

**CLASE Y REGION
EN EL AGRO ECUATORIANO**

CORPORACION EDITORA NACIONAL

Hernán Malo González (1931 - 1983)

Presidente Fundador

Enrique Ayala Mora

Presidente

Luis Mora Ortega

Director Ejecutivo

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

Volumen 7

CLASE Y REGION EN EL AGRO ECUATORIANO

Editor: Miguel Murmis

Impreso y hecho en el Ecuador

Revisión de textos: María Cuvi

Supervisión Editorial: Jorge Ortega

Asistente Gráfico: Angel Acosta

Levantamiento de textos: Azucena Felicita, Rosa Albuja

Diseño Gráfico: Edwin Navarrete

Impreso en: Artes Gráficas Señal

Derechos a la primera edición:

CORPORACION EDITORA NACIONAL, 1986

Veintemilla y 12 de Octubre

Edif. Quito 12 El Girón W Of.51

Tf. 554 558 P.O. Box 4147

QUITO - ECUADOR

11978
C.3

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 7

CLASE Y REGION EN EL AGRO ECUATORIANO

Editor: Miguel Murmis

Proyecto FLACSO - CERLAC II



**CORPORACION
EDITORIA NACIONAL**

QUITO, 1986



LA BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

A lo largo de los últimos años se ha dado en el Ecuador un gran impulso en la producción de investigaciones sociales. Como respuesta a la creciente necesidad de divulgarlas, la Corporación Editora Nacional ha establecido esta *Biblioteca de Ciencias Sociales* integrada por publicaciones que incluyen trabajos relevantes producidos ya sea por instituciones o por personas particulares.

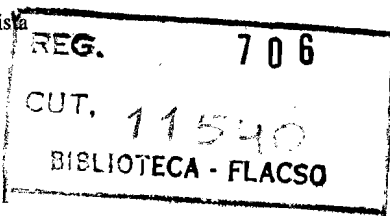
La coordinación de los aspectos académicos de la Biblioteca está a cargo de un Comité Editorial designado por la Corporación, compuesto por directores de centros de investigación y por destacados investigadores académicos a título personal.

Además de su aporte a las labores de coordinación técnica, el Comité Editorial ofrece garantía de la calidad, apertura, pluralismo y compromiso que la Corporación ha venido manteniendo desde su fundación. Es también un vínculo de relación y discusión de los editores nacionales con los trabajadores de las Ciencias Sociales en el país.



FLACSO
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Quito

M. Calvache 582 - Bellavista
Teléfono 452666
QUITO - ECUADOR



YORK UNIVERSITY
CERLAC
Centre for Research on Latin America and the Caribbean
Foundres College 324
4700 Keele Street
Downsiew, Ontario, M3J 1P3
CANADA

CONTENIDO

<i>Jaime Durán</i> Presentación	9
<i>Miguel Murmis</i> Introducción	11
CAPITULO 1 <i>Ignacio Llovet, Osvaldo Barsky y Miguel Murmis</i> Caracterización de estructuras de clase en el agro ecuatoriano	17
CAPITULO 2 <i>Marilyn Silverman</i> Variabilidad agraria en la costa ecuatoriana	79
CAPITULO 3 <i>Osvaldo Barsky y Eugenio Díaz Bonilla</i> Procesos de comercialización agraria y estructura regional de clases	175
CAPITULO 4 <i>Teodoro Bustamante y Mercedes Prieto</i> Formas de organización y de acción campesina e indígena: experiencias en tres zonas del Ecuador	219

CAPITULO 5

Carlos Arcos

El espíritu del progreso: los hacendados en el Ecuador del 900

269

CAPITULO 6

Gustavo Cosse

Las políticas estatales y la cuestión regional en el Ecuador

319

Los Autores

359

FLACSO

361

CERLAC

362

Publicaciones de la Corporación Editora Nacional

363

LAS POLITICAS ESTATALES Y LA CUESTION REGIONAL EN ECUADOR*[§]

INTRODUCCION

En este trabajo hacemos un análisis que relaciona la acción del Estado — las políticas estatales agrarias — con la cuestión regional en el caso ecuatoriano. No nos interesa situar tal cuestión en el ámbito teórico objeto de reflexión, ni incursionar en la interesante discusión acerca de lo que es la región en cuanto concepto teórico. Intentamos, más bien, explicitar una noción de “regionalidad” que procuramos construir a lo largo del trabajo, la misma que nos permite definir la acción estatal, sus fundamentos, alcances y límites.

Presentamos, aquí, algunas ideas y datos incluidos en otros trabajos; ideas que, en parte, son reformuladas en esta ocasión y que nos sirven de base para el análisis desarrollado. A ello se agrega otro conjunto de información generado para este trabajo y un planteo específicamente orientado al tema que nos ocupa.¹

* Agradezco a Miguel Murnis con quien discutí las ideas de este trabajo y quien hizo aportes importantes. También a los colegas de FLACSO, Sede Quito, cuyos comentarios y críticas constituyeron una significativa ayuda.

1 La Lic. Graciela Dinardi colaboró con diversas tareas vinculadas a la obtención de la información necesaria para este trabajo. Realizó el relevamiento de la información periodística y obtuvo toda la información que se presenta sobre el Programa Nacional del Banano. Consiguió, además, diversos documentos y publicaciones. Su responsabilidad, iniciativa y eficiencia fueron decisivas para que contáramos con la información necesaria.

En la primera sección analizamos los grandes momentos del proceso histórico del Ecuador ordenado en torno a la cuestión regional. En la segunda sección presentamos dos políticas concretas: la de tierras y la de crédito. En la tercera discutimos las líneas generales del conflicto agrario con base en las demandas e intereses que aparecen formulados públicamente, a través de la prensa. En la cuarta sección comparamos tipos diferentes de articulación de los sectores costeros y serranos con el aparato estatal. Finalmente en la quinta elaboramos algunas conclusiones.

EL PROCESO ECONOMICO Y POLITICO DEL ECUADOR

Todo el proceso económico y político ecuatoriano está profundamente marcado por la diferenciación regional. El fundamento "material" de esa diferenciación está dado por una multiplicidad de pisos ecológicos que van desde el páramo serrano a cuatro mil metros sobre el nivel del mar, hasta las planicies de la Costa. De tal manera, la economía costera produjo siempre bienes de exportación: cacao, café y banano, entre otros de menor importancia.²

Cuando se produjo la invasión española, la población del Reino de Quito, después Ecuador, estaba concentrada en la Sierra, matriz social sobre la cual se estructuró el dominio colonial. Su eje fue la expropiación de las tierras indígenas y la explotación de la renta en trabajo, a través de diversos sistemas. Todos tenían en común la obligación de que la población indígena proporcionara su fuerza de trabajo al terrateniente a cambio de los medios — mínimos por cierto — para su reproducción. Se trataba de un sistema servil en el cual el trabajador estaba, de hecho y de derecho, adscrito a la tierra.

Una vez producida la independencia, ese sistema permaneció sin cambios importantes. El trabajador indígena seguía sometido a un sistema de deudas que se traspasaba de padres a hijos, tenía prohibición de trasladarse de un fundo a otro y, por supuesto, el terrateniente contaba con sus propios recursos de fuerza. La Iglesia siguió siendo, por largo tiempo garante ideológico e institucional del sistema, aparte de ser, ella misma, un poderoso terrateniente.

El control político era ejercido por la clase terrateniente y la Iglesia en una sociedad con muy escasa diferenciación social. El Estado era un agregado del sistema de poderes locales, subregionales y regionales, donde el poder "público" estaba basado en los aparatos privados, y no existía principio legitimador alguno,

2 En todo el análisis que sigue prestaremos poca atención a la región oriental (Amazonía) debido a que, durante la mayor parte del período analizado era una región escasamente poblada y con una baja participación en la economía, si se excluye la producción petrolera. La Amazonía ecuatoriana ha sido una zona de reserva que se ha ido incorporando muy lentamente al funcionamiento de la Sociedad ecuatoriana. La "cuestión" se define, pues, entre la Costa y la Sierra, al menos para lo que va de este siglo.

capaz de organizar el consenso de las clases subordinadas.³

De tal manera la estructura política que se plasmó en el siglo XX no estuvo constituida por una sociedad de ciudadanos libres, iguales ante la ley. Por el contrario, se basó en la desigualdad jurídico-política de los trabajadores indígenas, desplazados de cualquier instancia de representación política.⁴

Digamos, desde ya, que esta característica del orden político ecuatoriano se mantendrá a lo largo del siglo XX, sin perjuicio de los cambios y modificaciones que se irán produciendo.⁵

Adelantemos, también, que tal hecho generará ciertas características que definen, a nuestro juicio, el Estado ecuatoriano de este siglo: la extrema dificultad para organizar la competencia por el poder en términos de un sistema representativo político-partidario, y una recurrente debilidad del Estado.⁶

Con García Moreno se inició una cierta consolidación del Estado nacional (1860-1872). Durante su mandato, intentó instalar un sistema de ferrocarriles; ⁷ construyó la primera carretera Quito-Guayaquil; expandió el sistema bancario; ⁸ se crearon cajas de ahorro; se cumplió con la deuda externa; hubo un desarrollo de las comunicaciones y una promoción del comercio. Aunque estas ta-

3 A diferencia del Estado absolutista que describe Anderson y del Estado burgués fundados, respectivamente, en la delegación divina al monarca y en la representación de la ciudadanía depositaria de la soberanía, en Ecuador, hasta el siglo XX, las clases dominantes no articularon un principio legitimador que incorporara el consenso de las clases dominadas.

4 G. Cosse. *Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano 1964-1977*. Estudios Rurales Latinoamericanos (Bogotá) 3(1), 1980.

5 Será necesario el año 1979 para que se reconozca la ciudadanía plena -- o sea el derecho al voto -- a los analfabetos.

6 Rafael Quintero ha preparado un trabajo de particular importancia, a nuestro juicio, para la comprensión del proceso político ecuatoriano: tiene, entre otros méritos el de rectificar con abundante evidencia empírica algunas de las tesis más divulgadas en Ecuador; cuestionando la idea de la no existencia de partidos en el país. Sin embargo, estando de acuerdo con ese aspecto, creemos que ello no implica necesariamente un sistema de partidos, en el sentido de una competencia electoral regular y periódica organizada en función de la representación política de la ciudadanía, o sea de las clases subalternas. Por cierto que Quintero no plantea la existencia de tal sistema. R. Quintero. *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito, Ed. Universitaria, 1980.

7 Para el cual hizo decisivos aportes el sector guayaquileño. F. Velasco. *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Quito, Universidad Católica, 1972 (mimeo).

8 Con capitales locales y peruanos se creó el Banco del Ecuador.

reas de unificación nacional mejoraron las condiciones para conformar un espacio nacional económico y político, no llegaron, sin embargo, a debilitar sustantivamente el corte transversal económico, político y social que dividía el país, ni a constituir un Estado capitalista. Ello se debió, en parte, al fuerte componente eclesiástico del proyecto "garciano".

La estructura social controlada por los terratenientes serranos tuvo una modificación sustancial al desarrollarse la producción y exportación de cacao, en el último tercio del siglo XIX. En efecto, al influjo de la demanda internacional la producción cacaotera se expandió vertiginosamente. Las exportaciones pasaron de 2.639.000 dólares en 1875 a 5.344.700 en 1885.⁹ La producción cacaotera era ya el principal producto exportable desde comienzos del siglo XIX. El número de árboles ascendía en 1820 a doce millones, o sea 1/5 de las existencias en 1920.¹⁰

Rafael Quintero¹¹ argumenta, convincentemente, acerca de la importancia que tuvo la renta precapitalista en la Costa, basada en la expansión cacaotera. Como no existían relaciones salariales entre los terratenientes y los *finqueros* y *sembradores*, ni inversión monetaria, este ahorro se invertía en la adquisición de tierras. Ello tiene una considerable importancia en el análisis que hace Quintero del proceso posterior ya que conduce a identificar *una* clase terrateniente precapitalista localizada en la Sierra y en la Costa. La argumentación parece irrefutable en cuanto al carácter no capitalista de ese tipo de relaciones y, por ende, del tipo de acumulación que tuvo lugar.

Sin embargo, la misma información que presenta Quintero parece mostrar diferencias muy significativas entre el agro costeño y el encapsulamiento servil de la población indígena en las haciendas serranas. En primer lugar, finqueros y sembradores son *jornaleros o pequeños terratenientes*¹² que reciben un predio para sembrar y limpiar durante cierto número de años. Cuando empieza la producción, el terrateniente recupera la explotación pagando una cantidad de dinero por cada planta.

Tenemos por lo tanto dos diferencias nada despreciables con los trabajadores serranos. En primer lugar, se trata de *trabajadores libres*, no adscriptos a la tierra como en la Sierra. Segundo, la entrega del predio en producción al terrateniente se hace por dinero. Todo lo cual supone, por un lado, relaciones precapitalistas no serviles (en el sentido de no adscripción a la tierra) y, por el otro,

9 Velasco, o. c., p. 103.

10 Quintero, o. c., pp. 51 y 55.

11 Ibid., p. 58 y 55.

12 Ibid., p. 61. (subrayado nuestro).

que esas relaciones generaban un ingreso monetario (aunque mínimo) prácticamente, inexistente en la Sierra.

Parece estar, más o menos, claro que los terratenientes costeños tenían dificultades para controlar la fuerza de trabajo, de forma similar al sistema serrano, debido a la escasez de mano de obra. Asimismo los mecanismos usados en el litoral, aun cuando no hayan sido estrictamente capitalistas, eran más atractivos para la población campesina serrana que el sistema de huasipungo.¹³ Así como, en ciertas situaciones, la abolición de la mita significó una mejora sustancial en las condiciones de vida del campesino indígena ya que se detuvo la mortalidad que conllevaba tal sistema, la difusión creciente de la producción cacaotera en el litoral provocó un nuevo salto progresivo, al crear las condiciones para una parcial liberación de la fuerza de trabajo, agraria. Asimismo, aunque de manera rudimentaria y limitada, se incorporó una parte de esa fuerza de trabajo a la economía monetaria.¹⁴

Con el paulatino crecimiento del cacao se fueron expandiendo, también, grupos de banqueros y comerciantes, prestamistas, hombres de negocios, etc., que conformaron los primeros sectores, estrictamente, burgueses.

Al llegar el fin del siglo XIX, la dicotomía Sierra-Costa, organizada con base en la diferenciación productiva (cuyo fundamento último es la diferenciación ecológica) estaba marcada por un proceso social caracterizado por la pérdida de posiciones de los hacendados serranos en la sociedad. Los procesos económicos y sociales del Litoral amenazaban tanto la participación de las haciendas serranas en el ámbito económico nacional y en el control que habían mantenido tanto sobre la fuerza de trabajo, como sobre el Estado. El Estado terrateniente-eclesiástico,¹⁵ organizado en función de un sistema social y económico — la hacienda precapitalista —, empezaba a ser rebasado por el avance del capitalismo costeño. La clase terrateniente, que había controlado el poder desde la independencia en alianza estrecha con la Iglesia, debió enfrentar la revolución liberal (1895), expresión político-ideológica de las nuevas fracciones burguesas costeñas.

La revolución liberal, encabezada por Eloy Alfaro, realizó un conjunto de tareas que modernizaron la sociedad civil y el Estado: expropiación de tierras de la Iglesia (que se otorgaron a sectores burgueses); libertad religiosa; seculari-

13 Así se denomina en el Ecuador la modalidad del control de la fuerza de trabajo en la Sierra, que hemos sintetizado.

14 En la legislación vigente en este período se prohibía, expresamente, la emigración campesina serrana a la Costa.

15 La Iglesia tenía una particular importancia en el control ideológico de la población indígena.

zación de la enseñanza y del Estado; abolición del concertaje; ¹⁶ nuevos códigos y leyes; y, en definitiva, remoción del control político terrateniente. Sin embargo la revolución liberal no expresaba, puesto que no existía como tal, una fracción burguesa ligada a la acumulación industrial. Como vimos, la economía caçotera, una actividad de exportación, favoreció el desarrollo de fracciones comerciales y financieras que no podían tener interés en reinvertir en actividades industriales. Ese desinterés respondía a la extrema debilidad del mercado interno, producto a su vez, del carácter no asalariado de la fuerza de trabajo serrano y de la debilidad de las capas medias urbanas.

Pese a su impulso transformador y modernizante el liberalismo no constituyó un proyecto burgués-industrializador. Creo que ello se deriva —nuevamente— del hecho de que no se basaba en una clase nacional en sentido económico ni ideológico. El liberalismo fue más bien, una expresión del conflicto entre las clases propietarias costeña y serrana, antes que un proyecto nacional nuevo en el país. ¹⁷

Por lo tanto la revolución liberal no alcanzó a remover las bases económicas del poder terrateniente al dejar intactas las estructuras agrarias serranas. Con ello, mantuvo también, como eje fundamental de su acumulación la renta en trabajo, vigente aún hasta mediados de este siglo. También fue limitada la revolución liberal en el nivel político; pese a los importantes cambios que introdujo en cuanto a la modernización del Estado, el liberalismo no universalizó el sufragio, no constituyó un universo de ciudadanos libres, base esencial del juego representativo del Estado capitalista. El voto quedó restringido a los alfabetos, lo cual de hecho excluía a la mayor parte de la población trabajadora. ¹⁸

Por lo tanto, las transformaciones respaldadas por la burguesía costeña, que secularizó y modernizó el Estado, desplazó del control político a los terratenientes serranos y a la Iglesia y reformuló algunas de las condiciones sociales de los campesinos. Sin embargo, adoleció de dos elementos fundamentales: mantuvo el poder económico del terrateniente serrano y no constituyó, en sentido estricto, un sistema político capitalista. De allí que, aun cuando la revolución liberal rompió en muchos sentidos con la univocación sociedad civil-Estado, propia

16 O sea el "contrato" que ligaba a un campesino con una hacienda.

17 Entre otras cosas, la revolución liberal implicó un reajuste de la política hacia la economía. En efecto, entonces se rompió la tradicional alianza Guayaquil-Cuenca y se estableció el conflicto político Costa-Sierra, aliándose contra el liberalismo costeño Cuenca y Quito. Las contradicciones entre intereses contrapuestos de las clases propietarias pasaron a orientar el conflicto político en términos regionales. Véase: R. Quintero y E. Silva. *La Revolución Liberal de 1897 en Ecuador*. Quito, FLACSO, 1982. (mimeo).

18 Cosse, o. c.

del régimen político-económico serrano, el Estado que generó no constituyó un espacio de mediación del conflicto interburgués ni un mecanismo de organización de ese conflicto en términos de la representación política de los ciudadanos, (las clases subalternas). Por ello, ciertos aspectos fundamentales de esa matriz política se mantuvieron a lo largo del siglo XX, lo cual tuvo, entre otras consecuencias, la recurrente debilidad del Estado y su estructuración regional.

Pues si no hay ciudadanía extendida, no hay sistema de partidos y, sin éste, se vuelve dificultoso un arreglo político entre las diversas fracciones de las clases propietarias. Este hecho tenderá a reproducir, a lo largo del siglo XX, el corte regional en términos políticos y económicos. Dicho de otra manera: la revolución liberal al no crear los mecanismos necesarios para la vigencia de un sistema político nacional, contribuyó, decisivamente, al mantenimiento *de las relaciones entre las fracciones de las clases propietarias y sus expresiones políticas como una dicotomía regional*. Así, la diferenciación social y económica regional no pudo ser unificada a través de un Estado “moderno” (capitalista) plenamente constituido.

Durante el siglo XX hasta la década de 1950, aproximadamente, y sin perjuicio de los importantes cambios económicos y sociales, que ocurrieron, siguieron vigentes las características estructuradas en el siglo XIX: el sistema hacendario serrano con base en relaciones no capitalistas; una mayor penetración de las relaciones capitalistas en la Costa; y una crónica imposibilidad de construir un sistema hegemónico que organizara el conflicto.

Dos factores están en la base de esa desestructuración hegemónica. Por un lado, la ausencia de clases nacionales que gestaran un proyecto nacional unificador de la dominación de los sectores propietarios; a la diferenciación productiva, organizada en torno a distintos tipos de relaciones sociales, se superponía un nivel político también acotado regionalmente. Por el otro, el voto y, por ende, la plena ciudadanía, estaban restringidos solo a los alfabetos, con lo cual no existían las condiciones político-jurídicas indispensables para constituir un sistema político integrador de las clases subalternas. Lo anterior generó una profunda y permanente inestabilidad política que se mantuvo hasta el auge bananero, y que volvió a predominar en la escena política nacional, una vez agotado el impulso bananero.

La intervención militar de 1963 puede ser entendida como un resultado de esa ausencia de estructuración hegemónica; así, las Fuerzas Armadas asumieron el rol modernizador que un inexistente sistema político no fue capaz de organizar.¹⁹ En ese período, el régimen militar no logró establecer una fuerza so-

19 La modernización de la agricultura mediante una reforma agraria que terminara con las relaciones no capitalistas del sistema hacendatario serrano; la reforma tributaria, o sea la organización y racionalización de los recursos fiscales dispersos en cente-

cial – y menos política – de apoyo y, finalmente, fue barrido por una amplia coincidencia de diversos sectores de las clases dominantes y subalternas. Entre las primeras fue decisiva la oposición de los terratenientes serranos y los grupos financieros-comerciales costeños a las políticas de Reforma Agraria y de eliminación de las entidades autónomas. Asimismo este proceso mostró la vigencia y el poder de clases sociales y estructuras de poder constituidas en el siglo XIX y las primeras décadas del XX. Ello se expresó, en una organización fragmentada del Estado, punto que luego retomaremos.

La nueva intervención militar de 1972, bajo la prosperidad petrolera, fue una reedición de la del 63, aunque con variantes ideológicas nada despreciables.²⁰

En síntesis, las políticas estatales para el agro, implementadas desde los primeros años de la década de 1970 estuvieron fuertemente condicionadas por las características estructurales de la economía y de las formas políticas del país. Las regiones han constituido espacios autocontenidos de organización económica y de poder, frente a la ausencia de una estructura hegemónica.

POLITICAS ESTATALES PARA EL AGRO

Reforma Agraria y Colonización

El Cuadro 1 muestra las afectaciones de tierra realizadas a lo largo del período analizado. Son evidentes varias cosas. Primero, el régimen dominante es la colonización, vía por la cual se entregó el 71 o/o de tierras. Segundo, mientras en la Sierra dominó el régimen de Reforma Agraria²¹ (80 o/o de la superficie) en la Costa y en la Amazonía lo hizo el de colonización. Estas características se mantienen a lo largo de todo el período, lo que da continuidad a la política de tierras, por encima de los cambios, matices políticos y transformaciones económicas que ocurrieron.

El Cuadro 2 muestra, claramente, otra característica distintiva de la política agraria. Por el régimen de colonización se otorgó una dotación promedio

nares de entidades regionales, subregionales y locales; y la reforma administrativa, o modernización de la burocracia pública.

20 A diferencia del gobierno militar de 1972, la Junta del 63 tenía un considerable carácter “anti-sindical” y “anti-comunista” y reprimió con tanto vigor a estos sectores como a los tradicionales, llegando a encarcelar a dirigentes políticos y corporativos. Esto hizo que en momentos decisivos las clases dominantes y las organizaciones estudiantiles y sindicales coincidieran en sus movilizaciones dirigidas a derrocar a la Junta.

21 El régimen de Reforma Agraria comprendía la entrega de los huasipungos, el fraccionamiento de haciendas del Estado y las afectaciones en haciendas privadas.

Cuadro 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL, POR PERIODOS, REGIONES Y REGIMEN DE
AFECTACION DE LA SUPERFICIE ADJUDICADA

Períodos	Reforma Agraria			Colonización				Total de has.
	Sierra	Costa	Subtotal	Sierra	Costa	Oriente	Subtotal	
1964-66	23,3	5,7	29,0	40,0	15,0	16,0	71,0	292.867 (100,0)
1967-71	19,0	5,5	24,5	31,2	27,4	16,9	75,5	380.238 (100,0)
1972-75	13,7	8,1	21,8	14,5	17,4	46,3	78,2	530.086 (100,0)
1976-77	22,6	8,6	31,2	12,8	16,5	39,5	68,9	434.697 (100,0)
1972-77	17,7	8,3	26,0	13,7	17,0	43,3	74,0	964.783 (100,0)

Fuente: Cosse, o. c.

Cuadro 2

PROMEDIO DE HECTAREAS ADJUDICADAS POR FAMILIA,
REGIMEN DE AFECTACION, AÑO Y REGION

Años	Reforma Agraria		Colonización		
	Sierra	Costa	Sierra	Costa	Oriente
1964	2.64	0	20,1	52,0	0
1965	4.03	21.6	38.4	44.3	0
1966	4.26	12.4	35.5	34.0	0
1967	5.43	12.9	43.6	25.5	0
1968	9.9	28.4	33.9	25.9	0
1969	4.2	22.0	36.4	46.5	0
1970	2.7	17.6	37.4	38.2	0
1971	7.5	11.4	34.7	34.1	0
1972	10.0	5.7	30.4	32.5	42.3
1973	11.4	31.4	34.5	27.7	52.5
1974	6.0	9.2	37.5	39.6	62.1
1975	12.2	14.7	41.3	34.1	40.2
1976	14.3	10.8	44.7	45.5	47.3
1977	16.8	16.1	46.6	43.0	55.2
1972-77	13.0	12.5	39.2	38.0	50.2

Fuente: Ibid., Cuadro 1.

de tierra siempre superior (después del 64, año que se inició la Reforma) a las 30 hectáreas, tanto en la Sierra como en la Costa. Por el régimen de Reforma Agraria se entregaron pequeños predios hasta 1971 y algo más grandes luego de ese año, pero siempre los valores son significativamente menores a los registrados para la colonización. Ello expresa que ese régimen contemplaba, fundamentalmente, la entrega de tierras en huasipungo. Por otra parte, hasta ese año las dotaciones familiares de tierras por Reforma Agraria fueron el doble o el triple en la Costa que en la Sierra. Estos hechos muestran el intento por instalar en el Litoral un productor familiar autosuficiente que no dependiera del trabajo en la hacienda, cosa que está claramente planteada tanto en la ley de 1964 como en la de 1973. Obviamente, cuando se trata de la entrega del huasipungo no está fijado el tamaño mínimo de la parcela.

La política de Reforma Agraria entonces expresa las diferentes características económicas y sociales que se habían estructurado históricamente en las dos regiones. La acción del Estado se definió a partir de las diferencias regionales y tendió a homogenizarlas tratando de generalizar las relaciones capitalistas en el agro.

Ahora bien, es habitual encontrar que los análisis sobre el proceso de reforma ocurrido entre 1963 y 1979, señalen que la estructura agraria, prácticamente, no se alteró, salvo la entrega de los huasipungos a los campesinos. Esa valoración se encuentra formulada en la mayor parte de los trabajos académicos y de los documentos oficiales.²² Si bien no hubo una transformación radical de la estructura agraria de acuerdo con las cifras disponibles²³ sí hubo cambios que alteraron significativamente esa estructura. El Cuadro 3 ilustra ese fenómeno con claridad.²⁴

Algunos fueron los resultados fundamentales. Primero, aumentó el número de predios menores de 5 hectáreas (más de 63 mil), consolidándose un vasto sector minifundiarío cuyos propietarios son seguramente semiproletarios.²⁵ Segundo, aumentó significativamente el campesinado medio, representado por

22 Tres excepciones son los siguientes trabajos. O. Barsky, "Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la Sierra ecuatoriana: 1959-1964" *Revista Ciencias Sociales*, (Quito) 2(5), 1978; A. Guerrero, "Renta diferencial y vías de disolución de la hacienda precapitalista en el Ecuador", *Revista Ciencias Sociales* (Quito) 3 (5), 1978; M. Murmis, "El agro serrano y la vía prusiana de desarrollo capitalista", In: *Ecuador: cambios en el agro serrano*. Quito, FLACSO-CEPLAES, 1980.

23 Que no llegan más que hasta 1974.

24 La Reforma Agraria garantizó al ex-huasipunguero los vitales derechos de tránsito, recolección de tierras y de aguas solo en el caso de que fueran asalariados de la hacienda. Por lo demás, la carencia de otras políticas de apoyo — crédito, y asistencia técnica — selló la inviabilidad económica de estas unidades.

Cuadro 3

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

Tamaño Hectáreas	Número de explotaciones				Superficie Total			
	1954		1974		1954		1974	
	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o
Menores de 1	83.714	32.2	113.537	35.1	40.400	1.4	49.574	1.6
De 1 a 5	128.439	49.5	138.370	42.9	301.300	10.0	315.924	10.3
De 5 a 10	22.443	8.7	29.067	9.1	154.700	5.1	195.302	6.4
De 10 a 20	10.570	4.1	18.266	5.6	142.000	4.7	241.226	7.8
De 20 a 50	7.322	2.9	13.798	4.3	220.000	7.3	421.866	13.7
De 50 a 100	3.594	1.4	6.014	1.9	218.700	7.2	368.043	12.2
De 100 a 500	2.368	0.9	2.935	0.9	471.100	15.6	504.702	16.4
De 500 a 1.000	330	0.1	312	0.1	228.300	7.6	205.714	6.7
De 1.000 a 2.500	251	0.1	201	0.06	362.700	11.9	300.869	9.8
De 2.500 y más	138	0.1	86	0.04	881.200	29.2	471.054	15.3
Total	259.169	100.0	322.586	100.0	3'020.400	100.0	3'074.274	100.0

Fuente: O. Barsky y E. Cosse. *Tecnología y cambio social en las haciendas lecheras en Ecuador*. Quito, FLACSO, 1981, p. 58.

los propietarios de predios entre 10 y 50 hectáreas (14 mil predios). Pero también se incrementó la superficie de los predios del tramo entre 20 y 50 hectáreas (más de 300 mil hectáreas). Es visible también la pérdida de posiciones de los predios mayores de 500 hectáreas y aún de aquellos que se ubican en el estrato entre 100 y 500 hectáreas.

Ahora bien, si se considera el volumen de tierras afectadas o distribuidas por el IERAC, es evidente que no todos los cambios obedecen *directamente* a la acción estatal. Es claro, como señalan diversos trabajos²⁵ que junto a la acción estatal se verificó un proceso de división de haciendas y una amplia utilización de tierras públicas y fiscales.²⁶

Ese proceso de división de haciendas estuvo influido por diversas causas. Por un lado, bajo la nueva racionalidad económica, predominante a partir de la eliminación de las formas no capitalistas, las haciendas vendían sus lotes menos productivos y retenían los mejores.²⁷ Por el otro, la necesidad de ajustarse a los

25 Barsky, o. c.; Guerrero, o. c.

26 Públicas son aquellas tierras explotadas por el Estado a través de arrendatarios; fiscales, aquellas que no estaban explotadas.

27 Guerrero, Idem.

límites de no afectación, contemplados en la Ley de Reforma Agraria, presionaba esa subdivisión. Y también hay que señalar que la acción de la Reforma que no dejó, por cierto, de afectar un cierto número de haciendas.

Queremos enfatizar que, pese al significativo proceso de transformaciones — anterior a 1963 — mediante el cual un sector de las haciendas serranas eliminó el huasipungo, por iniciativa propia, la explicación central de estos cambios agrarios debe ser imputada a la acción del Estado. Esta, aunque contradictoria, conflictiva y de alcances limitados en cuanto al número de haciendas que afectó, representó, por *primera vez* en la historia del país, una seria amenaza a los sectores atrasados. Estos vieron peligrar los fundamentos mismos de su capacidad de extraer excedentes: el control sobre la tierra y la renta en trabajo. Más allá de los momentos de auge o de retroceso del proceso transformador, la política agraria se propuso golpear, y en gran medida lo logró, directa o indirectamente, a aquellos sectores terratenientes (sobre todo serranos) que trababan el desarrollo capitalista del país.

Las nuevas condiciones de mercado que se gestaron desde antes de la década del 70 y que se profundizaron rápidamente a partir del auge petrolero contribuyeron a la formación de la hacienda-empresa. Pero, la eliminación generalizada del trabajo precario, fue *forzada* por la presión estatal. Que ese proceso fue obligatorio para la mayoría de los terratenientes “atrasados” es evidente, si se tiene en cuenta la formidable oposición que esos sectores desencadenaron, una y otra vez, ante los impulsos reformistas del Estado. Participaron, decisivamente, en la ofensiva que tumbó a la Junta Militar de 1963; provocaron la caída de Maldonado Lince;²⁸ sin duda el intento de golpe contra Rodríguez Lara a fines de 1975 expresaba, también, sus intereses.

Y parece claro que en diversas coyunturas se logró cerrar el paso a una alternativa que propiciara profundas transformaciones agrarias (estuvo planteada sobre todo entre 1972 y 1974). La fracción terrateniente atrasada (en tanto que acción gremial de los productores que la componían) como propietarios de unidades tomaron sus recaudos para ponerse a salvo de cualquier eventualidad.

Es discutible, a nuestro juicio, evaluar el proceso de Reforma Agraria con base solo en dos criterios: la profundidad de las reformas propuestas en el texto legal y la cantidad de tierras que el Estado afectó directamente. Es preciso considerar, también, el efecto *indirecto* de una política estatal, en tanto esta implica un cuestionamiento a las bases mismas de producción de ciertas fracciones de la clase terrateniente que tiene todo el peso institucional y coercitivo del Estado. Ello implicó, por lo demás, la reversión de un proceso existente desde la conquista española: por primera vez se expropió a los terratenientes, cuando el

28 Una vez que renunció Maldonado Lince, el Presidente de la Cámara de Agricultura de la III Zona declaró: “en estos momentos ha vuelto la tranquilidad al sector agrícola. . .” (Cosse, o. c.).

proceso secular era que estos expropiaran a los campesinos.

Por primera vez — si se exceptúa el contradictorio y fallido intento de la revolución juliana —, el Estado, bajo el control de la institución militar, no era ya solo un espacio de negociación y arreglos entre las diversas fracciones de las clases propietarias. Ese proceso reformista que se adecuó, por cierto, a las distintas realidades regionales se impulsó desde un Estado en el que las fracciones propietarias habían perdido el control *directo* de su aparato.²⁹ Como vimos, en las diversas coyunturas críticas estos sectores tuvieron capacidad y fuerza para mediatizar y/o demorar la acción reformista, pero *carecían de la garantía de un sistema de decisiones políticas manipulado personalmente como antaño*.

La política de crédito

El Cuadro 4 muestra las grandes tendencias del crédito durante el período estudiado y el Cuadro 5 el porcentaje de crecimiento de cada sector de la economía. Son claras varias cosas. Primero, el margen del crédito recibido por el sector agropecuario fue siempre minoritario, aunque aumentó a partir de 1973; lo mismo ocurre con el crédito recibido por la industria. El comercio, que recibió alrededor del 60 o/o del total hasta 1963, perdió algo de su importancia a partir de 1973 lo cual refleja las correcciones que hizo el gobierno militar a la política tradicional. Es evidente también la multiplicación de los recursos financieros distribuidos. Con lo cual creció el crédito otorgado a todos los sectores. En efecto, el crédito total casi se duplicó desde 1970, a raíz del aumento de los recursos provenientes de las exportaciones petroleras.

Los Cuadros 6, 7 y 8 indican el destino regional del crédito según los grandes sectores de la economía. Es bien interesante señalar el ajuste de las grandes líneas crediticias con el aporte de las regiones al producto (Cuadro 9).³⁰ En ese proceso, la Costa recibió, aproximadamente, el 60 o/o del crédito destinado al agro, mientras que aportó al producto casi tanto como la Sierra. La información que manejamos en este trabajo no permite extraer conclusiones muy seguras, pero daría la impresión de que el agro costeño ha tenido mayor capacidad de regateo en relación con los recursos financieros disponibles. Ese desnivel podría deberse, al menos en parte, a la mayor capacidad de captación de recursos crediticios que tuvieron las unidades pequeñas y medianas de la Costa que las de

29 Aunque naturalmente mantienen la posibilidad de afectar de diversas maneras su acción. Una de ellas, incrustándose en el aparato institucional como demandantes de servicios públicos, como veremos adelante.

30 Solo hemos podido acceder al dato de PBI por regiones para el año 74, pero no existen razones visibles para pensar que esa estructura haya tenido modificaciones sustantivas en el período estudiado.

Cuadro 4
CRECIMIENTO DEL CREDITO TOTAL POR SECTORES DE LA
ECONOMIA (1953 = 100 CALCULADO SOBRE SUCRES DE 1965)
TABLA PARA LA LIQUIDACION DEL IMPUESTO

Años	Sectores económicos			
	Total	Agropecuario	Industria	Comercio
1953	100	100	100	100
1955	123.0	135.0	84.4	125.6
1960	154.0	102.1	136.0	154.4
1964	218.0	128.7	177.0	242.9
1970	316.0	296.5	321.7	291.4
1972	325.1	260.5	334.1	318.5
1975	470.2	591.7	508.1	359.6
1976	534.0	621.2	625.9	411.7
1977	573.2	627.6	740.3	417.7

Fuente: Barsky y Cosse, o. c., p. 158.

Cuadro 5
CRECIMIENTO DEL CREDITO TOTAL POR SECTORES DE LA ECONOMIA
CREDITO TOTAL POR SECTORES DE LA PRODUCCION
(porcentajes)

Años	Sectores económicos				
	Agropecuario	Industria	Comercio	Otros	Total
1953	16.6	18.5	59.2	5.7	100.0
1955	18.2	12.7	60.6	8.6	100.0
1960	11.0	16.4	59.4	13.2	100.0
1963	9.2	16.3	65.2	9.3	100.0
1965	13.8	20.2	58.5	7.5	100.0
1970	15.5	19.0	54.6	10.9	100.0
1972	13.3	19.0	58.0	9.7	100.0
1973	17.1	17.3	55.8	9.8	100.0
1974	21.7	17.7	48.0	12.6	100.0
1975	21.0	20.0	45.3	13.7	100.0
1976	19.3	21.7	45.7	13.3	100.0
1977	18.1	24.0	43.2	14.7	100.0

Fuente: Para los años 1953-1960 y desde 1970: Barsky y Cosse, o. c., p. 33. Para el período 1963-1970: C. Verduga y G. Cosse. *El Estado y el agro en el caso ecuatoriano*. Quito, FLACSO, 1978.

Cuadro 6
CREDITO TOTAL A LA AGRICULTURA POR REGIONES Y AÑOS
 (porcentajes)

Regiones	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sierra	30.2	26.7	28.7	35.6	29.0	23.7	17.1
Costa	69.7	73.2	71.2	64.3	70.7	76.0	82.7
Oriente y Galápagos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Boletines de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 7
CREDITO TOTAL OTORGADO AL COMERCIO
 (porcentajes)

Regiones	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sierra	35.1	38.2	36.6	37.3	36.1	34.5	31.4
Costa	64.8	61.7	63.3	62.5	63.6	65.2	68.4
Oriente y Galápagos	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Boletín de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 8
CREDITO TOTAL CONCEDIDO A LA INDUSTRIA POR REGIONES Y AÑOS
 (porcentajes)

Regiones	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sierra	35.0	31.4	45.2	42.6	45.4	43.2	41.3
Costa	65.0	68.5	68.0	58.4	54.6	56.7	58.7

Fuente: Boletines de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 9

**PRODUCTO BRUTO INTERNO A PRECIOS DE PRODUCTOR POR REGIONES
Y SECTORES ECONOMICOS SELECCIONADOS, 1974**
(porcentajes)

Regiones	Sectores económicos		
	Agro	Industria	Comercio
Sierra	47.2	29,2	24.4
Costa	48.3	48.3	69.0
Oriente	4.5	22.5	6.6
Total	100	100	100

Fuente: Junta Nacional de Planificación. Departamento de Programación Global-Estudios Regionales.

la Sierra.

Una vez más, entonces, *el Estado organiza su acción en torno a las relaciones de fuerza vigentes regionalmente*. El aporte al producto está expresando, claramente, la fuerza social de los diversos sectores propietarios localizados en las dos regiones fundamentales.

Como lo indica el Cuadro 10, la política del Banco Nacional de Fomento — institución crediticia fundamentalmente dedicada al agro — se plegó también, a la racionalidad estatal.

El Cuadro 11 indica el destino del crédito, según el tipo de productor beneficiado. A partir de 1973, es bien clara la tendencia, al aumento de la participación de los predios mayores (créditos superiores a 100.000 sucres) cuya captación pasó del 42.3 o/o en 1970 al 68.5 o/o en 1979. En ese aumento es particularmente importante la porción de recursos captada por el estrato superior (más de 200.000 sucres) el cual casi duplicó su participación.

En suma, *la política de crédito indica un ajuste con la capacidad económica de las diversas fracciones propietarias en términos regionales*, y una participación secundaria de los pequeños propietarios en la captación del crédito.

Por último — aunque no por ello menos importante — la estrategia agraria del régimen militar cambió entre 1975 y 1979 (Cuadro 12).

Es evidente que en ese período se hizo énfasis en el desarrollo rural y el riego, al mismo tiempo que se registró un descenso acentuado de los recursos adjudicados a Reforma Agraria y Colonización. *O sea que la política agraria privilegió la productividad y el aumento de la frontera agrícola*.

En efecto, a partir de 1976 la política agraria asumió la colonización y la afectación de haciendas públicas y de tierras ociosas. Por otra parte, comenzaron a extenderse programas de desarrollo rural integrado como un mecanismo para seguir actuando sobre sectores de pequeños y medianos campesinos, pero

Cuadro 10

VALOR DEL CREDITO TOTAL OTORGADO POR EL BANCO NACIONAL
DE FOMENTO POR REGIONES Y AÑOS
(porcentajes)

Regiones	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Sierra	26.4	39.0	32.0	27.9	26.7	26.7	31.5	33.0	30.6
Costa	70.2	56.0	63.6	68.2	68.6	68.5	61.8	58.5	65.0
Oriente	3.4	5.0	4.4	3.8	4.7	4.8	6.7	8.5	4.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de Fomento.

Cuadro 11

CREDITO TOTAL POR VALOR DEL CREDITO Y AÑOS
(Porcentajes)

Valor en sucres	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
200.001 y más	27.5	31.4	27.5	32.9	48.7	49.0	53.3	56.4	51.2	53.3
100.001-200.000	14.8	14.2	15.0	18.3	15.0	16.1	13.9	13.5	14.8	15.2
50.001-100.000	16.2	16.0	16.3	17.1	14.7	14.2	13.5	13.1	16.0	15.3
10.001-50.000	31.0	29.3	32.6	26.7	19.2	18.7	17.6	15.8	16.0	15.0
Hasta 10.000	10.5	9.1	8.6	5.8	2.4	2.0	1.7	1.2	1.0	1.2
Total	100.	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Boletín Estadístico del Banco Nacional de Fomento.

Cuadro 12

INVERSION PUBLICA REAL EN EL AGRO POR ACTIVIDADES Y AÑOS.
COMO PORCENTAJES SOBRE LA INVERSION PUBLICA TOTAL

Actividades	1975	1976	1977	1978	1979
Desarrollo Rural	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
Reforma Agraria	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2
Colonización	s/d	0.3	0.06	0.03	0.1
Riego	2.7	5.1	0.9	4.3	4.6

Fuente: Idem, Cuadro 9.

sin amenazar a los terratenientes. El objetivo central de este tipo de proyectos era ampliar la frontera agrícola externa e interna de las unidades productivas.

Es interesante señalar que en 1979 la política agraria del secotr público valoraba el “desarrollo rural” como “destinado a reemplazar al proceso de reforma agraria en base a la concentración de diversos recursos en áreas denominadas ‘prioritarias’ para (. . .) aumentar la producción y la productividad, pero sin una intención clara y real de modificar la deficiente estructura de tenencia de la tierra”.

En definitiva, la política de desarrollo rural implica una estrategia que permite ir neutralizando o atenuando situaciones conflictivas, mejorando la dotación de tierras y otros recursos destinados a sectores subordinados, en condiciones relativamente buenas de productividad (éste al menos era el supuesto de tal estrategia), pero sin crear conflictos con los terratenientes. Ello implicó un acomodamiento a una nueva situación social, en la cual las haciendas serranas ya se habían modernizado al mismo tiempo que las grandes haciendas se habían debilitado, tanto en el número de unidades como en la superficie total que controlaban antes de 1964. Por lo tanto habían desaparecido los más fuertes estímulos que presionaban para las transformaciones de la estructura agraria y seguía ausente una presión campesina suficientemente fuerte y de carácter nacional.³¹

LAS LINEAS GENERALES DEL CONFLICTO AGRARIO

En este punto procuramos identificar las principales contradicciones de intereses de las diversas fracciones de las clases propietarias y los ejes de sus reivindicaciones.³² Para ello analizamos los planteamientos de organizaciones corporativas, aparecidos en dos de los principales diarios ecuatorianos. Sabemos que lo que publica la prensa es solo una parte de las acciones, gestiones, presiones, etc. de las diversas fracciones y sus organizaciones representativas. Pensamos, sin embargo, que pese a ser limitado permite tener una idea de la estructura de las

31 JUNAPLA. *Ecuador, estrategia de desarrollo. Anexo: Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Ecuador*. Quito, JUNAPLA, s.f. (Mimeo).

32 El procedimiento seguido es simple: se copiaron todas las noticias o referencias sobre el agro aparecidas en el diario *El Comercio* y/o *El Telégrafo* para los años indicados. Luego se seleccionaron los planteos realizados por organizaciones corporativas de empresarios y trabajadores y se clasificaron de acuerdo con su contenido. El total de planteos es superior al de menciones periodísticas, pues en varios casos en un comunicado o manifestación aparece más de una reivindicación. Para el año 74, meses de noviembre a marzo, se trabajó con los resúmenes de las fichas socio-económicas publicadas por el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Católica.

reivindicaciones y el tipo de contradicciones de los diversos grupos agrarios. ³³

El Cuadro 13 proporciona un primer panorama que permite identificar la intensidad de las acciones públicas de los diversos actores durante 1976-1979. Es visible la persistente actividad de los terratenientes serranos, los productores cacaoteros y los cafetaleros. Siguen, en ese orden, bananeros y los demás actores que parece ser tienen un nivel mucho menor de participación pública en “el debate agrario”.

El Cuadro 14 muestra las diferencias de los planteos realizados. Los terratenientes y ganaderos serranos centran su acción contra la Reforma Agraria y contra diversas acciones y decisiones de instituciones u organismos públicos, o del Poder Ejecutivo mismo (los ganaderos sin embargo demandan también crédito). Por el contrario, los sectores costeños dedicados a productos de exportación — cacao, café, banano — presionan, fundamentalmente, en dos direcciones. Por un lado demandan precios y exoneraciones de impuestos y, por el otro, atacan a “otros sectores propietarios”, casi siempre a los exportadores. Las manifestaciones colectivas de las cámaras de agricultura son más bien escasas (4.5 o/o del total), pero casi todas están enfiladas contra la Reforma Agraria.

Esta estructura de las manifestaciones públicas muestra claramente dos cosas. En primer lugar, el menor costo que han pagado los sectores empresarios costeños ³⁴ ante la Reforma Agraria, resultado de la diferente naturaleza de las relaciones sociales que se constituyeron históricamente, en el país. Asimismo, durante ese período, cuando la Reforma Agraria había perdido su inicial impulso transformador, para los terratenientes serranos el eje central de conflicto siguió siendo el Estado y su acción en diferentes niveles. Las reivindicaciones de cacaoteros, cafetaleros y bananeros eran mucho más puntuales y se referían a las condiciones de comercialización de sus productos. En los cuatro años analizados, estos sectores no hicieron ni una sola crítica a la Reforma Agraria lo cual es lógico: ésta no constituía una amenaza.

En segundo lugar, mientras los terratenientes serranos no tuvieron enfrentamientos directos con otros sectores propietarios, los productores costeños sí: ellos se disputan excedentes con los exportadores.

El análisis de la prensa muestra un desarrollo típico de ese conflicto en la siguiente secuencia: 1) cuando se deterioran las condiciones del mercado internacional, el Estado aumenta o establece un impuesto a la exportación; 2) los pro-

33 No hemos podido, por diferentes razones, realizar este análisis para los años anteriores a 1976. El período comprendido, recordémoslo, es anterior al desplazamiento de Rodríguez Lara, que fue sustituido por una Junta Militar de tres miembros, uno por cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (marina, ejército y aviación).

34 Y también la existencia de frontera en la Costa, lo cual permitió afectar menos a los terratenientes.

Cuadro 13
TOTAL DE PLANTEOS REALIZADOS EN LA PRENSA 1976-1979
 (porcentajes)

Terratenientes serranos	20.4
Ganaderos serranos ¹	6.0
Productores de cacao	20.4
Productores de café	13.9
Productores de banano	9.4
Ganaderos costeños ¹	1.5
Productores de algodón	4.5
Campesinos ²	6.0
Fenoc-Cedoc ²	4.4
Productores de maíz	1.5
Productores de soya	1.5
Cámaras de agricultura ³	4.5
Terratenientes costeños ⁴	3.0
Colonos del Oriente	1.5
Productores de arroz	1.5
Total	100

- 1 O sea organismos que agrupan solo a ganaderos.
 2 Bajo el rubro "campesinos" se agrupan los planteos realizados por sindicatos provinciales o regionales. FENOC-CEDOC es una Federación Nacional de Campesinos.
 3 Alguna o la totalidad de ellas en comunicados conjuntos.
 4 Organizaciones específicas de productores terratenientes de la Costa.

Fuente: Diario *El Comercio* y Diario *El Telégrafo*.

ductores argumentan que los impuestos realcen sobre ellos mientras que el margen del precio total de que se apropian es mínimo en relación con el captado por los exportadores; 3) los exportadores argumentan inestabilidad en los mercados internacionales, pagos diferidos, fuertes cargas impositivas, etc.; 4) en ciertas ocasiones, los productores se declaran en conflicto o pre-conflicto; ³⁵ 5) el Estado opta por eliminar el aumento, disminuir el monto, o bien compensarlo con otros mecanismos.

En definitiva, esta especie de "tensión contradictoria" se resuelve casi siempre a través de la capacidad de negociación del Estado ³⁶ y la formidable capacidad que tienen los exportadores para defender sus intereses.

Es interesante comparar lo anterior con lo que ocurrió en un período

35 Los bananeros de la provincia de El Oro son especialmente activos.

36 Basada en su amplia disposición de recursos financieros.

Cuadro 14
TOTAL DE PLANTEOS APARECIDOS EN LA PRENSA, 1976-1979
SEGUN CONTENIDO
 (porcentajes)

	Demanda de precios	Demanda de exoner. impues.	Demanda de Crédito	Críticas a la Reforma Agraria	Críticas al Estado ¹	Críticas a sect. empres.	Apoyo al Estado	Apoyo a Reforma Agraria	Total
Terratenientes serranos			7.9	23.4	61.3		7.4		100
Ganaderos serranos			50.0	25.0	0	32.0			100
Productores de cacao	25.0	25.0			18.0	32.0			100
Productores de café		55.5				44.5			100
Productores de bananos	16.6	16.6			16.4	33.6	16.8		100
Ganaderos costeños							100.0		100
Productores de algodón	33.4	33.3			33.3				100
Campeños				25.0	75.0				100
FENOC-CEDOC				25.0	75.0				100
Productores de maíz							100.0		100
Productores de soya							100.0		100
Cámaras de agricultura	25.0			75.0					100
Terratenientes costeños				50.0	50.0				100
Colonos de Oriente					100.0				100
Productores de arroz					100.0				100

1 Habitualmente aparecen aquí diversas críticas con contenidos diversos. Por lo general, son críticas a instituciones u organismos por decisiones sobre precios, comercialización, crédito, etc.

Fuente: Diarios *El Comercio* y *El Telégrafo*.

clave para la Reforma Agraria: desde noviembre de 1973 hasta marzo de 1974, cuando renunció el Ministro de Agricultura ante el embate de los sectores propietarios (Cuadros 15 y 16).

En primer lugar, es evidente que los terratenientes serranos encabezaron el ataque a la Reforma Agraria. El 72.7 o/o de los planteos críticos de ese proceso fue formulado por ese sector. Este fue sin duda, durante ese período crítico, el sector propietario que se opuso a las transformaciones de la estructura agraria. También es evidente que las organizaciones corporativas terratenientes *estaban controladas*, uniformemente, por los grupos contrarios al proceso agrario impulsado desde el Estado.

Estos aspectos parecen apoyar la argumentación anterior en el sentido de que los sectores o las personas, de las fracciones agrarias propietarias que apoyaban la reforma, agotaron su capacidad de acción en artículos en la prensa o en actividades en los “pasillos del poder”, pero no tuvieron condiciones para organizarse y participar como fuerza social en el desarrollo de los acontecimientos.

Por otra parte, esta estructura de contradicciones burguesía agraria-Estado, diferenciada por regiones, muestra la prolongación de esa diferenciación de la estructura agraria y las articulaciones entre los sectores burgueses y los subordinados, cuyas características son diferentes en la Costa y en la Sierra. En ese período, la estructura de las demandas y, por lo tanto, el proyecto como clase, no evidenció aún una unificación nacional ni de las clases propietarias ni de las clases subordinadas. Hubo sectores costeños que apoyaron al Estado y/o la política agraria lo cual muestra una fractura importante Sierra-Costa.

Del Cuadro 17 se desprenden algunas cosas interesantes. En primer lugar la visible pérdida de importancia de la Reforma Agraria como “cuestión social” relevante a partir de 1976. Ese espacio fue sustituido por demandas de precios, exoneración de impuestos, y, también de crédito (en 1978). A partir de 1976 se produjo *un desplazamiento de la importancia regional de los actores en sus demandas ante el Estado*, que implicó una mayor participación de los sectores del litoral, productores de bienes de exportación, y un aumento de las contradicciones entre esos productores y los exportadores.

Naturalmente en el tipo contradicciones mencionadas está presente el hecho de que en los tres productos costeños indicados es fuerte el peso de unidades pequeñas y medianas, lo cual exaspera la disputa por los excedentes.

Parece posible afirmar que “la cuestión regional” ha tenido, en Ecuador, una importancia central como instancia organizadora de diferentes procesos de acumulación, a partir de los cuales también se diferencian fracciones de clases propietarias que tienen entre sí sustanciales discrepancias en cuanto a la naturaleza de sus intereses. Queremos hacer énfasis en dos factores, a nuestro juicio, centrales en el problema de la “regionalidad”. Primero, las condiciones ecológicas hicieron posible, en un caso, la economía de exportación y, en el otro, la econo-

Cuadro 15

PLANTEOS APARECIDOS EN LA PRENSA ENTRE NOVIEMBRE DE 1973 Y
FEBRERO DE 1974 POR CONTENIDO
(porcentajes)

	Demanda de precios	Demanda de exoner. impues.	Demanda de Crédito	Críticas a la Reforma Agraria	Críticas al Estado	Críticas a sect. empres.	Apoyo al Estado	Apoyo a Reforma Agraria	Total
Trabajadores agrícolas de la Costa							50.0	50.0	100
Terratenientes serranos				72.7	27.3				100
Ganaderos costeños	33.4			33.3	33.3				100
Productores bananeros	66.4	33.4							100
Algodoneros							25.0	50.0	100
Partido Liberal								100.0	100
Partido Comunista								100.0	100
Federación ecuatoriana de Indígenas					20.0	20.0		60.0	100
Industriales costeños				100.0					100
Terratenientes costeños			50.0	50.0					100

Fuente: Diarios *El Comercio* y *El Telégrafo*.

Cuadro 16
 PLANTEOS APARECIDOS EN LA PRENSA ¹ ENTRE NOVIEMBRE DE 1973
 Y FEBRERO DE 1974
 (porcentajes)

	Demanda de precios	Demanda de exoner. impues.	Demanda de Crédito	Críticas a la Reforma Agraria	Críticas al Estado	Críticas a sect. empres.	Apoyo al Estado	Apoyo a Reforma Agraria	Total
Trabajadores agrícolas de la Costa						33.3		14.3	5.8
Terratenientes serranos	25.0			72.7	75.0				34.2
Productores bananeros	50.0	100.0							8.5
Productores algodoneros						33.3	66.7	14.4	11.4
Partido Liberal								14.2	2.9
Partido Comunista								14.3	2.9
Industriales costeños				9.2					2.8
Ganaderos costeños	25.0			9.1			33.3		8.6
Federación ecuatoriana de Indígenas					25.0	33.4		42.8	14.2
Terratenientes costeños			100.0	9.0					5.7
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1 Para este período se utilizaron las Fichas Socio-Económicas. Universidad Católica.

mía de consumo interno con todas sus implicaciones sociales y políticas. Segundo, la importancia de la matriz social precolonial que funcionaba en la Sierra, sobre la cual se montó la dominación española, heredada, luego, por los terratenientes criollos.

Estas diferencias se han expresado, claramente, en las relaciones de los diversos segmentos de la sociedad civil con el Estado y, como argumentaremos más adelante, definirá estructuras institucionales distintas.

La acción del Estado, bajo una conducción militar, desencadenó un proceso agrario que tendió a homogeneizar en el nivel nacional el carácter capitalista del agro.³⁷ La puesta en marcha de otra política fue posible por el carácter fragmentado de las posiciones en ambas regiones, estructuradas con base en las demandas. Esas demandas reflejan las diferencias en las relaciones de los sectores propietarios burgueses con la fuerza de trabajo y con los sectores propietarios medios. Dicho de otro modo: en todo ese período hubo una presencia campesina nacional que presionaba a fin de que se profundizaran los cambios agrarios y se defendiera, decisivamente los intereses de los ex-huasipungueros; tampoco hubo una clase capitalista-agraria nacional, unificada en torno a ciertas demandas. En esa situación, la política agraria golpeó fundamentalmente a los sectores capitalistas agrarios más débiles, o sea a los menos modernizados.

Una vez que las tensiones y conflictos agrarios afloraron tanto por la modernización de la estructura de control de la fuerza de trabajo al eliminarse el huasipungo, como por la división de las haciendas, la política agraria pasó a enfatizar los planes de desarrollo rural integrado.

La acción estatal homogeneizó entonces supraregionalmente la estructura agraria, como consecuencia de lo cual predominaron, entre 1976 y 1979, reivindicaciones específicas a una lógica de funcionamiento estrictamente capitalista: precios, impuestos, créditos.

Aunque lo anterior es, quizás, bastante obvio, lo interesante es señalar que la acción del Estado conducido por los militares aún en contra de las más poderosas fracciones propietarias aliadas a los partidos políticos tradicionales, logró quebrar esa profunda dicotomía regional, creando las condiciones económicas y sociales para la consolidación capitalista del agro ecuatoriano.³⁸ De esta manera las Fuerzas Armadas cumplieron las tareas que quedaron pendientes por

37 En este período culminó, definitivamente, el largo proceso de constitución de un mercado nacional.

38 No se trata en este trabajo de tipificar a las Fuerzas Armadas Ecuatorianas como "buenas" o "malas", de izquierda, centro o derecha, sino de entender el sentido de su acción.

Cuadro 17
TIPO DE PLANTEO APARECIDO EN LA PRENSA POR AÑOS,
(porcentajes)

Años	Total	Demanda de precios	Demanda de exoner. de impuestos	Crítica a Crédito	Crítica a Reforma Agraria	Crítica a sectores propietarios.	Crítica al Estado	Apoyo al Estado
1976	100	9.0	—	—	36.4	—	54.6	—
1977	100	13.0	22.5	3.2	—	35.5	25.8	—
1978	100	13.6	4.5	13.7	18.1	18.2	27.3	4.5
1979	100	—	6.6	—	—	20.1	46.7	26.6

Fuente: Diarios *El Comercio* y *El Telégrafo*.

Cuadro 18
INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO POR REGIONES Y AÑOS
(porcentajes)

Destino de las Inversiones	Años					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Nacional	29.4	32.7	34.7	41.8	40.4	48.0
Costa	31.5	27.2	28.8	24.5	23.4	24.8
Sierra	38.0	39.2	35.5	33.0	35.2	25.6
Oriente	1.1	0.9	0.9	0.7	0.9	1.6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: JUNAPLA. Oficina de Programación del Sector Público.

la inexistencia de una hegemonía burguesa.³⁹

Todo el proceso político, que culminó con la elección del abogado Jaime Roldós Aguilera, implicó una unificación supraregional del espacio político. Por primera vez en el país se universalizó la ciudadanía, al eliminar el analfabetismo como causal de la exclusión de los padrones electorales, y se unificó a la fuerza de trabajo con el atributo típico del orden político capitalista. Al mismo tiem-

39 Dos precisiones necesarias: diversas fuerzas sociales y políticas presionaron por este proceso en las negociaciones que se verificaron a partir de la decisión de las Fuerzas Armadas de entregar el poder. A su vez, ese proceso no careció de fuerzas que intentaron detenerlo, dentro y fuera de la institución militar.

po, se constituyeron nuevos actores sociales, sobre todo en la Sierra, por la aparición de los sectores medios.⁴⁰

Ese impulso desregionalizador se expresó, claramente, en la política de inversiones del sector público (Cuadro 18). Entre 1972 y 1979 se incrementaron las inversiones nacionales en desmedro de las regionales. El Estado impulsó su inversión en aquellos rubros que englobaban al país.

El Estado, entonces, parece asumir las consecuencias de la política de homogeneización nacional, impulsada en ese período. En este sentido, existió un considerable grado de coherencia entre las políticas agrarias y la política de inversión mediante el gasto público. Ello muestra una cuota de racionalidad implícita en las decisiones del Estado que no deja de ser interesante.

No quisiéramos terminar este punto, sin antes revisar lo ocurrido con los intereses de las clases subalternas.

Son frecuentes los puntos de vista — aun en trabajos académicos — que, al caracterizar el proceso agrario, enfatizan el hecho de que los ex-huasipungueños han sido perjudicados por la Reforma Agraria.⁴¹

Cabe diferenciar, sin embargo, dos niveles de tal cuestión. Una cosa es que la calidad de vida de los trabajadores, que antes eran huasipungueños, se haya mantenido o empeorado. Otra cosa es, como enfatiza Lenin, el avance histórico que significa la extensión del trabajo asalariado sobre las formas no capitalistas de control de la fuerza de trabajo, erradicando los factores señoriales del mismo. Independientemente de las intenciones de los regímenes del caso, estos sectores se constituyeron en sujetos de la política al eliminarse el huasipungo. Y si es sabido que el sistema parlamentario-democrático consiste en esencia en que los trabajadores reunidos en torno a la producción se atomizan en un universo de ciudadanos, es sabido también que tal sistema es el que da más amplias posibilidades para el avance ideológico, organizativo y político de los trabajadores.

Por otra parte, como hemos visto, la Reforma Agraria conformó un sector de medianos y pequeños productores independientes que constituyen nuevos actores en el proceso social y político nacional, porque esos actores aparecieron tanto en la Sierra como en la Costa.

En este sentido, es indiferente el origen social individual de tales pro-

40 En las elecciones de 1979 tanto la Izquierda Democrática como el Frente Radical Alfariista tuvieron una votación similarmente repartida en la Sierra y en la Costa. Al mismo tiempo, perdieron fuerza y expresión política los partidos tradicionales del Ecuador (librales y conservadores) que eran, entre otras cosas, las expresiones políticas de la dicotomía regional.

41 Se apunta que cuando ellos recibieron un lote de tierra perdieron ciertos derechos sobre el uso del agua, el tránsito por la hacienda y la recolección de leña, y pasaron a la condición de proletarios o semiproletarios.

ductores; lo que importa es que su constitución como sector social altera decisivamente el perfil de la estructura de clases en el campo, aunque tales modificaciones no se expresen, inmediatamente, en el ámbito político. Ello depende, entre otras cosas, de la capacidad de movilización de las diversas fuerzas políticas y sociales, pero no cabe duda que el nuevo perfil del agro ecuatoriano ha cambiado las condiciones mismas del proceso político.

Las políticas impulsadas desde el Estado fueron decisivas para desarrollar las formas capitalistas en el campo, promover la industrialización y modernizar el Estado; al mismo tiempo se abrió la posibilidad de materializar un sistema político democrático-parlamentario. Ambos procesos definen las condiciones – necesarias pero no suficientes – para que los nuevos actores (proletarios y semiproletarios agrícolas y capas medias rurales) se incorporen al proceso político gracias a un sistema representativo, aún no consolidado, pero viable, pues se han constituido sus prerequisites sociales.

Estos procesos, que pueden ser caracterizados como de potencial politización ⁴² de nuevos actores, son resultados no deseados de la acción estatal, desarrollados a partir de la generalización de la lógica capitalista que impulsó.

Pensamos que el resultado más importante, con respecto al interés de este trabajo, fue un *debilitamiento de la dicotomía regional en cuanto simetría entre la articulación del modo de producir con la acción de los grupos y partidos políticos*. Con la generalización del capitalismo en el agro, el desarrollo industrial y la universalización de la ciudadanía se deterioró y debilitó la dicotomía regional. Es decir se rompió el carácter autocontenido de las dos grandes regiones en cuanto espacios económicos que expresan intereses corporativos y orientaciones políticas específicas.

La generalización de relaciones salariales tiende a uniformizar, por primera vez, intereses homogéneos en las clases subalternas. Por ejemplo han aparecido en la Sierra grupos agrarios medios de productores independientes y proletarios que antes solo existían en la Costa. Se trata de la constitución de un espacio nacional centrado en las contradicciones inherentes al capitalismo, donde lo regional – como instancia organizadora del proceso corporativo-político – tiende a debilitarse, en la medida en que se han diluido los núcleos esenciales de esa dicotomía: diferentes formas de control de la fuerza de trabajo basados en lógicas de acumulación, también, diferentes.

ARTICULACION DE LOS PRODUCTORES CON EL ESTADO SEGUN LAS REGIONES

En este punto nos interesa señalar las diferentes formas de articulación con el aparato estatal que establecen grupos propietarios serranos y costeños,

según las características económicas y sociales de los productores. Esas características que se construyen históricamente en función del proceso de los diversos sectores productores en cada caso.

Dos "clientelas" del aparato estatal serán tomadas como elementos de comparación: la del Instituto Nacional de Investigación Agropecuarias (INIAP), organismo encargado de la generación tecnológica, y la del Programa Nacional del Banano (PNB).

El INIAP es una institución con una considerable autonomía técnica y operativa. A lo largo de la década del 70 tuvo una considerable flexibilidad para adaptar sus actividades a los requerimientos de los sectores terratenientes empresariales. Estos mostraron una gran capacidad para formular sus demandas a través de los sectores intermedios de la institución — las estaciones experimentales — sin perjuicio de su influencia en el directorio donde los organismos corporativos terratenientes tienen representación formal.

Las alternativas tecnológicas generadas por INIAP, en particular en la Sierra, fueron las apropiadas para empresas de neta estructura capitalista. Dicho de otro modo, los productores medios y campesinos no fueron objeto de una política tecnológica específica.⁴³ El programa de ganadería lechera fue el que más incrementó sus recursos a lo largo de la década pasada, demostrando la capacidad de esos sectores para insertarse en las estructuras estatales capaces de mejorar las condiciones de su proceso productivo.

Ese corte entre empresas capitalistas y unidades familiares campesinas especializadas en diferentes productos no se dio en la Costa, al menos en lo que respecta al banano.

El Cuadro 19 muestra la estructura de la producción bananera, donde es evidente el fuerte peso de la pequeña propiedad. Casi el 70 o/o son pequeños productores (1 a 20 hectáreas) que disponen del 25 o/o de la tierra cultivada.

Los productores situados en los dos tramos inferiores de tamaño (1 a 40 hectáreas) acumulan algo menos de la mitad de la tierra. El peso de las explotaciones grandes, en cuanto al control de la tierra, no es tampoco despreciable: las explotaciones de más de 100 hectáreas, que agrupan al 4 o/o de los productores, tienen casi un tercio de la superficie cultivada. Por otra parte, es interesante advertir que el 25 o/o de los productores está organizado en cooperativas que controlan aproximadamente el 10 o/o de la tierra.⁴⁴

Ahora bien, desde antes de 1960, el Estado ha volcado fuertes recursos para apoyar la producción bananera. El Programa Nacional del Banano propor-

43 Un análisis detenido de esta problemática se presenta en: Barsky y Cosse, o. c., capítulo 5.

44 La información fue recabada en entrevistas con diversos funcionarios del PNB.

Cuadro 19

SUPERFICIE Y NUMERO DE PRODUCTORES DE BANANO, 1979

Tramos de tamaño	Hectáreas	Número de productores
1 - 20	25.9	67.6
21 - 40	17.7	16.2
41 - 60	12.5	7.3
61 - 80	6.8	3.0
81 - 100	6.3	2.0
101 - 150	6.9	1.7
151 - 200	5.0	0.8
201 - 250	4.3	0.6
251 - y más	14.6	0.8
Total	100.0 (62.220)	100.0 (2.023)

Fuente: MAG. *Programa Nacional de Banano.*

ciona asistencia técnica; realiza campañas fitosanitarias; provee insumos y realiza experimentación en nuevas variedades en dos granjas de su propiedad. Cuenta con un importante monto de recursos; en 1980 sumaron 430 millones de sucres, sin contar el crédito administrado por el sistema bancario. Además de las líneas de ayuda financiera para los pequeños productores (hasta 25 hectáreas) el Programa brinda atención a las cooperativas. Algunas cooperativas exportaron en 1979, más de tres millones de cajas (4.5 o/o de las exportaciones totales del producto); en los años anteriores exportaron, aproximadamente, el 6 o/o.

Al comparar los dos tipos de vinculación de sectores productores serranos y costeños con el aparato estatal surgen varias diferencias que se relacionan con el proceso histórico de diferenciación social que tuvo lugar en las dos regiones. La expansión de la frontera agrícola en la Costa hizo viable un amplio sector de pequeños y medianos productores bananeros. También estuvo presente la acción "promotora" del Estado, interesado en desarrollar las exportaciones de un producto estratégico para la generación de divisas, en esa época.

El aparato institucional que se crea, consolida y desarrolla tiene, pues, una clientela heterogénea que va desde productores familiares hasta empresas de alta capitalización. Sin duda, en el interior de ese universo de productores existen intereses desiguales, pero también elementos comunes (por ejemplo mercado, precios y tecnología). La política institucional estatal se define, entonces, en función de una clientela que constituye un conjunto y que es capaz de presionar y formular demandas con considerable fuerza y persistencia.

En la Sierra, por el contrario, los productores familiares y aun los medios se originaron a partir de un proceso distinto. Su dispersión, su inferior capacidad organizativa y, sobre todo, el asilamiento en cuanto a la especialización productiva entre las unidades campesinas y capitalistas no configuró un espacio común de intereses.⁴⁵ Ello impidió que los primeros accedieran a buena parte de los servicios brindados por las instituciones estatales, a lo largo del período analizado.

Podría argumentarse que la capacidad innovadora del Estado, bajo la dirección militar, fue suficiente como para impulsar transformaciones en el agro cuyo sentido y alcance hemos presentado antes. Sin embargo, las contradicciones dentro de las propias Fuerzas Armadas y su carácter parcialmente heterónimo en relación con presiones e influencias de las diversas fracciones propietarias, determinaron la incapacidad para dotar a la acción del aparato estatal de homogeneidad y coherencia. Por lo tanto, las instituciones estatales respondieron a las demandas y definieron su política institucional con una amplia autonomía respecto de las orientaciones y objetivos formalmente definidos en los centros gubernamentales.⁴⁶

La comparación presentada muestra cómo la orientación general de esos centros gubernamentales (priorizar a los pequeños y medianos productores en cuanto receptores de los recursos estatales, fundamentalmente crédito, riego, asistencia técnica y precios) quedó supeditada a la capacidad que tuvieron los diversos sectores para formular demandas y plantearlas ante las instituciones estatales.

Los productores pequeños y medianos, tanto costeños como serranos presentan características socioeconómicas diferentes, así como una distinta posición respecto de todo el proceso económico en función del producto, en el sentido de si este corresponde o no a sectores netamente capitalistas. Ello definió la dirección y el alcance de la acción de las instituciones estatales, en lo que respecta a los beneficiados, por la distribución de recursos que ellas efectúan. Aunque la información presentada no es suficiente para extraer conclusiones definitivas, parece haber fuertes argumentos para pensar que en las dos décadas analizadas se gestó una *regionalidad institucional* determinada por las diferentes características económicas y sociales de los productores y también por la desigual capacidad que ellos han tenido para formular demandas y defender sus intereses.

Hasta 1978, aproximadamente, el aparato institucional en la Sierra excluía en lo fundamental, a los sectores no empresariales. Estos, especializados en ciertos productos, no tenían capacidad de formular demandas y obtener una res-

45 El desarrollo ganadero en la Sierra iniciado antes de 1960 contribuyó, decisivamente, a ese proceso de especialización. (Cuadros 20 y 21).

46 Barsky y Cosse, o. c.

Cuadro 20

**PARTICIPACION EN LA PRODUCCION TOTAL DE LAS UNIDADES DE
HASTA 20 HECTAREAS EN LA SIERRA**
(porcentajes)

Producto	1974	
	1954	1974
maíz	67	67
papa	39	41
trigo	55	58

Fuente: I. Llovet. *La evolución del sector agropecuario y el cambio tecnológico en las dos últimas décadas*. Quito, FLACSO, 1980. (Mimeo).

Cuadro 21

**PRODUCCION POR ESTRATO DE TAMAÑO EN 4 PARROQUIAS DE LA
PROVINCIA DEL CARCHI**
(1974 - porcentajes acumulados)

Tamaños de los Predios	Productos			
	Cebada	Maíz suave	Trigo	Papa
Menos de 1 ha.	1.6	2.4	0.7	2.4
1 a 5 ha.	25.6	35.5	19.9	28.3
5 a 10 ha.	43.0	57.4	35.6	47.6
10 a 20 ha.	63.0	75.7	55.9	66.4
20 a 50 ha.	77.9	89.8	82.1	82.6
50 a 100 ha.	95.6	96.8	89.3	90.0
100 a 500 ha.	98.1	100.0	100.0	96.5
Más de 500 ha.	100.0	—	—	100.0

Fuente: Idem, Cuadro 20.

puesta institucional acorde con sus intereses, especialmente en lo que se refiere a tecnología; ciertos sectores parecen haber sido receptores de crédito, aunque con mucha menor importancia que los empresarios. En el caso de los productores bananeros sí se gestó un aparato institucional por definición inclusivo de sectores campesinos y medios. Ello se explica porque en la producción de banano hay un conjunto de situaciones sociales que comprende a empresarios y pequeños y medianos productores, mientras que en la Sierra la producción campesina es especializada en ciertos productos, sin mantener un área común de intereses con sectores netamente empresariales.

A lo anterior podría agregarse el hecho de que el Estado jugó un papel

importante en la constitución del sector de pequeña y mediana propiedad bananera: facilitó la creación de cooperativas y, sobre todo, creó un aparato institucional *ad-hoc*, orientado a viabilizar la expansión del producto.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Nos interesa destacar algunos aspectos que aparecen a lo largo del trabajo y que revisten particular interés en el análisis de las políticas estatales agrarias en relación con la “cuestión regional” en Ecuador.

En la segunda sección mencionamos la inexistencia de clases sociales propietarias, portadoras de una racionalidad “capitalista”, y la ausencia de un sistema político organizador del conflicto. Tal situación se exteriorizó, a lo largo del siglo XX, en un profundo corte regional cuyo fundamento se encuentra en estructuras productivas y sociales diferentes. Ello dio lugar, por un lado, a la ausencia de una clase nacional y, por el otro, a que los intereses de las fracciones propietarias tuvieran un significativo grado de diferenciación, especialmente en lo que respecta a las modalidades del control de la fuerza de trabajo no capitalista en la Sierra. A su vez, ante la inexistencia de un proyecto hegemónico articulado desde la sociedad civil, las Fuerzas Armadas instrumentaron las transformaciones modernizadoras en el agro (1964). Más tarde (1973) impulsaron, también, un proceso industrializador bajo las nuevas condiciones de la prosperidad petrolera.

Se realizó, así, un proceso de homogeneización capitalista que comenzó en estas dos últimas décadas, a unificar un Estado “fragmentado”.

Sin embargo, esa fragmentación permaneció vigente hasta fines de la década del 70. Se expresa en las demandas de los sectores propietarios costeños y serranos y en sus posiciones frente al proceso de Reforma Agraria impulsado desde el Estado, las mismas que se derivan del diferente grado de “castigo” que cada uno experimentó con la Reforma Agraria.

Ahora bien, el análisis de la vinculación de los diversos sectores agrarios con el aparato estatal y con los recursos por él movilizados muestra diferencias importantes que, a nuestro juicio, se relacionan con la existencia o inexistencia de especialización productiva de los sectores campesinos y medios. Dijimos que, en lo fundamental, hubo una apropiación desigual de los sectores empresariales y no empresariales en la Sierra, sobre todo de tecnología y crédito, debido a la mejor capacidad de los primeros para establecer vinculaciones informales con el aparato estatal. Al contrario en la Costa, los productores bananeros muestran una modalidad en la cual los sectores campesinos y medios, en cuanto tienen intereses comunes con sectores empresariales, fueron capaces de acceder a los recursos movilizados por el aparato estatal.

Es interesante, además, recordar que en la Costa aparece mucho más ex-

plicitada (en la presión sobre las políticas estatales) la contradicción de esos sectores subordinados con otros sectores burgueses, especialmente exportadores.

El caso ecuatoriano muestra, entonces, la importancia de un impulso transformador desde el Estado bajo control de un régimen militar ⁴⁷ que sustituye una alianza hegemónica inexistente. Sin embargo, ese régimen — que expresa también una ausencia hegemónica en el interior de las Fuerzas Armadas — es, por lo tanto, transaccional y no tiene la coherencia suficiente como para imprimir una acción uniforme al aparato institucional. A tal punto ocurre esto, que la acción de ese aparato está fuertemente condicionada por la capacidad de presión y de formulación de demandas de los diversos sectores, y de las diversas racionalidades que se generan a partir de sus distintas características organizativas.

De tal manera el Estado fue lo suficientemente fuerte como para impulsar un proceso de modernización agraria a través de las políticas de Reforma Agraria, inversiones, tecnología y crédito. Sin embargo, no lo fue tanto como para que su aparato agrario y por ende, las políticas que él mismo impulsó no estuvieran fuertemente condicionados por las demandas y reivindicaciones procedentes de la sociedad civil, particularmente de los grupos propietarios. En ese complejo proceso hubo a nivel del aparato agrario, virtuales reformulaciones de las políticas estatales predefinidas. El resultado fue, en lo sustancial, exclusivo para los sectores campesinos serranos en el reparto de recursos, e inclusivo para los sectores campesinos costeros. ⁴⁸

Así, si bien la acción estatal produjo una decisiva homogeneización de cariz capitalista, la dicotomía regional se prolongó, aunque debilitada en el tipo de articulación de los diversos segmentos sociales con el aparato estatal y, por lo tanto, con los recursos movilizados por el mismo. Ello determinó lo que podría ser llamado “regionalidad institucional” en el marco de un creciente debilitamiento del corte regional en cuanto constitución de espacios autocontenidos en función de los cuales se organiza la producción, las relaciones de clase y los mecanismos de poder. Como se mencionó, la existencia o no de especialidades productivas de los sectores subordinados agrarios jugó un decisivo papel en esta situación.

Resta por observar si el régimen político, instaurado en 1979, las condiciones de funcionamiento del aparato estatal son capaces de hacer menos dependiente su acción de la articulación informal con los segmentos empresariales serranos (sobre todo); o sea, si se pueden crear mecanismos que garanticen una mayor coherencia de la acción estatal. Dicho de otra manera, si es posible el

47 Que alberga contradicciones y tensiones en su interior, por cierto.

48 Desde 1978/79 aproximadamente comenzó a plantearse una orientación “campesinista”, sobre todo en INIAP.

quiebre a nivel institucional de esa reproducción de la fragmentación de la toma de decisiones, fundada en la independencia de cada institución, en función de racionalidades gestadas en el proceso y estructura intrainstitucional.

La aludida fragmentación parece ser el resultado de múltiples y acotadas articulaciones de distintas clientelas a cada institución de acuerdo con áreas específicas de incidencia y comunicación. Es interesante recordar que Cardozo ha llamado “anillos burocráticos” a estas zonas de articulación entre los grupos o sectores empresariales con la cúpula burocrática cuando un régimen militar ha reformulado los mecanismos de representación de tipo corporativo. En el caso ecuatoriano, el régimen militar no tuvo, salvo cortos períodos, un sistema hegemónico dentro de la propia institución militar. En consecuencia, se fueron estableciendo “anillos burocráticos intermedios”, es decir zonas articuladoras micro-institucionales que han contribuido a la conformación de un aparato estatal agrario poco articulado y coherente.

Aquí podrían hacerse algunas consideraciones ligadas a la teoría de las organizaciones burocráticas. En general, es difícil imaginar una clase, fracción de clase o sistema de alianzas, cuya capacidad hegemónica pueda dotar a la acción del Estado de una completa (o casi completa) homogeneidad y coherencia. En la medida en que la estructura de clases es una compleja red de alianzas y contradicciones, tanto del conjunto de las clases dominantes con las clases subalternas como en el interior de unas y otras, no cabe esperar una coherencia total. La dispersión de la acción de las instituciones estatales aumenta cuando, como en el caso ecuatoriano, no se ha constituido un sistema político organizador del conflicto, o cuando el régimen militar no expresa un proyecto consensual de las Fuerzas Armadas, sino que se organiza sobre la base de contradicciones y conflictos no resueltos. Todo lo anterior, además, cruzado por la dicotomía regional.

Es conocido el hecho de que cuanto más grandes, especializadas y dotadas de recursos son las diversas instituciones estatales, mayor es su grado de autonomía. En las condiciones antes señaladas esa situación ha hecho posible la existencia de ámbitos burocrático sociales constituidos por instituciones que mantienen una relación vis-a-vis con sus clientelas y una considerablemente independencia de los órganos y estructuras de decisión nacionales. Como se señaló son estos los llamados “anillos burocráticos intermedios”. Son, a la vez, el espacio de reproducción de los respectivos sectores sociales (clientela), y de las instituciones en cuanto a su legitimación “social”.

No se trata, por lo tanto, ni del fracaso de la planificación, ni de la frustración de instituciones públicas incompetentes o “burocráticas” en sentido peyorativo.⁴⁹ Antes bien, son el resultado institucional de determinaciones

estructurales económicas, sociales y políticas.

Oszlak, entre otros, distingue en América Latina entre regímenes democráticos-liberales, burocráticos-autoritarios y patrimonialistas. En cuanto a los dos primeros tipos, el mismo autor señala que los regímenes democráticos-liberales se caracterizan por una estructura jerárquica piramidal, una organización de funciones donde prima la racionalización y una asignación presupuestaria de carácter autoritario. Los burocráticos-autoritarios se caracterizarían por una estructura poliárquica, autonomía-descentralización y clientelismo y una asignación competitiva de recursos financieros.

Revisando la discusión presentada podría decirse que el caso ecuatoriano no se ajusta a ninguno de esos tipos. En efecto, es un régimen militar y, por lo tanto, no funciona de acuerdo con las estructuras político-representativas del orden democrático. Pero su instauración tampoco responde a una situación de crisis económica generadora de avances populares que amagan el sistema en su conjunto, ni es el resultado de la sustitución de fracciones de clases dominantes en el control hegemónico, tal como ocurrió en los regímenes autoritarios del Cono Sur.

Más bien se trata de una situación intermedia entre los tipos mencionados. Tendríamos una estructura jerárquica dispersa y diferenciada regionalmente (poliárquica-regional en los términos de Oszlak), asignación presupuestaria negociada y una estructura clientelista, en el sentido preciso que hemos tratado de caracterizar. Esa estructura, y esto es decisivo, estuvo atravesada por un sistema de políticas estatales de carácter regional, importante rasgo que distingue al caso ecuatoriano.

Si la caracterización teórica de un régimen político predica acerca de la comprensión de las relaciones entre Estado y sociedad, podríamos decir que el régimen militar ecuatoriano ⁵⁰ no es una respuesta a una amenaza al sistema, sino una irrupción autoritaria-modernizante que consolida y expande el capitalismo. No bloquea los mecanismos de articulación de los diferentes grupos y sectores sociales con el aparato estatal, ni los limita a contactos en la cúpula del poder y sus aparatos burocráticos, como ocurre en los regímenes autoritarios "típicos", sino que permite un juego clientela-institución con un considerable margen de autonomía.

Los regímenes autoritarios del sur del continente se caracterizan, entre otras cosas, por el hecho de que salvo la fracción financiera y comercial, eje social de los mismos, las otras fracciones propietarias son marginadas del proceso de negociación que define las políticas estatales. Ello no ocurre en el caso ecuatoriano contribuyendo decisivamente, al carácter poliárquico del aparato estatal.

Ahora bien, esta estructura se cruza con la diferenciación regional y la

cuestión de la especialización o no especialización productiva en ambas regiones. Si asignar términos teóricos a ciertos procesos sirve, el régimen militar ecuatoriano podría ser caracterizado como *autoritario-clientelista* y el aparato estatal agrario como *poliárquico-regional*.

Aún más, podría decirse que ese régimen es cuasi-autoritario. Ya que si como régimen político no se funda o legitima en una estructura representativa política-partidaria, mantiene o permite una estructura representativa corporativa y los correspondientes espacios de articulación. Y es clientelista porque ese régimen viabiliza no solo la negociación en la cúpula militar-burocrática, sino la articulación intermedia con el aparato estatal, lo cual constituye otro espacio de negociación, disputa y captación de recursos. Por lo tanto, constituye un factor decisivo en la definición y acotamiento de las políticas estatales, afectadas, decisivamente por la variable regional.

Por otra parte, señalamos cómo las políticas estatales son un condicionante central para una homogeneización supraregional de carácter capitalista. Sin perjuicio de ello se produce una especie de re-constitución regional en el nivel de las instituciones estatales como resultado de estructuras de propiedad agraria diferenciadas regionalmente. Apoyándose en esas características diferenciales se establecen modalidades distintas de articulación con el aparato estatal y una capacidad, también diferenciada, de los sectores pequeños y medios de co-participar con los segmentos propietarios-empresariales en la captación de los recursos movilizados por el Estado.

De tal modo, la dicotomía regional se estableció, inicialmente (con base en la diferenciación ecológica), a partir de lógicas de acumulación distintas que tuvieron sus propias expresiones políticas y sociales. Sin embargo, en ese proceso se viabilizaron estructuras agrarias de distinto tipo que dieron lugar a una nueva regionalidad, esta vez institucional. La misma se basó en la existencia de un sector de productores familiares relativamente moderno en la Costa, ligado a productos de exportación, que tiene una amplia gama de intereses comunes con los sectores empresarios netamente capitalistas.

Hay pues un período en el cual las regiones se corresponden con subsistemas sociales, económicos y políticos con la generalización del capitalismo, y la centralización y fortalecimiento del Estado, y se desarrolla y vuelve más compleja la estructura social. Así, la relación sociedad civil-Estado se reformula, pero manteniendo características acotadas en términos regionales, solo que, esta vez, fundadas en atributos distintos de la estructura de propiedad agraria al interior de una misma lógica de acumulación y de un sistema de decisiones políticas de carácter nacional.⁵¹

51

Es importante enfatizar que en la primera situación que permaneció aunque debilitada de diversas maneras hasta mediados de este siglo, la región existió como sis-

Por lo tanto, bajo estas nuevas condiciones ha perdido especificidad la regionalidad en cuanto a atributos típicos de los sectores sociales portadores de relaciones sociales diferentes. Pero aparece una nueva regionalidad (institucional) con base en la especificidad -- regional -- constituida por formas diferenciadas de articulación de la sociedad civil con el Estado.

tema económico y social que se expresaba en estructuras políticas regionales. En la segunda situación existe una sola estructura política de carácter nacional.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, P., *El Estado absolutista*. México, Siglo XXI, 1980.
- BARSKY, O.. "Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la Sierra ecuatoriana: 1959-1964", *Revista Ciencias Sociales*, (Quito), 2(5), 1978.
- BARSKY, O., y COSSE, G., *Tecnología y cambio social. Las haciendas lecheras en Ecuador*, Quito, FLACSO, 1981.
- COSSE, G., *Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano (1964-1977)*, Estudios Rurales Latinoamericanos, (Colombia), 3(1), 1980.
- GUERRERO, A., "Renta diferencial y vías de disolución de la hacienda precapitalista en el Ecuador", *Revista Ciencias Sociales*, (Quito), 3(5), 1978.
- JUNAPLA, *Ecuador: estrategia de desarrollo. Anexo: Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Ecuador*, Quito, JUNAPLA, s.f., (Mimeo).
- LLOVET, I., *La evolución del sector agropecuario y el cambio tecnológico en las dos últimas décadas*, Quito, FLACSO, 1980 (Mimeo).
- MURMIS, M., "El agro serrano y la vía prusiana de desarrollo capitalista", *In: Ecuador: cambios en el agro serrano*, Quito, FLACSO-CEPLAES, 1980.
- QUINTERO, R., *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito, Ed. Universitaria, 1980.
- QUINTERO, R. y SILVA, E., *La revolución liberal de 1897 en Ecuador*, Quito, FLACSO, 1982, (Mimeo).
- VELAZCO, F., *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*, Quito, Universidad Católica, 1972. (Mimeo).
- VERDUGA, C. y COSSE G., *El Estado y el agro en el caso ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1978.