PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA (PROTAAL)

Documento No. 29

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS ESTATALES PARA EL AGRO ECUATORIANO (1964-1970)

César Verduga
Gustavo Cosse
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Sede—Quito)

IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

OFICINA EN COLOMBIA

Publicación Miscelánea No. 204

Octubre de 1978
Bogotá, Colombia

El Proyecto Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agropecuaria (PROTAAL) representa un esfuerzo que tiene como fin desarrollar un conjunto de investigaciones referidas a la naturaleza del proceso tecnológico agropecuario en la región. Este esfuerzo es llevado a cabo con la cooperación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), quien actúa como agencia ejecutora; el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); la Fundación Ford; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (CIID).

El Proyecto plantea el análisis de dicho proceso desde una perspectiva integradora, que toma al proceso tecnológico como un fenómeno endógeno al funcionamiento de la sociedad en que el mismo se desarrolla. Este análisis intenta proveer información útil para el mejor entendimiento del problema tecnológico, y consecuentemente a la definición de políticas, modelos organizacionales y acciones que contribuyan al progreso tecnológico y al desarrollo del sector agropecuario.

Las actividades del Proyecto se iniciaron el 1o. de enero de 1977 y desde el punto de vista organizativo las mismas se materializan principalmente a través de la participación de un número de equipos de investigación pertenecientes a instituciones oficiales y privadas de diversos países del continente.

A fin de hacer conocer los resultados de estas investigaciones y favorecer el intercambio de información en un sentido más amplio, el Proyecto se propone editar una serie de trabajos y monografías de los siguientes tres tipos:

1. Trabajos metodológicos y resultados de investigaciones empíricas que resultan de las actividades centrales del Proyecto.

2. Trabajos que surgen de actividades vinculadas al Proyecto.

3. Trabajos preparados por los integrantes del Proyecto y eventualmente por otros autores, que estén relacionados a las actividades del Proyecto y que sean útiles al desarrollo del mismo.

Los trabajos serán publicados, en general, en versiones no definitivas y por lo tanto, los comentarios críticos son solicitados.

Martín E. Piñeiro
Eduardo J. Trigo
Raul Fiorentino

Proyecto Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina

Lista de Publicaciones

Documento No. 1 — Piñeiro, Trigo, E. y Fiorentino, R. "El Proceso de Generación Difusión-Adopción de Tecnología Agropecuaria en América Latina". IICA-Oficina en Colombia, Enero de 1977. Mimeografiado.

" 2 — Piñeiro, M. y Trigo, E. "La Transferencia de Tecnología y la Educación Superior". Seminario sobre la Educación Agrícola para el Desarrollo Rural Económico. IICA Oficina en Colombia, Abril 25-27 de 1977.

" 3 — Piñeiro, M. y Trigo, E. "Un Marco General para el Análisis del Progreso Tecnológico: Las situaciones de Cambio Tecnológico". IICA-Oficina en Colombia, Abril de 1977. Publicación Miscelánea No. 149.

Publicado también como: Primer Seminario de Modernizacao de Empresa Rural, Ministerio de Agricultura, SUPLAN y Fundacao Getulio Vargas EIAP, Río de Janeiro, Mayo de 1977.

" 4 — Piñeiro, M. y Trigo, E. "La Planificación de la Investigación a partir de Programas por Producto: Algunos comentarios críticos". IICA-Oficina en Colombia, Agosto de 1977. Publicación Miscelánea No. 150.

Publicada también como: (a) Informe Técnico No. 39 Programa de Estudios Agroeconómicos. División de Estudios Socio-Económicos. Instituto Colombiano Agropecuario. Bogotá, Julio de 1977. (b) Seminario sobre Producción Animal en Areas de Agricultura Tradicional. Facultad Agronómica Universidad de Nariño. IICA-Oficina en Colombia, Pasto, Mayo de 1977. Mimeografiado.

Documento	No. 5	Trigo, E, y Piñeiro, M. "Análisis de los Modelos Institucionales de Generación de Tecnología Agropecuaria: Algunas ideas metodológicas". IICA-Oficina en Colombia, Agosto de 1977. Publicación Miscelánea No. 151.
"	6	Piñeiro, M. Trigo, E. y Fiorentino, R. "La Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria. Notas sobre la Funcionalidad de los Centros Nacionales de Investigación". IICA-Oficina en Colombia, Agosto de 1977.
"	7	Fiorentino, R. Piñeiro, M. y Trigo, E. "Notas sobre la Metodología para el Estudio de la Naturaleza y Efectos de las Innovaciones Tecnológicas en el Sector Agropecuario". IICA-Oficina en Colombia. Agosto de 1977. Publicación Miscelánea No. 164.
"	8	Alfredo, A. y Cohan H. "Tipificación de Conglomerados y su Análisis de Estabilidad. IICA-Oficina en Colombia, Septiembre, 1977. Publicación Miscelánea No. 166.
"	9	Reunión Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Potencial para la Cooperación entre Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola. Bellagio, Italia, Octubre 17-21 de 1977. "Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola en América Latina". IICA-Oficina en Colombia, Septiembre, 1977. Serie Informe de Conferencias, Cursos, y Reuniones No. 138.
"	10	Relato del Primer Seminario del Proyecto. Anexo Notas para la Elaboración de Proyectos correspondientes a los Estudios de Caso. IICA-Oficina en Colombia, Septiembre, 1977.

Documento No. 11 Piñeiro, M., Trigo, E. y Fiorentino, R. "Ideas for Improving the Content and Process of Technology Development and Difusión in Latin America". IICA-Oficina en Colombia.

Fiorentino, R., Piñeiro, M. y Trigo, E. "Limitations of Appropriate Technology as a Strategy for Development of the Small Farm Sector". IICA-Oficina en Colombia, Febrero, 1978.

Trabajos preparados para la 144 Reunión Anual de la American Association for the Advancement of Science. Washington, D.C., febrero 12 al 17, 1978. Publicación Miscelánea No. 181.

" 12 Trigo, E., Piñeiro, M. y Fiorentino, R. Notas para el Análisis de los instrumentos y Contenido de la Política Tecnológica para el Sector Agropecuario. IICA-Oficina en Colombia, Febrero, 1978.

" 13 Seminario sobre Asignación de Prioridades y Recursos a la Investigación Agropecuaria en Colombia. Departamento Nacional de Planeación PROTAAL. IICA en Colombia Informes de Conferencia, Cursos y Reuniones No. 153.

" 14 CHILE. "Generación, Difusión y Adopción de Tecnología Agropecuaria". El caso de la Leche en Chile. Propuesta de Investigación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Santiago. Octubre, 1977. Publicación Miscelánea No. 182. (Circulación restringida).

" 15 PERU. Florez, O. y Samaniego, C. "Tecnología de Productos Alimenticios en el Perú: El caso de la Papa". Propuesta de Investigación, Centro de Investigaciones Socio-Económicas(CISE). Universidad de la Molina. Noviembre, 1977, (Circulación restringida).

Documento	No. 16	URUGUAY. "El Proceso de Generación Difusión y Adopción de Tecnología en la Ganadería Vacuna". Propuesta de Investigación. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Montevideo. Noviembre, 1977. (Circulación restringida).
"	17	CENTRO AMERICA. "El Sector no transnacional Bananero en Panamá, Costa Rica y Honduras". "Propuesta de Estudio sobre el Area de Centroamérica y Panamá". Programa Centroamericano de Ciencias Sociales. Consejo Superior Universitario Centroamericano (C.S.U.C.A.), San José, Costa Rica. Diciembre, 1977. (Circulación restringida).
"	18	ARGENTINA. Sabato, J. y Schwarzer, J. "La situación de Cambio Tecnológico en la Producción Maicera de la Región Pampeana". Propuesta de Investigación. Centro de Investigación sobre el Estado y Administración (CISEA), Buenos Aires, Enero, 1978. (Circulación restringida).
"	19	COLOMBIA. "Propuesta Resúmen de Investigación para el Estudio de un caso sobre Generación Transferencia y Adopción de Tecnología en el Sector Agropecuario Colombiano". Oficina de Investigaciones Socio-Económicas y Legales (OFICEL), con la colaboración del Departamento de Ciencias Política y del CEDE de la Universidad de los Andes. Bogotá, Enero, 1978. (circulación restringida).
"	20	_____. Equipo de Coordinación. "Estudio del Proceso de Generación, Difusión y Adopción de Tegnología en la Producción Azucarera en el Valle del Cauca", Propuesta de Investigación. Colombia, IICA, Oficina en Colombia, Enero, 1978. (circulación restringida).
"	21	ECUADOR. "El Proceso de Transformación de la Producción Lechera Serrana y el aparato de Generación-Transferencia de Tecnología en Ecuador:. Propuesta de Investigación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Quito, Marzo, 1978. (Circulación restringida).

Documento No. 22 Trigo, E. y Piñeiro, M. "Análisis de los Modelos Institucionales de Generación de Tecnología Agropecuaria: Una Propuesta Metodológica. (Adendum al Documento PROTAAL No. 5). IICA, Oficina en Colombia, Junio de 1978.

" 23 Trigo, Eduardo, R, Fiorentino y M, Piñeiro "Notas Comparativas sobre Evolución de la Produccion y Productividad de Productos Agropecuarios en Colombia y en países seleccionados de América Latina y el Mundo" Marzo, 1978.

" 24 VENEZUELA. Pacheco, JG, Rodríguez, JE., y Villareal, N. Proceso del Cambio Tecnológico en el Agro Venezolano (Análisis de tres cultivos característicos)". Propuesta de Investigación. Universidad Central de Venezuela. 1977.

" 25 ECUADOR. "Cambio Tecnológico y Modernización Agraria en el Sector Arrocero Ecuatoriano". Propuesta de Investigación, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES). Quito, Noviembre de 1977. (Circulación restringida).

" 26 Trigo, Eduardo, J. Ardila y M, Piñeiro. Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria en América Latina: Análisis Comparativo de los Recursos Humanos en Países Seleccionados (Antecedentes y Propuesta Metodológica) IICA-Oficina en Colombia. Agosto de 1978.

" 27 Jairo, Muñoz, R. Fiorentino, y Martín Piñeiro. "Inventario Tecnológico del cultivo de la Papa en Colombia y Aspectos Económicos de las nuevas técnicas propuestas". Documento de Trabajo No. 13. Código 00-6. 013-78. División de Estudios Socio-Económicos. ICA. Tibaitatá Agosto de 1978.

Documento No. 28 Trigo, Eduardo, M. Piñeiro y J. Ardila. "Modelos de Generación Tecnológica en América Latina: Notas para una Evaluación Crítica. (Trabajo presentado en la mesa redonda sobre Generación y Uso de la Tecnología Agrícola). CATIE. Octubre 25 de 1978. IICA-Oficina en Colombia. (Circulación Restringida).

" 29 Verduga, César y Gustavo Cosse. (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede - Quito.

Algunas consideraciones sobre las Políticas Estatales para el Agro Ecuatoriano. IICA Oficina en Colombia. Octubre de 1978.

" 30

Documento No. 29

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS ESTATALES PARA EL AGRO ECUATORIANO

(1964 1960)

César Verduga - Gustavo Cosse
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
(Sede-Quito)

Octubre de 1978
Bogotá, Colombia

NOTA DE LOS AUTORES

El presente documento recoge algunos de los resultados preliminares de una investigación que los autores realizan en la Sede Quito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Una versión de este trabajo fue presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología, celebrado en Quito, en Noviembre de 1977.

Correspondió fundamentalmente a César Verduga, el análisis de la evolución de la economía y su vinculación con la política agraria, así como también lo referente a política crediticia y fiscal.

Los aspectos referentes al análisis de la Reforma Agraria y la política de Desarrollo Institucional fueron, en lo fundamental, abordados por Gustavo Cosse.

La definición de los objetivos y la estratégia de la investigación, así como también la elaboración y redacción de este informe, es responsabilidad compartida de ambos autores.

CONTENIDO

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS ESTATALES PARA EL AGRO ECUATORIANO.

I. INTRODUCCION

Este trabajo se propone formular algunas reflexiones y presentar algunos resultados de una investigación en curso que procura dar cuenta de las principales 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 este trabajo en las dimensiones que se abordan, el período analizado y el alcance explicativo de las conclusiones.

Más concretamente, este trabajo incluye:

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

2. Un breve análisis de la política económica global y algunas de sus expresiones sectoriales básicas para el período 1964-70.

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

4. Un perfil de la evolución del segmento agrario del aparato estatal.

A Orientaciones Teóricas y Metodológicas y Estrategia de la Investigación.

La investigación se propone :

1. Sistematizar un conocimiento objetivo de los cambios en el Estado y el agro ecuatoriano.

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

3. 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 aquella*. En suma, se procura analizar los cambios en la estructura y funcionamiento del Estado en el período 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 período 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

La resolución del segundo objetivo supone aproximarse a la reconstrucción de la acción del Estado sobre el agro en el período 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 excentes, 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.

La investigación se propone abordar el estudio de las reformas agrarias de 1964 y 1973 y su aplicación así como la ley de abolición del trabajo precario de 1970, como 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 en que se formulan y aplican,que incluya variables tales como:

a. Tendencias a la atenuación del dinamismo del "modelo" agroexportador de crecimiento económico, especialmente hacia finales de la década del

---

* Los lineamientos generales de este planteo pueden verse en Oszlak y O'Donell.

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 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 período, cuya explicación parece necesario buscar en la coexistencia de una estructura de clases en estado de flujo, un sistema político y una sociedad civil relativamente débiles con una acción del Estado de creciente importancia en la organización de la 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 importante recuperar para el análisis otros aspectos del proceso de política estatal agraria.

Hemos privilegiado al respecto dentro del conjunto de políticas agrarias, aquellas relacionadas con la evolución del crédito, el gasto público, y el proceso institucional del segmento agrario del aparato del Estado.

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 período 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.

B. Las Políticas Estatales como Instrumentos Analíticos.

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 instrumento de indagación de los procesos sociales.

Nuestro enfoque no niega la existencia de momentos estrictamente "tecnico-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.

Igualmente 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 procedidos 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.

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 *.

---

* C.F.Oszlak y O'Donell.

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 haría posible establecer en que 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.

II. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES POLITICAS ESTATALES PARA EL AGRO: 1964-1970

1. El proceso Económico y la Política Agraria: Una Visión Preliminar.

En el período, el funcionamiento del sistema económico ecuatoriano, se caracteriza por tendencias a la sustitución de un patrón de crecimiento agro-exportador tradicional.

Aunque el dinamismo de la economía del país continúa dependiendo del ritmo de las exportaciones agrícolas, el desarrollo industrial y la ampliación del mercado interno se toman actores relievantes del nuevo patrón de crecimiento.

El Gasto Público y el flujo neto de recursos del exterior (ausentes incrementos significativos de la inversión privada) serán los otros factores determinantes del ritmo de crecimiento.

La creciente participación del Estado en el proceso de desarrollo, tendrá importantes efectos sobre la diversificación de la demanda interna, por el crecimiento de sectores medios que genera. Además, el aparato estatal eleva su nivel de tecnificación lo que le permite apoyar el proceso de expansión industrial bajo la égida del capital privado.

La política de cambios en las formas de producción vigentes en el agro hasta 1964 definida en el Plan Decenal, se orienta a elevar el ingreso en el sector, atenuar tensiones sociales, aumentar la producción de alimentos para abaratar la fuerza de trabajo industrial, ampliar la frontera agrícola y responder a una demanda generalizada nacional e internacional - en favor de cambios en la situación agraria. Su débil aplicación y la ausencia de inversiones sustanciales, provocarán, no obstante, reducción de los niveles de producción, lo que genera presiones sobre la Balanza de Pagos y el nivel de los precios.

El crecimiento del Gasto Público, es determinado fundamentalmente por los gastos corrientes, en tanto que la inversión pública se reduce. Lo anterior unido al incumplimiento de las metas de inversión extranjera, provoca reducción significativa de la tasa de inversión de la economía. La expansión del consumo

es satisfecha básicamente merced a la utilización de capacidades existentes y a la importación de bienes finales.

El crecimiento industrial, con alto componente importado de las inversiones, incide también negativamente sobre el balance externo. Las medidas de fomento industrial contribuyen a agudizar las tendencias deficitarias en el sector fiscal.

Las actividades agropecuarias y de exportación, que continúan siendo estratégicas, son sometidas a constantes presiones a través de instrumentos cambiarios y crediticios, para transferir parte de sus excedentes al sector industrial.

Hay en resumen un crecimiento caracterizado por el incremento del consumo, y la expansión industrial, lo que, en condiciones de reducción del nivel general de inversiones y bajos rendimientos en la agricultura, conduce al déficit en Balanza de Pagos y en el sector fiscal , al endeudamiento externo y al alza en el nivel general de precios.

Entre tanto, la política de transformación agraria definida en el Plan de Desarrollo exigía:

a. Una correlación de fuerzas sociales favorable al cambio en el sistema de relaciones de producción.

b. Una situación financiera capaz de permitir un proceso de inversiones importantes 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 de 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, no fue favorable al avance del proceso de cambio en las relaciones sociales.

El comportamiento de las variables que configuraban las condiciones sociopolíticas y económicas requeridas por el proceso de Reforma Agraria, determinaron 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 vigencia de distintas formas de transferencia del excedente generado en el sector en beneficio del desarrollo industrial.

2. Síntesis y Algunos Comentarios a la Ley de Reforma Agraria de 1964.

Explícitamente la Reforma Agraria se proponía:

a. Eliminar formas precapitalistas de producción, 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 eran: 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 Ministro 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 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 esta es ambigua, ya que se indica que esta 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 o 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 si suficiente para iniciar el proceso (Barsky). 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 reedistribución 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 estos, al quedar sin trabajo. 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 la explotación de la fuerza del trabajo pre-existentes a 1950 - por tener una fecha - dejan de ser consensuales a la estructura formada por las clases dominantes y el Estado. Incluso, introduce 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 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 extrañas 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 este 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 fraccionamiento 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, etc., 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 continua y generaliza el proceso iniciado antes por un sector de la burguesía terratemiente serrana ya aludido; 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 constituída por el lote huasipunguero*

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, etc. 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.

---

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

3. Algunos Resultado de la Reforma Agraria.

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 análicis 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 aún en relación a los fines limitados antes enunciados. Un 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 ésta también una variable central para evaluar los alcances de la aplicación de la Ley.

El Cuadro II.3.1 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 vió 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 solo en algunas provincias: Azuay, Cañar, Carchi, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas y sobre todo Guayas (46.6%).

Otro análisis posible es el que refiere a considerar la distribución de tierras bajo los distintos regímenes según Provincias. Los cuadros II 3.1 y II 3.2. proporcionan 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 respectibamente) 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.

CUADRO II.3.1. NUMERO DE HECTAREAS ADJUDICADAS EN COLONIZACIÓN Y REFORMA AGRARIA - 1964 - 71 PORCENTAJES

FUENTE: Estadísticas de las Adjudicaciones -IERAC-

ELABORACIÓN : F.L.A.C.S.O.

	TOTAL GENERAL	COLONIZACION	TOTAL REFORMA AGRARIA	NEGOCIACIONES REVERSIONES Y EXPROPIACIONES	PARCELACIONES EN ASISTENCIA PUBLICA
TOTAL NACIONAL	100	74.5	25.6	8.8	2.2
Sierra	100	62.6	37.3	6.5	3.9
AZUAY	100	-	100.0	24.4	21.6
BOLIVAR	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
TUNGARAHUA	100	68.1	31.8	-	-
Costa	100	78.4	21.8	21.3	-
EL ORO	100	73.2	26.7	26.[illegible]	-
ESMERALDAS	100	99.5	0.5	0.5	-
GUAYAS	100	52.3	47.6	46.6	-
LOS RIOS	100	77.0	23.4	23.4	-
MANABI	100	99.9	0.01	-	-
Oriente	100	100.0	-	-	-
MORONA	100	100.0	-	-	-
NAPO	100	100.0	-	-	-
PASTAZA	100	100.0	-	-	-
ZAMORA	100	100.0	-	-	-
Archipielago	100	100.0	-	-	-

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 etc", la Costa tiene una proporción considerablemente más alto 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 (25.7) y el Oriente (27.6).

La evolución del proceso de Reforma Agraria

El Cuadro II.3.3 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 II.3.4 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.

CUADRO II.3.3. HECTAREAS ADJUDICADAS POR AÑO, REGIMEN Y REGION

FUENTE: Estadísticas de Adjudicaciones -IERAC-

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

A Ñ O S	Colonización			Reforma Agraria			Total General
	Sierra	Costa	Total	Sierra	Costa	Total	
1964	11.786	1.458	13.244	2.194	-	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	20.983	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

CUADRO II. 3.4. PROMEDIOS DE HECTAREAS POR FAMILIA ADJUDICADAS POR TIPO DE AFECTACION, AÑO Y REGION 1964 - 1971

FUENTE: Estadísticas de Adjudicaciones -IERAC-

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

A Ñ O S	Reforma Agraria		Colonización	
	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

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 la siguiente relación: Has. afectadas en 1964-70/ Total Has. en explotación = 0.17.

Así mismo si se toma como base el total de hectáreas de uso agropecuario el valor de la relación disminuye a 0.07 (CIDA).

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. La Política de Crédito

El análisis de la política de crédito en el periodo 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 podrían agregarse las siguientes características: (a) 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 y (b) 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 período 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 crédiro 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 urbamos.

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 período 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 si 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 del 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 período.

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 II.4.1 confirma que en el período 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 II.4.1)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.

Los cuadros siguientes (II.4.2 y II.4.3.) permiten 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 (cuadro II.4.4) se advierte en primer lugar la escasa importancia del apoyo otorgado para mejoramiento tecnológico en maquinarias 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 II.4.5. y II.4.6 parecen mostrar por una parte que en el período 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.

CUADRO II.4.1. TOTAL DEL CREDITO POR SECTORES DE PRODUCCION

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

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

	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

CUADRO II.4.2 CRECIMIENTO DEL CREDITO A PRECIOS CONSTANTES DE 1962

FUENTE: Boletines del Banco Central

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

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

CUADRO II.4.3. TOTAL DEL CREDITO - PORCENTAJES -

FUENTE: Memorias del Banco Central del Ecuador

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

	PUBLICO					PRIVADO				
	COMERCIO	INDUSTRIA	AGRO	OTROS	TOTAL	COMERCIO	INDUSTRIA	AGRO	OTROS	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	72.3	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

CUADRO II.4.4. VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO POR RUBROS - PORCENTAJES -

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

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

	1966	1967	1968	1969	1970
PASTOS Y GANADERIA	30.7	30.1	32.7	27.9	31.4
MAQUINARIA AGRICOLA E IMPIEMENTOS.	7.3	5.5	10.4	9.8	8.0
MEJORAS TERRITORIALES	3.0	3.6	3.6	3.6	3.7
PEQUEÑA INDUSTRIA Y ARTESANIA.	15.5	18.9	14.5	18.5	19.1
CULTIVOS AGRICOLAS	43.5	41.9	38.8	40.2	37.5
T O T A L :	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO II.4.5. VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO PARA PASTOS Y GANADERIA -PORCENTAJES-

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

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

[illegible]	1966	1967	1968	1969	1970	% acumulado 66	% acumulado 70
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.

CUADRO .II.4.6. VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO PARA CULTIVOS AGRICOLAS - PORCENTAJES -

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

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

	1966	1967	1968	1969	1970	% acumulado 66	% acumulado 70
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	15.9	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		

5. La Política Fiscal

El análisis de la política fiscal intenta precisar la real dimensión de la incidencia del Estado en el proceso económico en los diversos períodos que abarca nuestra investigación.

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

Conviene señalar que además de no observarse un modelos de "Estado Empresario" incorporado al proyecto global vigente en el período, no existía viabilidad financiera para el mismo. Igualmente no es relevante el rol de Estado como distribuidor directo de excedentes, en la medida en que las actividades de agro exportación, financieramente estratégicas, eran controlados 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 el nivel técnico de su aparato*.

Finalmente el cuadro II.4.7. 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 período, 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.

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 implantará en el período recurriendo al Gasto Publico 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 y a partir de la segunda mitad de la pasada decada cuando dicha ley es perfeccionada y aplicada plenamente. Un análisis de su funcionamiento escapa a los

* 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 cambiaria porcurará viabilizar el financiamiento de esos proyectos.

CUADRO II.4.7 PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE FOMENTO PARA CULTIVOS AGRICOLAS - PORCENTAJES-

FUENTE : El Crédito en el Ecuador. Banco de Fomento - FAO -

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

	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
TUBERCULOS Y RAICES	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
T O T A L :	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Incluye: caco, café, banano y otros.

límites de esta investigación.

Los datos referidos a la participación del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas son indicativos de la disminución de la importancia del agro en la instrumentación del proyecto del Estado en el período 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.

6. La Política Institucional

En este punto nos interesa problematizar dos dimensiones de la acción pública. La primera refiere a la política institucional, entendida ésta como el proceso de creación de diversas unidades institucionales. Nos interesa analizar esta cuestión en referencia a las grandes líneas del proceso social y político del país.

La segunda dimensión aludida remite a la política presupuestaria, esto es la política de asignación de recursos a las diversas unidades institucionales que constituyen el aparato institucional agrario.

Pensamos que ambas dimensiones de análisis pueden proporcionar elementos de juicio significativos que permitan comprender mejor el proceso político y social en su conjunto. Intentaremos mostrar cómo los cambios verificados en ambas dimensiones aludidas pueden ser entendidos como mecanismos de compensación respecto a los cambios ocurridos, o los que aparecen en cierto período como posibles de ocurrir, a nivel de la estructura agraria.

Es claro que las modalidades y características que asume el proceso al nivel del aparato institucional público y sus dotaciones presupuestarias dependen en buena medida de las formas más generales que ha asumido históricamente tanto el proceso político como la estructura misma del Estado. En este documento no será posible avanzar demasiado en esta dirección, pero importa señalar al menos ese condicionamiento.

El cuadro II.6.1. proporciona información acerca de las asignaciones presupuestales para las entidades adscritas, y permite comparar los cambios en este sentido verificados en el período considerado*.

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 adscritas mucho más que a través del funcionamiento del Ministerio de Ganadería y Agricultura y ese porcentaje

---

* 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 ...

CUADRO II.5.1. ASIGNACION DE RECURSOS A ENTIDADES ADSCRITAS SELECCIONADAS - PORCENTAJES-

FUENTE: Presupuesto del Estado

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

	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	34.8	20.1
CENTRO DE SALUD PECUARIA	_		_	3.2	3.1	2.8
COMISION NACIONAL DEL ARROZ	-		-	0.4	0.4	0.3
DIRECCION NACIONAL DEL BANANO	13.8		31.3	26.5	26.5	23.4
INSTITUTO NACIONAL DE PESCA	0.7		-	-	-	-
FABRICA DE ABONOS DEL ESTADO	-		-	0.3	0.2	0.2
COMISION 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

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 a la posibilidad de una mayor incidencia de los distintos sectores de la sociedad civil, al mismo tiempo que amplía la capacidad de decisión de los sectores tecno-burocráticos.

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.

Por lo demás, 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 le 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, introduciendose 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.

La distribución de fondos entre dichas entidades adscritas provee una dimensión de este análisis.

La observación de lo acontecido en cuanto a los aportes presupuestarios (cuadro II.6.1.) indica varias cosas de interés. Es importante la disminución relativa de asignaciones al IERAC, que disminuye casi un tercio en el año 1970. 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 activodad del IERAC es la prioridad central de la acción agraria del Estado, a nivel de Plan y de las 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 la que se verifican al

nivel anterior.

Las actividades de Reforma Agraria pierden entonces importancia en beneficio de las que tienen que ver probablemente con el más importante producto exportable del período, (con una baja en el 70 en función seguramente de la situación internacional del banano), con las necesidades de obras de infraestructura, y con 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*.

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

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 el más evidente y el que ofrece menos problemas de identificación. El segundo nivel se refiere a la capacidad de las instituciones públicas para negociar aumentos de financiamiento, de personal y de recursos materiales.

En este sentido parecería existir un ciclo (o secuencia de relaciones causales)que podrían expresarse de la siguiente manera: Alta eficacia. Mayor capacidad de presión. Mayores recursos para negociación mayor eficacia.etc.

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

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

El componente organizacional en ese proceso puede tener distinto grado de importancia en la formulación indicada, y su incidencia es variable en función de -entre otras cosas- el grado de fragmentación o desarticulación del poder político. En este sentido podría hipotetizarse que en la medida en que existe un sistema político- en el cual distintos sectores coparticipan en la toma de decisiones - la incidencia de este nivel es más importante,ya que se diversifican los canales de acceso y los sectores sobre los cuales se puede incidir. Por el contrario cuando el poder está poco compartido, la capacidad de negociación se diluye y las asignaciones dependen más de decisiones estrictamente "políticas".

Otra hipótesis plausible es, que esa capacidad de negociación e 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

* Ver Alex Barril.

capacidad de negociación de las unidades institucionales es menor que cuando el mismo es bajo o poco consolidado. En este caso, aquellas cuentan con más intersticios y capacidad de maniobra para incidir.

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 de desarrollo institucional la cual es orientada a privilegiar 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 por el contrario involucran aspectos vinculados básicamente a problemas de transferencia tecnológica, de implementación de obras de infraestructura, de mejoramiento de sistemas de comercialización, y de créditos. En síntesis, se promueve el desarrollo institucional como instrumento para coadyuvar a 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 de 1964.*

El análisis anterior no pretende arribar a ninguna conclusión precisa; nos interesa fundamentalmente mostrar un ámbito de análisis y reflexión. Es suficiente entonces en esta instancia, mostrar como, ciertos cambios en la estructura institucional y las dotaciones presupuestales de sus diversas unidades pueden ser explicadas en términos de la dinámica agraria en su conjunto. Esto no implica ignorar los factores que se refieren a las unidades institucionales mismas y a su capacidad de definir, o al menos incidir, en la formulación de las políticas estatales o en las modalidades de su aplicación. Sin embargo este último nivel no ha podido ser abordado en este trabajo.

III. REFLEXIONES FINALES

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

---

* Se puede destacar en este proceso, a manera de ejemplos, los siguientes hechos: (a) la creación durante este período de dos Ministerios (Agricultura y Ganadería e Industrias) que sustituyen al de Fomento, que abarcaba ambos sectores; (b) la multiplicación de funciones y programas que dan cuenta de la desagregación de objetivos y actividades, y (c) el surgimiento de varios organismos descentralizados con ámbitos de acción específica.

- En primer lugar es importante resaltar la validez de la estrategia de la investigación seguida en cuanto a la utilización del estudio de las políticas estatales sectoriales como instrumento de indagación de las relaciones de fuerza de los sectores sociales agrarios a nivel del Estado, 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 insertado 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.

- En relación a la evidencia aportada con respecto al caso Ecuatoriano se pueden resaltar los siguientes elementos:

  a. Durante el período analizado la acción del Estado sobre la sociedad se orientó a privilegiar el desarrollo industrial, ampliar las capas medias urbanas y fortalecer la importancia de los sectores tecno-burocráticos en el cuerpo social. Complementariamente a este objetivo también se orientó 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.

  b. 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:

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

     2) La salvaguarda de los sectores modernizantes de los efectos de la aplicación de la Reforma Agraria.

     3) El estímulo, a través de otros instrumentos de la política estatal y del tipo de desarrollo institucional impulsado, a los sectores terratenientes de alta productividad.

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

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

régimen de "expropiaciones, reversiones y negociaciones".

6) La significación de la movilización campesina mediante ocupaciones de tierras y posterior negociación para la concresión de las medidas de Reforma Agraria efectivamente realizadas. Esta afirmación si bien no está sustantivada por la información presentada surge de la evidencia acumulada por un conjunto de estudios de caso que actualmente se realizan en el país*.

7) La incorporación (por vía de la colonización) a la posesión de la tierra de algunos sectores campesinos que secularmente estaban al margen de ella o que lo hacían bajo la forma de relaciones no capitalistas.

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

c. La modalidad asumida por el desarrollo institucional y la política presupuestaria del segmento agrario del Estado, parece constituír un componente estratégico en el carácter transaccional de la política agraria en el período. 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.

d. La caracterización de la política estatal agraria implementada en la segunda mitad de la pasada década, se inscribe en un contexto más amplio.

En efecto, el proceso ecuatoriano en esteperiodo muestra una serie de fenómenos de los cuales conviene enfatizar los siguientes. 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 en presencia de un sistema político que no parece estar en condiciones de organizarse y estructurarse para poder canalizar las contradicciones sociales en condiciones de estabilidad política. Dicho de otro modo, en ese período 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 las FFAA pero su acción no puede, a mediano plazo, compatibilizar los distintos intereses de juego debiéndose retirar de la escena política a partir de un agrupamiento hegemonizado por algunos sectores de clases dominantes que hace insostenible su mantenimiento. De tal manera ni el sistema político ni las FFAA en este período son capaces de viabilizar las transformaciones institucionales, sociales y económicas que se

* Barsky (1977); Prieto (1977) y Zalamea) (1977)

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 integra ante la ausencia de una alianza social y política que la sustente.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BARRIL ALEX. Las transformaciones tecnológicas en las haciendas lecheras de la sierra ecuatoriana. Seminario interno sobre estructura agraria. FLACSO Quito, 1.977. Mimeo.

BARSKY, OSVALDO. En torno a los procesos de desarrollo y diferenciación en la burguesía terrateniente de la Sierra. 1959-64 FLACSO-Quito,1977. Mimeo.

BARSKY, OSVALDO. Iniciativa terrateniente en el pasaje de hacienda a empresa capitalista: El Caso Ecuatoriano 1959-64 - CLACSO-PUCE, Ecuador 1977. No publicado.

CIDA. La tenencia de la tierra y el desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Ecuador, OEA, Washington, 1965.

OSZLAK y O' Donell. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Doc. CEDES-CLACSO. No. 4-Buenos Aires.

PRIETO, MERCEDES. Condicionamientos de la movilización campesina: El caso de la Hacienda Olmedo. Instituto de Antropología, PUCE, 1978. No publicado.

ZALAMEA, LUCIA. La transformación de la hacienda y cambios en la condición campesina. CLACSO-PUCE, 1977. No publicado.