, sea cual sea la divisa que impere en ese momento. Sin embargo, las 170.000 toneladas métricas de oro no habrán cambiado de tamaño ni habrán producido nada (Buffett 2015).

Las élites invierten en actividades agrícolas el dinero ganado en otras ramas productivas, lo que da cuenta de la existencia de una articulación de capitales, mercancías y parentescos entre comerciantes, banqueros, industriales, entre otras élites con la clase rural superior. Este fenómeno se ha asentado durante décadas en varios países Eduardo Basualdo sostiene que en la Argentina las élites, a pesar de tener una acumulación de capital basada en la industria, terminaban acercándose a la élite tradicional:

a medida que la burguesía empresarial ascendió en escala social, fue absorbida por las viejas clases superiores, estos burgueses perdieron su poder dinámico e, incapaces de

crear una nueva ideología, aceptaron la escala vigente de los prestigios sociales, los valores y sistemas de estratificación de los sectores rurales tradicionales, cuando podían comprar tierra en grandes cantidades, no solo por razones económicas, sino por consideraciones de prestigio y se convertían en ganaderos” (Basualdo 2002).

A su vez, Sofía Correa Sutil afirma que en Chile la “burguesía urbana era un grupo heterogéneo que permanentemente buscaba imitar y conseguir la aceptación de una clase superior sumamente conservadora basada en la propiedad de la tierra” (2004). Otro rasgo distintivo de los grupos económicos en América Latina es la articulación familiar; las élites prefieren las relaciones familiares a las relaciones con personas fuera de este vínculo. Usualmente, los directores o gerentes de las empresas son seleccionados, en mayor medida, según sus vínculos familiares que en función de sus hojas de vida profesionales: “todo el directivo de un grupo económico a menudo es de una misma familia [...] el empresario latinoamericano busca mantener el prestigio familiar, por ello se siente reacio a renunciar al tipo de sociedad de propiedad y gestión familiar” (Seymour 1971).

Para Fernando Henrique Cardoso, un clásico de la teoría de la dependencia, el tema de las élites en América Latina está directamente vinculado con el desarrollo, con los procesos de modernización y con la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Descubrir cuál ha sido su rol, su comportamiento, su evolución y su estructura implica mirar a los grupos económicos como sistemas sociales cerrados. Cardoso piensa que “el avance en los procesos de industrialización de Latinoamérica únicamente es posible por la modernización de la conducta empresarial a nivel de las empresas y la dinamización del sistema económico por la acción de las élites a nivel del Estado-nación” (1970).

La consolidación de un grupo económico en esta región no está sujeta, únicamente, a las condiciones internas del país de origen, sino a factores externos como la tecnología, producción, comercialización, que son monopolizadas por las potencias. Casa adentro, padecen de conflictos con sectores diversos (circulación de élites); su expansión depende tanto de su consolidación cuanto de los incentivos estatales; es decir que “si se estudia a los grupos económicos latinoamericanos sin entender estas complejidades se perdería el sentido integral de su acción” (Schneider 2004).

Consolidarse como grupo económico, entonces, requiere una alta capacidad para politizar sus funciones empresariales, “el empresario típico de los países subdesarrollados no se preocupa únicamente por maximizar sus beneficios empresariales o en expandir su mercado, sino principalmente busca orientar su acción para transformar el conjunto de la sociedad y la economía de su Estado-nación participando activamente en el campo de la política” (Cardoso 1971).

A continuación, se hace un recuento de tres tesis que muestran las diversas relaciones entre los estados latinoamericanos y los grupos económicos nacionales. Se mencionarán estudios concretos en tres países. Las investigaciones han sido publicadas durante la primera década de 2000 por lo que sus datos muestran cierta vigencia. Con la intención de ofrecer una mirada integral de las élites en Latinoamérica, se ha tomado como ejemplo a México de la zona Norte del continente, Perú por estar situado en la zona andina y Chile del Cono Sur. Los casos servirán de base para profundizar el debate del caso ecuatoriano en el punto siguiente.

## México

Roderic Ai Camp, investigador de los estudios mexicanos, abre la puerta a un dinámico debate sobre la relación entre los grupos económicos empresariales con las élites intelectuales, militares, eclesiásticas y políticas de este país; su experiencia de la realidad social mexicana es sumamente profunda. Para este autor, la formación social en México responde a la dirección que toma el Estado-nación en virtud de las dinámicas de los grupos económicos.

“Las élites se involucran en todas y cada una de las ramas de la actividad humana, existen, son personajes reales, concretos, relevantes, influyen en todos los ámbitos económicos, políticos y se configuran como mentores de las generaciones de México” (Camp 2006). Para comprender el funcionamiento interno de la sociedad mexicana, Camp estudia a las élites desde sus orígenes, importancia, vínculos, grupos, redes, influencia en los círculos de poder, reclutamiento y las fuentes de socialización de su ideología.

Su lectura integral nos ofrece una tipología de los grupos latinoamericanos y una articulación con las condiciones concretas de las sociedades globales. Las élites ancladas en México son rotatorias, diversas, complejas. Por un largo período fueron élites unipartidistas pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI); esta élite gobernante —con vínculos empresariales nacionales y extranjeros— controlaba todos los recursos del Estado a través de la fortaleza del poder ejecutivo.

Las élites son personas concretas; varían entre empresarios, políticos, militares, clérigos, intelectuales y más. Cada uno de ellos ostenta una posición o puesto clave en organizaciones importantes; tienen una alta capacidad de decisión, son tomadores de decisiones en los procesos estatales, gozan de una aclamada reputación que les otorga prestigio y poder para incidir en la sociedad y mantienen relaciones estrechas con diversos grupos de actores con poder. Existe una amplia definición de lo que es élite, para Camp élite es “un individuo o un

grupo de individuos que, en virtud de su posición estratégica en agencias de poder, tienen la capacidad de afectar a nivel nacional, de manera constante y sustancial, los resultados en asuntos religiosos, militares, económicos, políticos y de otra índole” (2006).

Otros autores más clásicos sostienen que “una élite del poder se establece en la intersección de tres formaciones sociales: una clase social alta conformada por los ricos, conscientes de su estatus, los directivos de las principales empresas y una amplia red de planeación política formada por fundaciones, institutos de investigación y organismos no partidistas” (Pareto 1985).

No cabe duda de que el papel de las élites es clave para comprender el ejercicio del poder, a decir de Domhoff “la clase gobernante no existiría sin las instituciones y estas están repletas de los valores de las élites” (1969). En México, la élite del poder constituye “jun grupo reducido de personas que son actores individuales dentro de una estructura de poder, las cuales comparten acceso directo e informal a otros actores de la élite en su ámbito de influencia” (Camp 2006). Esta afirmación devela que grupos económicos participan activamente de la administración gubernamental e influyen en las decisiones de políticas para beneficiar a sus propias empresas, Francisco Cruz Jiménez, en su libro *Los juniors del poder*, afirma que “en México existen muchos hijos de empresarios que ocupan altos cargos gubernamentales en los consejos de administración de las principales carteras de Estado” (2014).

Para Fernando Velázquez “el financiamiento de las empresas mexicanas es principalmente bancario, se aproxima a una economía de endeudamiento” (2006), el modelo sugiere que son los bancos quienes controlan a las empresas, los bancos son en sí mismos las empresas más importantes, en México, “los grandes consorcios compraron los principales grupos bancarios después de que el presidente Carlos Salinas (1988-1994) llevó a cabo el drástico programa de privatización bancaria” (Camp 2006), cuando encontramos tal articulación de las élites se tiende a sostener que las decisiones de las élites contribuyen en gran medida a decidir el éxito y la legitimidad tanto del modelo de acumulación cuanto del modelo político.

La incidencia de las élites tiene que ver principalmente con sus vínculos familiares; el 45% de los grupos económicos mexicanos tienen un origen familiar. A continuación, un cuadro de Camp que ejemplifica esta realidad.

Una red de grupos económicos se consolida originalmente por parentesco.<sup>15</sup> Las empresas pasan de generación a generación; los empresarios son —como los

15. El 60% los principales empresarios de México, tiene su origen en una familia de clase alta (Camp 2006).

Cuadro 6. Origen de las redes de la élite del poder entre empresarios

<b>Origen del contacto</b>	<b>Origen conocido (%)</b>
Familiar	45
Consejos de administración gubernamental	37
Sociedad empresarial	7
Carrera	4
Institución educativa	3
Organizaciones civiles	2
Compromisos sociales	2

Fuente: Camp 2006. Elaboración: Carlos Pastor Pazmiño.

llama Cruz– “juniors del poder”. La influencia de las familias en la política de las empresas es fuerte y reconocida por políticos y diseñadores de políticas públicas; ellos saben que:

las familias tienen una mayor capacidad para sostener relaciones de largo plazo y amplias redes para monitorear el comportamiento de los políticos [...] es posible que las preferencias familiares sobre las políticas sean más intensas dado que las fortunas familiares están inextricablemente vinculadas a las empresas familiares, mientras que los funcionarios asalariados pueden cambiarse de firma (Schneider 2004).

Cruz sostiene que los empresarios mexicanos no solamente tiene un origen familiar de clase alta –como lo asegura Camp–, sino que son hijos de empresarios que heredan las empresas ya enrumadas en los mercados, sus hijos se convierten en miembros de la élite del poder empresarial en México.

El cuadro da luces sobre una realidad latinoamericana palpable: un grupo minoritario de familias controla la dirección del Estado-nación. Camp demuestra que menos de 500 individuos controlan un porcentaje abrumador del PIB, “en 1998 diez empresarios controlaban el 15% del PIB del país y representaban 25% de las ventas netas de todas las empresas enlistadas de la Bolsa Mexicana de Valores” (2006).

Esta breve reflexión sobre las élites en México a partir del estudio de Camp, la investigación de Cruz y los datos de Velázquez dan elementos sustanciales para entender que las élites del poder desempeñaron un rol fundamental en la transformación del sistema político, pasando de un modelo semiautoritario liderado por el PRI a una “democracia” electoral en 2001 que se materializa con la victoria de Vicente Fox. Los grupos económicos articulados en diversos espacios elitistas con distintos actores entre empresarios, políticos, intelectuales, ejército, etc. han incidido en las últimas décadas para el beneficio de sí mismos.

## Perú

La estructura institucional del Perú es débil en comparación con México y Chile, razón por la que cito este caso como herramienta para entender lo que sucede en Ecuador en el siguiente punto. Enrique Vásquez Huamán sostiene que los grupos económicos más poderosos del Perú son unidades fuertemente articuladas, administradas mediante consorcios empresariales y nexos familiares, para este autor un grupo económico es “un conjunto de firmas relacionadas por lazos de propiedad y gestión corporativa común, cuyo tamaño de capital y diversificación sectorial de su cartera de inversión le ha permitido alcanzar posiciones prominentes en las esferas políticas y económicas” (2002). A continuación, en el cuadro 7, se detallan los grupos económicos y los períodos que él estudia.

El cuadro demuestra que de 1968 a 1985 hubo una diversidad de alianzas tanto Estado-empresariado cuanto Estado-gobierno; las reformas de política económica se adaptaron a las condiciones internacionales y al direccionamiento de las tecnocracias. Pese a la heterogeneidad de los períodos, los grupos económicos lograron adaptarse y sobrevivir “el sector empresarial consolidó un mecanismo de supervivencia bajo estos contextos inciertos y politizados que no siempre los tomaron en cuenta” (Vásquez Huamán 2002). Cada régimen polí-

Cuadro 7. **Grupos económicos en el Perú**

Período	Presidente	Grupo económico	Familias	Régimen político	Tecnocracias gubernamentales
1968-1985	Juan Francisco Velasco Alvarado	Asociación de exportadores	Berckemeyer Ferrero Ayulo Prado Miró Quezada	Militar	Comité asesor de la Presidencia Instituto Nacional de Planificación Ministerio de Economía y Finanzas Banco Central
TESIS: Los poderes reales son los latifundistas, exportadores, banqueros e inversionistas extranjeros					
1975-1980	Francisco Morales Bermúdez Cerruti	Grupo Cosapi	Barúa Piazzza Silva	Militar	Banco Central Ministerio de Economía
TESIS: Período atrapado por presiones de bancos internacionales y organismos financieros como el FMI, BID, Banco Mundial debido a los mercados mundiales deteriorados y a la crisis de la deuda externa.					
1980-1985	Fernando Belaúnde Terry	Confederación de Instituciones Empresariales Privadas	Romero Bentín Lanatta Nicolini	Democrático	Ministerio de economía encabezado por asesores identificados como “Chicago Boys”
TESIS: Los equipos tecnocráticos miraban a los empresarios como parte de un sistema corrupto que ellos estaban tratando de erradicar con instrumentos de disciplina de mercado. El empresario se quedó al margen de la formulación de la política y económica.					

1985-1990	Alan García	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas  Sociedad Nacional de exportadores	Romero Brenca Nicolini	Democrático	Instituto de Desarrollo del sector informal Conferencia Anual de Ejecutivos Instituto Peruano de Administración de Empresas
TESIS: En este período los grupos económicos se consolidan como actores claves para el desarrollo económico					
1990-2000	Alberto Fujimori	Compañía minera Buenaventura Copper Corporation Textil San Cristóbal Grupo Asarco	Benavides de la Quintana Ralffo Baertl Hochschild Sotomayor Wiese Galsky Vera Gutiérrez Romero Bentín Lanatta Nicolini	Democrático	Consejo Interministerial de Asuntos Económicos-financieros Ministerio de Economía Palacio de Gobierno
TESIS: El Estado buscaría que las firmas empresariales compitieran por clientes en el mercado de bienes, antes que por proteccionismo en el mercado de favores políticos					

Fuente: Vázquez Guamán 2002. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño

tico, ya sea militar o democrático, generó la dicotomía que sostiene Schneider: una construcción-reconstrucción del Estado, el gobierno y por tanto sus objetivos, manejo de recursos, política económica y ejercicio del poder.

Cada uno de los gobiernos impulsó una nueva ola de modernización, las agencias estatales que impulsaban estas políticas se constituyeron como espacios cerrados, y en algunos casos antagónicos al sector privado (sobre todo el período 1980-1985), en consecuencia, no fue posible conformar un proyecto nacional a largo plazo entre Estado y empresarios. La falta de coherencia en cada proceso político se debió a una baja consolidación y organización del Estado, en general, y de las instituciones públicas, en particular. Estas instituciones no poseían la capacidad de articular sus políticas, objetivos ni mecanismos de implementación.

La burocracia fue limitada, en términos de conocimientos técnicos y sobre todo de experiencia en la ejecución de las políticas, los procesos de modernización en muchos casos no superaron la fase inicial de enunciación. Durante el gobierno de García existía la convicción de que “el verdadero poder económico estaba en los líderes de los grupos económicos y no en los presidentes de gerencias empresariales [...] García optó por unir a los 12 grupos económicos más poderosos para armar la agenda de política económica” (Vázquez Huamán 2002).

Las élites que se configuraron en este período son llamadas oligarquías financieras, élites vinculadas a los mercados exteriores, se los conoce también como élites del libre mercado. García impulsó una concertación cerrada, únicamente con los grandes grupos económicos, “esto reflejaba el deseo de ganar el apoyo en los estratos medios y altos para consolidar su éxito personal, no solo como vocero de las masas sino también como un buen negociador con la élite empresarial” (Vázquez Huamán 2002).

El último período estudiado por el autor da cuenta de un complejo sistema político encabezado por el presidente Alberto Fujimori –quien duró una década en el poder– que no provenía de la élite política ni profesional-intelectual ni de la élite económica. Él modificó la relación del Estado con los grupos económicos, disolvió el Congreso, logró una alianza con los militares, aniquiló al grupo guerrillero Sendero Luminoso capturando a su líder Abimael Guzmán, impulsó políticas sociales asistencialistas y retomó la inversión del Estado en los ámbitos privado y público.

La suma de estas políticas le otorgó al régimen un acumulado de confianza y legitimidad en el seno de la sociedad peruana. Este período fue radicalmente distinto a los otros, “los grupos económicos se vieron obligados a diseñar y ejecutar estrategias que realmente mejoren su competitividad” (Vázquez Huamán 2002). El régimen de Fujimori, en su relación gobierno-empresa fue: 1. anti lobby; 2. anti buscadores, 3. predominaba una economía de libre mercado que se imponía por encima de intereses particulares. Durante estos años los grupos económicos lograron sobrevivir a través de fusiones, alianzas y una alta diversificación en sus inversiones y producción.

## Chile

Los grupos económicos en Chile han logrado mantener las riendas del poder en la medida en que lograron mantener un “tupido tejido de negocios comunes y alianzas matrimoniales que reunía a terratenientes, comerciantes de origen colonial, banqueros y mineros enriquecidos” (Correra Sutil 2004). La élite chilena ha logrado diversificar su producción e inversión configurando “una sola élite, unida económicamente, sin fisuras, una élite homogénea que se muestra flexible para vincularse con el capital extranjero [...] posee un carácter centralizado, nacional, de modo que su preeminencia no es disputada por élites regionales” (2004).

Chile goza de un amplio abanico de grupos económicos poderosos con intereses en casi todas las ramas de la economía, conducidos por familias que participan también del campo político en partidos de derecha; las élites en este país

Cuadro 8. Grupos económicos chilenos

Grupo económico	Representante	Actividad económica	Lazos familiares	Participación política	Observaciones
Alessandrini	Arturo Alessandrini Jorge Alessandrini Eduardo Alessandrini	Diversificada	Matte-Larraín	Abogado Director de la facultad de derecho Presidente de la república Presidente de la compañía manufacturera de papeles y cartones Presidente de la república Parlamentario de 1937-1965	Dos de sus representantes fueron presidentes de la república y el tercero estuvo de diputado durante 28 años
Yarur-Said-Grace	Francisco Bulnes Correa	Tierra, finanzas, minería	Abogado del grupo estadounidense-se Grace	Presidente del partido liberal Diputado Miembro de la corte suprema Senador	Pertenecía a la élite decimonónica
Edwards-Eastman	Agustín Edwards Budge Agustín Edwards Eastman	Medios de comunicación	El manejo del <i>Mercurio</i> siempre ha estado en manos de la familia Edwards desde su fundación en 1827	Propietario del <i>Mercurio</i>	Portavoz de la derecha chilena
Matte-Larraín-Vial	Arturo Matte Larraín Benjamin Matte Larraín	Tierra y fianzas	Rosa Ester Alessandrini (esposa) Yerno del dos veces presidente Arturo Alessandrini Palma Cuñado del presidente Jorge Alessandrini	Ministro de hacienda Senador Candidato a presidente de los partidos de derecha Dirigente del partido liberal Ministro de agricultura y de hacienda	Su fuerza era diversificada y con una alta participación en los gobiernos
Claro-Matte-Vial	Arturo Matte	Diversificada	Braun-Menéndez Helfman Simonetti Hochschild	Ídem	Núcleo de familias capitalistas más antiguo y poderoso del país con vínculos con casi todas las élites y una producción diversificada en todas las ramas económicas.

Fuente: Correa Sutil 2004. Elaboración: Carlos Pástor Pazmiño

son organizadoras y promotoras de ideología conservadora y derechista. En el cuadro 8, se detallan los grupos económicos más relevantes de la investigación de la autora.

El cuadro anterior muestra que los grupos económicos en Chile mantienen lazos económicos y de parentesco entre sí, su relación es armónica y estratégica. Esta lectura evidencia que la burguesía industrial manufacturera, la banca y las élites terratenientes se articulan en una sola élite económica y política que trabaja en un modelo de acumulación común. Correa Sutil afirma que durante el siglo XX “el país contaba con una élite sin fisuras, cohesionada, vinculada por intereses económicos y lazos familiares que integraban todas las ramas de la economía controlando propiedad, gestión y su poder se extendía más allá del ámbito de los negocios, pues mantenían fuertes vínculos con partidos políticos”. Con el fin de fortalecer su tesis, la autora recurre a una amplia bibliografía, investigaciones de doctorantes de universidades norteamericanas como Lynda Ewen, Richard Ratcliff y el tradicional estudio de Ricardo Lagos, entre otros.

Estos estudios encajan en la afirmación tan reiterada de que las principales sociedades anónimas y bancos en Chile se fundamentan por el control de lazos consanguíneos, intereses económicos y vínculos políticos con partidos como el Conservador, el Liberal y, en menor medida, con el Partido Radical. La identidad de élite se enfoca en resguardar sus capitales, enfrentar al movimiento sindical e influir en el Estado a través de asociaciones empresariales.

La unión de las élites hace ver que existían acuerdos sobre temas claves como 1. rol del Estado en la política económica; 2. tasas de tributación y motivaciones empresariales; 3. control sobre el movimiento sindical.

El cuadro muestra que el vínculo entre economía y política es directo; las élites recurren a partidos políticos y mecanismos electorales con el afán de lograr el control del Congreso y del Ejecutivo, y direccionar la política económica a su favor. Correa Sutil deja claro que únicamente con la crisis de 1929 se logró modificar el sistema económico chileno en la medida en que se empezó a cuestionar la democracia liberal y el capitalismo ejercido por las élites.

De lo anterior se deduce que en Chile las élites no consolidan su poder únicamente en torno al control de los medios de producción, sino también en función del dominio ideológico que se da desde distintos aspectos cotidianos. El *Mercurio*, por ejemplo, es un medio de comunicación que afirma su condición de élite en su narrativa. Su manejo editorial tiene un interés de clase y de familia (Edwards), a pesar de presentarse como objetivo e informativo, redactado por profesionales de la comunicación y afines. Su objetivo consiste en construir y forjar opinión pública y profetizar las ventajas del capitalismo. El ejercicio del

poder chileno ha logrado mantener equilibrio entre los tomadores de decisiones, los lazos familiares y empresariales; ha logrado, además, mantener una visión de Estado-nación arraigada en las tradiciones. Finalmente, el Estado puede ser visto como neutral, como agencia que conduce al desarrollo, pero no deja de ser un proyecto de las élites familiares que mantiene las estructuras de dominación.

Las reflexiones en este punto nos demuestran que en los casos descritos – México, Perú y Chile– las élites emergen como grupos familiares; su producción e inversión es diversificada y gozan de una alta participación en el espacio político. Esto afirma lo planteado por Schneider

los líderes empresariales están bien representados en los gobiernos y con frecuencia son incluidos en comités asesores, los cuales pueden jugar roles cruciales en la definición de políticas. La estructura formal de los sistemas políticos –sistemas presidenciales con representaciones proporcionales en los parlamentos– incrementa aún más el poder empresarial, en la medida en que los legisladores individuales con frecuencia son puestos en la mira para negociar acuerdos legislativos (2004).

Todo grupo económico es manejado, en última instancia, por un actor determinado que se convierte en el tomador de decisiones sobre el rumbo de la empresa; cada decisión tomada implica un consenso o una disputa de interés, casa adentro de los grupos económicos, en el territorio y en relación con el Estado-nación. Cada institución está sujeta a los límites que le impone la estructura.

Para tomar una decisión de producción o inversión, las élites toman en cuenta cuatro elementos que direccionan sus inversiones: 1. factores internacionales: contempla la libertad de la élites para experimentar las tendencias productivas a nivel global, posee el convencimiento de que alcanzar la modernización es positivo para sus interés y para los de la nación. 2. Modelos de modernidad en boga: opciones que se van construyendo y legitimando a escalas productivas, rentistas y especulativas que generan una idea afianzada del desarrollo. 3. Composición de los grupos específicos: conjunto de técnicos, expertos, con un proyecto de país que tiene la capacidad de llevar a cabo la ola de modernización, y 4. Grupos de subalternos considerados como objetos a ser modernizados, mano de obra barata y poco capacitada.

De acuerdo con estas características,

los procesos de construcción de Estado son producto de la inversión de las élites en la creación de capacidades estatales, lo cual a su vez causa la expansión del empleo público, y por lo tanto de una burocracia potencialmente capaz de inmiscuirse en los negocios de las élites. Esto es, las élites ceden un poder que les pertenece a favor del Estado, pero bajo la condición de que ese nuevo poder administrativo central les produzca a las élites beneficios (económicos y políticos) concretos” (Andrade 2015).

Finalmente, este punto nos demuestra que las élites en América Latina se han ido configurando desde la Colonia; son élites señoriales, lo que implica que a su alrededor se acumule poder en torno a la acumulación de tierra, constituyendo una élite terrateniente con una notable incidencia política; su forma de producción poco tecnificada no es una preocupación para ellos, ya que “los terratenientes podían obtener un ingreso elevado sin intensificar la producción” (Thorp 1998), a mayor concentración de tierra mayor prestigio social y mayor incidencia política. En algunos casos, los intereses de los empresarios urbanos coinciden con los de las élites rurales –como lo vimos con claridad en el estudio de Chile– por lo que acuerdan estrategias comunes que se entrelazan y ejecutan desde el Estado-nación.

Finalmente, para modificar la estructura del sistema y plantear un modelo alternativo viable es indispensable consolidar una reforma agraria integral. El primer paso es reconocer que sin redistribución de la tierra es imposible un cambio agrario. Sin agua, sin semillas, sin tecnología, sin canales de comercialización no es posible superar la pobreza rural y, menos aún, disminuir la descampeñización. Únicamente será posible consolidar una reforma agraria con la unidad de los subalternos, nunca desde las élites, ya que estas se dirigen, únicamente, en dirección de los mercados internacionales.

## Referencias bibliográficas

- Andrade, Pablo. 2015. *Déjà vu: La economía política del retorno de la ISI en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).
- Arrighi, Giovanni, y Beverly J. Silver. 1999. *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Minnesota: Akal.
- Arrighi, Geovanni. 2007. *Adam Smith en Pekín: Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.
- Basualdo, Eduardo M. 2002. *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Borón, Atilio. 2001. “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”. En José Seoane y Emilio Taddei, *Resistencias mundiales: De Sattle a Porto Alegre*. Buenos Aires: CLACSO.
- Buffett, Warren. 2015. “Why stocks beat gold and bonds”. Forbes.
- Camp, Roderic Ai. 2006. *Las élites del poder en México*. México DF: Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando H. 1971. “Las élites empresariales en América Latina”. En Seymour Martin Lipset y Aldo E. Solari, comp., *Élites y desarrollo en América Latina*: 105-24. Buenos Aires: Paidós.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1970. *Teoría da dependência ou análise concretas de situações de dependência*. Santiago: CEPAL.

- Correa Sutil, Sofía. 2004. *Con las riendas del poder, la derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Sudamericana.
- Cruz Jiménez, Francisco. 2014. *Los juniors del poder*. México DF: Planeta Mexicana.
- Dallanegra Pedraza, Luis. 2011. "Perspectiva de las relaciones internacionales sobre el futuro del capitalismo y el orden mundial". En Leopoldo Augusto González Aguayo, coord., *Los principales autores de las escuelas de la geopolítica en el mundo*, 127-212. México DF: Gernika.
- Domhoff, G. William. 1969. *¿Quién gobierna Estados Unidos?* México DF: Siglo XXI.
- Forbes. 2015. "The World's Billionaires Ranking". *Forbes*.
- Foro Económico Mundial. 2014. *Informe. Resoluciones de la asamblea anual*. Davos: Foro Económico Mundial.
- Kindleberger, Charles P., y Robert Z Aliber. 2012. *Manías, pánicos y cracs: Historia de las crisis financieras*. Ariel Economía.
- Klein, Naomi. 2005. *No logo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lazzarini, Sérgio G. 2010. *Capitalismo de laços*. Sao Paulo: Elsevier.
- Mason, Edward S. 1959. *The Corporation in Modern Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mazzuca, Sebastian L. 2012. "Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado". *Ciencia Política. Universidad Católica de Chile*, 32, No. 3: 545-61.
- Pareto, Vilfredo. 1985. *La transformación de la democracia*. Río Negro: Edersa.
- Rubio, Blanca. 2014. *El dominio del hambre*. México DF: Universidad Autónoma de Chapingo / Universidad Autónoma Zacatecas.
- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Seymour, Martin Lipset. 1971. "Élites, educación y función empresarial en América Latina". En Seymour Martin Lipset y Aldo E. Solari, comp., *Élites y desarrollo en América Latina*, 15-70. Buenos Aires: Paidós.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: Una mirada económica de América Latina en el siglo XX*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vázquez Huamán, Enrique. 2002. *Estrategias del poder: Grupos económicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Velázquez Vadillo, Fernando. 2006. *El financiamiento bancario de las empresas industriales en México*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Azcapotzalco.
- Whitehead, Laurence. 2010. *Latin America. A New Interpretation*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

# Reforma agrária no Brasil: Questões teóricas e políticas de um governo em disputa

*Bernardo Mançano Fernandes*

## Introdução

**E**ste artigo trata do tema da reforma agrária no Brasil e em especial no governo Dilma. O fato deste governo ter apresentado o pior resultado do número de assentamentos dos últimos vinte anos sugere a pergunta: por que os movimentos camponeses continuam apoiando Dilma? Para responder a esta questão, analisamos o tema procurando atualizar o debate sobre a reforma agrária no Brasil. No momento em que escrevo este texto, estamos iniciando o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff e as expectativas em geral são as piores desde 2003, quando começou a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na presidência da República. Estamos vivendo o esgotamento das políticas pós-neoliberais? Há saídas fora das políticas neoliberais? Discutimos estas e outras questões para contribuir com a compreensão da atualidade da reforma agrária.

O conceito de reforma agrária está em questão. A via brasileira para realizar a reforma agrária está sendo executada em um processo de longo prazo. Não é uma reforma agrária abrupta, mas uma reforma agrária em frações, determinada pela correlação de forças. Por essa razão o conceito clássico de reforma agrária não explica a experiência brasileira. A reforma agrária atual não é somente uma luta contra o latifúndio, agora é também uma luta contra o agronegócio. O latifúndio impede o campesinato de se territorializar, o agronegócio o destrói. E as forças de direita que defendem o latifúndio e o agronegócio está sempre pronta para o golpe quando entendem que este sistema está ameaçado. Mas, esta leitura está longe de um consenso desde o paradigma da questão agrária, território imaterial em que se encontram os pesquisadores favoráveis a reforma agrária. De outro lado, no paradigma do capitalismo agrário a reforma agrária não é mais tema de interesse. É um tema descartado.

Utilizo os paradigmas da questão agrária e o paradigma do capitalismo agrária para mostrar as diferentes leituras sobre as conflitualidades que geram

disputas territoriais e por modelos de desenvolvimento e utilizo os conceitos de campesinato e de agricultura familiar com iguais, porque são o mesmo sujeito, como analisei em Fernandes (2014).

Este artigo está organizado em quatro partes. Começamos discutindo as forças políticas que se organizaram no Brasil após o primeiro governo da Nova República: o neoliberalismo e o pós-neoliberalismo. Passamos para a análise da indissociabilidade entre luta pela terra e reforma agrária e na terceira parte discutimos as frações das políticas de reforma agrária de Sarney a Lula chegando ao fim com os resultados da reforma agrária no governo Dilma, que embora péssimos, o governo não perdeu o apoio dos movimentos camponeses.

### **Neoliberalismo e pós-neoliberalismo: conflitualidades e disputas**

Nesta parte do artigo analisamos dados das lutas e negociações que promovem a reforma agrária no Brasil, com destaque para os três primeiros anos do primeiro governo Dilma, ou seja, os anos de 2011 a 2013. Nesta análise, utilizamos dados do Banco de dados da luta pela terra (DATALUTA), que reúne e sistematiza dados de ocupações, assentamentos, movimentos socioterritoriais, manifestações e estrutura fundiária. Estes dados podem ser encontrados no Relatório DATALUTA Brasil 2014, que contém dados até 2013. Os dados de 2014 estão sendo conferidos e sistematizados para a elaboração do Relatório DATALUTA 2015 a ser publicado no segundo semestre. As fontes para ocupações, movimentos socioterritoriais e manifestação são a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Rede DATALUTA e a Ouvidoria Agrária Nacional. As fontes para assentamentos e estrutura fundiária são o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A partir dos gráficos de ocupações e assentamentos podemos observar os números de ocupações e de famílias assentadas nos períodos de governo e relacionar com suas respectivas conjunturas agrárias. Por conjuntura agrária refiro-me às condições objetivas da correlação de forças entre movimentos socioterritoriais, governo federal, governos estaduais e municipais, os latifundiários e as corporações capitalistas nacionais e multinacionais. Esta correlação de forças pode ser analisada por meio dos confrontos entre estes sujeitos que criam a conflitualidade, compreendida pelas disputas territoriais e por modelos de desenvolvimento. A conflitualidade é, além dos conflitos por terra, o confronto que coloca frente a frente relações sociais não capitalistas e capitalistas que disputam terras, territórios, modelos de desenvolvimento, a sociedade em geral e os governos.

O modelo hegemônico de desenvolvimento da agricultura é o agronegócio, baseado no trabalho assalariado, em grandes corporações, na produção monocultora em grande escala para exportação. Este modelo é defendido pelas corporações, pela maior parte da sociedade em geral e pelos governos. O agronegócio procura subordinar permanentemente o campesinato ou agricultor familiar, mas estes têm procurado construir outro modelo de desenvolvimento baseado no trabalho familiar, associativo ou cooperativo, em projetos próprios de educação, em mercados institucionais para diminuir o grau de manipulação pelo modelo capitalista. Consideramos que estes dois modelos são inconciliáveis, o que explica os permanentes confrontos, conflitos e conflitualidades que formam a conjuntura agrária e transforma a questão agrária de tempos em tempos.

O fracasso da experiência socialista do século XX, o fim da União Soviética, a mudança da China para o capitalismo, as políticas de reajuste estrutural neoliberais, a criação de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), em escala internacional, e de instituições nacionais voltadas para o rearranjo das organizações capitalistas e minimização do Estado fortaleceram ainda mais o modelo hegemônico, de modo que as organizações não capitalistas foram ainda mais subordinadas. Estas são mudanças políticas que não podem ser desconsideradas nas análises da questão agrária. As políticas neoliberais foram adotadas nos programas de governo de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso que trataram de adequar o País aos ajustes estruturais com a privatização de empresas estatais e de parte dos serviços públicos, como educação, saúde e segurança, além da malfadada flexibilização do trabalho. É neste contexto que, no Brasil, o agronegócio expande sua forma unindo os sistemas: agrícola, pecuário, industrial, mercantil, financeiro, tecnológico e ideológico, apresentando-se como o único conjunto de sistemas com possibilidades reais de desenvolvimento. Um exemplo do sistema ideológico do agronegócio é o Movimento Sou Agro (ABMR&A), que pode ser melhor compreendido no trabalho de Bruno, s.d. No quadro 1, observa-se as corporações e organizações que formam o Movimento.

**Quadro 1. Corporações e organizações que formam o Movimento Sou Agro**

ANDEF – Associação Nacional de Defesa Vegetal
Aprosojas – Associação Brasileira dos Produtores de Soja
Bracelpa – Associação Brasileira de Celulose e Papel
Bunge
Cargill
Vale
UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar

ABRAPA – Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio
ABCZ – Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
Monsanto
Accenture
Sindirações – Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal
ABMR&A – Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócios
inpEV – Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias
Nestle

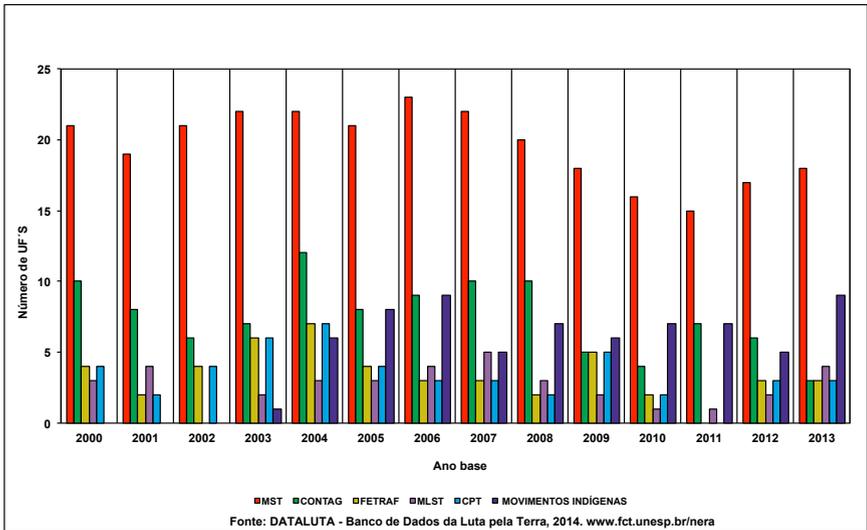
Fonte: <<http://www.unica.com.br/noticia/855075992036979688/movimento-sou-agro-lanca-campanha-e-sera-por-centoE2-por-cento80-por-cento9Cdivisor-de-aguas-por-centoE2-por-cento80-por-cento9D-para-comunicacao/>>.

Os governos neoliberais intensificaram a repressão aos movimentos camponeses na luta pela reforma agrária. Esta repressão é resultado das conflitualidades entre os movimentos, o latifúndio, o agronegócio e o próprio governo que defende a hegemonia. O governo Collor promoveu uma das mais intensas perseguições aos membros do MST, o governo Fernando Henrique Cardoso, na sua primeira gestão, pressionado pelas ocupações de terra, promoveu o segundo maior número de criação de assentamentos, todavia, na segunda gestão, criou uma medida provisória para criminalizar as ocupações de terra. A exceção foi o governo Itamar Franco, o primeiro presidente da República a receber a coordenação do MST no dia 2 de fevereiro de 1993 (Mançano Fernandes 2011). Esta repressão foi minimizada com a eleição do governo Lula –que Sader (2003) denominou de pós-neoliberal– porque de um lado as políticas neoliberais demonstravam seus fracassos, e de outro o governo Lula “optou por uma programa de saída do neoliberalismo baseado na aliança do capital produtivo contra o especulativo” (185) que, entre outros, tinha como objetivos “o incentivo à pequena e média empresa, ao mercado interno de consumo popular, à expansão da produção alimentícia, pelo apoio à reforma agrária, para poder avançar no plano social” (187). Uma política estrutural a considerar é a redistribuição de renda por meio do Bolsa Família. Embora o governo Lula tenha praticado diversas políticas de desenvolvimento para a agricultura camponesa, estas não foram suficientes para diminuir os níveis de subalternidade do campesinato ao agronegócio e tampouco para realizar uma reforma agrária plena. A diferença entre os governos neoliberais e pós-neoliberais na relação com os movimentos camponeses está na intensidade e intencionalidade de políticas públicas. Os neoliberais dirigem suas políticas para o sistema capitalista. Os pósneoliberais idem, mas aceitam a criação de políticas fora do sistema capitalista.

## Luta pela terra e reforma agrária

O Movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST), a Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura (CONTAG), a Federação dos trabalhadores da agricultura familiar (FETRAF), o Movimento de libertação dos sem terra (MLST), a Comissão pastoral da terra (CPT) e os movimentos indígenas são os principais protagonistas da luta pela terra e pelo território, contra o latifúndio e contra o agronegócio, como pode ser observado no Relatório DATA-LUTA (2014) e demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 1. Brasil - número de unidades da federação-uf, onde os movimentos socioterritoriais realizaram ocupações no período 2000-2013



A negação desta conflitualidade impede qualquer análise da questão agrária brasileira. A maior parte dos intelectuais do Paradigma do capitalismo agrário (PCA) não considera a conflitualidade em suas análises, por compreendê-la como baderna com o objetivo de impedir o desenvolvimento do agronegócio. Esta é uma diferença estrutural quando comparado com o Paradigma da questão agrária (PQA) que tem a conflitualidade como ponto de partida em suas análises. Além dessa diferença analítica, enquanto o PQA considera agronegócio e campesinato como diferentes modelos de desenvolvimento, o PCA considera o agronegócio como totalidade e o campesinato ou agricultura familiar como residuais, como por exemplo o trabalho de Alves e Rocha (2010).

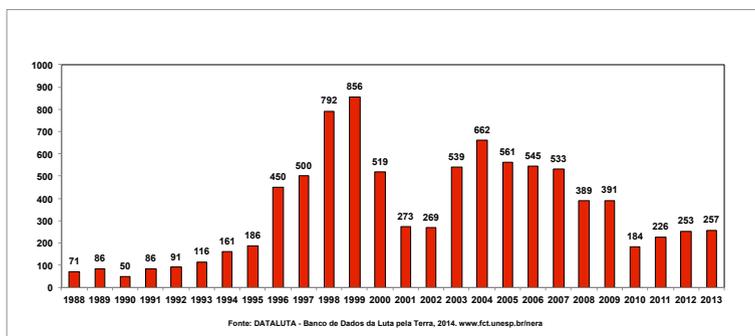
As análises que faremos a seguir tem como ponto de partida o debate paradigmático entre PQA e PCA. Estes modelos interpretativos da realidade agrária são conflitantes o que exige o diálogo permanente por meio da correlação de forças que gera a conflitualidade manifestada pelas disputas por terra, território, modelos de desenvolvimento e políticas públicas. O diálogo não é impossível como declarou Martins, 2000, ao contrário é necessário para evitar a subordinação do campesinato ao agronegócio. O diálogo não significa a diminuição da conflitualidade, mas sim a condição de abrir um campo de possibilidades para negociação entre os sujeitos políticos. Um dos principais pontos desse diálogo é o reconhecimento pelo agronegócio de que não é a totalidade, mas sim e tão somente um dos modelos de desenvolvimento da agricultura. Se por meio da condição de hegemonia o agronegócio quer deter exclusividade, enfrentará forças contra-hegemônicas que questionam esta condição totalitária. Todavia, os ideólogos do agronegócio têm conseguido convencer a maior parte dos governos e da sociedade em geral de que são o único modelo possível para o desenvolvimento da agricultura.

São estes os parâmetros que utilizaremos para analisar o governo Dilma e faremos analisando brevemente seus antecessores. Por agora, vamos analisar alguns dados do Relatório DATALUTA 2014 para entendermos melhor os resultados da reforma agrária no governo Dilma. A aceitação pelos governos em geral de que o agronegócio é o modelo de desenvolvimento e que o campesinato ou agricultura familiar é residual tem sido a principal razão pela qual nenhum governo recente realizou a reforma agrária para a desconcentração fundiária. Os governos mais antigos, pré década de 1950, estavam intimamente ligados aos latifundiários, o que também impediu a reforma agrária. Os governos militares possibilitaram o processo de formação do agronegócio e criaram o Estatuto da Terra com a falsa promessa de fazer a reforma agrária. A questão agora é que latifundiários, agronegócio e governos se uniram em defesa do modelo hegemônico, baseado também na concentração fundiária. Portanto, não será dos atuais governos ou do agronegócio que sairá uma política de reforma agrária que possibilite a emancipação do campesinato. Nesta conjuntura a reforma agrária não é uma política que se faz numa canetada só, como afirmou Lula. Ela é uma disputa territorial e por modelos de desenvolvimento e para ser efetivada será necessário romper a hegemonia do agronegócio.

A reforma agrária brasileira tem sido resultado da correlação de forças entre movimentos socioterritoriais, governos, latifúndios e agronegócio. E nesta correlação ela é impulsionada pelas ocupações que são a principal forma de acesso à terra (Fernandes 2000). Isto pode ser facilmente observado nos gráficos 2, 3, 4 e 5 ao fazermos a correlação entre número de ocupações e de famí-

lias para o período 1988-2013, e número de assentamentos e número de famílias assentadas para o período de 1979-2013. Os dados de ocupações de terra começaram a ser registrados pela Comissão pastoral da terra em 1985, mas só temos dados sistematizados de 1988 a 2013. Os dados de assentamentos podem ser sistematizados desde a década de 1950, todavia sistematizamos desde 1979, quando começa o processo de formação e territorialização do MST, que tem sido responsável por mais da metade do número de ocupações e famílias. Para uma leitura da distribuição regional dos dados de ocupações e de assentamentos observe as tabelas 1 e 2. Estes gráficos e tabelas demonstram a indissociabilidade entre luta pela terra e reforma agrária. Atenção, trabalhamos apenas com o número de assentamentos efetivamente criados, de modo que nossos dados podem ser diferentes de outros dados que também incluíram os assentamentos com data de obtenção da terra. Ou seja são áreas obtidas pra criação de assentamentos, mas que ainda não foram efetivamente criados.

**Gráfico 2. Brasil, número de ocupações, 1988-2013**



**Gráfico 3. Brasil, número de famílias em ocupações, 1988-2013**

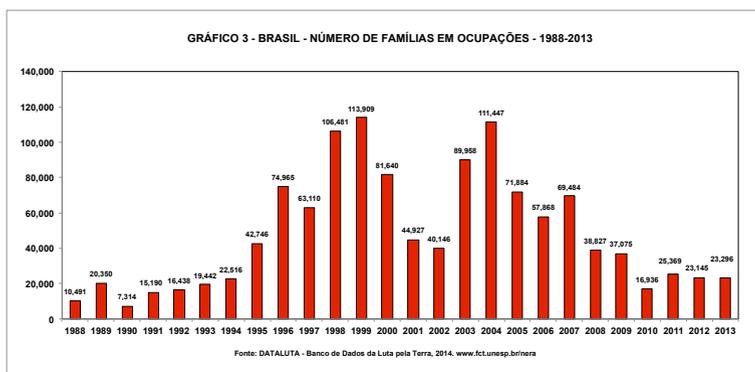


Gráfico 4. Brasil, número de assentamentos rurais, assentamentos criados, 1985-2013

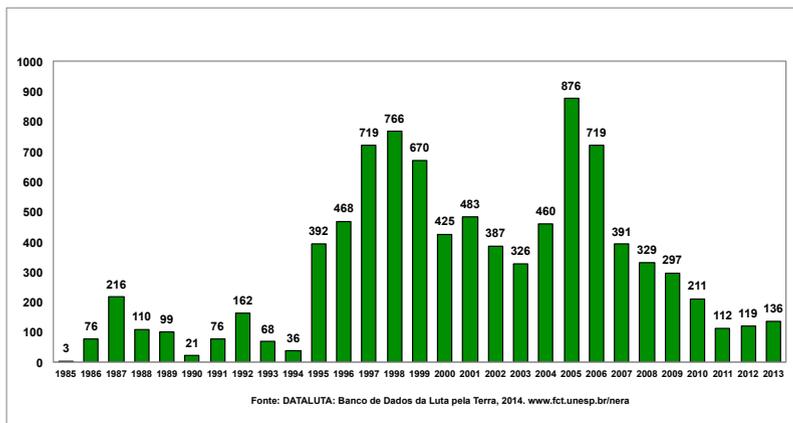
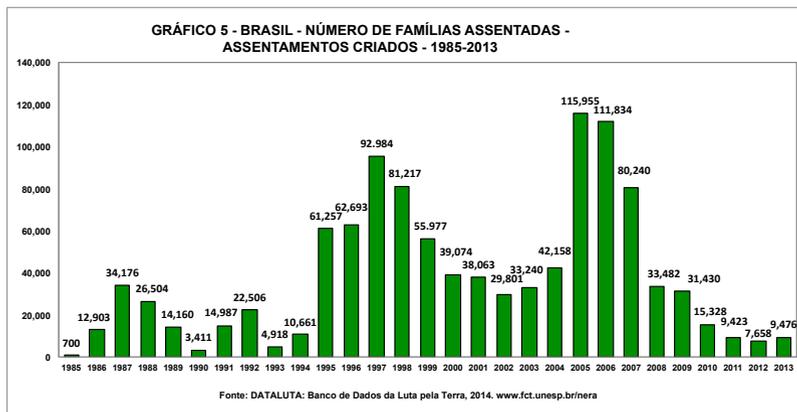


Gráfico 5. Brasil, número de famílias assentadas - assentamentos criados, 1985-2013



## Reforma agrária em pedaços

Observando os gráficos de ocupações e assentamentos, nota-se que em dois últimos anos do governo José Sarney (1988 e 1989), em três anos de governo Fernando Collor (1990, 1991 e 1992) e em dois anos de governo Itamar Franco (1993 e 1994), portanto em um período de sete anos, foram realizadas 661 ocupações, com uma média de 94 ocupações com 15.963 famílias/ano. Neste mesmo período foram realizados 572 assentamentos com média 13.878 famílias assentadas/ano. Embora, no começo do governo Sarney tenha sido elaborado o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, este fracassou, atingindo somen-

Tabela 1. Brasil, número de ocupações e de famílias por estado e macrorregiões 1988-2013

TABELA 1 - BRASIL - NÚMERO DE OCUPAÇÕES E DE FAMÍLIAS POR ESTADO E MACRORREGIÕES 1988-2013				
REGIÃO/UF	Nº OCUPAÇÕES	%	Nº FAMÍLIAS	%
<b>NORTE</b>	<b>850</b>	<b>9,40</b>	<b>113.462</b>	<b>9,11</b>
AC	35	0,39	3.128	0,25
AM	11	0,12	2.886	0,23
AP	2	0,02	120	0,01
PA	559	6,18	83.960	6,74
RO	124	1,37	14.628	1,17
RR	12	0,13	1.471	0,12
TO	107	0,13	7.269	0,58
<b>NORDESTE</b>	<b>3.441</b>	<b>38,04</b>	<b>458.816</b>	<b>36,85</b>
AL	597	6,60	67.248	5,40
BA	706	7,80	109.043	8,76
CE	118	1,30	13.554	1,09
MA	117	1,29	18.875	1,52
PB	203	2,24	22.674	1,82
PE	1.331	14,71	170.440	13,69
PI	78	0,86	10.046	0,81
RN	132	1,46	18.667	1,50
SE	159	1,76	28.269	2,27
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1.248</b>	<b>13,80</b>	<b>198.733</b>	<b>15,96</b>
DF	51	0,56	8.838	0,71
GO	424	4,69	57.723	4,64
MS	611	6,75	91.827	7,38
MT	162	1,79	40.345	3,24
<b>SUDESTE</b>	<b>2.394</b>	<b>26,46</b>	<b>299.898</b>	<b>24,09</b>
ES	102	1,13	13.285	1,07
MG	699	7,73	69.601	5,59
RJ	101	1,12	13.875	1,11
SP	1.492	16,49	203.137	16,32
<b>SUL</b>	<b>1.113</b>	<b>12,30</b>	<b>174.045</b>	<b>13,98</b>
PR	691	7,64	87.628	7,04
RS	240	2,65	62.094	4,99
SC	182	2,01	24.323	1,95
<b>BRASIL</b>	<b>9.046</b>	<b>100</b>	<b>1.244.954</b>	<b>100</b>

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

te 6% de seus objetivos. Então, o que explica a forte mudança nos dados dos governos Sarney, Collor e Itamar para o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A territorialização do MST na década de 1990 foi uma das razões propulsoras que levaram ao aumento dos assentamentos (Fernandes 2000). Nesta década, o MST se territorializou por todo o País, organizando-se em todas as macrorregiões, realizando ocupações e impulsionando outros movimentos socioterritoriais na luta pela terra. O relatório DATALUTA Brasil 2014 mostra que há 123 movimentos socioterritoriais no Brasil, mas em média somente 26 atuam todos os anos.

Tabela 2. Brasil, número de assentamentos rurais, 1979-2013

TABELA 2 - BRASIL - NÚMERO DE ASSENTAMENTOS RURAIS - 1979-2013						
Região/UF	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
<b>NORTE</b>	<b>2,104</b>	<b>22.9</b>	<b>489,337</b>	<b>44.8</b>	<b>60,982,408</b>	<b>74.6</b>
AC	154	1.7	28,467	2.6	5,190,767	6.4
AM	142	1.5	69,745	6.4	27,365,648	33.5
AP	45	0.5	17,759	1.6	2,191,447	2.7
PA	1,104	12.0	283,341	25.9	19,918,926	24.4
RO	209	2.3	42,016	3.8	3,606,046	4.4
RR	67	0.7	22,215	2.0	1,445,927	1.8
TO	383	4.2	25,794	2.4	1,263,647	1.5
<b>NORDESTE</b>	<b>4,200</b>	<b>45.7</b>	<b>346,944</b>	<b>31.7</b>	<b>10,309,591</b>	<b>12.6</b>
AL	175	1.9	14,201	1.3	112,116	0.1
BA	689	7.5	55,098	5.0	2,041,733	2.5
CE	450	4.9	25,651	2.3	910,794	1.1
MA	989	10.8	136,791	12.5	4,329,698	5.3
PB	302	3.3	14,740	1.3	284,464	0.3
PE	591	6.4	34,968	3.2	550,248	0.7
PI	494	5.4	34,211	3.1	1,380,180	1.7
RN	295	3.2	20,683	1.9	518,432	0.6
SE	215	2.3	10,601	1.0	181,926	0.2
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1,239</b>	<b>13.5</b>	<b>162,835</b>	<b>14.9</b>	<b>8,034,542</b>	<b>9.8</b>
DF	14	0.2	1,010	0.1	8,186	0.0
GO	444	4.8	25,578	2.3	1,064,368	1.3
MS	205	2.2	32,239	2.9	717,237	0.9
MT	576	6.3	104,008	9.5	6,244,751	7.6
<b>SUDESTE</b>	<b>831</b>	<b>9.0</b>	<b>54,275</b>	<b>5.0</b>	<b>1,553,998</b>	<b>1.9</b>
ES	95	1.0	4,667	0.4	52,052	0.1
MG	402	4.4	24,540	2.2	1,035,970	1.3
RJ	68	0.7	6,692	0.6	123,042	0.2
SP	266	2.9	18,376	1.7	342,934	0.4
<b>SUL</b>	<b>821</b>	<b>8.9</b>	<b>39,680</b>	<b>3.6</b>	<b>819,054</b>	<b>1.0</b>
PR	323	3.5	20,079	1.8	425,778	0.5
RS	337	3.7	13,617	1.2	289,230	0.4
SC	161	1.8	5,984	0.5	104,046	0.1
<b>BRASIL</b>	<b>9,195</b>	<b>100</b>	<b>1,093,071</b>	<b>100</b>	<b>81,699,593</b>	<b>100</b>

Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

Outra razão propulsora, foi a determinação do governo FHC em realizar o que depois denominou ser a “maior reforma agrária do mundo”. O primeiro governo FHC (1995-1998) foi o segundo maior em criação de assentamentos: foram 2.345 assentamentos com 300.654 famílias numa média de 75.164 por ano. De fato, comparando com os três governos anteriores, que no período de sete anos assentaram tão somente 97.147 famílias, FHC criou por ano quase o que Sarney, Collor e Itamar fizeram em sete anos. Mas esta realidade não existiria sem o histórico das ocupações de terra. Como também não existiria sem o processo de espacialização das ocupações que cresciam em todo o país. Nos quatro anos do primeiro governo FHC, foram realizadas 1.928 ocupações com a par-

ticipação de 287.302 famílias. Os dados mostram que FHC conseguiu assentar mais famílias do que o número de famílias mobilizadas nas ocupações de terra. Esta foi a razão pela qual o governo FHC dava por encerrada a política de reforma agrária (204-10). Desde então, intelectuais do PCA têm argumentado que a reforma agrária já foi feita e que o número de agricultores que existem no Brasil é mais que suficiente.

Foi com o discurso que de que a reforma agrária havia sido realizada que no segundo governo FHC, a tendência mudou e os resultados declinaram. Foram criados 1965 assentamentos com 163.348 famílias assentadas. O declínio dos números de assentamentos e famílias não foi acompanhado pelo número ocupações e famílias. Neste mesmo período, foram realizadas 1.917 ocupações com 280.622 famílias. O primeiro ano do segundo governo FHC (1999) foi quando ocorreu o maior número de ocupações e de famílias da história do Brasil. Em 2000, o número de ocupações começou a diminuir e em maio de 2001, o governo FHC publicou uma medida provisória de criminalização das ocupações. A medida provisória 2109-52, de 24 de maio de 2001, criminaliza as pessoas que ocupam terra e privilegia os latifundiários com a condição da não desapropriação por dois anos, no caso de uma ocupação e por quatro anos, quando houver reincidência. As ocupações de terra eram acompanhadas com rigor pelo governo e as liminares de reintegração de posse e despejo das famílias ocupantes eram expedidas em menos de vinte e quatro horas, que resultava na maior parte das vezes na prisão das lideranças, de modo que nos anos 2001 e 2002 as ocupações despencaram. Estava encerrada “a maior reforma agrária do mundo”.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 reanimou a luta pela terra, já que em suas diversas campanhas políticas, Lula prometera realizar a reforma agrária. Em 2003, primeiro ano de seu governo, as ocupações retomaram os patamares do primeiro governo FHC. Em quatro anos, foram 2.307 ocupações, em média de 577 ocupações por ano, sendo este o governo em que se realizou o maior número de ocupações. Também foi o maior número de famílias em ocupações, sendo 331.157 mil famílias. Nestes quatro anos, o governo Lula criou 2.381 assentamentos com 303.187 famílias. A “maior reforma agrária do mundo” de FHC fora superada. A tese de que não haveria mais necessidade de continuar com a reforma agrária havia caído por terra, literalmente.

No primeiro ano do governo Lula foram organizadas duas equipes para elaborar o Segundo plano nacional de reforma agrária. Uma equipe, coordenada por Plínio de Arruda Sampaio, considerava todas as formas de obtenção de terras: desapropriação, regularização, permuta, compra e venda e tinha como meta assentar um milhão de famílias nos anos 2004-2007. A equipe do ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Miguel Soldatelli Rosseto apresentou

como meta assentar 400 mil famílias, financiar a aquisição de terras para 130 mil famílias e regularizar as terras de 500 mil famílias, no período de 2003-2006 (Fernandes 2013). A proposta da equipe do ministro, denominada de Paz, produção e qualidade de vida no meio rural foi a vencedora e o governo Lula, nas suas duas gestões (2003-2006 e 2007-2010) assentou 463.667 famílias. Metade do que estava previsto para quatro anos foi realizado em oito anos. A regularização fundiária respondeu por 74% da área dos assentamentos, a desapropriação representou 11%, o restante ficou com outras modalidades de obtenção de terras como compra e reconhecimento. O primeiro e o segundo planos nacionais de reforma agrária não tiveram suas metas executadas, o que explica o fato da luta pela terra e pela reforma agrária continuarem na pauta política.

A indissociabilidade entre luta pela terra e reforma agrária pode ser melhor apreendida na relação ocupação –assentamento nos gráficos que mostram que uma tendência acompanha a outra–. Todavia, não é possível fazer uma relação absoluta entre número de ocupações e famílias e número de assentamentos e famílias por um conjunto de razões. As famílias ficam acampadas por vários anos e os assentamentos demoram outros tantos anos para serem criados numa negociação interminável. Os gráficos mostram uma tendência inquestionável: em geral, o crescimento do número de ocupações e famílias é acompanhado do crescimento do número de assentamentos e famílias assentadas. O mesmo ocorre com a diminuição do número de ocupações e famílias é acompanhado pela diminuição do número de assentamentos e famílias assentadas. Portanto, a reforma agrária brasileira segue os passos das ocupações de terra. As respostas dos governos é resultado das amplas negociações, pressões e manifestações nos movimentos socioterritoriais.

A reforma agrária brasileira está sendo realizada há pelo menos quatro décadas, como demonstrado em nossas análises. Esta compreensão é resultado dos parâmetros que selecionamos, ou seja compreender a reforma agrária a partir da conflitualidade, como processo de luta e de disputas territoriais e de modelos de desenvolvimento. Há outras leituras sobre a reforma agrária brasileira que analisam o governo Lula como um exemplo de contrarreforma agrária, como em Oliveira (2010), ou como aumento das desigualdades sociais no campo, como em Carvalho (2014). Estas leituras utilizam parâmetros distintos que interpretam o processo de luta pela reforma agrária em diferentes direções, por exemplo: os assentamentos criados, que compreendem mais de oitenta milhões de hectares onde foram assentadas mais de um milhão de famílias, não tiveram impacto na concentração fundiária, de modo que o índice de Gini permanece inalterado. A baixa renda dos assentados, a falta de infraestrutura das áreas reformadas e o acesso parcial às políticas públicas, como demonstrado em Fernandes, Welch

e Gonçalves (2014), também são referências para defender a contrarreforma agrária. Não há dúvidas que a postura dos governos tem sido de contrarreforma agrária, afinal estão vinculados diretamente aos interesses do agronegócio. Mas, as ocupações e a luta na terra são exemplos da luta pela reforma agrária e pela reprodução territorial do campesinato brasileiro. O grande desafio, tanto das famílias que conquistaram suas terras e territórios, quanto das famílias em ocupações, vinculadas aos seus respectivos movimentos socioterritoriais, é fazer avançar a reforma agrária.

## **A reforma agrária no governo Dilma**

É diante deste quadro, que analisamos os três primeiros anos do governo Dilma e os cenários possíveis da reeleição. Em uma primeira leitura dos dados de 2014, para conferir que em seu quarto ano, o governo Dilma manteve a tendência de queda. Nos anos 2011, 2012 e 2013, foram criados 367 assentamentos com 26.557 famílias. Este resultado representa apenas 36% do número de assentamentos e 15% do número de famílias do que Lula fez em seu segundo governo, quando as ocupações seguiram a tendência de queda começada em 2004, por causa do aumento dos índices de emprego, do Bolsa Família e da melhoria da economia brasileira. Ao compararmos os gráficos de ocupações e de assentamentos do primeiro governo FHC com o primeiro do governo Lula e com os três primeiros anos do primeiro governo Dilma, observa-se a tendência de crescimento e refluxo em diferentes proporções e causas. Nos três primeiros anos do governo Dilma, foram realizadas 736 ocupações com 71.810 famílias, seguindo a tendência de queda. Nas duas gestões dos governos FHC e Lula a tendência foi de crescimento nas primeiras gestões e de refluxo nas segundas gestões, com proporções e causas distintas. No governo FHC o refluxo foi resultado da repressão por meio da medida provisória de criminalização da ocupações e no governo Lula pela política de distribuição de renda. No momento em que escrevemos este artigo, estamos no começo do segundo governo Dilma e a conjuntura política é muito diferente. O Brasil enfrenta uma crise econômica, além de escândalos de corrupção, que ameaçaram a reeleição do segundo mandato de Dilma.

Em 2010, o discurso da candidata Dilma Rousseff com relação à reforma agrária era que seria necessário investir mais nos assentamentos criados do que criar novos assentamentos. Sob o tema de qualidade nos assentamentos, criou o Terra Forte, Programa de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária, que atendeu parcialmente as famílias assentadas. Desde o governo Lula, a criação de políticas públicas como o Programa de aquisição de alimentos (PAA) e o Programa nacional de alimentação escolar (PNAE) tem contribuí-

do para a melhoria de renda dos assentados que ainda continua bem abaixo da renda dos trabalhadores urbanos. Sem a melhoria da renda e da infraestrutura, os movimentos e os governos terão dificuldades para realizar a reforma agrária. Há tempos a reforma agrária deixou de ser uma política de distribuição de terras para se tornar uma política de desenvolvimento territorial. A importância estratégica da agricultura camponesa ou familiar para o desenvolvimento do país, para garantir a soberania alimentar exige a continuidade da reforma agrária ao mesmo tempo em que é essencial a realização de políticas voltadas para a industrialização, mercados, tecnologia, crédito, infraestrutura, educação, saúde, moradia e outras políticas territoriais.

Desde 1994, o Partido dos trabalhadores (PT) e o Partido da social democracia brasileira (PSDB) têm disputado as eleições presidenciais, sendo que em 1994 e 1998, o PSDB saiu vitorioso e em 2002, 2006, 2010 e 2014 o PT foi vitorioso. Estes dois partidos fizeram alianças com agronegócio recebendo apoio de corporações e de deputados e senadores ruralistas, o que os impedem de fazer a reforma agrária defendida pelos movimentos camponeses, mas que fizeram a reforma agrária que a correlação de força permitiu. A reforma agrária de FHC, a reforma agrária de Lula e a reforma agrária de Dilma são resultados das ocupações, negociações e de diversas outras formas de pressão exercidas pelos movimentos socioterritoriais. E estas reforma agrárias não são projetos de governos, nem dos movimentos, são de fato, a reforma agrária possível que as relações de poderes permitiram. Tem sido sempre uma reforma agrária inacabada, feita aos pedaços, em pequenas frações, que as lutas populares possibilitaram conquistar. Mesmo com estes resultados, parte dos movimentos camponeses apoiaram a reeleição de Dilma, como o MST.

Nas eleições de 2014, Dilma ganhou por 51,65% dos votos ou 54'483.045 a 48,35% ou 50'993.533 de Aécio Neves. Diante da ameaça da retomada das políticas neoliberais com a volta do PSDB ao poder, várias forças de esquerda decidiram apoiar a reeleição de Dilma, entre elas o MST. O apoio dos movimentos camponeses é parte da correlação de forças que começou a mudar com a eleição do segundo mandato de Dilma. Parte da direita começou a se movimentar contra o governo Dilma, no início de 2015, fazendo com que –mais uma vez– as forças de esquerda saíssem às ruas para defender o governo Dilma. Formou-se um novo cenário na correlação de forças, que pode levar o governo Dilma mais à esquerda, o que poderia ampliar as possibilidades de avançar na reforma agrária. Ou, para recuperar o apoio da direita, o governo podem diminuir ainda mais a intensidade de criação de assentamentos. Em nome da governabilidade, Dilma deverá seguir o caminho do ajuste político definido pela correlação de forças. As políticas pós-neoliberais ou neodesenvolvimentista de crescimento iniciadas

por Lula e continuadas por Dilma estão em crise. A economia parou de crescer e o governo Dilma ameaça cortar recursos das políticas de redistribuição de renda, correndo o risco de perder uma das principais diferenças com as políticas neoliberais. E pior, as esquerdas não conseguiram elaborar outro projeto de desenvolvimento.

Em seu segundo governo, Dilma nomeou para o Ministério da Agricultura uma severa defensora do latifúndio e do agronegócio. Este é um mal indicador para a reforma agrária em pedaços que vem ocorrendo. O Ministério do Desenvolvimento Agrário continua com uma posição secundária, mas mantém uma postura de defesa da reforma agrária. Para uma breve comparação dos anos 2013-2014 foram disponibilizados 159 bilhões para a agricultura, sendo 21 bilhões de reais para o Plano Safra da Agricultura Familiar e 138 bilhões de reais com o Plano agrícola e pecuário, destinado ao agronegócio (Ministério da Agricultura 2013; Ministério do Desenvolvimento Agrário 2013). Somente 13% dos créditos são destinados para a agricultura familiar camponesa que de acordo com o Censo agropecuário de 2006 (IBGE 2009) produz 38% do valor bruto da produção, enquanto o agronegócio controla 87% dos créditos produzindo 62% do valor bruto da produção. Essa desproporcionalidade impede a melhoria de renda da maior parte da população rural. O que é repassado em abundância para o agronegócio falta para a agricultura camponesa.

Frente a esta conjuntura, há uma certeza, a reforma agrária continuará sendo feita aos pedaços, porque as ocupações de terra continuaram pressionando os governos para a democratização do acesso à terra. O capitalismo produz constantemente um exército de reserva, de onde formam-se assalariados e camponeses nas lutas por emprego e por terra. No século XXI, a população que luta pela terra e por reforma agrária é mais urbana que rural, mostrando que o campesinato que contribuiu em décadas passadas com o trabalho nas áreas urbanas, agora é formado por aquilo que formou.

## **Conclusão**

Demonstramos deste artigo que a reforma agrária como políticas de governo fracassaram e que a luta que faz a reforma agrária. Observando os gráficos apresentados, nota-se momentos de crescimento e de refluxo. O acompanhamento da realidade nos permite aprender se o segundo governo Dilma será de crescimento ou de refluxo. A tendência observada não oferece boas expectativas. O governo Dilma começou com a tese de que é preciso qualificar os assentamentos antes de fazer mais. Esta tese pode se sustentar com a economia em crescimento, mas se os salários baixarem e o desemprego aumentar, as ocupações de terra aumentarão.

O desafio das esquerdas é construir uma política de desenvolvimento, dando sequência às políticas pós-neoliberais ou em uma política anticapitalista. A questão é que estas forças não tem conseguido ir além. O desafio dos movimentos camponeses é construir um plano de desenvolvimento para enfrentarem o modelo do agronegócio, aos qual estão subordinados. As experiências com políticas públicas dos governos Lula e Dilma, como o PAA, PNAE e Terra Forte são referencias para luta por soberania alimentar.

O campesinato, no seu fazer-se do dia-a-dia, continua resistindo para ser o que ele é, ele resiste para não ser assalariado ou capitalista. Ele resiste porque não pode existir em outro sistema que não seja o seu próprio. Foi assim desde o princípio da história da humanidade e assim prossegue.

## Referencias bibliográficas

- Alves, Eliseu, y Daniela de Paulo Rocha. 2010. “Ganhar tempo é possível?”. Em José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho e Zander Navarro, *A agricultura brasileira: Desempenho, desafios e perspectivas*: 185-212; 275-90. Brasília: IPEA.
- Associação Brasileira de Marketing Rural & Agronegócio (ABMR&A). <<http://souagro.com.br/sou-agro/movimento/>>.
- Bruno, Regina. s. d. “Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio”. <[http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/14023\\_movimento-sou-agro-texto-regina-bruno-gt16-anpocs.pdf](http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/14023_movimento-sou-agro-texto-regina-bruno-gt16-anpocs.pdf)>.
- Carvalho, Horácio Martins. 2014. “A contra reforma agrária e o aumento das desigualdades sociais no campo”. <<http://alainet.org/active/76144>>.
- Banco de Dados da Luta pela Terra (DATALUTA). *Relatório Brasil*. 2012. Núcleo de Estudos Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA). <<http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos.php>>.
- Fernandes, Bernardo Mançano. 2000. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- 2011. “Itamar Franco foi o primeiro a receber o MST”. *O Globo*. <<http://oglobo.globo.com/politica/bernardo-mancano-fernandes-itamar-franco-foi-primeiro-receber-mst-2716132>>.
- 2013. “A reforma agrária que Lula fez e a que pode ser feita”. Em Emir Sader, org. *10 anos de governos pó-neoliberais no Brasil*, 191-206. São Paulo: Boitempo / Flacso Brasil.
- 2014. “Cuando la agricultura familiar es campesina”. Em Francisco Hidalgo, François Houtart, Pilar Lizárraga, edit. *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*. Quito: IAEN.
- Fernandes, Bernardo Mançano, Clifford Andrew Welch, e Elienai Constatino Gonçalves. 2014. *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2009. “Agricultura familiar: primeiros resultados. Brasil, Grandes regiões e unidades da federação”. Em *Censo*

- Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Martins, José de Souza. 1999. “Reforma agrária o impossível diálogo sobre a História possível”. Revista *Tempo Social* 11, No. 2: 97-128. São Paulo.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2013. “Plano agrícola e pecuária-rio 2013-2014”. Mapa. Brasília.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2013. “Plano safra da agricultura familiar 2013-2014”. Brasília: MDA.
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino. 2010. “A questão agrária no Brasil: não reforma e contra-reforma agrária no governo Lula”. Em *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Sader, Emir. 2003. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo.
- União da Indústria de Cana de Açúcar (UNICA) “Movimento Sou Agro lança campanha e será “divisor de águas” para comunicação”. <<http://www.unica.com.br/noticia/855075992036979688/movimento-sou-agro-lanca-campanha-e-sera-por-centoE2-por-cento80-por-cento9Cdivisor-de-aguas-por-centoE2-por-cento80-por-cento9D-para-comunicacao/>>.



# Las agriculturas familiares campesinas e indígenas como base de una reforma agraria popular en Ecuador

*François Houtart*

**E**n julio de 2015 se organizó una jornada sobre “Agriculturas campesinas e indígenas” en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Este tema, esencial para la vida económica, social y cultural del Ecuador, fue abordado con muchos actores sociales de diferentes niveles, desde campesinos e indígenas implicados a la base, hasta responsables de varios ministerios, empezando con el MAGAP, asambleístas, miembros de movimientos indígenas y campesinos, miembros de ONG y de la academia. Muchos puntos de vista pudieron expresarse.

Este capítulo retoma lo esencial de las conclusiones del seminario del IAEN y extractos de la introducción del mismo evento.

La introducción al seminario la hizo el profesor Olivier de Schutter de la Universidad Católica de Lovaina, relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación durante 8 años, quien reiteró la importancia de la Agricultura Familiar Campesina para asegurar las diferentes funciones de la agricultura; insistió sobre las diferencias que existen en el Ecuador, entre orientaciones constitucionales renovadoras en el dominio y las políticas reales influidas por otras lógicas.

Durante todo el proceso de análisis y de elaboración de propuestas, se manifestó un sentido de la urgencia de soluciones. Evidentemente, esta iniciativa del IAEN no es ni la primera, ni la única. Se pueden recordar los trabajos de Luciano Martínez (2002), los estudios del SIPAE, los seminarios del MAGAP, las propuestas de la Red Agraria, de las cooperativas agrícolas, la plataforma por la reforma agraria integral y popular de la CLOC-Vía campesina, La vía campesina y otras organizaciones, y las numerosas iniciativas de agricultura orgánica y comunitaria que existen en el país.

Hay urgencia porque vivimos un deterioro acelerado de la sociedad rural del Ecuador y un peligro para la soberanía alimentaria. La historia enseña que es muy difícil reconstruir una agricultura campesina cuando fue eliminada. Los casos de Venezuela, donde la agricultura fue destruida por la renta petrolera, y de Cuba, que sufrió siglos de monocultivo de azúcar, lo demuestran.

## **Los modelos de agricultura en el mundo actual**

Hoy en día tenemos dos tipos de organización de la agricultura en el mundo, con mucha diversidad interna, que se afrontan desde el desarrollo del capitalismo como forma dominante de la actividad productiva y como paradigma del conjunto del modo de vida de la humanidad (Francisco Hidalgo, François Houtart y Pilar Lizárraga 2014; François Houtart y Wen Tiejung 2012. Eso repercute también en Ecuador.

### **El modelo de agricultura industrial, como nueva frontera para el capital**

Este tipo de agricultura alcanzó en el Ecuador un importante grado de concentración durante los últimos años, y ocasionó considerables daños ambientales y sociales, considerados como “externalidades”, una característica del sistema capitalista.

Se puede añadir también que la producción de monocultivos ha dado lugar al uso masivo de productos químicos y a la introducción de organismos genéticamente modificados. Todo esto ha sido asociado con un modelo productivista de la agricultura, legitimado por las crecientes necesidades humanas, ignorando los efectos a largo plazo y dirigido, en realidad, por una economía basada sobre la absorción de la plusvalía por el capital. A nivel mundial, las inversiones privadas aumentaron en el mundo de manera espectacular: de US \$ 600 millones en los años 90, pasaron a cerca de US \$ 3.000 millones en el período 2005-2007 (Unctad 2009).

Durante los últimos años, el acaparamiento de tierras (*land grabbing*) fue el resultado de la transformación de la agricultura en una fuente de acumulación del capital; también resultó ser una nueva frontera de acumulación capitalista en tiempos de crisis. Eso significó la expropiación, bajo varios estatutos jurídicos, de entre 30 y 40 millones de hectáreas –20 millones en África– (Delcourt 2011). Se trata de un proceso similar a la acumulación primitiva por desposesión como lo escribe David Harvey. Por otra parte, la liberalización de los intercambios provocó una explosión de los transportes marítimos (22.000 barcos de alto tone-

laje atraviesan los océanos cada día) y aéreos, grandes consumidores de materia prima y emisores de gases envenenados. La gran producción de trigo o de arroz, hasta de flores, contribuye casi al desequilibrio económico y ambiental. La racionalidad inmediata del capital se transforma finalmente en una irracionalidad económica global.

Aprovechándose de la liberalización de las políticas agrícolas y de los intercambios agrícolas internacionales, la agricultura agro-exportadora con asalariados, disponiendo de grandes capitales, de créditos y del apoyo de los gobiernos, está ganando terreno cada día y cuotas de mercado en detrimento de las agriculturas familiares que carecen de capitales, de créditos y de apoyo. Por lo tanto, aumenta la pobreza campesina (casi 2,8 mil millones de campesinos; de los cuales 1,4 mil millones son trabajadores agrícolas activos), el éxodo y el desempleo.

En términos de productividad inmediata, este modelo es evidentemente mucho más eficaz que la agricultura campesina o indígena, pero a largo plazo la conclusión es opuesta. Es enorme el paso de las “externalidades”; es decir, los daños ambientales: destrucción de la biodiversidad, contaminación de los suelos y de las aguas, y sociales: concentración del poder económico y de las tierras; expulsión de los campesinos (en el mundo, 50 millones de campesinos por año son expulsados); urbanización salvaje; proletarización, sumisión y marginación de los campesinos e indígenas.

El origen lejano de este tipo de desarrollo se encuentra en un planteamiento filosófico: una concepción lineal del progreso sin fin, gracias a la ciencia y a la tecnología, en un planeta inagotable. Esto, aplicado a la agricultura, se llamó la Revolución verde.

Dentro de esta visión de la modernidad, la agricultura campesina fue particularmente desprestigiada. Aparece atrasada, arcaica y poco productiva. Por eso hemos asistido durante los últimos 40 años a una aceleración de su destrucción, en la que han intervenido muchos factores. El uso de la tierra para actividades agrícolas ha disminuido ante la rápida urbanización, la prospección petrolera, las minas, los grandes trabajos de infraestructura (carreteras, empresas hidroeléctricas) y la industrialización. El proceso se acelera en el Sur, pero es importante en el Norte. El Ecuador no escapó a esta lógica. La ausencia de un censo agrícola, desde hace más de 15 años, impide medir la dimensión del problema.

La segunda causa es la lógica de los principios económicos del capitalismo. En esta visión, el capital es el motor de la economía, y desarrollo significa la acumulación del capital. Partiendo de esto, el papel central que tiene el índice de ganancia conduce a la especulación. Así, el capital financiero ha jugado un papel

fundamental en la crisis de la alimentación de 2007 y 2008. La concentración de capital en el campo de la agricultura deviene en monopolios. La agricultura se convierte en una nueva frontera del capitalismo, especialmente con la caída de la rentabilidad del capital productivo y la crisis del capital financiero. Esta orientación fue también el resultado de las políticas promovidas durante veinte años por las instituciones financieras internacionales, que proponían la extensión del monocultivo para la exportación, con la complicidad de gobiernos neoliberales, dentro de las perspectivas neoliberales.

En Ecuador, la política económica desde el año 2008 se definió como pos-neoliberal y hubo grandes esfuerzos para restaurar el papel de Estado en el dominio social: inversiones públicas; desarrollo de los sectores de la salud y la educación; políticas sociales de aumento de acceso al seguro social y al crédito; políticas de hechos contra la pobreza; nueva fiscalidad, etc. Sin embargo, la nueva orientación política afectó poco las políticas agrarias. La importancia de los monocultivos para producir bienes de exportación, capaces de producir ingresos para el Estado ha sido subrayada y la nueva matriz productiva incluye este desarrollo como un componente esencial. Inevitablemente, eso afectó a la agricultura campesina e indígena y, poco a poco, a la soberanía alimentaria.

Evidentemente, en todo el mundo hubo movimientos de resistencia campesina contra la dominación de la lógica capitalista en la agricultura, y los hay ahora. Estos abordan también otras dimensiones, además de la defensa de la tierra. Los campesinos protestan en contra de: la deforestación; las represas que inundan millares de hectáreas de selva y de tierras de cultivo; la contaminación del agua por actividades extractivas o industriales; el monopolio de la producción de semillas; los transgénicos; la privatización de las selvas. Sus luchas son más radicales cuando se trata de la supervivencia.

También, centros académicos de agronomía y ciencias sociales manifiestan una creciente toma de conciencia sobre este problema y están proponiendo soluciones alternativas.

Hemos visto que en Ecuador, las leyes de agua y el proyecto de ley de tierras, a pesar de algunas ventajas para los pequeños agricultores, tienen varias disposiciones que favorecen los monocultivos de exportación. Una enmienda constitucional implica la posibilidad de adoptar los organismos genéticamente modificados (OGM) para aumentar la productividad.

La cuestión pendiente es saber si existen condiciones satisfactorias de producción para la exportación y para la producción de monocultivos. Para la primera interrogante la respuesta es bastante simple. Si se respeta el principio del valor de uso como primera meta de toda producción, no hay objeción a un in-

tercambio de productos entre regiones; pueden complementar las necesidades. No es aceptable la exportación de productos agrícolas a otras partes del mundo donde pueden cultivarlos, aprovechando de las ventajas comparativas; es decir, las diferencias de salarios o de normas ambientales.

Para los monocultivos, Marcel Mazoyer, historiador de la agricultura mundial, describe de la manera siguiente las condiciones de su justificación:

un monocultivo de exportación, que no prive al campesinado local de los recursos naturales (tierra, agua, etcétera), financieros o humanos limitados, útiles en el corto o mediano plazo a este campesinado; que no produzca productos que compitan con la producción campesina local; que no contamine, aparece como no perjudicial a nivel local. Incluso puede parecer útil, cuando ofrece muchos puestos de trabajo socialmente aceptables. Pero en general esto es muy, muy raro.

Pero, en cualquier caso, el hecho es que los empleos asalariados creados así son alienantes y menos deseables socialmente que el mismo número de puestos de trabajo procedentes de la promoción de la agricultura familiar. Además, los monocultivos anuales rara vez son buenos para la conservación de la fertilidad y, ciertamente, son peores que la poli-producción familiar y esta producción exportable a precios bajos (debido al bajo precio de la tierra y de los salarios locales) toma necesariamente el lugar, en un mercado internacional limitado (por la falta de poder adquisitivo de 3 mil millones de pobres), de una producción familiar igual en otra parte del mundo (donde la tierra y el trabajo están, aunque por poco, mejor pagados). La poca riqueza producida localmente desemboca en más pobreza en otras partes.

Aprovechándose de la liberalización de las políticas agrícolas y de los intercambios agrícolas internacionales, la agricultura agro-exportadora –con asalariados, disponiendo de grandes capitales, de créditos y del apoyo de los gobiernos– está ganando terreno y cuotas de mercado cada día en detrimento de las agriculturas familiares que carecen de capitales, de créditos y de apoyo. Por lo tanto, aumenta la pobreza campesina masiva, el éxodo, el desempleo y la pobreza en el mundo.

### **El modelo de agricultura familiar campesina**

El término agricultura campesina ha sido discutido desde hace varias décadas en el mundo entero (IAEN 2013; Houtart y Tiejun 2012). Algunos prefieren hablar de agricultura familiar o de agricultura de pequeña dimensión. Se puede opinar de varias maneras, pero lo esencial es el contraste entre una agricultura organizada de manera “industrial”, en función de la lógica del capital, y una pro-

ducción orientada por campesinos autónomos con una perspectiva holística de la actividad agrícola (incluyendo el respeto a la naturaleza, la producción orgánica, la salvaguardia del paisaje, etc.); en otras palabras, una agricultura orientada por el valor de uso en contraposición a una actividad agraria basada sobre el valor de cambio.

La agricultura indígena se corresponde de manera específica con estos criterios, añadiendo un patrimonio de saberes ancestrales, –formas comunitarias de producción, comercialización y servicios, rituales– y ofrece un sentido holístico a la actividad agrícola y una cosmovisión que implica una relación íntima con la madre-Tierra (pachamama).

## **Las funciones de la agricultura y el papel de cada modelo**

Los dos modelos deben ser evaluados en función de las tres funciones de la agricultura: nutrir a la población; contribuir a la regeneración de la madre-Tierra; promover el bienestar de la población rural.

Para la primera función, nutrir a la población, debemos recordar que en Ecuador, el 60% de la alimentación proviene de esta forma de explotación agraria, sea en forma de auto-consumo o de acceso a los circuitos cortos o largos del mercado. Un mejoramiento en las condiciones de producción y en la comercialización podría fortalecer o incrementar esta proporción. Al nivel mundial, el problema de la alimentación no es una cuestión de escasez, ni de imposibilidad de producir la alimentación necesaria, sino de existencia de la pobreza que impide que millones de personas compren alimentos suficientes o los produzcan en condiciones normales; otro problema es la especulación sobre los bienes de alimentación, debido a la financiación de la economía mundial.

Por otro lado, la producción intensiva en monocultivos puede, a corto plazo, producir cantidades de alimentos con una productividad hasta 500 o 1000 veces más alta que la agricultura campesina o indígena, pero con consecuencias ambientales y sociales muy graves a medio y largo plazo. Puede asegurar la suficiencia alimentaria, pero destruye la soberanía alimentaria, creando dependencias, especialmente en el Sur, hacia economías dominadas por el gran capital y el valor de cambio. Provoca también una pérdida de la diversidad y de la calidad de la alimentación y provoca fenómenos masivos de enfermedades debidas a la manera de producir (cáncer, por ejemplo) o al consumo irracional (obesidad).

La agricultura de pequeños y medianos campesinos tiene la posibilidad de conservar la diversidad y la calidad de los productos y de nutrir las poblaciones a condición de tener las condiciones económicas, sociales y culturales adecua-

das, lo que no sucede en la mayoría de los países. Eso hace concluir que este tipo de agricultura no es capaz de responder adecuadamente a la primera función.

Para la segunda función, contribuir a la regeneración de la madre-tierra frente a la agresión de las actividades humanas, el balance de la agricultura industrial es totalmente negativo. No solamente no contribuye a cumplir con esta función, sino que es parte del problema, por la destrucción de la biodiversidad, la extensión de la ganadería, la utilización de técnicas productivas destructoras de los suelos, el consumo irracional del agua y por el uso de productos químicos contaminantes.

El tipo de producción agrícola familiar campesina e indígena permite respeto a la naturaleza y a sus leyes esenciales, conservación de los ecosistemas, reparación de los daños que producen los monocultivos; en breve, contribuir a la tarea de regenerar la vida de la tierra y restablecer el equilibrio climático. Varias de las experiencias nuevas son de tipo orgánico y favorecen la agroecología.

La tercera función es el bienestar económico, social y cultural de todos los que trabajan en la agricultura. El primer modelo reduce el empleo rural; proletariza a una parte de los campesinos, generalmente con condiciones de salarios y de trabajo pésimas; somete a su lógica a los pequeños productores con contratos severos; obliga a los agricultores tradicionales a emigrar a las ciudades o fuera del país, y contribuye a marginar a las pequeñas entidades de producción agropecuaria, familiares e indígenas.

Al contrario, una reforma agraria integral y popular que no se limite a una distribución de las tierras, sino que con una visión holística reorganice el conjunto de la vida rural, desde la producción hasta la comercialización y el bienestar de las poblaciones, puede resolver más rápidamente que cualquier programa de lucha contra la pobreza los desequilibrios sociales y crear un tipo de producción no capitalista, sobre la base de valores de solidaridad y de complementaridad.

## **El panorama ecuatoriano**

La situación del Ecuador se inscribe en este contexto general. Con un proyecto sociopolítico basado en el buen vivir y una voluntad firme de salir de la sumisión al capital internacional, la promoción de la agricultura campesina y comunitaria parecería una consecuencia lógica. De hecho, en la Constitución y en los planes de desarrollo nacional existen bases reales para tal proyecto. En la realidad, poco se ha cumplido.

Sin embargo, el interés creciente en el ámbito internacional y la conciencia desarrollada en los movimientos campesinos e indígenas están creando una

nueva situación. En esta la agricultura campesina, las preocupaciones políticas ganan importancia, tanto fuera de los medios gubernamentales como en su interior, aun si se trata de una minoría. Sin embargo, hasta ahora eso no fue suficiente para generar un cambio de orientación política.

## La evolución contemporánea de la agricultura

### El acceso a la tierra

A principios de los años 2000, el 44% del territorio ecuatoriano estaba dedicado a actividades agropecuarias y el 56% a vegetación natural y selva (Atlas 2011, 6). Las dos reformas agrarias de 1964 y 1973 cambiaron la estructura tradicional de las grandes haciendas para modernizar el sector. La época neoliberal provocó una nueva concentración de tierras y también una aceleración de la deforestación: entre 1990 y 2000, fueron deforestadas 74.300 hectáreas por año, y entre 2000 y 2008, 61.800 hectáreas. De 2000 a 2010 se perdieron 618.000 hectáreas (3) por extensión de la frontera agrícola, por las actividades petroleras y mineras y por la urbanización.

Con el Gobierno actual se inició un esfuerzo de reforestación. En 2013, se sembraron más de 1.500 millones de árboles (*El Telégrafo*, 27 de junio de 2014) y para 2014, el Ministerio de Agricultura anunció que se trataría de plantar árboles en 100.000 hectáreas (*El Telégrafo*, 27 de abril de 2014). El programa de conservación Socio Bosque empezó en 2008; desgraciadamente, inscrito dentro de la lógica del dudoso programa europeo del mercado de carbono. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la deforestación no se detuvo por las mismas razones que en el pasado. Por otra parte, en 2014 la FAO afirmó que el 80% de la reforestación en América Latina era ineficaz, esencialmente por falta de seguimiento; es probable que Ecuador no escape totalmente a este fenómeno. Por otra parte, se señala también que el proceso cuenta con una débil participación de la población local en programas que parecen impuestos desde el exterior.

En Ecuador, el acceso a la tierra es uno de los más desiguales del continente; el coeficiente de Gini (que mide la diferencia entre las grandes y pequeñas propiedades) es 0,81. El 46,3 % de las tierras son propiedad del 0,68 % de la población nacional (CREAPP, 2011: 5). Las propiedades de menos de cinco hectáreas representan el 64 % de las unidades y corresponden al 6,53 % de la superficie (promedio de 1,4 hectáreas). Las propiedades de más de 500 hectáreas constituyen el 0,16 % de las unidades y corresponden al 16 % de la tierra (promedio de 1.400 hectáreas). En el país hay 165.000 minifundios de menos de 0,5 hectáreas, es decir la mitad de las pequeñas propiedades; estas propiedades no permiten la reproducción social del campesino y constituyen una zona de po-

breza. La situación no ha cambiado, fundamentalmente, desde el último censo agrario que tuvo lugar en 2014, antes del gobierno de Alianza País. Las unidades de producción de menos de diez hectáreas correspondían al 76% del total, pero ocupaban el 12% de las tierras de agricultura (Mendoza Andrade, *El Telégrafo*, 6 de mayo de 2014).

En una entrevista en *Le Monde Diplomatique* en 2010, el presidente Correa reconoció esta realidad: “La tenencia de la tierra en Ecuador no ha cambiado sustancialmente y es una de las distribuciones más inequitativas del mundo; el coeficiente de Gini supera el 0,9 en cuanto a tenencia de tierra” (3 de enero).

Hubo en la historia varias etapas de transformación de la estructura agraria. La primera, bajo la presidencia de Eloy Alfaro, mediante la Ley de beneficencia o de Manos Muertas, se expropió los latifundios de las órdenes religiosas. En 1964, la Alianza para el Progreso impuso una reforma agraria y se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Se trataba de parcelar las haciendas, favorecer la colonización y extender la frontera agrícola; además, luchar contra los movimientos campesinos de izquierda. En 1979, la Ley de fomento y desarrollo agropecuario, inspirada por los latifundistas en reacción contra los esfuerzos precedentes, garantizó la propiedad de las “tierras adecuadamente cultivadas”. En 1994, la Ley de Desarrollo Agrario promocionó el mercado de tierras y autorizó el fraccionamiento de las tierras comunales. Para cumplir con este cambio de perspectiva, el IERAC fue remplazado por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA) (Brassel, Herrera y Laforge 2010, 17-20).

El 1 de octubre de 2011, el presidente Correa declaraba que “la pequeña propiedad rural va en contra de la eficiencia productiva [...]. Repartir una propiedad grande en muchas pequeñas es repartir la pobreza”. Sobre la parcelación, él tenía toda la razón: la simple repartición de las tierras no es una solución. Al contrario, se trata de realizar, como lo dice el MST del Brasil, una reforma agraria popular, que incluya una transformación de fondo de la sociedad rural, y ofrezca a la agricultura campesina condiciones de eficacia económica, social y cultural.

Sobre la productividad de las grandes empresas, el Presidente tiene también razón, por lo menos a corto plazo. Pero si se analiza el mediano y largo plazos, no se puede olvidar los efectos de este tipo de explotación considerados como externalidades, tales como la destrucción de la biodiversidad, la captación abusiva del agua, el uso masivo de productos químicos, la contaminación de las aguas, el agotamiento de los suelos, sin hablar de la utilización de los paraísos fiscales para evadir impuestos y del reforzamiento de una burguesía urbana que explota la mano de obra rural, sin contribuir de mínima manera a la eliminación

de la pobreza. Esto lo hemos podido constatar en un estudio sobre el brócoli (Houtart y Yumbra 2013).

Evidentemente, las funciones de los diversos tipos de propiedad son diferentes. La pequeña agricultura es abastecedora de los alimentos para la población, generalmente con una diversidad de productos y un sistema rotativo. Respeto mucho más los ritmos de la naturaleza y se preocupa por la regeneración de los ecosistemas. En Ecuador, la agricultura campesina es la fuente principal de la alimentación del país, que todavía goza de una soberanía alimentaria. Privilegiar la agricultura de exportación en detrimento de la agricultura campesina significa un riesgo importante de pérdida de esta soberanía, que en el resto de los países del Sur está duramente amenazada por los tratados de libre comercio (TLC) y otros acuerdos comerciales internacionales. Como ejemplo, Corea del Sur, frecuentemente citada como un modelo de desarrollo, debe importar el 78% de sus alimentos, este factor influye también en el balance comercial. En Ecuador, el factor alimentación no parece ser prioritario en comparación con el petróleo, la energía o la minería. Además, la inadecuada política tributaria redistributiva del impuesto predial es también un obstáculo.

Las grandes unidades agrícolas están destinadas a monocultivos permanentes (banano, palma africana, caña de azúcar, piñón, brócoli) principalmente para la exportación, y muy a menudo ocupan las tierras más fértiles (CREAPP 2011, 4). En 2012, el 46,5 % del cultivo estaba destinado a este fin y la tendencia era al incremento (*El Telégrafo*, 6 de mayo de 2014), poniendo en peligro la soberanía alimentaria (*El Telégrafo*, 27 de marzo de 2014). El desarrollo de cultivos para los agrocombustibles acentuó el fenómeno: en Santa Elena, por ejemplo, se destinaron 40.000 hectáreas para la producción de etanol. En el norte, la extensión de la palma africana afecta gravemente la vida y el entorno de los awas. Aun si en 2013 hubo un consumo de 79 millones de galones de agrodiesel en el país, en realidad, el fin principal es exportar para cumplir con la nueva matriz productiva. En mayo de 2015, el vice-presidente Jorge Glas anunció que “a 2025 se estima a US \$ 24.000 millones de balanza comercial favorable para el país en industrias básicas y US \$ 10.000 en agroindustrias” (*El Telégrafo*, 29 de mayo de 2015).

Los monocultivos utilizan una gran cantidad de productos químicos para aumentar su productividad (Houtart y Yumbra 2013, 290), con consecuencias negativas inmediatas, como la contaminación de los suelos y del agua, y sobre la salud de los trabajadores y de la población, además de tener efectos a mediano plazo como el agotamiento de las tierras. Además, tienden a absorber la pequeña agricultura por apropiación de tierras o por contratos. Dan menos empleo: 0,5 por hectárea para las unidades de 500 hectáreas y más, frente a 1,4 para las propiedades de 5 hectáreas (Atlas 2011, 2014).

Evidentemente, esta problemática se aplica a la Sierra y a la Costa. Las comunidades indígenas de la Amazonía, donde el territorio es la base de la actividad productiva agrícola y de la caza, tienen una óptica muy diferente.

## El acceso al agua

El agua de riego es indispensable para la agricultura campesina. Según el Censo agrario, en Ecuador el 37% de unidades de agricultura familiar campesina tiene acceso al riego, frente al 63% de la agricultura empresarial. Esta situación explica en gran parte su falta de productividad. Para remediar el asunto sería importante revisar la regulación del agua y utilizar los saberes y prácticas ancestrales, especialmente en las zonas indígenas.

Antonio Quezada Pavón describe la situación de manera muy clara:

En muchas regiones del mundo, los sistemas de gestión hídrica campesina e indígena constituyen la base fundamental del sustento local y de la seguridad alimentaria nacional. En la mayoría de los países andinos, por ejemplo, las comunidades indígenas y campesinas son las principales proveedoras de alimento para la población. Por lo tanto, la seguridad de acceso al agua y los medios para manejar sus sistemas hídricos es de importancia crucial. Sin embargo, a más de la históricamente desarrollada y extremadamente desigual distribución y acceso al agua, los derechos consuetudinarios sobre el agua en los países latinoamericanos y en otros continentes están bajo una presión creciente. Consecuentemente, los millones de usuarios indígenas del recurso se hallan estructuralmente entre los grupos más pobres de la sociedad. Además, generalmente no están representados en los organismos a cargo de la toma de decisión nacional e internacional, lo que contribuye a una situación de creciente iniquidad, pobreza, conflicto y destrucción ambiental” (Quezada Pavón, *El Telégrafo*, 3 de abril de 2014).

Es evidente que tener acceso al agua es una necesidad fundamental para los pequeños campesinos. Sin embargo, en varios casos hay escasez por falta de organización comunitaria. En otros, el acaparamiento del agua para monocultivos o actividades industriales no permite una utilización racional del líquido a los campesinos y a las comunidades. La Ley de aguas de 2014 reconoció al agua como un derecho humano fundamental, y rechazó la idea neoliberal de regulación por el mercado. El principio es la atribución de esta función al Estado que, supuestamente, representa el bien común. Sin embargo, debemos recordar que el Estado no es una entidad abstracta, sino el resultado de una combinación de fuerzas sociales.

En el Ecuador actual, la concepción del Estado de la coalición en el poder es bastante jacobina: se eliminan las diferencias para poder aplicar el concepto de ciudadano. En esta lógica, la idea de que las autoridades comunitarias son también el Estado no es aceptable. La consecuencia es que se abren muy pocos

espacios para que dichas autoridades ejerzan sus funciones, y en muchos casos se los cierra. Es así que la regulación comunitaria, donde todavía existe, no tiene cabida en la ley y las comunidades solamente tienen un poder consultivo. De hecho, la agricultura comunitaria podría aprovechar mucho de la experiencia secular en este dominio. Tal eventualidad no significaría una privatización del agua, sino una regulación más democrática y cercana a la agricultura indígena y campesina.

En todo el mundo, el proyecto modernizador empujado en los años 80 por el Banco Mundial ha propuesto la destrucción de las estructuras tradicionales y, como consecuencia, la pérdida de la soberanía alimentaria. Fue el caso de Sri Lanka en 1996, cuando el Banco Mundial trató de imponer una desregulación completa de la producción del arroz, la parcelación de las tierras comunales y la introducción de la propiedad individual. Se argumentó que era más barato importar el arroz de Vietnam o de Tailandia y más rentable para el país reemplazar la producción de arroz por cultivos de exportación. Al contrario, la reforma agraria de Vietnam del Norte se construyó con éxito social y productivo sobre la base de las antiguas estructuras de producción (Houtart 2008). En Ecuador, en vez de burocratizar la regulación del agua se debería apoyar a las entidades locales en esta función, reforzando su responsabilidad. Como lo hemos dicho, ellos también son el Estado y hay un solo modelo de socializar el agua en tanto antítesis de la privatización.

## **Eliminar la pobreza rural**

Según los datos del INEC de 2007, el 61,5% de la población rural de Ecuador vivía en la pobreza. Según la FAO, la desnutrición a nivel nacional era del 18,1% de la población, 26,1 % en zonas rurales y 40,1 % entre los indígenas (CReAPP 2011, 3). Además, con las políticas neoliberales apareció la categoría de los campesinos sin tierras (Atlas 2011, 16). Con el gobierno actual, entre 2006 y 2013 la pobreza rural pasó del 60,6% al 40,7% (*El Telégrafo*, 18 de noviembre 2013). Eso fue el resultado, en la mayor parte, del bono de desarrollo humano y también de una doble nueva orientación nacional: políticas generales de adecuación entre la canasta básica y el ingreso (96,6% en 2013) y de un mejor acceso a servicios públicos de salud y de educación. Solo en una pequeña medida fue el fruto de un mejoramiento de la producción de la agricultura campesina. Según el Sistema nacional de información y gestión de tierras rurales (SIGTIERRAS), el 50% de las tierras son mal utilizadas (*El Telégrafo*, 6 de octubre de 2013) y el INIAP afirma que solamente el 35% de las semillas son certificadas (*El Telégrafo*, 27 de octubre de 2013). Significa que grandes progresos son posibles con medidas estructurales y no solamente asistenciales, como

lo indica la Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza, publicada por la SENPLADES (2014).

## **La comercialización**

El papel de las mujeres en este dominio es central. En la mayor parte de los casos de la agricultura campesina ellas son las encargadas de la comercialización de los productos; por eso es importante conocer mejor su rol y sus potencialidades, que sobrepasan el aspecto puramente económico e implican dimensiones sociales y culturales.

Debemos añadir que las pequeñas unidades de producción para la comercialización de sus productos dependen mucho de “intermediarios” de diferentes escalas de operación y que imponen los precios.

En la contratación de las grandes empresas con los campesinos, para la producción con el agronegocio y para la comercialización con los mayoristas y supermercados, el mayor poder se halla en manos de las empresas, que minimizan los réditos económicos del productor (CReAPP 2011, 5). Como eso no corresponde a fuerzas de mercado equilibradas, sino a un mercado asimétrico, se trata realmente de contratos “entre el tiburón y las sardinas”.

Un estudio muy revelador de esta situación, que toca al mismo tiempo los procesos productivos y comerciales integrados en una sola perspectiva, fue publicado en 2013 (Yumbla y otros 2013). El Ministerio de Agricultura ha desarrollado varios programas en esta dirección, en colaboración con empresas agroindustriales y la cooperación holandesa (SNV). Uno de ellos es el Fondo para la integración de las cadenas agroproductivas (FICA) para el maíz y el arroz. Las empresas entregan a los agricultores semillas, fertilizantes y agroquímicos con ciertos requisitos: tener una propiedad de entre diez y veinte hectáreas, estar cerca de las vías principales, poseer la tierra como garantía, pagar 10% de interés en caso de retraso y aceptar el uso del paquete tecnológico propuesto por la empresa, entre otros. La empresa se encarga de comercializar el producto, conservando el poder de definir los precios de compra a los campesinos. Los casos de las firmas Pronaca, Inaexpo, Floralp fueron estudiados en el documento.

Con base en esta investigación, es necesario mencionar que en este modelo de agricultura bajo contrato, los agricultores son quienes asumen el riesgo en el proceso productivo y las empresas son las prestadoras de “servicios”; por tanto, se transfiere el valor a la agroindustria y el agricultor se subsume al capital agroindustrial. De forma que si todas estas políticas de subsidio y negocios inclusivos están encaminadas a originar un “cambio de matriz productiva”, priorizando la producción nacional para reducir las importaciones de materia prima,

se está corriendo el riesgo de subsidiar un modelo de agronegocio por sobre el modelo de agricultura familiar y campesina.

En síntesis, en las últimas décadas hubo un proceso de reconcentración de la tierra articulado a la expansión del monocultivo; paralelamente tenemos un fenómeno de incremento de los minifundios. En las zonas más pobres también se nota una feminización del campo; los hombres salen a trabajar en las ciudades. El deterioro de los ecosistemas ha sido importante. Las tierras destinadas a la alimentación disminuyeron y la tendencia apunta a subordinar la agricultura al capital, tanto para la producción como para la comercialización, lo que también puede ser un efecto no deseado, pero real de la nueva matriz productiva y su énfasis en la exportación. Parece corresponder a lo que Laurent Delcourt llama una visión productivista; es decir, una inyección masiva de inversiones, mecanización creciente e introducción de biotecnologías (Delcourt 2010, 23).

Sin embargo, se debe reconocer también que los movimientos campesinos e indígenas no han dado una importancia suficiente al tema de la agricultura campesina y comunitaria. No es que sea un dominio ajeno a sus preocupaciones, sino que en lo concreto de las luchas sociales, la dimensión política ha tenido un peso demasiado alto: de instrumento se transformó en fin. Asumir con seriedad esta cuestión en todas sus dimensiones daría a los movimientos un nuevo dinamismo.

## **¿Por qué promover la agricultura familiar campesina e indígena en Ecuador?**

No se trata de un retorno romántico al pasado, ni de transformar a los campesinos e indígenas en pequeños capitalistas. La meta es reconstruir una sociedad rural. En términos de eficacia, la promoción de la agricultura campesina es central, lo que está reconocido hoy en día a nivel internacional. La agricultura campesina tiene muchas funciones, desde el autoconsumo hasta la alimentación de la población urbana; pasando por la conservación de la biodiversidad y el cuidado de los suelos. Sin embargo, se deben crear condiciones de eficiencia; es decir, organizar el acceso a la tierra y al riego, apoyar el carácter orgánico de su producción, mejorar sus técnicas y abrir los circuitos de su comercialización, mejorar las vías rurales, sin olvidar muchos aspectos del entorno social y cultural. Estas son las tareas de una reforma agraria integral y popular.

El papel del Estado es fundamental en la organización de esta última; debe, en particular, garantizar a los campesinos la seguridad de la posesión de la tierra contra el acaparamiento y la concentración de la propiedad. Pertenecer también al Estado la responsabilidad de organizar la infraestructura básica de riego, pro-

veer de electricidad, regular el mercado y dar la posibilidad de créditos a la producción de los pequeños campesinos, desarrollar las infraestructuras colectivas (salud, educación, bibliotecas, centros de formación de nuevas tecnologías –por ejemplo–), el transporte y las comunicaciones que aseguren condiciones de vida cultural, especialmente para los pueblos indígenas.

Todo el mundo puede ver que no es posible continuar con políticas agrícolas construidas sobre la desaparición de los campesinos. Aun el Banco Mundial publicó, junto con la FAO, en 2008 un informe reconociendo la importancia del campesinado para proteger la naturaleza y luchar contra el cambio climático (AASTD). Al subrayar la importancia de este sector productivo, este informe aboga por una “modernización” de la agricultura campesina, mediante la mecanización, las biotecnologías, el uso de organismos genéticamente modificados, etc. Plantea también una colaboración entre el sector privado, la sociedad civil, y las organizaciones campesinas. Pero todo esto permanece dentro de la misma filosofía (Delcourt 2010); es decir, la reproducción del capital. Este pensamiento desembocó finalmente sobre la propuesta de la “economía verde” de Río + 20, en 2012. Hacer del campesino y del indígena un pequeño capitalista es la perspectiva desarrollada, cuando se debe precisamente salir de esta lógica para promover la solidaridad en la producción y en la comercialización, en función del valor de uso.

Es evidente que la agricultura campesina tiene que evolucionar en sus métodos de producción, la utilización del agua, la capacidad de acceso al mercado. Eso es posible, pero requiere inversiones. Es el gran desafío para los Estados del Sur: escoger la agricultura productivista, aumentando la dimensión media de las explotaciones, o mejorar la agricultura familiar y orgánica. Muchas experiencias de agroecología, de redistribución de tierras, de cooperativas comprueban la posibilidad de la segunda opción.

Podemos concluir que la promoción de la agricultura campesina, lejos de ser un proyecto arcaico o un regreso al pasado, es una solución de futuro. Primero, es una alternativa para la alimentación mundial que permitirá no solamente acompañar a mediano y largo plazo la evolución demográfica, sino también transformar la dieta humana, saliendo de la “macdonaldización”.

En segundo lugar, la agricultura campesina podrá contribuir a la preservación de la “madre tierra”, reconstruyendo su capacidad de regeneración y, en tercer lugar, ella favorecerá el equilibrio social y cultural de las sociedades rurales. Ya Carlos Marx había dicho que una de las características del capitalismo era la ruptura del metabolismo (intercambio de materia) entre el ser humano y la naturaleza, porque el ritmo de reproducción del capital es diferente del ritmo de regeneración de la naturaleza y que solo el socialismo podría restablecer este

equilibrio. Eso constituye la base teórica de lo que hoy se llama el “ecosocialismo” y tiene que ser un objeto central de toda política de búsqueda de un nuevo paradigma poscapitalista. Fomentar la agricultura familiar, campesina e indígena constituye una parte esencial de esta tarea a escala mundial. Las propuestas de este manifiesto indican la vía a seguir, aplicando medidas de transición que de manera concreta permitirán una verdadera transformación.

Es una gran lucha a escala mundial contra un capitalismo agrario que destruye el patrimonio natural y sacrifica millones de vidas humanas. Existen en todo el mundo resistencias contra este modelo y también muchas iniciativas nuevas. La conciencia del problema crece. En Ecuador existe un buen número de experiencias, pero dispersas y, generalmente, de pequeña dimensión. Sin embargo, el país podría ser vanguardia en el dominio y esta meta merece esfuerzos e iniciativas sociales y políticas.

## Referencias bibliográficas

- Atlas. 2011. *Tenencia de las tierras en el Ecuador*. Quito: SIPAE.
- Brassel, Franço, Stalin Herrera y Michel Laforge. 2010. *¿Reforma agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.
- Delcourt, Laurent. 2010. “L’avenir des agricultures paysannes face aux nouvelles pressions sur la terre”. *Alternatives Sud XVII*, No. 3.
- Hidalgo, Francisco, y François Houtart, coord. 2014. *La agricultura campesina en América Latina*. Quito: IAEN.
- Houtart, François. 2008. *La double transition d’une commune vietnamienne, Hai Van*. París: Les Indes Savantes.
- Houtart, François, y Wen Tiejung, coord. 2013. *Peasant’ agriculture in Asia*. Panamá: Ruth Casa Ed. (ebook).
- Houtart, François, y María Rosa Yumbla. 2013. “El brócoli amargo”. *Ciencias Sociales* 35: 283-300.
- IAEN. 2013. *Las agriculturas campesinas en América Latina*. Quito: IAEN.
- Martínez, Luciano. 2002. *Economía política de las comunidades indígenas*. Quito: Abaya-Yala / OXFAM / FLACSO.
- SENPLADES y STEP. 2014. *Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza*. Quito: SENPLADES.
- Quezada Pavón, Antonio. 2014. “La lucha por el agua”, *El Telégrafo*, 3 de abril.
- CREAPP. 2011. “Propuesta para la implementación de la Revolución Agraria”. *Colectivo de Reflexión y Acción Política (CREAPP)*. Quito. <<http://creapp.blogspot.com/2011/07/propuesta-para-la-implementacion-de-la.html>>.
- Yumbla, María Rosa, Ronal Herrera, Juan Borja y Justo Carrillo. 2013. *Agricultura bajo contrato en el Ecuador: Elementos para el debate*. Quito: SIPAE.

**Prensa**

*El Telégrafo*, 6 de octubre de 2013.

*El Telégrafo*, 6 de octubre de 2013.

*El Telégrafo*, 27 de octubre de 2013.

*El Telégrafo*, 3 de abril de 2014.

*El Telégrafo*, 27 de abril de 2014.

*El Telégrafo*, 6 de mayo de 2014.

*El Telégrafo*, 29 de mayo de 2015).

*El Telégrafo*, 27 de junio de 2014.

## Los autores

**Francisco Rhon**, ha estudiado Filosofía, Antropología, Economía del Desarrollo, además de Desarrollo Rural, Gerencia Social. Competitividad de la agroempresa. Investigador principal CIESE. Quito, 1976-1977. Director Ejecutivo del CAAP, Quito 1977 hasta la fecha. Director revista *Ecuador Debate*, editada por el CAAP desde 1982. Miembro a título individual del Consejo Superior para América Latina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, desde el 2002. Presidente del Consejo Superior de FLACSO, América Latina y el Caribe, 2010-2012. Profesor invitado Maestría Regional Colegio Andino-FLACSO, Cusco-Perú 1988-1992. Profesor PAC, Universidad Politécnica Salesiana. 1996-2003. Profesor invitado FLACSO, Universidad Andina Simón Bolívar.

**Jaime Breilh**, además de ser profesor de posgrado en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, es profesor visitante para las áreas de Doctorado en Medicina Social y Epidemiología de las universidades de California (San Diego y Berkeley) y Michigan, de EE.UU. También, se desempeña como docente en universidades de Canadá, España, Portugal, México, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela. Se ha desempeñado como Director del Área de Salud de la UASB, sede Ecuador por más de ocho años y es el Coordinador del Doctorado en Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad.

**Hernán Ibarra**, doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador Principal del Centro Andino de Acción Popular y profesor de la Universidad Central del Ecuador, Quito. Editor de la revista *Ecuador Debate*. Ha investigado sobre estudios rurales, historia social, sociología política y sociología cultural. Entre sus publicaciones recientes están: *El pensamiento de la izquierda comunista (1928-1961)* (ed. 2013); *Visión histórico política de la Constitución del 2008* (2010); *La radio en Quito* (2010) (coautor con Victoria Novillo); *La caricatura política en el Ecuador a mediados del siglo XX* (2006).

**Rafael Guerrero**, realizó estudios de filosofía en la Pontificia Universidad Católica de Quito. Fue investigador del Centro Investigaciones y Estudios Socio Económicos, CIESE, donde elaboró una historia de la industria azucarera del Ecuador. Ha realizado investigaciones sobre campesinos en la Costa del Ecuador, con énfasis en el análisis del discurso en la constitución de los movimientos agrarios así como artículos sobre desarrollo rural en las áreas rurales de las provincias de Guayas y Los Ríos y cadenas productivas y desarrollo regional, publicados en la revista *Ecuador Debate*, del Centro Andino de Acción Popular. Fue Subsecretario de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social y Subsecretario Regional del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

**Germán Carrillo**, Profesor-investigador de la Universidad de Murcia. Miembro titular de FLACSO-España.

**Gonzalo Abad Ortiz**, exdirector de la Facultad latinoamericana de ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO-E); canciller del Ministerio de Relaciones Exteriores; actualmente es Consejero Especial del Subdirector General de la UNESCO para las Ciencias Sociales y Humanas.

**Raúl Harari**, médico cirujano graduado en Córdoba, Argentina. Especialista en Investigación y Administración de la Salud Pública. Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Central, Quito, Ecuador. PhD en Medicina del Trabajo e Higiene Industrial, Universidad de Milán, Italia. Publicación de artículos científicos en revistas internacionales y libros a nivel nacional sobre salud ocupacional y ambiental.

**Liisa North**, Profesora emérita de Ciencias Políticas de York University y socia del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CERLAC) de la misma universidad, donde ha dirigido varios proyectos de cooperación internacional organizados con FLACSO-Ecuador y varias ONG andinas. Ha publicado monografías, capítulos de libros y artículos sobre partidos políticos, sobre relaciones civil-militares y sobre varios aspectos de procesos de desarrollo en Chile, Perú y Ecuador; sobre las guerras civiles, las misiones de paz de las Naciones Unidas. Sus artículos han sido publicados en *Studies in Political Economy*, *Latin American Perspectives*, *Third World Quarterly*, *Ecuador Debate* y *World Development*, entre otras revistas. Colabora de diferentes maneras con ONG y organizaciones sociales.

**Carlos Larrea**, es PhD en Pensamiento Social y Político por la Universidad de York; realizó sus estudios posdoctorales en Salud y Nutrición, en la Universidad de Harvard, Boston; estudios especializados en investigación cuantitativa, en la Universidad de Michigan, y su Maestría en Ciencias Sociales en la Fundación Bariloche. Ha sido profesor asociado de la Universidad de Trent y de la FLACSO-Ecuador. Actualmente es docente e investigador de la UASB-E.

**Pablo Andrade**, es Licenciado en Psicología Clínica por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Maestro en Ciencias Políticas por la FLACSO-E; Doctor en Pensamiento Político y Social por la Universidad de York, Canadá. Sus principales publicaciones han versado sobre la evolución política del Ecuador durante las décadas de 1990 y 2000. Es Profesor principal y coordinador del Doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).

**Joaquín Zenteno**, investigador independiente previamente asociado al Centro para el Desarrollo y Ambiente de la Universidad de Oslo, Noruega (SUM-UiO).

**Blanca Rubio**, es investigadora del instituto de investigaciones sociales de la UNAM e imparte clases en el posgrado de la facultad de ciencias políticas y sociales, obtuvo su doctorado en la facultad de economía de la UNAM y se ha especializado en cuestiones rurales, en el ámbito mundial y en América Latina. Ha escrito múltiples artículos en revistas científicas. Entre sus obras principales se encuentran *Resistencia*

*campesina y explotación rural, y Explotados y Excluidos*. Fue presidenta de la Asociación Latinoamericana de Sociología rural.

**Alejandra Santillana Ortiz**, feminista y socióloga, es directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos e investigadora del Observatorio de Cambio Rural. Forma parte del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO. Ha trabajado sobre movimientos sociales y configuración del campo popular. Actualmente realiza su doctorado de Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

**Stalin Herrera**, sociólogo e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos. Fue coordinador del Observatorio de Cambio Rural y es parte del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO. Sus investigaciones abordan la conflictividad y el movimiento campesino. Actualmente se encuentra realizando su doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM, México DF.

**Esteban Daza**, sociólogo e investigador del Observatorio de Cambio Rural. Ha trabajado sobre acumulación capitalista en el campo ecuatoriano, política pública del agro y subjetividades. Forma parte del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO. Actualmente realiza estudios de maestría en Filosofía y Pensamiento Social en FLACSO Ecuador.

**Carlos Pástor Pazmiño**, Politólogo por la Universidad Central del Ecuador, Especialista Superior en Cambio Climático de la Universidad Andina Simón Bolívar, Magister en Estudios Latinoamericanos con mención en Relaciones Internacionales. Doctorando (Ph.D) en Estudios Latinoamericanos en la UASB. Su línea de investigación se enfoca en las problemáticas agrarias, los grupos económicos, las elites, las luchas campesinas indígenas y la geopolítica agraria, Miembro del Grupo de trabajo de CLACSO Desarrollo Rural y Disputas Decoloniales.

**Bernardo Mançano**, Brasileño. Profesor Livre-Docente de la Universidad Estadual Paulista (Unesp). Coordinador de la Cátedra Unesco de Educación del Campo y Desarrollo Territorial en América Latina. Coordinador del programa de posgrado en Desarrollo Territorial en América Latina y Caribe del Instituto de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales de la Unesp. Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

**François Houtart**, Licenciado en Filosofía y Teología. Sacerdote católico. Nacido en Bruselas en 1925. Sacerdote católico, fundador del Centro Tricontinental (Cetri) y del Foro Mundial de Alternativas (FMA). Doctor en Sociología, profesor emeritus de la Universidad Católica de Lovaina y profesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con sede en Quito, Ecuador. Ha escrito varias obras sobre tema agrarios, la más reciente: *El escándalo de los agrocombustibles para el sur*, Ediciones La Tierra y Ruth Casa editorial, Quito.

A iniciativa de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Escuela de Sociología de la Universidad Central, se realizó un seminario sobre los *50 años de la Reforma Agraria*, la primera ley sobre la materia dictada por la Junta Militar de Gobierno. Como parte de esta conmemoración, la Universidad Andina acordó publicar un libro que recogiera trabajos de varios académicos y analistas, sobre el momento político y las situaciones que llevaron o se derivaron en la emisión de la Ley.

El libro que presentamos, proviene de ese contexto conmemorativo, conteniendo algunas partes analíticas; una de ellas, contiene los artículos de H. Ibarra, R. Guerrero y G. Carrillo, y dan cuenta de las situaciones históricas de acción del movimiento campesino y la realidad agraria, contexto que a su vez requiere una comprensión de la coyuntura política, del juego de fuerzas sobre todo entre terratenientes tradicionales y los nacientes empresarios industriales. Momento político descrito y pensado por Gonzalo Abad, permitiéndonos entender, más allá de la cuestión agraria en disputa, el devenir político de ese momento.

Partiendo de las reformas agrarias asiáticas, exitosas en cuanto a la redistribución de la tierra y el sustancial incremento de la producción alimentaria, que significaron la autosuficiencia alimentaria de los denominados “tigres asiáticos” y que sirvieran de base a su crecimiento económico, L. North y C. Larrea, muestran las diferencias con lo ocurrido en Ecuador.

El aporte de R. Harari, muestra las insalubres y precarias condiciones de salud, con serios efectos en las condiciones de vida, incluyendo discapacidades, de los campesinos agricultores, especialmente trabajadores de las plantaciones.

La segunda parte contiene artículos como el de P. Andrade y J. Zenteno, que estudia las transformaciones de la producción agropecuaria que en algunos casos como la lechera, arrocería y hortícola, supusieron fundamentales avances tecnológicos.

Los textos de A. Santillana, E. Daza y S. Herrera, así como el de F. Houtart, mantienen posiciones bastante extendidas sobre el fracaso de las reformas agrarias, mostrando el acaparamiento y despojo que afecta a los campesinos, mientras mantienen sus resistencias al acaparamiento de las tierras y las limitaciones de acceso a otros factores: agua, crédito, tecnología.

En la perspectiva de Houtart, será desde la agricultura familiar, particularmente la indígena, que emergerá una nueva reforma agraria.

El acaparamiento de la tierra es también un asunto nodal en los artículos de B. Rubio y de B. Mançano, en tanto se van extendiendo los agronegocios, no solo con la apropiación de tierras sino vía la terciarización de la producción o controlando todos los sistemas productivos necesarios.



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

Toledo N22-80. Apartado postal: 17-12-569. Quito, Ecuador  
Teléfonos (593 2) 322 8085, 299 3600. Fax (593 2) 322 8426  
uasb@uasb.edu.ec · www.uasb.edu.ec

EDICIONES  
LA TIERRA

