

El Estado y el agro en el caso ecuatoriano (reflexiones sobre una investigación)

CÉSAR VERDUGA - GUSTAVO COSSE

PRESENTACIÓN

Esta ponencia recoge algunas reflexiones y resultados de una investigación que los autores llevan adelante en la Sede Quito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) contando con la colaboración de Domingo Paredes.

Huelga aclarar que las ideas que se desarrollan en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la institución.

I. 1) INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone formular algunas reflexiones y presentar algunos resultados de una investigación en elaboración que procura dar cuenta del conjunto de políticas estatales en su relación con los procesos y estructuras agrarias en el Ecuador para el período 1964-75.

El desarrollo actual de la investigación delimita el ámbito de esta ponencia en las dimensiones que se abordan, el período analizado y el alcance explicativo de las conclusiones.

Más concretamente, este trabajo incluye:

a) Una presentación de las orientaciones teóricas y metodológicas y de la estrategia de la investigación.

b) Un análisis de la política económica global y sus expresiones sectoriales básicas para el período 1964-67.

c) Una caracterización del proceso de la Reforma Agraria iniciado en 1964.

d) Un perfil de la evolución del segmento agrario del aparato estatal.

2) ORIENTACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS Y ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación se propone: a) sistematizar un conocimiento objetivo de los cambios en el Estado y el agro ecuatoriano.

b) Analizar el proceso de formulación y aplicación de las principales políticas estatales para el agro.

c) A partir de lo anterior, la proyección de tendencias en el proceso de cambio en el agro y el planteo de posibles proyectos agrarios alternativos del Estado.

En relación al primer objetivo se puede señalar dos niveles en función del conocimiento que se procura producir. El primero remite a un dimensionamiento de los cambios ocurridos al interior del Estado, tanto en lo que se refiere a su estructura organizacional como a los objetivos y competencias de sus distintas unidades.

Es relevante en este sentido identificar las formas, características e importancia de la penetración o inserción del Estado en la sociedad civil, tanto como dimensionar y caracterizar las áreas públicas abiertas a la participación de los grupos y sectores de aquélla.¹ En suma, se procura analizar los cambios en la estructura y funcionamiento del Estado en el periodo a estudiar, con especial referencia al agro.

Un segundo nivel se refiere a la puesta en relación entre esos cambios con las estructuras y procesos agrarios; tanto a nivel de los mecanismos y formas por medio de las cuales se elaboran políticas estatales, como de la incidencia de las presiones de las distintas clases o fracciones con las características y alcance de su aplicación y, eventualmente, de su reformulación o rectificación.

En este sentido la investigación se propone como objetivo, antes que presentar una explicación totalizante del proceso económico y político ecuatoriano en el periodo a estudio, producir conocimiento en un área precisamente acotada: las transformaciones verificadas en la estructura del Estado y los mecanismos de formulación y aplicación de políticas estatales, en relación a los procesos y la estructura agraria.

¹ Los lineamientos generales de este planteo pueden verse en Oszlak-O'Donell: Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES-Grupo de Estado de CLACSO. No. 4. Buenos Aires.

La resolución del segundo objetivo supone aproximarse a la reconstrucción de la acción del Estado sobre el agro en el periodo procurando caracterizar las dimensiones básicas del movimiento social en que esa acción está inmersa:

a) Se postula abordar el problema de las políticas estatales como instrumentos básicos en el conjunto de mecanismos que condicionan la creación y distribución de excedentes, cuya formulación y ejecución expresa una determinada correlación de fuerzas a nivel del Estado.

b) Se intentará una aproximación al momento histórico en el que se gestan, diseñan e implementan políticas, las cuales traducen la toma de posición del Estado frente a determinadas demandas.

El estudio de las reformas agrarias de 1964 y 1973 y su aplicación así como la ley de abolición del trabajo precario de 1970, son referencias imprescindibles para configurar no sólo el proyecto agrario del Estado, sino para caracterizar aspectos sustanciales del proceso social en la última década. A la vez, el análisis de dichas reformas deberá partir de una aproximación al momento que se formulan y aplican, que incluya variables tales como:

a) Tendencias a la atenuación del dinamismo del "modelo" agro-exportador de crecimiento económico, especialmente hacia finales de la década del 50 y principios de la siguiente:

b) Reorientación de la política económica gubernamental en beneficio del sector industrial, mediante el uso de políticas fiscales, cambiarias y crediticias que permitan la transferencia de excedentes desde el sector agro exportador hacia la industria.

c) Intensificación del proceso de formación de las clases en el agro.

d) Mayor diferenciación de la estructura social por consolidación de sectores burgueses industriales, incremento del proletariado industrial y expansión de los sectores medios.

e) Impacto del petróleo sobre la estructura y funcionamiento de la sociedad nacional y su vinculación dependiente con los centros capitalistas hegemónicos.

f) Modificaciones en la estructura de poder, donde se debilitan relativamente los sectores agro-exportadores de la Costa y se fortalecen las posiciones de las fracciones burguesas industriales localizadas en la Sierra.

g) Fortalecimiento del rol del Estado como instrumento de poder.

h) Dicotomía aparente entre las tendencias estatales hacia la modernización de la estructura económica y social y la inestabilidad política del periodo, cuya explicación parece necesario buscar en la coexistencia de una estructura de clases en estado de flujo, un sistema político y una sociedad civil e incluso en la conformación de la estructura de clases.

Por cierto que el análisis de las principales políticas estatales para el agro, no se agota con el estudio de las reformas agrarias del 64 y 73 y la Ley de Abolición del Trabajo Precario de 1970. Para la perspectiva de nuestra investigación es fundamental recuperar para el análisis todo el proceso de política estatal agraria (crédito, gasto e ingreso público, precios, comercialización, organización campesina), vinculándolo con las otras líneas de política (monetaria, cambiaria, de movilización social, etc.).

Hemos privilegiado al respecto dentro del conjunto de políticas agrarias, aquellas relacionadas con la evolución del crédito, el gasto público y los cambios en la estructura de la demanda de productos agrícolas.

Se plantea como hipótesis que más que en las grandes líneas de reformas a la estructura (de tenue aplicación), es en la implementación de políticas de mediano y corto plazo donde el Estado ha traducido con mayor fidelidad su proyecto de funcionalización del agro a las necesidades de la expansión capitalista (signada en el periodo por la expansión de la industria y el crecimiento de sectores medios), y donde la toma de posición de los distintos actores sociales se ha mostrado con mayor riqueza y evidencia.

3) LAS POLÍTICAS ESTATALES COMO INSTRUMENTOS ANALÍTICOS EN LA INVESTIGACIÓN.

Privilegiar en el desarrollo de nuestro trabajo la acción del Estado sobre el agro a través de sus políticas, remite a la necesidad de explicitar nuestro enfoque sobre las políticas estatales como objeto de estudio.

Son conocidas las posiciones "convencionales" básicamente de la Teoría Económica, que plantean analizar el diseño e implementación de una política estatal, fuera de todo contexto socio-político, reduciéndolo al proceso de elección entre varias opciones para alcanzar con el menor costo posible, los objetivos prefijados dentro de un contexto estructural dado. El estudio de un proceso de política estatal a partir de este enfoque, se reduce a un conjunto de evaluaciones "técnicas" sobre la mayor o menor coherencia existente en las instancias que tomaron y/o implementaron la decisión. Para nuestra perspectiva semejante punto de vista empobrece el estudio de las políticas estatales en sí mismas y, además no permite la utilización de todas las posibilidades que ellas ofrecen como instrumentos de indagación de los procesos sociales.

Nuestro enfoque no niega la existencia de momentos estrictamente "técnico-operativos" en la aplicación de políticas estatales cuando los instrumentos que permiten su implementación, asumen cierta "neutralidad", que les permite servir con igual eficacia a la aplicación de líneas contradictorias de política. La manipulación del tipo de cambio por ejemplo, presenta iguales exigencias "técnicas" para implementar una política de devaluación, revaluación, o estabilización de la paridad cambiaria de un signo monetario.

El manejo del encaje bancario presenta similares exigencias de trabajo empírico, cuando se quiere decidir su elevación o reducción para contraer o expandir el volumen de crédito. Pero lo que nuestro punto de vista postula es que, los momentos técnicos, implícitos en la aplicación de políticas del Estado, están precedidos y son proseguidos por fenómenos sociales y políticos y que las políticas públicas son resultante de ellos a la vez que generadoras de nuevos procesos al interior del Estado y la sociedad.

Planteamos el enfoque de las políticas estatales como parte integrante de todo el proceso social y, más precisamente, como resultados de determinada correlación de fuerzas de clases y su expresión en el Estado. Rescatamos, por lo tanto, la necesidad de vincular el estudio de las políticas públicas con el análisis del conflicto socio-político, la autonomía relativa del Estado y su interrelación.

Nuestra metodología y la estrategia de investigación elegida conducen a precisar la concepción de las políticas estatales como partes de "un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión". En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, el ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de "resolución" de la cuestión y sus respectivas y sucesivas políticas".²

Esta perspectiva permitiría rescatar en nuestra investigación a través del hilo conductor de las políticas agrarias del Estado, el juego de alianzas de clases y grupos en la sociedad y particularmente en el sector rural, su nivel de influencia sobre el Estado y la específica y diferenciada participación de distintos segmentos del aparato estatal en el proceso social agrario. De ese modo se haría posible establecer qué instancia, el Estado (u otros actores sociales) ha estado detrás de la problematización de una necesidad rural, con qué fuerza y orientación ha participado en el surgimiento y desarrollo de una cuestión y su resolución a través de determinada política. El proyecto estatal agrario que se inferiría de un análisis semejante, podría reflejar el contenido del Estado, como ámbito de conflicto entre contradictorios intereses de clases, fracciones y grupos sociales.

II. VISIÓN GENERAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA EL PERIODO 1964-1967.

En el periodo que se analiza el funcionamiento del sistema económico ecuatoriano puede ser caracterizado brevemente dentro de los siguientes lineamientos:

² C.F. Oszlak-O'Donnell: cit.

a) Búsqueda de un patrón de crecimiento que aún dependiente de las exportaciones agrícolas, permita ampliar el mercado interno y viabilizar el desarrollo industrial.

b) Además de las exportaciones, el incremento del PIB pasa a depender de la expansión del Gasto Público y del flujo neto de recursos financieros del exterior.

c) La intervención del Estado se orienta a ampliar (vía elevación de los gastos corrientes) la burocracia, con el fin de modificar el perfil y elevar el nivel de la demanda interna para estimular la expansión de la producción por una parte, y por otra, para tecnificar el aparato estatal de modo de viabilizar el incremento de la inversión nacional y extranjera requerida por la expansión de la industria.

d) La política de transformaciones en el agro contemplada en el Plan Decenal (1964-1973) busca elevar el ingreso en el sector, atenuar tensiones sociales y elevar la producción de alimentos para abaratar la fuerza de trabajo industrial, pero su débil aplicación y la ausencia de inversiones substanciales se traduce en caída del nivel de producción generando presiones sobre la Balanza de Pagos y el nivel de los precios.

e) Las reformas tributarias y administrativas también se conciben como orientadas a elevar los ingresos y tecnificar un Estado, cuyo papel central consiste en crear las condiciones para que el capital privado nacional y la inversión extranjera, dinamicen la expansión del sistema. En esa dirección apuntan también las inversiones en infraestructura económica y social.

f) La expansión del Gasto Corriente del Sector Público, se traduce en una caída vertical de la inversión pública. Ello unido al lento ritmo de aplicación de las Reformas y al incumplimiento de las metas de inversión extranjera, genera una reducción significativa de la tasa de inversión de toda la economía. La expansión del consumo provocada por el incremento de la burocracia y el crecimiento de sectores medios urbanos en general es solventado por la existencia de capacidades sub-utilizadas y la importación de bienes de consumo.

g) El crecimiento industrial genera incremento permanente de las importaciones de bienes de capital, bienes intermedios y materias primas, que se traduce en déficit externo por la caída del valor de las exportaciones. A su vez, las medidas de fomento industrial contribuyen a agudizar las tendencias deficitarias en el sector fiscal.

h) Las actividades agropecuarias y de exportación que siguen siendo las estratégicas, sufren permanentes presiones vía política fiscal cambiaria y crediticia, para transferir parte de sus excedentes al sector industrial.

i) En resumen (independientemente de las metas del Plan) la economía funciona en base al dinamismo de las exportaciones, al Gasto Público y la inversión privada y el flujo de recursos financieros del exterior. Esos factores permiten modificar y elevar el consumo y transferir recursos para la expansión industrial. Las características del funcionamiento de esas variables centrales conducen al déficit de la Balanza de Pagos, al endeudamiento externo, al déficit fiscal y al alza del nivel general de precios.

2) EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS ECONÓMICOS

2a) Los componentes de la demanda *agregada*.

2a1) *El Consumo*.

De acuerdo con los datos publicados por JUNAPLA el consumo total se expandió en el periodo 1964-1967 a un ritmo promedio anual de 6.1% que contrastado con el crecimiento de la población arroja un incremento p/c de 2.1%, considerado notable en comparación con otros países de América Latina. No está demás, aclarar que ese incremento tiene lugar en un sistema económico caracterizado por un nivel promedio acumulado de consumo inferior a la media latinoamericana de entonces (US 162 dólares contra US \$260). Necesario es también señalar que el ritmo de incremento del consumo total ha sido superior a la tasa de crecimiento del P.I.B., que en el periodo 1964-67 fue de 1.5 p/c promedio anual.

En cuanto a la relación consumo total/PIB, ésta se mantuvo en esos años fluctuando entre el 86 y el 88% arrojando un promedio anual de 86.7% para el periodo.

Analizando la composición del consumo total, las cifras muestran un incremento del consumo privado de 5.3% (1.9 p/c), que también es superior al de la mayoría de los países latinoamericanos en el periodo. En cuanto al consumo público las cifras muestran un incremento desde S/431 p/c en 1961 hasta ST.461 en 1967.

La participación porcentual del consumo privado con respecto del PIB alcanzó en el periodo un nivel promedio anual de 73%, que también es elevado.

En cuanto al consumo público, su ritmo de crecimiento para el trienio 64-66 fue de 2.3% p/c. Ese ritmo de incremento está vinculado a una notable expansión del Gasto Público que entre 1964-1966 se incrementó al 8% anual, contra el 2% y el 0.6% observados en 1962 y 1963.

2a2) *La Inversión*

El comportamiento de la inversión arroja tasas de incremento para la inversión bruta fija total de 1.9% promedio (0.5% p/c) para el periodo 64-67, lo que es notablemente inferior al incremento del consumo. Si a la inversión fija se le agregan las existencias su incremento es mayor, por cuanto éstas se han expandido con mayor dinamismo.

La inversión fija neta por habitante decrece de S/.268 en 1961 a S/.210 en 1967 (calculado a precios de 1960). Su tasa de decrecimiento entre 1964 y 1967 fue de -1% promedio anual.

Como causas probables del fenómeno pueden contarse:

- a) La elevación del consumo.
- b) La reducción substancial de la inversión pública que sólo en 1966 recuperó en términos absolutos el nivel de 1961.
- c) La situación de aguda inestabilidad política que caracterizó al país entre 1961 y 1963.
- d) Depreciación de parte del capital fijo que alcanzó su punto de obsolescencia en 1964.
- e) La caída del nivel absoluto de exportaciones ocurrida en 1963.

Los datos para un periodo más amplio (1961-1967) muestran una tendencia sostenida a la reducción. La inversión bruta fija cae de 24 dólares p/c en 1961 a 20 en 1967, la inversión neta fija se reduce de 15 dólares a 11 dólares en los mismos años, la inversión bruta total se contrae de 27 dólares en 1961 a 23 dólares en 1967 y la inversión neta total sufre una reducción desde 18 dólares a 14 p/c dólares en los mismos años.

En lo referente a la distribución de la inversión, lo determinante es el cambio operado en favor de la inversión privada y en detrimento de la pública. La primera pasa del 53.2% de participación al 64.9% entre 1961 y 1966. La segunda se reduce desde el 46.8% en 1961 hasta el 35.1% en 1966. Esa tendencia es contraria a la observada en el periodo 1950-1961. Al parecer la intervención estatal en el periodo que analizamos se orienta a expandir el Gasto Público corriente con el objetivo de ampliar y elevar el nivel técnico de la burocracia estatal (aumento de la masa y la tasa de salarios en el sector público) a la vez que a crear con su acción las condiciones para que el capital privado sea el elemento dinamizador del crecimiento, a través de la Ley de Fomento Industrial y otras medidas complementarias en el orden fiscal. Ello permite que el coeficiente de inversión privada dentro del PIB mantenga los niveles de 1961-1963.

La caída de la inversión pública se da en términos absolutos: de S./959.000.000 en 1961 a S./913.000.000 en 1966. El coeficiente de inversión pública decrece desde el 6.4% en 1961 hasta 4.0% en 1966.

En lo referente a la estructura sectorial de la inversión las cifras indican que la industria fabril es la de mayor dinamismo correspondiéndole su coeficiente promedio de 18.9 en total de la inversión seguido de transporte (16.5) y vivienda (10.6) para el periodo 1964-66.

La inversión en agricultura se mantiene estática con una participación promedio de 4.6% en el lapso. La inversión en el sector pecuario es ligeramente mayor pero su ritmo es errático pasando de 6.5% en 1964 a 6.1% en 1965 y 5.2% en 1966, con un promedio de 5.9% para el periodo.

Es importante resaltar que la relación entre la inversión en el sector agropecuario e industrial y fabril en el periodo 64-66 es de 10% contra 19%. Si excluimos el sector pecuario donde pueden existir inversiones agro-industriales, la relación agricultura-industria en materia de inversión es de 4.6% contra 19% (casi 5 veces favorable a la industria).

Otra relación significativa a considerar es la relación entre inversiones directamente productivas e inversiones en la creación de las condiciones materiales y no materiales para el proceso productivo (infraestructura económica y social). Para el periodo 64-67 el dinamismo de las segundas es mayor pues pasan del 31.9% en 1964 al 42.7 en 1967 en tanto que las primeras se comprimen al 2.7 en 1964 hasta el 39.9% en 1967.

En cuanto al financiamiento de la inversión es notable la reducción del ahorro interno que obliga al país a recurrir a endeudamientos crecientes. No es fácil aclarar las razones de la contracción del ahorro privado, por cuanto la reforma tributaria de tenue aplicación es acompañada de diversas medidas de estímulo al sector privado especialmente industrial. Por lo demás las cifras sobre el ingreso disponible en relación con el PIB muestran que el primero se mantuvo constante entre 1961-1967 en alrededor del 74-75% del PIB.

2a3) *El Gasto del Sector Público*

En 1962 y 1963 el gasto público tiende a reducirse. Entre 1964-1966 en cambio se expande a una tasa promedio anual del 5.6%.

La composición del Gasto Público es una de las variables que explica la caída de la tasa de inversión promedio de la economía. Los gastos corrientes pasan del 67% del total del Gasto en 1961, al 80% en 1966. Los gastos de capital se comprimen desde el 31% en 1961 hasta el 20% en 1966.

El gasto corriente observó una elevación que supera al incremento del PIB.

En cuanto al financiamiento del Gasto Público, los ingresos corrientes han crecido a una tasa promedio anual de 5.6% entre 1961-1966, que es inferior al incremento del gasto corriente.

El financiamiento ha tendido a descansar en el endeudamiento básicamente externo. La deuda pública equivale en el periodo 64-67 a casi el

40% de los ingresos del Sector Público, financiando casi el 30% de sus gastos corrientes.

La carga tributaria se mantiene constante entre 1961 y 1967 en alrededor del 17% del PIB.

2a4) Comercio Exterior

El comportamiento de las exportaciones entre 1964 y 1967, es errático, fluctuando del 3.9% de incremento en 1964 al 7.5% en 1965 al -2.0% en 1966 y al 4.7% en 1967 para arrojar un promedio de 3.5% en el periodo. El comportamiento fluctuante de las exportaciones impactará sobre el crecimiento del PIB si bien su influencia se verá atenuada por la expansión del Gasto Público. Ello explica que el PIB se incremente en el periodo a un ritmo promedio anual de 5.3%.

El poder de compra de las exportaciones tiende a reducirse por caída de sus precios, buscando ser compensado por el flujo financiero externo. El 43% de los ingresos tributarios provienen del comercio exterior en el periodo.

En cuanto a la composición de las exportaciones el 87% de las mismas son agrícolas en el periodo 64-67 (banano 57.7%, cacao 10.8% y café 15.2%, otros 3.3%). Las exportaciones industriales apenas alcanzan el 6.6% del total.

En cuanto a las importaciones entre 1964 y 1967 se expanden a un ritmo promedio anual del 5.2% que es igual a la tasa de incremento del PIB y superior a la de las exportaciones. Ello es consecuencia del tipo de crecimiento que exige importaciones crecientes de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital para la industria, a la vez que bienes de consumo no durables y durables para suplir las deficiencias en la oferta agrícola y satisfacer la demanda de los crecientes sectores medios urbanos.

Las exportaciones e importaciones representan en el periodo cerca del 18% del PIB. Por ello la evolución asimétrica de sus precios es causa de constantes desequilibrios en todo el sistema económico, buscándose cerrar la brecha a través del flujo de capitales extranjeros.

2b) Evolución de los sectores productivos.

2b1) Sector Agropecuario.

Las cifras muestran una tendencia sostenida a la reducción de la participación del sector en la formación del PIB. Las causas más generales parecen residir en:

- a) características específicas de la conducción de política agraria.
- b) ausencia de un proceso adecuado y suficiente de inversiones.

La superficie cosechada crece entre 1963 y 1966, pasando de 1.5 millones de ha. a 1.8 millones de ha. (incremento de 6.9%). Las causas de la caída de la producción obedecen a reducciones en los niveles de productividad de algunos productos de fundamental importancia para el mercado interno. Así, por ejemplo, si tomamos como año base 1963 (1963=100) la productividad en lechuga será de 73.4% en 1964, de 79% en 1965 y de 76.3 en 1966; en cebolla de 68.3, 58.2, y 61.5 en los mismos años, en papas de 88.0 93.8 y 83.6; en cebada de 66.0, 79.5 y 72.9 y en tomates de 75.8, 68.4 y 95.3.

Entre tanto la importancia estratégica del sector se mantenía: el 63% de la población residía en el campo; el 56% de la población económicamente activa estaba vinculada al agro y el 90% de las exportaciones eran agrícolas.

De acuerdo a informes oficiales la expansión del sector agrícola en el periodo dependió básicamente de la acción privada, pues el Estado no implementó una política vigorosa de expansión y democratización del crédito, de extensión agrícola, de precios y de cambios en la tenencia de la tierra.

Hacia 1967 apenas el 16% del crédito total estaba orientado al sector agropecuario.

El crecimiento global del sector observa un ritmo promedio anual de 2.45 entre 1964 y 1967, lo que en términos de p/c es negativo (-1).

En cuanto a la composición por destino final la producción para el mercado interno (aunque reducida en comparación con periodos anteriores) representa el 53% del total, excluyendo caña de azúcar que es parcialmente producción para exportar. Si se agrega la producción cañera al rubro agrícola destinado al consumo interno alcanzará el 80% del total de la producción del sector.

Las cifras reflejan una expansión de la demanda de alimentos que es parcialmente respondida con ampliación de la superficie cosechada e importaciones de alimentos, ante los bajos niveles de inversión y productividad.

Las estadísticas muestran una caída en términos absolutos de la producción de alimentos que no alcanza a recuperar los niveles de 1963 (de 1.6 millones de toneladas en 1963 a 1.5 millones de toneladas en 1966).

En cuanto al cumplimiento del programa agrícola las cifras sobre superficie cosechada y metas de rendimiento se muestran en los cuadros 1, 2 y 3 de este punto.

El no cumplimiento de las metas de superficie muestra la ausencia de una participación efectiva del Estado en el desarrollo agrícola.

En cuanto a los rendimientos hay elevaciones substanciales en centeno y maní y ligeras mejoras (de carácter no sostenido) en arroz y café.

2b2) *Sector Manufacturero.*

El sector manufacturero es el de mayor dinamismo en el periodo que analizamos. Su participación en el PIB crece desde el 15% en 1961 hasta el 17% en 1967. Su rama fabril es la de mayor expansión aportando con el 60% del valor agregado del sector.

Las tasas de crecimiento para distintos sub-periodos son:

61—63	5.5%
62—66	7.1%
64—66	8.0%

Las causas de esa dinamización están dadas por la activa intervención del Estado en favor del sector que no se inicia en 1964 pero que cobra a partir de ese año mayor coherencia y vigor con la formulación del Plan Decenal. Algunas de las medidas que explican el crecimiento industrial son: la expedición y aplicación de la Ley de Fomento y la conversión de artesanías en empresas fabriles. La industria fabril entre 1961 y 1966 se incrementó en un 15% promedio anual, en tanto que la artesanía y manufactura casera sólo en 1.9%.

En cuanto a los efectos del proceso industrial, estos están en parte determinados por la existencia de algunas producciones caracterizadas por altas elasticidades precio e ingreso de la demanda y por elevado coeficiente importado de la inversión. De allí que el proceso de industrialización presione sobre la Balanza de Pagos.

En cuanto a la estructura de la producción, la de bienes de consumo participa del 6.6% del total, la de bienes intermedios del 27.9% y la de bienes de capital del 5.4% hacia 1966.

La producción de muebles, papel y cartón, química, calzado y vestuario e imprenta son los de mayor dinamismo, a la vez que demandan mayor volumen de materias primas importadas.

2b3) *Otros Sectores*

Entre los otros sectores económicos, los de mayor dinamismo son la infraestructura económica y social y el comercio. El primero se expande entre 1964 y 1967 a un ritmo de 5.3% y el segundo al 5.4% promedio anual.

3) ALGUNOS INDICADORES GLOBALES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA

3a) *Producto Interno Bruto*

Aunque con algunas fluctuaciones en los años 65 y 66 el ritmo de crecimiento del PIB refleja en el periodo 64-67 cierta aceleración producto de la política reactivadora que el Estado procura aplicar. En el trienio el PIB se expande a 5.3% promedio anual (1.9 p/c) que es inferior a las metas del Plan (2.7% p/c).

La meta contemplada a nivel del plan de desarrollo no se cumple, como resultado del no cumplimiento de lo planificado con respecto a las variables llamadas a determinar el ritmo de crecimiento del PIB.

El plan contemplaba un crecimiento de la exportación a 5.7% promedio anual y el real incremento fue sólo de 3.4%. En inversión pública el Plan contemplaba una tasa anual de incremento del 9% y la variable decreció a razón de -1.3% promedio anual. En el Plan se calculaban un flujo neto de capital extranjero de 53.8% millones de dólares en el primer quinquenio y el flujo real apenas alcanzó el 60% de esa suma. Finalmente el Plan contemplaba la realización rápida de las reformas agrarias, tributaria y administrativa que no se implementaron en la dimensión y dentro de los plazos programados.

3b) *Niveles de ocupación*

Las estadísticas sobre ocupación son poco representativas, por cuanto no diferencian con claridad los fenómenos de desocupación disfrazada. No obstante algo indican respecto a la dinámica seguida por el nivel de ocupación y su estructura sectorial.

Resalta en primer lugar la baja capacidad del sistema económico por elevar la oferta de empleos en el periodo que se analiza. En segundo término es destacable que el papel fundamental en la absorción de desempleo lo juega el ítem Otros Sectores, donde se incluyen la administración pública y demás segmentos del sector terciario.

En lo referente a la agricultura el nivel de empleo se reduce levemente desde el 55% hasta el 54% entre 1963 y 1966. La industria mantiene una participación porcentual dentro del empleo total alrededor del 14.7% al igual que la construcción en un nivel cercano al 4%.

En cuanto a las tasas de incremento del nivel de empleo por sectores, en el periodo 62-66, la más baja corresponde a la agricultura (2.5 anual) seguida de la industria (3.3% anual) el sector terciario (3.7%) y la construcción (4.7%). Para el periodo 62-66 la oferta de empleo global se expande a un ritmo promedio de 3%, inferior en 0.2% al incremento de la población económicamente activa.

3c) *Nivel general de precios*

El periodo 64-67 se caracteriza por una creciente presión alcista de los precios. Las causas para el fenómeno están en la tendencia al déficit

externo y fiscal, la expansión del consumo, la estructura de la inversión y la rigidez de la oferta agrícola. Las cifras indican que el crecimiento de la demanda de alimentos observó una tasa anual de 6.5% que contrastado con el ritmo de incremento de la producción genera un desequilibrio permanente con efectos inflacionarios.

II CUADRO 1

VARIACIONES EN LAS SUPERFICIES COSECHADAS: 1963-66
(EN HECTÁREAS)

<i>Productos</i>	<i>Plan de desarrollo</i>	<i>Dato estadístico</i>
Trigo	+ 12.190	— 1.574
Maíz	— 9.000	+ 20.687
Papas	— 3.500	+ 12.564
Habas	+ 980	— 6.184
Otras leguminosas	+ 1.500	— 12.481
Banano	— 15.000	+ 64.667
Cacao	— 9.000	+ 123.795
Café .....	.....	+ 59.255

II CUADRO 2

VARIACIONES EN LAS SUPERFICIES COSECHADAS: 1963-1966
(En hectáreas)

<i>Productos</i>	<i>Plan de desarrollo</i>	<i>Dato estadístico</i>
Cebada	— 370	— 21.578
Frijol	+ 1.750	+ 33.043
Higuerilla	+ 2.700	+ 10.754
Plátanos	+ 3.240	+ 21.337
Caña de Azúcar	+ 1.480	+ 40.808
Maní	+ 4.070	+ 4.091

II CUADRO 3

VARIACIONES EN LOS RENDIMIENTOS DE ALGUNOS CULTIVOS
(Base 1963—100)

PRODUCTO	INDICE		
	1964	1965	1966
Trigo	88.2	94.4	96.4
Maíz	55.2	80.1	85.0
Cebada	66.0	79.4	72.8
Arroz	90.0	89.7	108.8
Centeno	134.4	131.4	112.7
Tomate	75.7	68.4	95.3
Col	81.8	108.1	101.4
Lechuga	73.4	79.0	76.3
Papas	88.0	93.8	83.6
Maní	124.8	136.6	139.1
Ajonjolí	96.2	75.0	90.0
Café	81.7	114.0	97.7
Cacao	77.9	70.8	65.3
Banano	95.5	77.6	78.2

III. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS CREDITICIA Y FISCAL EN RELACIÓN AL AGRO.

1. *La política de crédito*

El análisis de la política de crédito en el período procuramos insertarlo dentro de un marco que incluya las siguientes dimensiones:

a) Una conceptualización de su estructura y funcionamiento, como componente subordinado a las características generales del proceso de acumulación, aunque, dotado de determinada capacidad para incidir sobre el contenido y dirección del proceso económico global.

b) Una perspectiva de la política crediticia como componente de la política estatal global, la cual expresa a nivel del Estado cierta correlación de fuerzas entre fracciones de clases y sus expresiones políticas y corporativas, y los sectores que implementan el funcionamiento del aparato del Estado.

c) Una visión del funcionamiento del crédito como elemento orgánicamente vinculado a la evolución de la coyuntura económico-financiera general, que determina en última instancia sus parámetros cuantitativos.

La literatura económica existente, en sus referencias específicas al funcionamiento del sistema de crédito ecuatoriano, lo caracteriza en general como:

a.—Concentrador de la mayor parte de su volumen en pocos usuarios.

b.—Con tendencias a orientar sus operaciones o actividades con rápida rotación del capital, poco riesgo y elevada rentabilidad.

c.—Con preferencia absoluta por las actividades de comercio interno y externo.

A esta caracterización podría agregarse el bajo nivel de integración y funcionalidad de una estructura crediticia carente hasta fines de la década del 60 de un sistema de bolsa de valores por una parte y, por la otra, la existencia de tendencias a reorientar en los últimos años la estructura y funcionamiento del sistema crediticio como resultado de una acción estatal encaminada a elevar la participación pública en el sistema financiero nacional y a aumentar la importancia de otros sectores económicos en el destino del crédito.

Las tendencias generales del proceso económico (ver punto III) plantean determinadas exigencias sobre el funcionamiento de la política de crédito en el periodo que parecen apuntar a:

1. Orientación de los recursos del sistema crediticio en orden a viabilizar la expansión del consumo total aún con reducción de la tasa neta de inversión total.

2. Acción sobre el destino de los recursos crediticios con el objetivo de financiar la expansión de actividades de importación vinculadas al crecimiento industrial, así como también el conjunto de medidas tributarias y de subsidios otorgados por el Estado en favor de la industria.

3. Implementación de políticas cambiarias y tributarias que permitiesen el financiamiento del crédito industrial mediante la transferencia de excedentes generados por el sector agro-exportador.

4. Crecimiento de los recursos financieros otorgados al Gobierno Central para sostener la política de expansión del gasto público corriente (incremento de capas medias urbanas) y de inversiones en obras de infraestructura.

5. Expansión del crédito a actividades de importación y realización de bienes de consumo, como resultado de las modificaciones sufridas por el perfil de la demanda global concomitante al incremento de sectores medios urbanos.

6. Ajuste de la orientación del crédito a las nuevas condiciones del crecimiento que se expresa parcialmente en el hecho de que el sector agrícola recibe en el periodo alrededor del 16% del crédito total, a pesar de que el 56% de la PEA estaba vinculada al agro y de que el mismo generaba el 87% del valor total de las exportaciones, lo que implica que continuaba siendo estratégico no obstante cierta contracción relativa de su participación en la generación del PIB.

La caracterización anterior no alcanza por sí misma a proporcionar una explicación satisfactoria del fenómeno que se analiza, si no se incorpora una visión de las relaciones de poder a nivel del Estado por un lado, y de las características que asume la coyuntura económica financiera por otro.

Como se explicita en el punto II, las exportaciones (elemento determinante de la coyuntura económica financiera), se expanden a ritmos inferiores al consumo, las importaciones, el PIB y el Gasto Público. A su vez el consumo y el gasto público (con preponderancia de los gastos corrientes) registran tasas de incremento superiores al PIB. La tasa de inversión neta de la economía decrece, por caída vertical de la inversión pública, registrándose como característica central en la evolución sectorial de esa variable el dinamismo de la inversión industrial y el estancamiento de la inversión agrícola. Finalmente el flujo de inversión extranjera no alcanza los volúmenes previstos en el plan.

Resulta, entonces evidente que el crédito externo e interno actúa como soporte financiero del patrón de crecimiento económico del periodo.

Respecto de la situación del sector terrateniente modernizante en el proceso social y político a nivel del Estado, puede decirse que junto con coadyuvar decisivamente a concretar una modalidad de Reforma Agraria que no afecta substancialmente sus intereses (según se muestra en el punto IV) no fue capaz de evitar una redistribución del excedente por medio del crédito favorable a la industria y poco estimulante en función de sus objetivos de modernización.

Cabe sin embargo señalar que en el periodo se registran tendencias a modificar en alguna medida la orientación tradicional del crédito favorable al comercio en beneficio de los sectores industrial y agropecuario.

El análisis de la información seleccionada permite profundizar la caracterización de la política crediticia como componente de la acción del Estado sobre el agro.

El cuadro 1 confirma que en el periodo el comercio continúa siendo el principal destinatario de los recursos si bien con tendencias leves a reducir su participación en favor de los otros sectores. Además, parece

importante señalar que en el crédito comercial se incluyen los recursos destinados a financiar importaciones y exportaciones. En el caso de las importaciones las tendencias ya registradas para la inversión en la industria y el estancamiento de las mismas en el sector agropecuario permite inferir que parte de la liquidez recibida por el sector comercial tuvo como destinatario al sector industrial. En lo referente a las exportaciones tendríamos el fenómeno inverso. Parte de los recursos crediticios percibidos por el sector habrían finalmente financiado actividades de exportación de bienes agrícolas.

Si eliminamos con fines analíticos el rubro "otros" (Cuadro 2) es posible advertir que entre 1962 y 1968 el crédito a las actividades agropecuarias casi se triplica, el recibido por la industria casi se duplica, mientras que el del comercio disminuye en aproximadamente un 30%. Aunque sea obvio, es conveniente recordar que en el año tomado como base, el sector agropecuario está muy rezagado en comparación con los otros dos sectores.

El cuadro siguiente permite afirmar que las modificaciones en la orientación sectorial del crédito se verifican a partir de cambios en la política pública.

Acotando más el análisis a la política de crédito para el agro se advierte en primer lugar la escasa importancia del apoyo otorgado para mejoramiento tecnológico en maquinaria y en segundo lugar la ausencia de cambios importantes en la asignación del crédito para ganadería y agricultura. A partir de la cual, podría inferirse la inexistencia de cambios significativos en la orientación extensiva de la expansión agropecuaria, que tengan como origen el apoyo crediticio.

Los cuadros 5 y 6 parecen mostrar por una parte que en el periodo no se registran cambios importantes en la participación de los distintos tramos del crédito agropecuario dentro del total, y otra, que el crédito agrícola estuvo menos concentrado en los tramos altos que el ganadero. Se asume que no existe una relación lineal entre monto del crédito y tamaño de la empresa, pero sí cierta correspondencia.

Finalmente el cuadro 7 permite observar cómo el crédito por producto se distribuye mayoritariamente entre cereales, textiles y productos exportables, que son los únicos cuya participación crece significativamente en el periodo, como expresión de su importancia en el consumo interno, en el abastecimiento de insumos para la industria del vestido y en la generación de divisas, respectivamente.

2) LA POLÍTICA FISCAL

El análisis de la política fiscal remite a tratar de precisar la real dimensión de la incidencia del Estado en el proceso económico en los diversos periodos que abarca nuestra investigación.

Para los años que se abordan en este documento, la dominante es la intencionalidad de elevar la participación del Estado en el proceso económico dentro de un marco de recursos financieros relativamente escasos y, en todo caso, considerablemente inferiores a aquellos de los que dispondrá a partir de 1972.

Conviene señalar que además de no observarse un modelo de "Estado Empresario" incorporado al proyecto global vigente en el periodo, no existía viabilidad financiera para el mismo. Igualmente no es relevante el rol del Estado como distribuidor directo de excedentes, en la medida en que las actividades de agroexportación, financieramente estratégicas, eran controladas por el sector privado.

La acción del sector público entonces deberá limitarse a fortalecer su condición de orientador del proceso económico, induciendo determinada dirección al reparto intersectorial de los excedentes mediante la utilización de instrumentos de política de acción indirecta, ampliando y elevando el nivel técnico de su aparato.³

Simultáneamente el Estado intensificará su papel tradicional en cuanto a la creación de las condiciones de infraestructura indispensables para estimular la inversión privada.

La política fiscal se implementará en el periodo recurriendo al gasto público como instrumento de ampliación de las capas medias urbanas (elevación de la demanda de bienes industriales y servicios) y de financiamiento de las obras de infraestructura, utilizando los instrumentos tributarios y de subsidios para darle cierta orientación sectorial a los excedentes.

La política de transferencia de excedentes del agro hacia la industria tiene un importante instrumento en la Ley de Fomento Industrial que se aprueba en 1957; es a partir de la segunda mitad de la pasada década cuando dicha Ley es perfeccionada y aplicada plenamente. Un análisis de su funcionamiento escapa a los límites de esta investigación.

Los datos referidos a la participación del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscriptas son indicativos de la disminución de la importancia del agro en la instrumentación del proyecto del Estado en el periodo 65-68. La evolución desfavorable de la coyuntura económico-financiera a partir de 1966 se traduce en una reducción importante de su participación en el conjunto del gasto público.

El Cuadro 8 proporciona información acerca de las asignaciones pre-

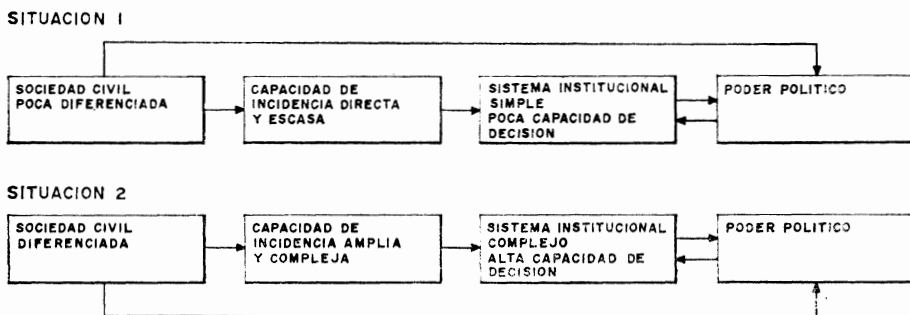
³ Por ejemplo el CENDES aparece como el generador de una oferta de proyectos de desarrollo industrial que se prestan como servicios al inversionista privado. Además el Estado utilizando la política tributaria, crediticia y cambiaría procurará viabilizar el financiamiento de esos proyectos.

supuestas para las entidades adscriptas, y permite comparar los cambios en este sentido verificados en el periodo considerado.⁴

Se advierten algunas cosas no exentas de interés. En el primer lugar, es claro que el financiamiento de la mayor parte de lo previsto para el sector agropecuario se hace por la vía de las entidades adscriptas, mucho más que a través del funcionamiento del Ministerio de Ganadería y Agricultura y ese porcentaje es además creciente.

Ello supone un grado de descentralización y especificidad en las actividades para el sector que seguramente tiene implicancias en el proceso de formulación y aplicación de políticas. Por un lado abre el terreno posible de incidencia de los distintos sectores de la sociedad civil, al mismo tiempo que amplía la capacidad de decisión de los sectores tecnoburocráticos.

Ello tiene que ver con el grado de diferenciación y organización alcanzado por la sociedad civil. Cuando se está en presencia de una sociedad con grupos y sectores diferenciados a su interior en manera significativa, aumentan las demandas distintas, o con matices diferentes sobre el aparato institucional haciendo más complicadas la toma de decisiones; y también presumiblemente, aumentando los contenidos de las reformulaciones de las políticas de un nivel de decisión a otro, en función de la importancia de la presión que cada grupo o fracción de clase está en condiciones de ejercer sobre cada uno de esos niveles. Podría establecerse un continuo cuyos casos extremos serían:



⁴ Es evidente, como se plantea en el punto I, que este análisis comprende un momento en el proceso de formulación y aplicación de políticas estatales que refiere a la instancia de planificación o definición de prioridades. El momento de la ejecución presupuestal da cuenta de la reformulación de esa política a nivel de su aplicación concreta y permite identificar las relaciones de fuerza que finalmente logran implementarla. Este segundo momento —por cierto decisivo para comprender los intereses expresados en la ejecución de políticas— queda fuera del análisis en esta etapa de investigación.

Así pues en la situación 2, tendríamos un más amplio campo y mayores posibilidades para conexión, en función de demandas, de los distintos sectores de la sociedad civil, aumentando su capacidad de presión. Pero al mismo tiempo, esa relación es más compleja y dificultosa que en la situación 1, ya que opera sobre una estructura institucional que cuenta con su propia capacidad de incidencia sobre las estructuras políticas decisorias, y, al mismo tiempo genera sus propias metas y objetivos es decir, participa de alguna manera y en grados variables en la capacidad de adoptar decisiones. Por lo demás, las estructuras organizacionales complejas y desarrolladas hacen más difícil un control directo y frecuente de las estructuras de poder, ampliando la capacidad de maniobra de las mismas en torno a sus propios objetivos y metas.

En efecto, al existir con considerable importancia —técnica, financiera y decisional— un aparato descentralizado, ello aumenta las demandas generadas al interior del mismo en términos de autoconfirmación de la vigencia e importancia de esas unidades institucionales. El proceso de descentralización lleva a reproducir a las entidades de que se trata, con cierta independencia de las necesidades “globales” definidas a nivel del poder político por un lado, y de la sociedad civil, por otro. Obviamente, esas entidades descentralizadas tenderán a acoplarse, a nivel de las decisiones específicas de su actividad, a las demandas que llegan desde el poder del Estado, el sistema político y los grupos de la sociedad civil. Pero se produce de todas maneras una cierta ruptura, introduciéndose una mediación no poco significativa entre los centros o estructuras de poder político y/o social y los mecanismos de elaboración de decisiones a nivel de ejecución de políticas.

Este aspecto puede ser considerado quizás un elemento de considerable importancia en el proceso global de desarrollo y expansión del Estado ecuatoriano al menos en lo que se refiere a las estructuras institucionales relativas al agro.

Puede decirse también que esta descentralización es sin duda un factor importante para el desarrollo de los sectores medios, tanto técnicos como burocráticos, si se reprodujera en otros sectores de su aparato.

Otro nivel dice relación con la distribución de fondos entre esas entidades adscriptas.

Hay varias cosas dignas de interés. Es importante la disminución relativa de asignaciones al IERAC, que disminuye casi un tercio en el año 70. Por el contrario, es creciente la participación presupuestaria de la Dirección Nacional del Banano, por un lado. Por otro, a partir de 1967

aparece INERHI, y sobre el final de la década crece sustantivamente la participación de INIAP.

Ello permite identificar claramente dos momentos en el proceso de aplicación de políticas estatales. La actividad del IERAC es la prioridad central de la acción agraria del Estado, a nivel de Plan y de declaraciones y compromisos públicos de los gobernantes. Este es "el problema de Ecuador".

El segundo momento referido, es el que tiene que ver con la formulación de la política de gasto público donde operan otros factores con diversa capacidad de incidencia, y seguramente con otras demandas que las que se verifican al nivel anterior.

Las actividades de Reforma Agraria pierden entonces importancia en beneficio de las que tienen que ver con uno, sino el más importante producto exportable del periodo (con una baja en el 70 en función seguramente de la situación internacional del banano), las necesidades de obras de infraestructura, y la actividad de investigación tecnológica. Existen fuertes indicios para afirmar que INIAP trabaja para y con productores medianos y grandes y con considerable nivel de acumulación.⁵

Tenemos entonces una reformulación de muy considerable importancia de las metas y objetivos formulados a nivel de poder político y de Plan.⁶

Podría incorporarse aquí como elementos explicativos de este clivaje dos niveles. El primero tendría que ver con los sectores sociales y políticos y su capacidad de presión, en las distintas situaciones enunciadas. Este es más evidente y el que ofrece menos problemas para identificar. Pero está además lo derivado (segundo nivel) de la capacidad de las instituciones públicas para negociar ya sea aumentos de financiamiento, ya sea incrementos de personal, recursos materiales, etcétera.

Hay aquí un ciclo que podría expresarse:

Alta eficacia.....Mayor capacidad de presión.....Mayores recursos para negociación.....mayor eficacia.....etcétera.

Es a partir de ese esquema que cobran importancia ciertas políticas internas a cada institución. Sobre todo las que refieren a reclutamiento de personal, organización de canales internos de información, control y sistematización de trabajo, etcétera.

Este proceso ofrece bastantes dificultades y llevaría a un nivel de trabajo que como se indicó queda fuera de las posibilidades de esta investigación. Pero es necesario problematizar este aspecto para no simplificar excesivamente el proceso de formulación y aplicación de políticas.

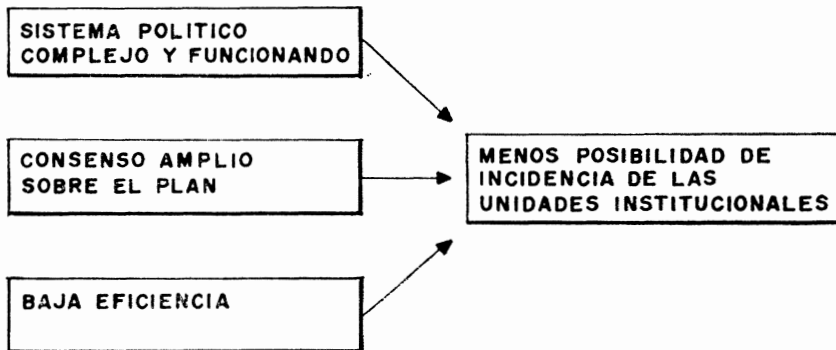
⁵ Cf.: A. Barril, Seminario Interno sobre Estructura Agraria, FLACSO, Doc. No. 5.

⁶ Una investigación "organizacional", fuera de las posibilidades de esta investigación pero que se realizará en el marco del proyecto sobre tecnología agropecuaria (PRO-TAAL, IICA-FLACSO) podrá dar cuenta de qué actores —y por medio de qué modalidades participan a este nivel.

El componente organizacional en ese proceso puede tener distinto grado de importancia en la reformulación indicada. Y su incidencia es variable en función de —entre otras cosas— el grado de fragmentación o desarticulación del poder político, por un lado. Podría hipotetizarse incluso que en la medida en que existe un sistema político-partidario en funcionamiento, en el cual distintos sectores coparticipan en la toma de decisiones, la incidencia de este nivel es más importante. Ello, en la medida en que se diversifican los canales de acceso y los sectores sobre los cuales se puede incidir. Cuando por el contrario el poder está poco compartido, la capacidad de negociación se diluye más y las asignaciones dependen más de las decisiones estrictamente “políticas”.

Por otro lado, puede hipotetizarse también que esa capacidad de negociación o incidencia es dependiente del grado de consenso —político y social— de las decisiones a nivel de Plan. Cuando ese consenso es amplio y considerablemente sólido, la capacidad de negociación de las unidades institucionales es menor que cuando el mismo es bajo o poco consolidado. En este caso, aquellas cuentan con los intersticios y capacidad de maniobra para incidir.

LO ANTERIOR PODRIA SINTETIZARSE:



En relación al caso ecuatoriano en el período a estudio, podría decirse que se encuentra en una etapa transicional entre los puntos extremos de la tipología que se presenta más arriba. Tanto la sociedad civil como el aparato institucional del Estado están haciendo un proceso de desarrollo, crecimiento y complejización, que empieza alrededor de los primeros años de la década del cincuenta y se profundiza en el período que analizamos, recibiendo en la década del setenta un nuevo impulso.

En segundo lugar se destaca la dificultad de aprehender con cierto estado insertada sin recurrir a una información más detallada sobre el

CUADRO III. 1

TOTAL DEL CRÉDITO POR SECTORES DE PRODUCCION

	63	64	65	66	67	68
Comercio	65.2	64.6	58.5	55.1	56.8	48.8
Industria	16.3	17.5	20.2	19.5	17.7	21.5
Agro	9.2	8.5	13.8	15.4	14.2	16.0
Otros	9.3	9.4	7.5	10.0	11.3	13.7
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Montaña y Wygard, Visión sobre la Industria Ecuatoriana, PROCONSULT-Tomo 4, Cuadro 27a.

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

CUADRO III. 2

CRECIMIENTO DEL CRÉDITO A PRECIOS CONSTANTES DE 1962

AÑOS	AGRO	COMERCIO	INDUSTRIA
1962	100.0	100.0	100.0
1963	100.1	104.5	119.0
1964	120.9	131.1	152.3
1965	169.0	115.9	181.0
1968	286.9	71.3	192.7
1969	653.4	90.0	210.9
1970	268.4	91.0	229.0

FUENTE: Boletines del Banco Central.

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

CUADRO III. 3

TOTAL DEL CREDITO —PORCENTAJES—

	PUBLICO					PRIVADO				
	<i>Co- mercio</i>	<i>In- dustria</i>	<i>Agro</i>	<i>Otros</i>	TOTAL	<i>Co- mercio</i>	<i>In- dustria</i>	<i>Agro</i>	<i>Otros</i>	TOTAL
1962	74.3	9.7	9.7	6.3	100.0	75.0	10.8	3.5	10.7	100.0
1963	73.2	10.4	9.3	7.1	100.0	72.8	12.9	3.4	10.9	100.0
1964	70.8	14.7	10.1	4.4	100.0	75.2	9.6	8.4	11.8	100.0
1965	60.1	20.2	11.8	7.9	100.0	73.6	10.5	7.4	8.5	100.0

FUENTE: Memorias del Banco Central del Ecuador.

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

CUADRO III. 4

VALOR DE LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO
POR RUBROS —PORCENTAJES—

	1966	1967	1968	1969	1970
Maquinaria agrícola e implementos	7.3	5.5	10.4	9.8	8.0
Pastos y ganadería	30.7	30.1	32.7	27.9	31.4
Mejoras territoriales	3.0	3.6	3.6	3.6	3.7
Pequeña industria y artesanía	15.5	18.9	14.5	18.5	19.1
Cultivos agrícolas	43.5	41.9	38.8	40.2	37.5
TOTAL :	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: El crédito en Ecuador, Banco de Fomento-FAO.

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

CUADRO III. 5

VALOR DE LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO PARA
PASTOS Y GANADERÍA —PORCENTAJES—

	1966	1967	1968	1969	1970	1966	1970
Hasta 1000	0.05	0.04	0.02	0.012	...	0.05	...
1001 — 5000	7.0	5.16	3.8	2.9	2.2	7.05	2.2
5001 — 10000	10.9	9.6	8.6	7.9	6.4	17.9	8.6
10001 — 25000	22.5	23.9	19.9	21.0	18.2	40.4	26.8
25001 — 50000	19.6	26.5	20.3	18.7	17.4	60.0	44.2
50001 — 100000	17.7	18.0	16.0	15.9	16.9	77.7	61.1
100001—200000	12.3	9.9	8.1	10.6	15.7	90.0	76.8
200001—500000	6.3	6.1	10.6	11.7	12.3	96.3	89.1
500000 y más	3.6	0.8	12.2	10.8	10.9	100	100
	100.0	100.0	99.52*	99.48*	100	...	...

* Diferencia estadística.

FUENTE: El crédito en Ecuador. Banco de Fomento-FAO.

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

CUADRO III. 6

VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO PARA
CULTIVOS AGRICOLAS —PORCENTAJES—

	1966	1967	1968	1969	1970	1966	1970
Hasta 1000	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
1001 — 5000	9.8	8.8	8.3	6.9	6.9	10.0	7.0
5001 — 10000	12.5	12.4	12.0	10.3	10.5	22.5	22.5
10001 — 25001	17.7	17.4	18.0	15.0	16.3	40.2	33.8
25001 — 50000	14.6	14.8	16.0	15.1	14.9	54.8	48.7
50001 — 100000	12.6	15.0	16.8	14.4	17.1	67.4	65.8
100001—200000	12.1	12.4	13.5	13.2	13.1	79.5	78.9
200001—500000	10.4	10.6	10.8	11.8	12.7	89.9	91.6
500000 y más	10.1	8.5	4.5	12.2	8.4	100.0	100.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	....	....

FUENTE: El crédito en Ecuador. Banco de Fomento-FAO.

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

CUADRO III. 7

PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO PARA CULTIVOS
AGRICOLAS —PORCENTAJES—

	1966	1967	1968	1969	1970
Cereales	40.8	41.2	46.7	45.8	41.9
Leguminosas comestibles	0.9	1.0	1.1	0.7	0.6
Tubérculos y raíces ...	7.3	7.5	4.2	2.3	2.6
Hortalizas	0.44	0.33	0.6	0.5	0.7
Frutales	7.8	7.4	6.2	7.0	9.3
Textiles	13.0	13.5	15.3	14.4	11.2
Oleaginosas	4.5	8.8	5.0	5.9	6.6
Varios ¹	25.0	20.1	31.0	23.0	26.7
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: El crédito en Ecuador. Banco de Fomento-FAO.

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

¹ Incluye: cacao, café, banano y otros.

CUADRO III. 8

ASIGNACION DE RECURSOS A ENTIDADES ADSCRITAS SELECCIONADAS
—PORCENTAJES—

	65	66	67	68	69	70
INERHI .....	..	..	7.7	9.0	10.5	8.0
SNMH	1.1	..	2.0	2.6	2.3	2.3
INIAP	3.1	..	5.0	27.4	6.3	24.2
IERAC	28.0	..	31.1	22.7	34.0	20.1
Centro de salud pecuaria..	..	..	..	3.2	3.1	2.8
Comisión nacional del arroz .....	..	..	..	0.4	0.4	0.3
Dirección nacional del banano	13.8	..	31.3	26.5	26.5	23.4
Instituto nacional de pesca	0.7	..	..	..	..	..
Fábrica de abonos del estado .....	..	..	..	0.3	0.2	0.2
Comisión nacional del trigo .....	..	..	..	0.6	0.3	0.5
Total entidades adscritas.	52.8	..	77.4	83.4	84.8	82.6
Total presupuesto MGA y entidades adscritas ..	100.0	..	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Presupuesto del Estado.

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

IV. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA 1964-1968.

I. *El proceso económico global y la política agraria.*

1. El análisis del proceso económico global (Ver puntos II y III al respecto) muestra que el agro no es objeto prioritario de la acción del Estado, a pesar del diseño de política sectorial contemplado en el Plan Decenal. Esto es particularmente relevante para la caracterización teórica y la evaluación de los efectos de las políticas estatales agrarias, sobre los procesos sociales en el sector. Se recuerda que la investigación se propone precisamente la reconstrucción del proceso social agrario en su relación con las políticas estatales (Ver documento: César Verduga, Gustavo Cosse "El Estado y las Políticas Estatales en relación a las estructuras y procesos agrarios en el Ecuador" FLACSO-Sede Quito).

2. En principio el proceso de Reforma Agraria concebido en el Plan Decenal pareció orientarse a:

- a) modernizar las relaciones sociales.
- b) atenuar tensiones.
- c) ampliar la frontera agrícola.
- d) abaratar la fuerza de trabajo y reducir el costo de la producción en la industria a través del crecimiento del nivel y elevación de la productividad en la producción de alimentos y materias primas.
- e) responder a cierta demanda nacional e internacional generalizada en favor de cambios en la situación agraria.

Estos objetivos configuraban determinado cuadro de exigencias económicas y socio-políticas.

- a) una correlación de fuerzas favorable al cambio en el sistema de relaciones de producción.
- b) una situación financiera capaz de permitir un proceso de inversiones importante en el sector.

El Plan por ejemplo contemplaba un incremento de las exportaciones a un ritmo de 5.7% promedio anual, de la inversión pública a 9% y una afluencia de la asistencia financiera externa de 53.8 millones de dólares en el primer quinquenio, a la vez que una relación de términos de intercambio favorable.

En la práctica las exportaciones crecieron al 3.4% promedio anual, la inversión pública decreció a 1.9% promedio anual, la asistencia financiera externa apenas alcanzó al 60% de lo esperado y la relación de términos de intercambio fue desfavorable por la evolución asimétrica de los precios de exportaciones e importaciones y la permanente presión que sobre las últimas descargaba el proceso de industrialización.

Por otra parte la correlación de fuerzas en la sociedad trabó el avance del proceso de cambio en las relaciones sociales.

El comportamiento de las variables que determinaban las condiciones socio-políticas y económicas requeridas por el proceso de Reforma Agraria, sellaron la inviabilidad del proyecto diseñado en el Plan Decenal.

El resultado obtenido fue una tenue acción sobre la estructura de propiedad, cierta ampliación del proceso de colonización, la ausencia de un proceso vigoroso de inversiones y la presencia indispensable de distintas formas de transferencia del excedente generado en el sector hacia el desarrollo industrial.

2) *Síntesis y algunos comentarios a la Ley de Reforma Agraria de 1964.*

Explícitamente la Reforma Agraria se propone: a) eliminar formas precapitalistas sustituyéndolas por formas "modernas". b) Eliminar las explotaciones no eficientes, y sobre todo las ausentistas (art. 5). c) Establecer relaciones salariales (art. 67).

Otros objetivos son: incorporar a la producción a tierras baldías, garantizar derechos del trabajador agrícola, estimular la tecnificación del agro (art. 4).

A los efectos de la instrumentación de la Ley, se crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC. (Arts. 7 y ss).

El patrimonio del IERAC está integrado por: las tierras baldías, las que adquiera por cualquier título, los predios rústicos de la Asistencia Social, las asignaciones presupuestales que debían ser no menores a 50 millones anuales, y el patrimonio del Instituto Nacional de Colonización.

La Ley prevé una emisión de 50 millones de sucres en bonos del Estado, a 20 años plazo y 8% de interés anual.

El Consejo Directivo del IERAC está integrado por:

- El Ministerio de Agricultura, que lo preside.
- El Director General de Cooperativas, por el Ministerio de Previsión Social.
- El Director de CAME (Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana).
- El Director Técnico de JUNAPLA.

- El Gerente General del Banco de Fomento.
- Tres representantes de los agricultores elegidos por las respectivas Cámaras.
- Dos representantes de las cooperativas agrícolas.
- Un representante por los trabajadores agrícolas (art. 9).

La Ley prevé dos situaciones en las cuales las tierras son afectables; la primera está comprendida en el art. 28 y prevé:

- a) Las tierras que no son aprovechadas por ninguna explotación organizada durante tres años.
- b) Las tierras cuya explotación se hace en contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.
- c) Las tierras laboradas por más de tres años y por quien no tenga ningún vínculo contractual con el dueño.
- d) Las tierras cuya explotación se realiza en contravención de los literales b y c del art. 3 (explotación ineficiente o ausentista).

En los casos antes previstos, la Ley concede un plazo de tres años para que los propietarios modifiquen la situación, luego de los cuales se podrá expropiar.

Segunda situación: está prevista (mejor dicho, explicada pues prevista ya está antes) en el art. 29. Las tierras cuyo rendimiento sea notoriamente inferior al promedio de la zona, tomando en cuenta la capacidad productiva de la tierra; o cuando la explotación contravenga los derechos del trabajador agrícola. También aquí se concede un plazo de tres años.

Se plantean dos excepciones, una a favor de los hacendados, y otra en su perjuicio.

La primera, dice relación con los hacendados que hubieran planteado planes de inversión al Banco de Fomento. La segunda, en el sentido de que se pueden expropiar predios eficientes en casos de gran presión demográfica. La definición de ésta es ambigua, ya que se indica que ésta existe cuando la población inmediatamente circundante no tenga otra posibilidad de subsistir que la actividad agropecuaria (art. 31).

Por lo demás, la Ley establece la extinción de la propiedad cuando un predio permanece más de ocho años sin explotación. (art. 38). Existen tres regímenes básicos para implementar la Ley. Primero, el de colonización Segundo, el de "Reforma Agraria", que se subdivide en tres: el de erradicación de huasipungos y otras formas precarias, el de negociaciones, reversiones y expropiaciones, y las parcelaciones en haciendas de la Asistencia Pública.

La Ley parte del supuesto de que no se fracciona la propiedad por debajo de límites bastante amplios. Los máximos de tamaño permitidos

son. 2,500 has. en la Costa y 800 has. en la Sierra a lo cual se puede agregar 1,000 has. de sabanas y páramos respectivamente.

En conjunto, y en cuanto al tipo y tamaño de las explotaciones susceptibles de ser expropiadas, la Ley puede ser pensada como la continuación de un proceso que ya había comenzado bajo la iniciativa de un sector de la burguesía terrateniente, que no había sido quizás muy importante cuantitativamente, pero sí suficientemente para iniciar el proceso.⁷ Naturalmente al ser formulado como una política pública, para todo el país, desencadena procesos y situaciones que a la escala que llegó no podrían haber aparecido por la acción de un sector privado. Mencionaremos algunos de esos efectos.

En primer lugar, el proceso de redistribución de tierras se extiende a la Costa. Segundo, ciertos sectores de población acceden a las tierras públicas ociosas, por la vía de la colonización que tiene (ver punto siguiente) particular importancia en el total de afectaciones. Tercero, se desplaza un cierto número —aunque limitado— de arrendatarios de las haciendas de la Asistencia Social. Cuarto, el proceso de entrega de huasipungos desencadena contradicciones entre huasipungueros y partidarios, u otros trabajadores explotados por aquellos, que conducen a ocupaciones de tierras de éstos, al quedar sin trabajo.⁸ Quinto, en el caso de cooperativistas de la Costa, y de distintos tipos de trabajadores precarios en la Sierra, los actores modifican sus relaciones de explotación y se insertan de alguna manera, en un proceso muy diferente a aquel en el cual se encontraban.

Finalmente, quizás lo más importante. Más allá de sus resultados concretos, la Reforma Agraria pone el tema de la tierra en el orden del día de los grandes problemas sociales y económicos del país. La estructura de la propiedad —y las formas de explotación de la fuerza del trabajo preexistentes a 1950, por tener una fecha— dejan de ser consensuales a la estructura formada por las clases dominantes y el Estado. Incluso, introducen contradicciones entre fracciones de la burguesía terrateniente.

La Ley establece, en cuanto al tamaño del predio a conceder, y al régimen o atributos generales del mismo, dos formas básicas, que no están claramente sistematizadas. La primera tiene que ver con el tamaño. *Art. 42.*—“El IERAC determinará en cada zona la extensión de la unidad agrícola familiar”.

“Se entiende por unidad agrícola familiar la que por su extensión conforme a la naturaleza de la zona, sea suficiente para que, explotada

⁷ Cf. O. Barsky. En torno a los procesos de desarrollo y diferenciación en la burguesía terrateniente de la Sierra 1959-64. FLACSO; Documento Interno.

⁸ Elementos de juicio en esa dirección han aparecido en un estudio de la Comuna 15 de junio, a 40 km de Quito (investigación de A. Barril, G. Cosse, C. Furche, en curso. Subsidio Ford. También se indican procesos similares en el trabajo de O. Barsky, Cf.).

en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia, sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las deudas originadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, la vivienda y el nivel de vida”.

“El trabajo familiar puede ser complementado con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere o con la ayuda mutua que los agricultores acostumbran prestarse para determinadas tareas”.

El art. 43 establece que los fraccionamientos en predios rústicos no pueden ser inferiores a la unidad agrícola familiar (que debe ser determinada por el IERAC).

Estas disposiciones se orientan (art. 47) a la integración del minifundio, y su sustitución por unidades económicas. Se prevé y estimula la venta y/o permuta de ese tipo de predios con fines de integración. “El IERAC planificará la integración del minifundio y organizará campañas para obtener del minifundista:

a) la venta o permuta con miras a integrar unidades agrícolas de escala económica”.

Este régimen se prevé explícitamente además para los fraccionamientos en tierras del IERAC.

La segunda forma que contempla adjudicaciones bajo las condiciones de la unidad agrícola familiar, son las cooperativas. Estas, en general, tienen prioridad en las adjudicaciones (art. 54). La unidad para otorgar tierras a cooperativas de producción es también la unidad agrícola familiar.

A su vez, cuando la Ley estatuye el régimen de Colonización, alude también a la unidad agrícola familiar.

Quiere decir que esta unidad funciona para el régimen de colonización, y para el de reforma agraria, cuando se trata de fraccionamientos en predios rústicos, o en predios de propiedad del IERAC. (No está claro en el articulado a qué forma corresponden las parcelaciones en las haciendas de la Asistencia Pública).

Pero cuando la Ley regula la eliminación de huasipungos y otras formas de trabajo precario, no se alude para nada a la unidad agrícola familiar. La Ley regula minuciosamente el modo de estimar los servicios pasados del huasipunguero, el derecho del dueño de elegir los predios que dará a los mismos, los derechos a servidumbres de agua y paso, siempre que el ex-huasipunguero mantenga su calidad de trabajador de la hacienda, etcétera, pero para nada se menciona el tamaño de la parcela a entregar. Lo mismo ocurre cuando la Ley regula la eliminación de arrimados.

Parece bastante claro que la Ley —aunque no explícitamente— a través del conjunto del articulado plantea dos situaciones. Una, la entrega de huasipungos; con ello se continúa y generaliza el proceso iniciado antes por un sector de la burguesía terrateniente serrana. Otra, cuando se trata de los fraccionamientos o predios bajo régimen de Colonización o de Reforma Agraria por la vía de parcelaciones. En estos casos, está en juego una parcela más “económica” que la constituida por el lote huasipunguero.”⁹

En el punto siguiente se presentan algunos datos que marcan las diferencias de tamaño entre ambas situaciones.

Habrá que estudiar mucho más las disposiciones reglamentarias posteriores a la Ley, y las características, sobre todo ecológicas de los predios otorgados en esas situaciones, el apoyo crediticio y técnico recibido, etcétera, para establecer con cierta firmeza por un lado el proyecto de estructura agraria que dimana de la Ley —seguramente producto de múltiples transacciones y relaciones de fuerza— y por otro, las características de los sectores campesinos que van siendo establecidos vía la aplicación de la Ley.

3) *Análisis de los resultados de la reforma agraria. Periodo 1964-1968.*

A continuación se intenta un análisis estrictamente preliminar y descriptivo de la aplicación de la Reforma Agraria de 1964; se procura una presentación que permita evaluar a grandes rasgos los resultados de la misma, que sirva como parámetro de análisis ulteriores más detenidos y en profundidad, y al mismo tiempo que permita orientar la selección de nuevos datos y problemas.

La presentación tiene varias insuficiencias aun en relación a los fines limitados antes enunciados. Una de las más importantes radica en que no incorpora datos para las tierras repartidas o adjudicadas por tramo de tamaño de las mismas, lo cual implica necesariamente poca confiabilidad de la información. Otra, radica en que no se tienen en cuenta las calidades de las tierras, siendo esta también una variable central para evaluar los alcances de la aplicación de la Ley. Una tercera, radica en que para este trabajo no ha sido posible procesar la información correspondiente a la precisa ubicación geográfica de las tierras adjudicadas. En efecto, la información se presenta tal como está en las estadísticas disponibles, que distiguen Sierra y Costa. Pero hay varios Cantones que, ubicados políticamente en las Provincias clasificadas como “Sierra” están

⁹ La terminología usada en el texto es necesariamente ambigua; será necesario precisar mucho más la información para llegar a caracterizaciones más precisas.

en realidad en la región subtropical; este análisis, de la mayor importancia se hará en las etapas siguientes de la investigación.

El Cuadro 1 permite un análisis inicial de las realizaciones de la política de tierras, en lo que se refiere a la adjudicación de las mismas.

Se advierte en primer lugar que el régimen bajo el cual se distribuyen más tierras es el de Colonización: 62.6% en la Sierra y 78.4% en la Costa; en todo el país, el 74.5% de las tierras se adjudica bajo ese régimen. Ello como es obvio, marca una primera orientación en la instrumentación de la Reforma Agraria: se afectan sustancialmente tierras públicas.

Si se considera la Sierra, el volumen de tierras afectadas para la liquidación del trabajo precario (que como se vio es uno de los objetivos centrales de la Ley) es del 27.1% del total de tierras afectadas; ello incluye la liquidación de arrimazgos en Loja. Con lo cual, para el resto de la Sierra se adjudicaron en números redondos el 18% del total de tierras afectadas, por este concepto.

Otra cosa interesante de anotar es que el régimen de "negociaciones, reversiones y expropiaciones" funciona intensivamente sólo en algunas provincias: Azuay, Cañar, Carchi, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas y sobre todo Guayas (46.6%).

Otro análisis posible es el que se refiere a considerar la distribución de tierras bajo los distintos regímenes según Provincias.

El Cuadro 2 proporciona información en este sentido.

En el total del país, la Sierra es la región más beneficiada por el proceso de Reforma Agraria: el 54% de las tierras se adjudican allí. La Costa y el Oriente tienen proporciones similares (25.8 y 20.5 respectivamente) de tierras afectadas por ese régimen.

Obviamente, la totalidad de las tierras afectadas para la liquidación de huasipungos se localizan en la Sierra, y las Provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Pichincha son aquellas donde se afectan más tierras. También la Provincia de Cotopaxi es aquella en la que se eliminó más el trabajo precario.

A su vez la afectación de tierras de la Asistencia Pública es particularmente significativa en Carchi y Chimborazo (22.3 y 33.9 respectivamente).

Del total de tierras afectadas en régimen de "negociaciones, expropiaciones, etcétera", la Costa tiene una proporción considerablemente más alta que la Sierra (60.8 y 39.9 respectivamente): y especialmente la importancia de este régimen es significativa en Guayas (37.6).

Es también interesante advertir que del total de tierras afectadas en régimen de Colonización, la Sierra recibe casi la mitad (45.4) y más por lo tanto que la Costa (26.7) y el Oriente (27.6).

La evolución del proceso de Reforma Agraria

El Cuadro 3 permite analizar la evolución del proceso de adjudicación de tierras.

El régimen de Colonización en la Sierra tiene un ritmo decreciente hasta 1969; el volumen de tierras adjudicadas disminuye a 31%. En la Costa aumenta hasta 1966 para luego disminuir hacia 1969 en que vuelve a recuperarse.

El régimen de Reforma Agraria en la Sierra también decrece uniformemente, mientras que en la Costa, tiene altibajos, pero que como tendencia significan también un decrecimiento del ritmo de afectaciones de tierras.

Si se consideran ambos regímenes para todo el país, obviamente hasta 1969 la tendencia es a disminuir.

El tamaño de los predios entregados

El Cuadro 4 proporciona información acerca del tamaño promedio de los predios entregados. Hay varias cosas interesantes. En primer lugar, es notoria la diferencia de lo que se asigna por Reforma Agraria en la Sierra y en la Costa. Es evidente que en el primer caso las cifras (entre 2.64 has. y 9.9) expresan las adjudicaciones por concepto de liquidación de huasipungo y otras formas precarias. Pero en cambio las cifras muestran que en régimen de Colonización en la Sierra, se expande un sector campesino que quizás esté por encima de lo que es estrictamente una economía de subsistencia. Ello es también bien visible en la Costa.

Naturalmente hay dos limitaciones en lo anterior. La primera tiene que ver con el hecho de que los promedios son una medida muy gruesa para establecer conclusiones más o menos firmes. El análisis del tamaño de los predios entregados a nivel de Cantón permitirá análisis mucho más precisos. La segunda es que habría que considerar las calidades de las tierras.

Aparece también bastante claro como los tamaños promedios de los predios entregados en régimen de Colonización en la Costa son sensiblemente mayores que los adjudicados en régimen de Reforma Agraria.

El alcance cuantitativo de la Reforma Agraria

Importa tener una evaluación del conjunto en relación al volumen de tierras afectadas por el proceso de Reforma Agraria. Si se considera el total de hectáreas afectadas por los distintos mecanismos entre 1964-70, en relación al total de hectáreas en explotación tendríamos:

Has. afectadas 1964-70=0.17

Total has. en explotación

Si se considera como base en cambio el total de hectáreas de uso agropecuario¹⁰ el valor es obviamente mucho más bajo aún:

Has. afectadas 1964-70=0.07

Total has. uso agropecuario

Es fácil advertir que los efectos han sido bien reducidos, en términos del conjunto de tierras que han sido desplazadas en cuanto a su uso y/o propiedad.

4) LOS NIVELES DE DECISIÓN Y DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Es importante plantear aquí —si bien no es posible desarrollar este tema— lo que podría definirse como distintos niveles de decisión en el proceso de adopción y ejecución de políticas agrarias, en el cual operan distintos actores. A continuación se presenta una formulación de este proceso.

Como es sabido, las políticas estatales se definen (y ejecutan) a partir de “insumos” que provienen de distintos sectores de la sociedad y que son por tanto de distinto tipo y contenido. Un listado no exhaustivo podría ser el siguiente:¹¹

- 1) Los organismos técnicos y burocráticos.
- 2) Los sectores y grupos que ejercen el poder institucionalmente.
- 3) Los partidos.
- 4) Las corporaciones y agrupaciones privadas, que representan o expresan los intereses de las clases y fracciones de clases.
- 5) Otras instituciones (vg. La Iglesia).
- 6) El sistema internacional, en su dimensión tanto económica como política.
- 7) Las FFAA (que en el periodo a estudio coincide con 2).

Es evidente que este listado podría desagregarse mucho más tanto como diferenciar niveles en cada ítem. Sin embargo, para los fines de este trabajo es suficiente tal como se presenta.

¹⁰ Fte: CIDA: La tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola: Ecuador. OEA, Washington, 1965.

¹¹ El orden en que se presentan los actores no refleja la escala de importancia en dicho proceso.

Entre la política estatal a nivel de Plan, y su ejecución hay varias etapas intermedias de reformulación, en cada una de las cuales participan ciertos actores de distinta manera, y que responden a distintas relaciones y conflictos entre las clases y fracciones de clase.

NIVEL I (*Plan*)

Participan directamente: 1, 2

Participan indirectamente o directamente sólo en ciertas instancias y/o situaciones: ^{3,4,5,6}.

Ejemplo: Formulación de la Ley de Reforma Agraria de 1964.

NIVEL II—Operacionalización del Nivel 1.

2.1. Asignación de recursos para la realización de I.

2.2. Definición de objetivos intermedios, de metas idem, operacionalización de criterios y metas globales de I.

Participan directamente: Ministerio de Finanzas, JUNAPLA, IERAC, altos jefes del Estado, otros ministerios. (1,2).

Participan directamente: ^{3,4,5} Comunicados, entrevistas, declaraciones, etcétera.

Participan indirectamente: (Los mismos): A través de la trama de relaciones políticas y personales.

Ejemplo: a) Las asignaciones presupuestales para el IERAC son decrecientes en los primeros años de la Reforma Agraria.

Asignaciones al IERAC (Fte. Estadísticas de realizaciones de la Reforma Agraria y Colonización, IERAC, 1964-70).

1964 = 100

1965 = 182

1966 = 78.2

1967 = 84.3

b) Como vimos, la Ley otorgaba un plazo a los hacendados de 3 años para adecuarse a las exigencias de afectabilidad de la misma. Cuando ese plazo comienza a estar próximo a su vencimiento, los sectores terratenientes desarrollan una gran campaña para su postergación, pero el plazo nunca entra en vigencia.

c) En la Ley se establecía que las tierras de las comunidades indígenas que les hubieran pertenecido históricamente, les serían entregados directa y gratuitamente. Una modificación posterior, imputable sin duda a la presión de los sectores terratenientes, establece que ello se verificará cuando las tierras sean públicas.

NIVEL III.—*Instrumentación por el organismo competente (IERAC).*

Consiste en: 1) Asignación presupuestal interna al IERAC.

2) Establecimiento de prioridades entre las distintas funciones del organismo, asignación de dependencias y personal.

Participan directamente: Funcionarios altos y medios del IERAC.

Participan indirectamente o directamente: altos funcionarios y jerarcas del Estado.

Una investigación "organizacional" podría informar acerca de qué otros actores y organizaciones societales participan en esta instancia.

Ejemplo: Las partidas para operaciones de la Reforma Agraria, a través de sus distintos regímenes, no son superiores al 15% del total del presupuesto del organismo, entre los años 1964-1969. Como confirmación de lo cual puede presentarse la siguiente información.

Porcentajes del presupuesto total del IERAC para las actividades de Reforma Agraria. (Fte. Estadísticas de realizaciones. p. 110 y ss.).

<i>Año</i>	<i>Resumen Reforma Agraria</i>
1964	0.8
1965	4.1
1966	4.9
1967	2.8

NIVEL IV.—*Ejecución*

Participan directamente: funcionarios altos y medios y técnicos. Ejemplo: El IERAC ejecuta, para los años citados bastante menos de lo presupuestado para las actividades comprendidas en la ejecución de la Reforma Agraria. Tenemos:

	<i>Utilización del presupuesto del IERAC para Reforma Agraria y Colonización.¹² % de utilización sobre los gastos totales del IERAC</i>	<i>% de utilización sobre lo presupuestado para colonización</i>
1964	24.9	62.2
1965	19.0	62.8
1966	18.3	83.6
1967	7.8	45.6

¹² Fte. Estadísticas de realizaciones, IERAC.

Una investigación "organizacional" podría estudiar la real autonomía del IERAC para gastar lo presupuestado y la dependencia en mayor o menor medida, de niveles más altos de la estructura del Estado. Es decir esclarecer el tema relativo a si se trata de un problema de ineficacia burocrática (o técnica), de redefinición desde las alturas vía manejo de las partidas, o de ambas cosas.

También se podría estudiar quiénes más participan a este nivel. Lo anterior parece proporcionar elementos bastante firmes en el sentido de la existencia de distintos niveles de decisión, que muy probablemente no operan sólo en la dimensión presupuestal. Y al mismo tiempo se marca el hecho de que las asignaciones en los distintos niveles operan en realidad como reformulaciones, en los hechos (no a nivel normativo) de la política en cuestión; lo mismo puede decirse de la capacidad de *ejecución* de las partidas asignadas. Un análisis superficial de la información relativa a lo asignado y lo gastado en el sector público en conjunto, muestra también que en este sentido el IERAC no es una excepción. Se hace necesario entonces analizar estos aspectos de la actividad del Estado con cuidado, ya que aparentemente pasa por ahí uno de los mecanismos centrales de aplicación de las políticas estatales.

Dicho de otro modo, lo asignado y lo ejecutado dan cuenta de distintos momentos o instancias en el proceso de formulación y aplicación de políticas estatales. Por lo cual parece relevante incorporar lo *ejecutado* como una variable central en los procesos a estudiar.

De lo contrario puede incurrirse en errores serios, como resultado de tomar la política estatal en un momento de su elaboración y no en su aplicación real como producto de "insumos" y relaciones de fuerza que operan de distinta manera que en el momento previo, de la asignación.

CUADRO IV. 1

NUMERO DE HECTAREAS ADJUDICADAS EN COLONIZACION Y REFORMA
 AGRARIA —1964-1971— PORCENTAJES

	<i>Total general</i>	<i>Colonización</i>	<i>Total reforma agraria</i>	<i>Negociaciones reversiones y expropiaciones</i>	<i>Parcela- ciones en asistencia pública</i>
TOTAL NACIONAL..	100	74.5	25.6	8.8	2.2
<i>Sierra</i>	100	62.6	37.3	6.5	3.9
Azuay	100	....	100.0	24.4	21.6
Bolívar	100	5.4	94.5	....	....
Cañar	100	48.9	51.2	34.9	3.4
Carchi	100	9.6	90.3	27.3	31.8
Cotopaxi	100	20.9	79.0	0.2	3.1
Chimborazo	100	....	100.0	23.6	22.9
Imbabura	100	10.4	89.5	....	10.2
Loja	100	....	100.0	0.9	....
Pichincha	100	90.6	9.4	1.7	0.8
Tungurahua	100	68.1	31.8	....	....
<i>Costa</i>	100	78.4	21.8	21.3	....
El Oro	100	73.2	26.7	26.6	....
Esmeraldas	100	99.5	0.5	0.5	....
Guayas	100	52.3	47.6	46.6	....
Los Ríos	100	77.0	23.5	23.4	....
Manabí	100	99.9	0.01	....	....
<i>Oriente</i>	100	100.0	....	....	....
Morona	100	100.0	....	....	....
Napo	100	100.0	....	....	....
Pastaza	100	100.0	....	....	....
Zamora	100	100.0	....	....	....
Archipiélago ...	100	100.0	....	....	....

FUENTE: Estadísticas de las Adjudicaciones —IERAC—.

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

<i>Total</i>	LIQUIDACION FORMAS PRECARIAS			LIQUIDACIONES EN LA PROVINCIA DE LOJA		
	<i>Liquidación trabajo precario</i>	<i>Liquidación Huasipungo</i>	TOTAL	<i>Liquidación de Arrimazgo</i>	<i>Ampliación Arrimazgo por compra</i>	<i>Parcelaciones privadas</i>
14.7	1.0	8.6	4.9	0.9	2.3	1.7
27.1	1.8	16.9	9.2	1.7	4.3	3.2
53.9	..	53.9	..	..	..	..
94.5	38.2	56.3	..	..	..	..
12.8	..	12.8	..	..	..	..
31.3	4.5	26.6	..	..	..	..
75.6	11.2	64.6	..	..	..	..
53.3	2.7	50.8	..	..	..	..
78.9	5.7	73.7	..	..	..	..
98.9	..	..	98.9	18.3	46.5	34.3
6.8	0.7	6.2	..	..	..	..
31.8	1.2	30.7	..	..	..	..
0.3	0.3	..	..	..	..	..
0.1	0.1	..	..	..	..	..
..
1.0	1.0	..	..	..	..	..
0.05	0.05	..	..	..	..	..
0.01	0.01	..	..	..	..	..
..
..
..
..
..
..
..

FUENTE: Estadísticas de las Adjudicaciones —IERAC—,
ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

CUADRO IV. 2
NUMERO DE HECTAREAS ADJUDICADAS EN COLONIZACION Y REFORMA AGRARIA
—1964-1971— PORCENTAJES

	Total general	Colo- nización	Total reforma agraria	Nego- caciones y expro- piaciones	Parcela- ciones en asistencia pública	TOTAL	Liqui- dación trabajo precario	Liquida- ción Hua- sipungo	PROVINCIA DE LOJA	
									Liquidación go por compra	Parce- laciones privadas
TOTAL NACIONAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sierra	54.0	45.4	78.6	39.1	100	...	92.3	100	...	...
Azuay	0.9	...	3.5	2.5	9.6	...	...	5.6	...	...
Bolívar	0.1	0.1	0.5	...	...	...	5.4	0.9	...	...
Cañar	4.3	2.8	8.5	16.9	7.4	...	...	6.3	...	...
Carchi	1.4	0.1	5.0	4.4	22.3	...	6.1	4.5	...	...
Cotopaxi	4.0	1.1	12.4	0.1	6.2	...	42.0	30.4	...	...
Chimborazo ..	3.0	...	11.8	8.0	33.9	...	7.3	17.7	...	...
Imbabura	1.1	0.1	4.1	...	6.1	...	6.4	10.0	100.0	100.0
Loja	5.0	...	19.7	0.5	...	...	...	...	...	...
Pichinea	33.9	40.7	12.9	6.6	11.5	...	24.5	23.3	...	...
Tungurahua ..	0.3	0.3	0.4	...	...	...	0.3	...	...	...
Costa	25.8	26.7	21.5	60.8	...	...	7.7	...	...	...
El Oro	2.3	2.3	2.4	7.1	...	...	0.4	...	...	...
Esmeraldas ..	6.2	8.2	0.1	0.2	...	...	...	...	...	...
Guayas	7.1	5.8	13.3	37.6	...	...	6.9	...	...	...
Los Ríos	6.0	6.1	5.4	15.7	...	...	0.4	...	...	...
Manabí	3.6	4.8	...	...	...	...	0.10	...	...	...
Oriente	20.5	27.6	...	...	...	...	...	...	...	...
Morona	8.5	11.5	...	...	...	...	...	...	...	...
Napo	5.3	7.2	...	...	...	...	...	...	...	...
Pastaza	5.6	7.6	...	...	...	...	...	...	...	...
Zamora	0.9	1.2	...	...	...	...	...	...	...	...
Archipiélago ..	0.09	0.1	...	...	...	...	...	...	...	...

FUENTE: Estadísticas de Adjudicaciones —IERAC—.
 ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

CUADRO IV. 3

HECTAREAS ADJUDICADAS POR AÑO, RÉGIMEN Y REGION

Años	COLONIZACION			REFORMA AGRARIA			GENERAL
	Sierra	Costa	TOTAL	Sierra	Costa	TOTAL	
1964	11.786	.1458	13.244	2.294	....	2.194	15.438
1965	60.230	15.465	75.695	49.649	6.964	56.613	132.308
1966	44.534	26.520	71.054	16.604	10.190	26.794	97.848
1967	35.106	13.899	49.005	23.518	1.635	25.153	74.158
1968	20.526	13.283	33.809	17.628	3.355	20.893	54.702
1969	18.721	29.832	48.553	13.265	7.470	20.735	69.288
1970	25.342	28.107	53.449	2.371	4.530	6.901	60.350
1971	19.206	19.044	38.250	15.407	4.112	19.519	57.769

FUENTE: Estadísticas de las Adjudicaciones —IERAC—.
ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

CUADRO IV. 4

PROMEDIOS DE HECTAREAS POR FAMILIA ADJUDICADAS POR TIPO DE AFECTACION, AÑO Y REGION 1964-1971

Años	REFORMA AGRARIA		COLONIZACION	
	Sierra	Costa	Sierra	Costa
1964	2.64	....	20.14	52.0
1965	4.03	21.69	38.43	44.31
1966	4.26	12.4	35.59	34.04
1967	5.43	12.9	43.66	25.59
1968	9.98	28.43	33.92	25.99
1969	4.2	22.0	36.49	46.57
1970	2.78	17.6	37.43	38.24
1971	7.5	11.48	34.79	34.19

FUENTE: Estadísticas de las Adjudicaciones —IERAC—.
ELABORACION: F.L.A.C.S.O.

V. ALGUNOS ASPECTOS DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN RELACIÓN AL AGRO.

Como puede inferirse de la información presentada en el anexo, la evolución del conjunto de organismos públicos atingentes al agro, parece caracterizada por un crecimiento atenuado del aparato global, cuyo eje en una primera etapa es la creación del IERAC (1964-1965). Posteriormente se observa un desplazamiento en la política del desarrollo institucional, orientado a privilegiar dentro del mismo la ampliación y crecimiento de aquellos organismos cuyo ámbito de acción y objetivos no están referidos a la transformación de las relaciones de producción en el agro; sino que involucran aspectos vinculados básicamente a problemas de transferencia tecnológica, de implementación de obras de infraestructura, de mejoramiento de sistemas de comercialización, y créditos. En síntesis se promueve el desarrollo institucional como instrumento para coadyuvar un proceso de modernización basado en aumentos de productividad y mayor racionalidad en la conducción de las unidades agrarias dentro de la estructura vigente en el sector.

Puede señalarse por otra parte que el tipo de desarrollo institucional observado y sus características forma parte de la diferenciación y complejización de la sociedad ecuatoriana en su conjunto, y expresa las relaciones de fuerzas sociales que orientan y organizan ese proceso.

Conviene tener presente que las características anotadas para el proceso de desarrollo institucional se configuran paralelamente a la atenuación en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Reforma Agraria, expresando en buena medida la reformulación en los hechos del proyecto agrario del Estado, formulado en el Plan aprobado en 1964.¹³

VI. REFLEXIONES FINALES

El análisis presentado en los puntos anteriores permite sintetizar algunas ideas a manera de conclusiones:

En lo que dice relación con la estrategia de la investigación, resalta en primer término la validez de utilizar el estudio de las políticas estatales sectoriales como instrumentos de indagación de las relaciones de

¹³ Se puede destacar en este proceso a manera de ejemplos la creación en el período de dos Ministerios (Agricultura y Ganadería e Industrias) para sustituir al de Fomento, que abarcaba ambos sectores, la multiplicación de funciones y programas que dan cuenta de la desagregación de objetivos y actividades, y finalmente el surgimiento de varios organismos descentralizadores con ámbitos de acción específica.

fuerza de los sectores sociales agrarios a nivel del Estado y su articulación con los sectores que lo dirigen y con las estructuras tecno-burocráticas.

En segundo lugar se destaca la dificultad de aprehender con cierto rigor el movimiento societal global en el que la relación Estado-Agro ha estado insertada sin recurrir a una información más detallada sobre el comportamiento de las clases y fracciones (sus alianzas y conflictos) a través de sus expresiones políticas y corporativas. En ese sentido la investigación debe ampliar su campo de indagación o, en su defecto, restringir el ámbito de sus objetivos.

Como se ha señalado antes la acción del Estado sobre la sociedad se orienta en el periodo a privilegiar el desarrollo industrial, ampliar las capas medias urbanas y fortalecer la importancia de los sectores tecno-burocráticos en el cuerpo social, tanto como a estimular el proceso de modernización en el agro a través de la modificación de las relaciones sociales atrasadas y del apoyo a los grupos terratenientes de alta productividad.

El alcance efectivo de la Reforma Agraria (eje de la política agraria del Estado) en su articulación con el conjunto de políticas públicas configura en los hechos un proyecto estatal para el agro de las siguientes características:

a. El predominio de la adjudicación de tierras de propiedad pública fundamentalmente por la vía de la colonización.

b. La salvaguarda de los sectores modernizantes de la afectación derivada de la aplicación de la Reforma Agraria.

c. El estímulo a través de las otras líneas de política estatal, e incluso del tipo de desarrollo institucional a los sectores terratenientes de alta productividad.

d. El debilitamiento significativo de los sectores terratenientes arrendatarios básicamente a través de la afectación de las tierras de la Asistencia Pública.

e. La erosión de la importancia de los sectores terratenientes de baja productividad a través de la aplicación del régimen de "expropiaciones, reversiones y negociaciones".

f. La significación de la movilización campesina mediante ocupaciones de tierras y posterior negociación para la concreción de las medidas de Reforma Agraria efectivamente realizadas, lo cual no se apoya en la información presentada, pero es una evidencia, resultante de un conjunto de estudios de caso que actualmente se realizan en el país.

g. La incorporación (por la vía de la colonización) a la posesión de la tierra de algunos sectores campesinos que secularmente estaban al margen

de ella, o cuya vinculación con la misma se hacía bajo la forma de relaciones no capitalistas.

h. La ruptura de distintas formas pre-capitalistas de control de la fuerza de trabajo.

La modalidad asumida por el desarrollo institucional y la política presupuestaria del segmento agrario del Estado, parece constituir un componente estratégico en el carácter transaccional de la política agraria en el periodo. Cabe anotar que ese desarrollo forma parte de un proceso más general de expansión y complejización del Estado en su conjunto, tanto en su dimensión organizacional como en la ampliación de los fines y objetivos que se consideran de su competencia.

La caracterización de la política estatal agraria implementada en la segunda mitad de la pasada década, que hemos presentado en las líneas anteriores, se inscribe en un contexto más amplio.

En efecto, el proceso ecuatoriano en este periodo nos muestra una situación en la cual se verifica por un lado una creciente diferenciación y complejización de la sociedad, en términos de aparición o desarrollo de nuevos sectores sociales, tanto asalariados como empresarios, especialmente en el sector industrial y de terratenientes modernizadores.

Este proceso se da paralelamente a un sistema político que no parece estar en condiciones de organizarse y estructurarse de modo de canalizar las contradicciones sociales en condiciones de estabilidad política. Dicho de otro modo, en ese periodo el sistema político parece funcionar en términos de pautas y leyes de juego que se centran en las vinculaciones informales y la incapacidad para implementar una competencia por el acceso al poder más o menos estable y continua.

Este desfazaje es en buena medida llenado por la FFAA; pero su acción no puede a mediano plazo compatibilizar los distintos intereses en juego, debiéndose retirar de la escena política a partir de un agrupamiento hegemónico por algunos sectores de clases dominantes que hace insostenible su mantenimiento. De tal manera ni el sistema político ni las FFAA en este periodo son capaces de viabilizar y organizar las transformaciones institucionales, sociales y económicas que se están procesando a nivel de la sociedad civil y el Estado.

Una de las consecuencias de esa desestructuración radica en que el Estado dirigido por su rama militar está en condiciones de iniciar un determinado proceso agrario (producto ya de una transacción); pero no de garantizar su aplicación integral ante la ausencia de una alianza social y política que la sustente.