

REVISTA CIENCIAS SOCIALES

Volumen II

Números

7-8 ✓

1978

ESTADO y CLASES

SOCIALES en

AMERICA LATINA (II)

Universidad Central del Ecuador
Facultad de Jurisprudencia
Escuela de Sociología

Dr. Milton Roman Abarca Decano
Dr. Daniel Granda Director

Revista Ciencias Sociales

Revista Trimestral
Precio del ejemplar 80 sucres
Número Doble 120 sucres

Dirección Postal:
Biblioteca de la Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador,
Ciudad Universitaria, Quito. Ecuador

Suscripción Anual:

Por correo ordinario Ecuador	250 Sucres
Europa, Canadá, EE. UU., México y Centroamerica .	20 Dólares
Sudamérica	16 Dólares

Cualquier aclaración sobre suscripciones y canjes dirigirse, por favor,
a nuestra Dirección Postal.

Para su publicación, los artículos deben enviarse al Director de la Revista,
Villalengua 1410, Quito. Ecuador.

CORRESPONSALES: Eduardo Archetti (Países Escandinavos), Eduardo Serrano (Cuba), Luis Borchies (Suecia), Fernando Ossandón (Perú), Segundo Moreno (Alemania), CESEDE (Francia), Raúl Iriarte (Chile), Daniel Camacho (Costa Rica), Mario Posas (Honduras), Percy R. Vega (Guatemala), Raúl Leis (Panamá), Angel Quintero (Puerto Rico), Virgilio Godoy y Reyes (Nicaragua), Jean Casimir (Trinidad-Tobago), Cary Hactor (Canadá), Pablo Estrella (Cuenca), Rubén Calderón (Machala), Edda Olivo Rossi (Padua, Italia), Tulio Halperin Dongui (San Francisco, EE.UU.), Francisco Vergara (Chile).

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador



Director de la Revista: Rafael Quintero

Consejo Editorial: Gonzalo Abad, Iliana Almeida, Alfredo Castillo, Agustín Cueva, Martha de Diago, Esteban del Campo, Manuel Chiriboga, Daniel Granda, Andrés Guerrero, Nicanor Jácome, Ana Jusid, Juan Maiguashca, Pablo Mariñez, Enzo Mella, Alejandro Moreano, Ruth Moya, Gonzalo Muñoz, Miguel Murmis, Lautaro Ojeda, Simón Pachano, Arturo Roig, América Ruiz, Napoleón Saltos, Dora Sánchez, César Verduga.

ALGUNOS RASGOS DE UN CASO PARTICULAR DE INTERVENCION ESTATAL EN EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN EL AGRO

César Verduga

Analizar las declaraciones de dirigentes políticos y Ministros de Estado y las evaluaciones técnicas de organismos nacionales e internacionales sobre el desarrollo reciente de la sociedad ecuatoriana y sus perspectivas, es enfrentarse a un cuadro con rasgos de esquizomanía.

Hay afirmaciones que practicando el fetichismo de los indicadores estadísticos exhiben las altas tasas de incremento del PIB como demostración incontrastable de transformaciones profundas en la sociedad nacional. Otras son visiones ingenuamente críticas que dejan traslucir la imagen de un país inmóvil, anclado perezosamente en los años cincuenta.

Entre ambas posiciones polares se ubican algunas que reconocen la existencia de procesos de cambio, pero que se muestran impotentes de dar cuenta de su sentido, dirección e intensidad.

Sin embargo, en lo que respecta al agro la campaña presidencial en marcha permite visualizar (limpiando las intervenciones de los candidatos de toda la hojarasca de buenas intenciones) una situación contradictoria de consenso y divergencias entre los distintos proyectos de los sectores dominantes.

Parecería que las corrientes "tradicionales Populistas y Reformistas" que expresan a los grupos hegemónicos coinciden en fondo del "que hacer" en materia agraria.

Sus proposiciones programáticas transparentan una posición que pone el énfasis en la intervención estatal sobre el agro para coadyuvar a la racionalización de los procesos productivos y de colonización y no en la profundización del proceso de modificación de la estructura de propiedad y de cambio en las relaciones sociales.

Ese consenso respecto del "qué hacer" coexiste con diferencias importantes en cuanto al "como hacerlo", y, muy especialmente, con interpretaciones disímiles sobre el contenido de los cambios ocurridos en la estructura y funcionamiento del sector agrario, aspecto último de la problemática, que es controversial, también, más allá de las organizaciones políticas de los sectores dominantes.

Contrasta la situación actual con aquella que prevalecía en los primeros años de la década del sesenta cuando con matices importantes y desde diferentes proyectos globales, existía consenso generalizado en señalar la eliminación de las relaciones precarias y la redistribución de la tierra, como momentos claves para lograr la funcionalización del agro a un proceso de modernización capitalista, que se concebía (a veces difusamente) como sinónimo de transformación de la industria en eje del proceso de acumulación.

Si no pensamos que los sectores sociales hegemónicos actúan como el personaje mitómano, escapista y alcoholizado de Malroux (1) que en la China desgarrada de los años veinte, se refugiaba en la negación de la riqueza para ignorar la pobreza y transformar la vida en un sueño, es imprescindible preguntarse en qué medida la cuestión agraria ha sido abordada en la última década, cuáles son los avances logrados en el proceso de funcionalización del agro a un proyecto de desarrollo burgués y cuáles las características de ese proyecto si es que éste ha existido como tal.

Comunmente, cuando se plantean los roles asignados al agro en un proyecto burgués "clásico", se señalan el aumento de la producción, la generación de excedentes de población, la transferencia de valor, la ampliación del mercado interno y la gestación de oportunidades de inversión. Es éste el medio de funcionalizar plenamente el agro a un proceso de acumulación capitalista.

En la práctica, caben numerosas situaciones híbridas, donde el sentido mismo de lo que se entiende por proyecto burgués y funcionalización del agro al mismo deben replantearse.

En este documento, antes que precisar el rol que hoy juega el agro ecuatoriano en el proceso de acumulación, nos limitaremos a poner en relación algunos de los cambios ocurridos en los actores sociales agrarios, y en el aparato y la acción estatal vinculados al sector, en el marco de importantes reeducaciones en el proceso global de acumulación.

En la discusión actual sobre las modalidades de desarrollo del capitalismo en el agro latinoamericano, hay autores que se orientan a descubrir algunas de sus especificidades, mediante el análisis del rol de los terratenientes como sujetos activos del mismo.

En un trabajo reciente (2) se señala la presencia de la gran propiedad en América Latina y su capacidad de transformación como factor limitante de la viabilidad de desarrollos capitalísticos basados en la expansión de unidades de producción familiares.

Al abordar el estado de la cuestión sobre el papel de la gran propiedad territorial, el autor (3) plantea como esquema referencial la existencia de tres modelos de interpretación que reflejan tres situaciones distintas.

a) La gran propiedad en el latifundio funcionalmente ligado al minifundio, antagónico al desarrollo del capitalismo y capaz de controlar el poder estatal.

b) El latifundio es liquidado por una Reforma Agraria o debilitado a través de un proceso sistemático prolongado de transferencia de renta e inclusive ganancia agraria, con la cual se consigue su eliminación o desplazamiento de posiciones claves en el poder, aunque no se logra la expansión de la producción o su integración en un proceso de desarrollo capitalista.

c) La gran propiedad se transforma y capitaliza, expande la producción y logra reubicarse en la estructura de poder, apoyándose en un poderoso agente exógeno: las empresas transnacionales.

Los tres modelos dejan al margen del análisis la especificidad de ciertas situaciones caracterizadas por la presencia de unidades de producción que se transforman sin el influjo del capital transnacional, definen un espacio en la estructura de poder y lo preservan, en condiciones de cambios importantes en la sociedad que parecerían apuntar a la subordinación e incluso eliminación de la clase terrateniente en su conjunto (4).

Investigaciones hechas en la pasada década (5) han servido de punto de partida para trabajos recientes (6) que dan cuenta de un proceso particular, de transformación de la hacienda tradicional en empresa capitalista, en una zona de la Sierra ecuatoriana, con incorporación de tecnología moderna y modificación de las relaciones sociales de producción antes de que tenga lugar la intervención estatal, sin que medie la presencia del capital extranjero o la vinculación con el mercado externo.

La transformación de haciendas agrícolas tradicionales en ganaderas en la zona central de la Sierra, condicionada por las posibilidades abiertas para la producción lechera por la profundización del desarrollo capitalista con el consiguiente crecimiento de las ciudades e incremento de los sectores medios, genera importantes cambios en las estrategias de producción de esas unidades, que vuelven irracional la mantención de relaciones precarias.

Acicateado por las necesidades de viabilizar el desarrollo de sus unidades productoras, en el marco de una agudización del conflicto socio-político en el país provocado por la caída de las exportaciones y la presencia de la Revolución Cubana, la sub-fracción terrateniente modernizante toma la iniciativa e impulsa el proceso de destrucción de relaciones precarias antes de que la Reforma Agraria, sea convertida en Ley e incorporada al Proyecto del Estado (7).

En el análisis de este fenómeno aparecen afirmaciones que dejan trans lucir cierto "radicalismo" en el balance del rol de esa subfracción atribuyéndole el control del proceso agrario de estos años, viendo en la iniciativa terrateniente del período 1.959 - 1.964, el momento clave para entender todo

lo ocurrido después de 1.964 (8). Otros autores (9) relativizan esa posición y plantean que se trata de una sub-fracción terrateniente que al volverse capitalista se fortalece alrededor de una zona y un producto y se autoafirma como elemento constitutivo del nuevo bloque dominante sin alcanzar a definir ni mucho menos conducir un proyecto global para el agro. Más allá de esas diferencias de matices en la interpretación, lo importante es señalar que el fenómeno existe y que no es posible un análisis de la política estatal para el agro a partir de 1.964 que no lo incorpore como uno de sus elementos explicativos.

La significación del fenómeno, es reforzada por el hecho de que en la zona costeña del país el capitalismo penetró en el agro tempranamente a través del sistema de plantación vinculada al comercio exterior. Era la zona andina el escenario real y el símbolo de las supervivencias pre-capitalistas que la Reforma Agraria se propuso eliminar. Si bien existía y aún sobrevive la gran propiedad territorial en la Costa, la imagen del latifundio fosilizado, opuesta al desarrollo capitalista, ha estado históricamente asociado al sector terrateniente serrano.

Esa tradición interpretativa otorga mayor valor a los intentos de replantear, en base a investigaciones concretas, el problema de la capacidad de auto-transformación de los terratenientes del callejón interandino en terratenientes-capitalistas.

El pasaje de haciendas o empresas capitalistas en la zona central de la Sierra estaba inmerso en un proceso más amplio de cambios en la sociedad y el Estado.

Al influjo del boom de las exportaciones bananeras y secundariamente, cacaoteras y cafeteras, tuvo lugar en la década del cincuenta un proceso no desdeñable de profundización de las relaciones capitalistas en el agro costeño de diferenciación del aparato productivo, de crecimiento urbano, de expansión de sectores medios y complejización del aparato estatal (10).

La expansión económica que el comportamiento favorable del sector externo permitía, servía también de telón de fondo a un estable proceso político, caracterizado por la sucesión de tres gobiernos elegidos democráticamente.

Pero la finalización de la guerra de Corea, y el ingreso de nuevos proveedores africanos al mercado mundial de productos tropicales generaba cierta atenuación del crecimiento de las exportaciones ecuatorianas. Simultáneamente, las tendencias que tenían lugar en la economía capitalista mundial (fabricación de sustitutos artificiales de productos primarios, generación de excedentes alimentarios en los países altamente desarrollados, menor elasticidad ingreso de la demanda de bienes agrícolas en comparación con los industriales, control monopolista de los mercados de productos básicos) provocaban el deterioro sostenido de los términos de intercambio, en perjuicio de los países dependientes en su conjunto.

El ciclo expansivo de las exportaciones agrícolas era sustituido por un proceso de declinación de las mismas en la segunda mitad de la década del cincuenta. La propensión a la recesión en la economía nacional, traía como consecuencia la agudización de tensiones sociales y políticas, especialmente en las grandes concentraciones urbanas como Guayaquil donde el desordenado crecimiento del período anterior, había provocado una creciente marginalidad alimentada por las migraciones rural-urbanas.

La Revolución Cubana actuaba como catalizador del conflicto en la sociedad ecuatoriana. Impactaba sobre los sectores dominantes y dominados planteándoles a ambos expectativas y requerimientos nuevos respecto de la orientación ulterior del desarrollo del país.

Por otra parte, el sector exportador que había acumulado excedentes importantes durante el auge bananero, tenía posibilidades y necesidad de encontrar nuevas oportunidades de inversión mediante la diversificación del aparato productivo. Los embrionarios grupos industriales golpeados por la caída de la capacidad para importar, reclamaban una nueva orientación de la política económica que les permitiese ampliar el ámbito de su acción.

Estados Unidos planteaba ante el continente la necesidad de modernizar las sociedades latinoamericanas para viabilizar el desarrollo del capitalismo, y las reformas estructurales en el agro la tributación y la administración pública eran incorporadas a la Alianza para el Progreso (11).

Las Fuerzas Armadas definidas estructuralmente por la procedencia de capas medias de su oficialidad y su vinculación con los Estados Unidos se mostraban de acuerdo con las corrientes cambistas.

Ese conjunto de factores delineaban a principios de la década del 60 una situación nacional e internacional favorable a la implantación de un proyecto desarrollista de aliento reformista.

En esas condiciones se configuraron dos opciones con objetivos desarrollistas: la del Gobierno de Arosemena Monroy y la de la Junta Militar de 1.963. La base social de sustentación del esquema desarrollista en ambas fórmulas lo constituían las fracciones exportadora e importadora costeñas, la subfracción terrateniente modernizante de la sierra y el aún pequeño grupo industrial. Aliados con grupos medios vinculados al aparato estatal y apoyados por el imperialismo, fundamentaban en los planteamientos de la ALPRO su propuesta de política de desarrollo, cuyo eje era la Reforma Agraria. Una de las diferencias entre ambas fórmulas desarrollistas consistía en la que de Arosemena contenía algunos elementos populistas y no levantaba la bandera del anti-comunismo. Por ello en el problema agrario buscó apoyo en la movilización campesina; trató de resistir a las presiones en pro de la ruptura con Cuba y se negó a desencadenar "la caza de brujas".

Bajo el gobierno de Arosemena se inició el diseño del Plan de Desarrollo

llo que luego fue incorporado por la Junta Militar con proyecto oficial del Estado.

Igualmente se expidieron un conjunto de leyes y reglamentaciones sobre fomento industrial, aranceles aduaneros, tributación progresiva, destino del crédito y tecnificación del aparato estatal, que constituían prolegómenos de la estrategia desarrollista de "reformas estructurales planificadas" que entonces se delineaban en el organismo central de planificación. Este, ya en 1.962, definía el problema agrario en términos de redistribución de la tierra (12).

La Junta Militar que derrocó a Arosemena hizo suya desde el principio la propuesta reformista. Pero la dictadura había tomado el poder levantando la bandera del anti-comunismo, que había sido durante el período anterior la tesis política en base a la cual, los terratenientes más atrasados de la Sierra planteaban su cerrada oposición a cualquier política de desarrollo que incorporara la Reforma Agraria. Por otra parte, el carácter tecnocrático que la Junta le imprimió a su gestión hacía necesarias medidas de corte populista. Finalmente la estrecha vinculación de los golpistas con los Estados Unidos volvían obsoletos los ingredientes (a veces retóricos) de resistencia al imperialismo que caracterizaron la gestión de Arosemena. Todos esos factores condicionaron que la dictadura militar iniciara la implementación de su proyecto reformista con un gabinete que expresaba una colaboración antagónica entre los sectores dominantes partidarios del esquema desarrollista expresados políticamente por el "placismo" y los opuestos al mismo, nucleados políticamente en el "poncismo" (13).

El Plan de Desarrollo se proponía acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso en base a la realización de las Reformas Agrarias, Tributaria y Administrativa, a la elevación del ahorro y la inversión interna y al incremento del financiamiento exterior.

La "colaboración antagónica" entre el placismo y el poncismo no sobrevivió más de un año. El julio de 1.964 el poncismo abandonó el gabinete y a los pocos días el gobierno expidió la Ley de Reforma Agraria.

En el análisis del proceso de formulación y aplicación ulterior de la Ley de Reforma Agraria de 1.964 es importante redimensionar el problema de la correlación de fuerzas al interior de los terratenientes serranos en los primeros años de aquella década. Un planteamiento consistente al respecto parece ser (14) el que señala la existencia de cuatro fracciones intervinientes:

a) Ganaderos con importantes inversiones en tecnología y mecanización cuyos mejores exponentes son los miembros de la familia Plaza. Hacia 1.960 eliminaron las relaciones precarias en sus haciendas montando un sistema sofisticado de organización económica para sus ex-huasipungueros. En materia de política agraria sus objetivos eran eliminar las relaciones precarias e instrumentar un programa consistente de colonización.

b) Grupo terrateniente con menor nivel de capitalización, que en 1.959 emprende voluntariamente la entrega de huasipungos. Sus objetivos en política estatal agraria se resumen en la eliminación de relaciones precarias y en el corte de toda posibilidad de acceso por parte de los campesinos al uso de tierra, agua, pasto y leña de la hacienda.

c) Terratenientes agricultores con dificultades ecológicas para aceptar disminución importante en el tamaño de las haciendas. Podían ser, no obstante, partidarios de eliminación de relaciones precarias. Hacia 1.964 ejercían el control de la Cámara de Agricultura.

d) Terratenientes de bajísima productividad propietarios de haciendas agrícolas, opuestas a la eliminación de relaciones pre-capitalistas, por cuanto en sus unidades de producción seguía siendo central la renta en trabajo. Tenían gran influencia en las organizaciones corporativas del sur de la Sierra pero su peso era pequeño en la zona norte y central.

Esa correlación de fuerzas al interior del sector dominante en el agro serrano era favorable para que con el empuje de las fracciones no agrarias interesadas en el cambio, y sin la presencia de un movimiento campesino fuerte, se configurara hacia 1.964 un proyecto estatal agrario de corte reformista y transaccional. Los sectores exportadores, importadores, industriales y terratenientes modernizantes encontraron en el placismo la expresión política que los coordinaba entre sí y los vinculaba al Estado (controlado por su rama militar) y al sistema internacional para alcanzar una fórmula concensual respecto del problema agrario.

A diferencia de lo que plantean algunos autores, hay indicios que permiten plantear la hipótesis de que los terratenientes modernizantes antes que propugnar la rápida eliminación de los grupos atrasados se erigieron en interlocutores "de facto" de toda su clase frente a las otras fracciones dominantes y el sistema internacional, y, en calidad de tales, negociaron un proyecto de política agraria que procuraba forzar la modernización de los atrasados.

La negociación manejada por el placismo entre "el agro" (que en su conjunto era favorable a la eliminación de relaciones precarias y a un programa de colonización) y "el resto de la sociedad" (que había incorporado la redistribución de la propiedad territorial a su proyecto agrario) se tradujo en la Ley de Reforma Agraria en 1.964, en la cual son incorporados los tres elementos de modificación del agro, pero entregando plazos razonables para que los sectores atrasados se dinamicen.

Además, los grupos terratenientes en vías de capitalización lograron (15) que se conjugue ulteriormente una política estatal que en conjunto les permitía el control de la marginación campesina, la definición de la cuestión agraria como un problema de elevación de la producción en las haciendas y la consagración del problema campesino como asunto social que debía resolver el Estado.

Semejante esquema en su inicio suponía la existencia de un gobierno autoritario que lo impusiera "arriba" y que evitara su desbordamiento "desde abajo".

En esta perspectiva resultan explicables la "colaboración antagónica" inicial entre el placismo y el poncismo al interior del gabinete de la Junta Militar, el retiro posterior del poncismo y su exigencia de retorno al régimen constitucional y la colaboración persistente del placismo hasta los últimos momentos de existencia del régimen militar a pesar de la vocación "democrática" y "civilista" de su líder.

La Ley de Reforma Agraria de 1.964 se proponía explícitamente eliminar las relaciones precarias, forzar la transformación de las explotaciones incipientes y ausentistas, establecer relaciones salariales en el conjunto de las unidades del sector, ampliar la frontera agrícola y estimular la tecnificación del agro.

Las propiedades ausentistas, o que violaban las más mínimas regulaciones laborales y contractuales, eran objeto de afectación, pero se les otorgaba un plazo de gracia de tres años. Lo mismo ocurría con aquellas explotaciones con niveles de productividad muy inferiores a los promedios de la zona. Finalmente, se establecía la extinción de la propiedad para predios que permaneciesen ocho años sin explotar.

Los regímenes básicos de implementación de la Ley eran el de colonización, y el de Reforma Agraria que incluía el de erradicación del huasipungo y otras formas precarias, el de negociaciones reversiones y expropiaciones y las parcelaciones en haciendas de la Asistencia Pública.

Los máximos de tamaño permitidos los fijaba en 2.500 has. en la Costa y 800 has. en la Sierra, a lo cual se podían agregar 1.000 has. de sabana o páramos respectivamente.

La aplicación de la ley tuvo un relativo vigor inicial en lo referente a la eliminación de distintas formas precarias y, además, en la afectación de tierras de la Asistencia Pública vía colonización y de algunos terratenientes de baja productividad, en este caso casi siempre, bajo presión de movilizaciones campesinas que compelián al Estado a intervenir. Hacia 1.968 los decretos 1001 y 373 incorporaron a extensas zonas de la Costa al régimen de Reforma Agraria. La vigencia de esos decretos permitió movilizaciones campesinas importantes que forzaron la aplicación de los mismos, modificando, en alguna medida, la estructura agraria en la rica zona de la Cuenca del Guayas.

El proceso de intervención estatal a través de la Reforma Agraria tuvo un nuevo momento importante en la Ley de 1.973 dictada por otro régimen militar.

La nueva Ley de Reforma Agraria se inscribía en un contexto socio-eco-

nómico y político distinto del vigente en 1.964. En el campo había avanzado la penetración del capitalismo por zonas y productos específicos sin quebrar la polaridad latifundio-minifundio. En la política económica del Estado se había consolidado la tendencia a privilegiar el sector industrial en la redistribución de los excedentes. Los sectores secundario y especialmente terciario de la economía, desplazaban al primario en la generación del producto.

Habíase acelerado el proceso de urbanización. En la ciudad se fortalecían los grupos industriales y medios y crecía el proletariado industrial. En el agro se consolidaban sectores terratenientes capitalista y surgía una capa no despreciable de medianos propietarios.

El Estado había tecnificado y ampliado su aparato y elevado notablemente su capacidad de acción sobre el proceso económico. Finalmente, en la estructura de poder, el empuje de los grupos industriales modernizantes había debilitado relativamente el peso tradicional de los sectores agro-exportadores.

En esas condiciones la ausencia de hegemonía, presente desde principios de la década anterior, originaba un vacío de poder ante la incapacidad de las fracciones dominantes para articular una fórmula política concensual y enfrentar la nueva etapa que en el proceso de acumulación se iniciaba con la producción y exportación petrolera. Las Fuerzas Armadas volvían a llenar ese vacío, pero en una situación cualitativamente distinta a la de 1.963. El petróleo pasaba a ser la fuente principal de financiamiento del proceso de acumulación. Su control por parte del Estado y las compañías extranjeras, fortalecía la condición del primero como interlocutor "legítimo" del sistema internacional y como principal distribuidor de excedentes al interior de la sociedad nacional. Por otra parte, la rama militar asumía el control de un Estado rico en la coyuntura económica nacional excepcional y en un contexto político continental distinto del macartista vigente en 1.963.

El proyecto reformista planteado en 1.972 por las Fuerzas Armadas, parecía viable a condición de que el gobierno lograra el apoyo de los nuevos grupos empresariales emergentes, además de la sustentación necesaria en los grupos medios y sectores populares organizados.

Dentro de ese proyecto la Reforma Agraria era concebida en términos semejantes a la de 1.964, aunque precisando mejor el rol de la economía campesina y presentando un conjunto coherente de medidas para efectivizarla⁽¹⁶⁾ lo que parecía traslucir una voluntad política de aplicarla más firme que en el período anterior. Cual fue el sentido del proceso social y político y el juego de alianzas y fraccionamientos que determinó una aplicación más débil de la ley del 73 en comparación con la del 64, es un fenómeno que no pretendemos clarificar en este trabajo.

Hoy, diez años después de iniciarse el proceso de Reforma Agraria, es

posible un balance aunque sea superficial de los resultados del mismo (17).

En términos cuantitativos se ha beneficiado al 29 por ciento del total de campesinos previsto. Se ha redistribuido el 33 por ciento de la tierra programada. Se ha elevado la capacidad del campo para retener mano de obra aunque no se ha detenido el éxodo rural. Los campesinos desposeídos han accedido a la tierra en un 17 por ciento. No se ha cumplido a plenitud la meta de redistribuir la tierra del Estado. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria ha adjudicado el 45 por ciento del total de tierras obtenidas quedando aún el 52 por ciento como posesión de hecho, sin adjudicación. Se han reducido relativamente las propiedades superiores a 500 has. Se ha fortalecido un sector de medianos propietarios pero se han multiplicado también, las unidades minifundistas caracterizado por bajo nivel de capitalización sujeción a prestamistas e intermediarios comerciantes, reproducción de formas precarias, expulsión de mano de obra y pérdida de excedentes en el proceso de comercialización. Los cambios en la estructura de propiedad han flexibilizado y diversificado la anterior rígida polaridad latifundio-minifundio, sin quebrarla cualitativamente; en alguna medida, el proceso ha permitido la movilización y organización campesina, ha golpeado a los terratenientes más atrasados y fortalecido a los modernos, ha ampliado la frontera agrícola, ha descomprimido algunas tensiones abriendo cierta posibilidad de acceso a la tierra a sectores campesinos desposeídos y ha modernizado en sentido capitalista las relaciones sociales de producción. Simultáneamente, no ha conseguido elevar en conjunto los niveles de productividad ni mejorar las condiciones de vida de la gran masa que habita en el sector.

El examen de otras líneas de política estatal, pueden ayudarnos a entender mejor la naturaleza de la intervención del Estado sobre el agro en la última década.

En materia de precios resulta difícil verificar la existencia de una política coherente. Sin embargo, algunas cifras no parecen convalidar la idea de que se las haya utilizado como instrumentos de transferencia de valor desde el sector. En el aspecto crediticio, la tendencia ha sido a elevar la participación del sector aunque en grado bastante menor que la industria. En conjunto ambos sectores han continuado recibiendo menos recursos crediticios que el comercio. La posibilidad de elevar substancialmente el volumen del crédito para el sector, sin golpear a los otros sectores, parece haber sido un elemento clave en el fortalecimiento del carácter fomentista de la política estatal a partir de 1.972.

Las políticas presupuestaria, tecnológica y de desarrollo institucional han constituido componentes estratégicos en el carácter transaccional de la política agraria en el período.

En efecto, el análisis de los presupuestos del segmento agrario del Estado, permite verificar tendencias a la reducción del ítem de Reforma a la vez que muestra un desfase entre lo programado, lo presupuestado y lo ejecuta-

do, que parece reflejar distintos niveles y posibilidades de negociación de los sectores terratenientes, especialmente favorables a ellos en el último y decisivo eslabón de la cadena de instrumentación de la política estatal.

En materia tecnológica el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) parece haber orientado su acción de modo a apoyar a los terratenientes capitalizados, a pesar de que las unidades campesinas producen una parte importante de los bienes-salarios.

Finalmente el desarrollo institucional se ha orientado a debilitar el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y a fortalecer los organismos y programas descentralizados, con tareas específicas en materia de racionalización de los procesos productivos. Esa fragmentación del aparato estatal lo ha convertido en arena de negociación de intereses particulares conectados de distinta manera a los anillos burocráticos que controlan las distintas instancias del aparato estatal.

En conjunto el proyecto estatal agrario de la última década parece haber respondido a una situación de hegemonía no definida y de "consenso fragmentado" (la expresión es de Gustavo Cosse) respecto del problema agrario, en condiciones de una sociedad civil en proceso de complejización una estructura de clases en estado de flujo y en Estado de creciente importancia en la organización de la sociedad civil (18).

Retomando uno de los planteamientos iniciales es posible interrogarse nuevamente sobre el tipo de funcionalización del agro al proceso de acumulación.

Si tomamos los lineamientos de un esquema clásico de interpretación del problema se puede afirmar que:

a) El agro en conjunto no ha expandido su producción ni elevado su productividad. Diferente ha sido, sin embargo el comportamiento del sector pecuario, convertido en focus del proceso de modernización.

b) En lo referente a generación del excedente de población no parece haber integrado "a la manera clásica" la agencia de problemas que configuraban la cuestión agraria hacia 1.964. En efecto, el planteamiento dominante pareció orientarse a que el agro costeño retuviese mano de obra a fin de descomprimir la presión social en las grandes concentraciones urbanas de esa región y que la liberación de fuerza de trabajo en la Sierra sirviese para alimentar los programas de colonización y, en alguna medida, la expansión del sistema de plantación costeño. Algunas investigaciones (19) muestran la existencia de importantes cambios en la dirección de los flujos migratorios. El Boom de la construcción en Quito y, recientemente, en Guayaquil, ha sido receptáculo de la fuerza de trabajo expulsada desde el agro. Por otra parte el carácter capital intensivo de la inversión industrial ha hecho innecesaria la presencia de un reservorio de fuerza de trabajo excedente.

c) La transferencia de valor desde el sector resulta también difícil de verificar en el sentido "clásico".

Únicamente la política cambiaria parece haber apuntado en esa dirección en algunos momentos del proceso. La evolución de los precios (en un análisis muy preliminar) parece apuntar en dirección contraria. Una correlación de precios entre alimentos y textiles se muestra favorable a los primeros de manera sostenida en un largo período (1.966-1.977).

d) En cuanto a la ampliación del mercado interno, la situación parece complementarse con el conjunto de un proceso agrario particular. No es posible plantear que haya existido elevación substantiva de la demanda efectiva de bienes industriales finales, pero alguna modificación debe haberse originado con el incremento de grupos rurales medios. Por otra parte, el proceso de capitalización ha dinamizado en profundidad el mercado de bienes de capital agrícola, lo que en el caso ecuatoriano ha favorecido a la fracción importadora. Finalmente la estructura de la oferta industrial ha hecho también innecesaria la ampliación de un mercado de bienes manufacturados de amplio consumo.

e) La gestación de oportunidades de inversión, ha tenido lugar merced a una elevación de la rentabilidad de la inversión agrícola. Simultáneamente, la valorización de la tierra, la han convertido en objeto atractivo de inversión para el capital financiero.

Importante es explorar algunas posibles líneas de ruptura del consenso fragmentado que ha determinado las características de la política estatal en estos años.

Parecería que al igual que en 1.964 será muy importante el rol de factores exógenos al agro en el posible replanteamiento del proyecto agrario del Estado a mediano plazo.

A nivel económico, las características del modelo de acumulación implementado desde 1.972, están generando desequilibrios crecientes en el sector externo y fiscal y en el nivel de precios.

El análisis de lo ocurrido hasta hoy y de las tendencias visibles permite detectar posibilidades de estrangulamiento en el sector externo. El tipo de desarrollo industrial caracterizado por un alto componente importado de las inversiones, el elevado consumo de bienes finales importados, la estructura del balance energético del país, la baja producción de alimentos y el notable incremento de la deuda externa, parecen apuntar a agudizar el desequilibrio entre exportaciones e importaciones en favor de las últimas con consecuencias negativas sobre la Balanza de Pagos. Ello puede generar presiones en favor de una reorientación del modelo industrial que privilegia al desarrollo de la agroindustria (que tendría un componente importador menor en la inver-

sión) por una parte, y por otra, poner nuevamente al rojo vivo el problema de los bajos ritmos de crecimiento de la producción de alimentos.

La expansión agro-industrial puede significar "abrir el agro" al Estado o al capital transnacional, por la magnitud de las inversiones requeridas. En cualquier caso, implicará un proceso de capitalización del agro y un recondicionamiento de las prioridades en la asignación de recursos a nivel de Estado, en favor del sector.

La continuación del actual esquema de desarrollo industrial en condiciones de estrangulamiento externo, puede en cambio, generar presiones en favor de mecanismos de transferencia de renta y ganancia agraria en favor de la industria y/o replantear la necesidad de una nueva readecuación estructural del sector con el fin de alcanzar la expansión de la producción de alimentos y materias primas para evitar el drenaje de divisas por ese concepto y aliviar la presión a la que estará sometida la industria.

En ambas situaciones, las tendencias inflacionarias pueden realimentar posiciones alternativas en favor del desarrollo de la economía campesina o de su eliminación para garantizar el incremento de la producción de bienes/salarios y evitar el alza constante del valor de la fuerza de trabajo. Posible es también la búsqueda de una nueva frontera agrícola en base al desarrollo de grandes empresas, unidades farmers o de ambas en el Oriente, como forma de expandir el sector sin grandes cambios tratando de prolongar la vigencia del actual concenso fragmentado.

De cualquier forma parece posible a mediano plazo, la ruptura del precario concenso hoy existente y el replanteamiento en la cuestión agraria en la cúpula de la sociedad.

El sentido de ese nuevo proceso dependerá tanto del juego de alianzas en el sector dominante y la definición de la hegemonía a su interior, como de la capacidad de los sectores dominados para intervenir en él, luego del reciente proceso, nada desdeñable, de elevación de su organización y capacidad de acción política.

BIBLIOGRAFIA

1. *"La Condición Humana" de Malreaux. El personaje es el ebrio barón de Clapique que traficaba armas en la China de 1.927.*
2. *Miguel Murmis: "Sobre la emergencia de una burguesía terrateniente capitalista en la Sierra Ecuatoriana como condicionante de la acción estatal".*
Conferencia pronunciada en el Tercer Congreso Centroamericano de Sociología, abril 24-29, 1.978. Tegucigalpa, Honduras. pp. 2 y 3.
3. *Miguel Murmis, trabajo citado.*
4. *Miguel Murmis. Idem.*
5. a) *Costales, Piedad y Alfredo: "Historia Social del Ecuador. Reforma Agraria".*
b) *Informe CIDA.*
6. *Oswaldo Barsky. "Iniciativa terrateniente en el pasaje de la hacienda a empresa capitalista. El caso de la Sierra ecuatoriana (1.959-1.964)". Tesis para optar el título de Magister en Sociología Rural. Curso Quito de CLACSO.*
7. *Miguel Murmis. Trabajo citado.*
8. *Oswaldo Barsky. Obra citada.*
9. *Miguel Murmis. Obra citada.*
10. *Gonzalo Abad: "El proceso de lucha por el poder en el Ecuador".*
Agustín Cueva: "El proceso de dominación política en el Ecuador".
CEPAL. "El desarrollo económico del Ecuador".
11. *Gonzalo Abad. Obra citada.*
César Verduga. "Política económica y desarrollo capitalista en el Ecuador contemporáneo. Una interpretación".

12. *Gonzalo Abad. Obra citada.*
13. *Gonzalo Abad. Obra citada*
14. *Oswaldo Barsky. Obra citada.*
15. *Miguel Murmis. Obra citada.*
16. *César Verduga. Obra citada.*
17. *Ministerio de Agricultura y Ganadería. Evaluación de la Reforma Agraria. Conclusiones y Recomendaciones.*
18. *César Verduga. Gustavo Cosse. "Las políticas estatales para el agro ecuatoriano.*
19. *Juan M. Carrón. "El proceso de urbanización en el Ecuador". FLACSO-Sede Quito. Borrador para discusión.*