

Reforma agraria en el Ecuador	Título
Jordán B., Fausto - Autor/a;	Autor(es)
Proceso agrario en Bolivia y América Latina	En:
La Paz	Lugar
CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo PLURAL editores	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
UPA - Unidad de Produccion Agropecuaria; Estructura agraria; Reforma agraria; Ecuador;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904031218/13reforma.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904031218/13reforma.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# Reforma Agraria en el Ecuador

---

*Fausto Jordán B.\**  
(*Compilador*)

## Resultados de la Reforma Agraria

### El pasado y el presente

Antes de la Reforma Agraria en el Ecuador, la tenencia de la tierra –como herencia de la Colonia– expresaba con extraordinario rigor la perpetuación de formas de producción y modalidades de relación social altamente anacrónicas y opuestas a los ideales de una sociedad moderna. La concentración de los recursos territoriales en pocas manos es la más clara muestra de ello: en 1954, 1.369 explotaciones agrarias –el 0,4 por ciento del conjunto total– concentraban el 45,1 por ciento de la superficie; más de 250 mil explotaciones –el 73,1 por ciento de las existentes en ese momento– utilizaban el 7,2 por ciento de la superficie.

De esta forma, la tenencia de la tierra se convirtió en la base de un sistema institucional que producía una extrema desigualdad en la distribución del ingreso. El latifundio, expresión concreta de ese sistema, tenía un enorme poder sobre el mercado del trabajo y el mercado de la tierra.

---

\* Director de ECLOF, entidad financiera, Quito - Ecuador.

Otro efecto paralelo de ese cuadro fue la devastación de los recursos naturales, secuela obligada de los métodos de cultivo, caracterizados por la ausencia de prácticas de conservación y fertilización.

El resultado concreto de este sistema de tenencia de la tierra produjo dos resultados concretos: el agotamiento de las mejores tierras del callejón interandino ecuatoriano y el riesgo de que apreciables extensiones de tierra de la Costa pasen a convertirse en inmensos eriales gracias a la deforestación masiva y prácticas culturales inadecuadas.

Frente a ese panorama, surgió la necesidad de llevar adelante un proceso de reforma agraria destinado, fundamentalmente, a aliviar la presión sobre la tierra en regiones de alta congestión humana ampliando la frontera agrícola. Tales fueron los principales objetivos de la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964.

La reforma y el proceso de colonización iniciados en ese año, propusieron convertir a la agricultura ecuatoriana en un productivo negocio de campesinos y empresarios agrícolas y propugnaron promover un proceso de movilidad social que brinde iguales oportunidades a todos los ecuatorianos en dirección de construir una sociedad más democrática.

Junto al proceso de colonización –una de las medidas centrales de la reforma– se concibieron otras complementarias como la ayuda crediticia, la asistencia técnica y social, el fomento de la educación y la promoción del cooperativismo. En ese proceso tuvo particular importancia el mejoramiento de las relaciones laborales en el campo bajo el objetivo de ofrecer seguridad al trabajador agrícola promoviendo su ingreso al sistema de Seguro Social.

La reforma agraria y la colonización fueron concebidas y ejecutadas por la Junta Militar de Gobierno (1963) ungida en el poder no sólo para restaurar el orden, sino para promover e iniciar las principales transformaciones socio-económicas que requería la nación.

En términos concretos, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 enunciaba:

- La expropiación de tierras explotadas en forma absentista y defectuosa.
- La reversión de tierras incultas, considerando como tales aquellas que han permanecido ociosas por 10 años, excluyendo lógicamente, razonables extensiones de reserva.
- La revisión de las adjudicaciones y venta de tierras realizadas por el Estado en las que no se ha cumplido con las disposiciones legales.
- La eliminación de toda forma precarista de tenencia de la tierra con fines agrícolas.
- La integración del minifundio.
- La legalización de la posesión pacífica de la tierra.
- La intervención en las haciendas de Estado.
- La promoción de parcelaciones privadas que se ajusten a los lineamientos de la Ley.

La reforma iniciada en 1964 no se propuso pulverizar la propiedad de la tierra, buscó la creación unidades productivas de tamaño adecuado que permitan una eficiente combinación de los factores productivos. Todo el proceso fue concebido para que se efectúe de manera gradual y progresiva. Se contempló, además, la emisión de bonos, partidas presupuestarias y empréstitos internos o externos que permitieron –en gran parte– la autofinanciación del proceso de reforma a través de los mencionados bonos del Estado (de largo plazo, con bajos niveles de interés y con un determinado periodo de gracia) y la venta de la tierra a los adjudicatarios.

En términos generales, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 tuvo por objeto corregir los defectos de la estructura agraria, de la distribución y utilización de la tierra. Para asegurar el éxito de la reforma, el Estado se propuso:

- Promover el incremento de la producción agropecuaria y su conservación, almacenamiento, transformación y comercialización.
- Impulsar la forestación, reforestación y otros sistemas de conservación y defensa del suelo.

- Orientar, fomentar y controlar el regadío de las tierras laborales y su avenamiento.
- Fomentar y proteger la inversión de capitales mediante sistemas adecuados de crédito supervisado y orientado.
- Proporcionar a los campesinos, empresarios agrícolas y sus asociaciones, asistencia técnica, social y educativa orientada a la producción agropecuaria.
- Estimular y orientar los movimientos migratorios internos, con miras a lograr una más adecuada distribución de la población.
- Promover la formación de cooperativas y otras organizaciones, especialmente aquellas que estimulen la mejor utilización de la tierra y de su producción y que faciliten la acción crediticia y asistencia técnicas del Estado.
- Alentar la formación de empresas que trabajen con métodos modernos y promuevan la inversión de capitales en la explotación de la tierra.
- Promover el abaratamiento de la maquinaria agrícola, herramientas, abonos, fungicidas, insecticidas, pesticidas y demás medios que fomenten el desarrollo agropecuario.
- Coordinar los planes y programas de Reforma Agraria con el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Las principales líneas estratégicas de la reforma, respaldadas por la decisión política de la Junta de Gobierno, se propusieron:

- Adjudicar la totalidad de tierras en propiedad del IERAC y de otras entidades oficiales a favor de campesinos pobres, dotándoles de Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) individuales o comunitarias de tamaño económicamente viable.
- Empezar una decidida política de concentración de minifundios en UPA asociativas de tamaño económicamente rentable.

- Intensificar las acciones para reducir el grupo de UPAS mayores de 500 hectáreas y, en especial, las que excedan las mil hectáreas.
- Delinear y fomentar una adecuada política sobre conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables (suelos, agua, bosques) como complemento indispensable de la reforma agraria (muchos aspectos relativos a dichos recursos se hallan ligados a la reforma y al proceso general de desarrollo).
- Empezar un vigoroso programa de modernización de la administración pública concerniente al sector agropecuario, adecuándola a los requerimientos crecientes del sector y a las exigencias sociales que inspiran la estrategia general, señalándole equitativa participación en los recursos del Estado y acordándole un tratamiento preferente en todos los campos en que de ello requiera.

## Cambios y resultados

A pesar de sus objetivos, la Reforma Agraria en Ecuador fue limitada y concedió un amplio margen de salvaguardas a diversos sectores terratenientes. De todas maneras, es posible afirmar que sus efectos han transformado significativamente la estructura agraria y, en todo caso, la importancia de esa fracción terrateniente-capitalista reside en el hecho de que jugó y juega un decisivo papel en la concreción de la reforma, cuya necesidad era aceptada –de buen o mal grado– por amplísimos sectores sociales, políticos y aún religiosos. Y si la reforma no fue más radical, esto sucedió, en gran medida, por la inexistencia de un movimiento indígena de carácter nacional que presionará uniformemente por una demanda más amplia que la del huasipungo (forma de trabajo agrícola precario).

La Reforma Agraria de 1964 se propuso básicamente preservar de la eventual afectabilidad a las haciendas de alta productividad y orientó las futuras afectaciones hacia las unida-

des ausentistas o de baja productividad, y a las haciendas públicas. Al mismo tiempo, concedió un plazo de tres años para que esas unidades y haciendas adquirieran condiciones de no afectabilidad. De igual forma, la reforma creó una serie de mecanismos para conceder tierras en régimen de colonización a través de la división de las haciendas públicas.

En 1970, durante el gobierno de Velasco Ibarra, la reforma agraria recibió un fuerte impulso a través de del Decreto de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura y el conocido Decreto 1001, este último referido a las tierras en producción de arroz, un bien-salario fundamental para el país que estaba en crisis desde hace varios años, al punto de que se requirió importar ese producto para solventar el consumo interno.

Estas medidas, por otra parte, contribuyeron decisivamente a que el movimiento campesino costeño, que desarrollaba un profundo conflicto con los terratenientes, obtuviese el reclamado respaldo estatal estableciendo, a partir de entonces, significativas transformaciones en la estructura agraria del Litoral.

La Ley de Reforma Agraria aprobada en 1973 fue más radical que la de 1964, especialmente porque requería la explotación eficiente de más del 80 por ciento del predio como condición para no ser sujeto de afectación. Igualmente, exigía que el nivel de productividad del predio fuera por lo menos igual al establecido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la ley de 1973 también se consagraban como causales de expropiación la existencia de relaciones no salariales y la presión demográfica. Los efectos inmediatos de esta ley agilizaron e incrementaron notablemente los procesos de distribución de tierra y, aunque esta norma no establecía límites máximos para los predios, como la ley de 1964, introdujo el concepto de “acaparamiento de tierras”.

En términos más generales, hoy es posible afirmar que si bien la adjudicación de tierras no tuvo el suficiente apoyo de otras políticas –sobre todo de asistencia técnica y crédito que permitiera a la mayor parte de estos productores el ingreso al ciclo de acumulación–, entre 1954 y 1974 la estructura agraria

del Ecuador cambió, si no radicalmente, al menos en forma significativa.

En ese mismo sentido, y en términos de evaluación, es indudable que, junto a la consolidación de un sector minifundiaro (seguramente inviable económicamente), la reforma agraria aplicada en aquellos años constituyó un sector medio de incuestionable importancia y determinó que los extractos superiores de la estructura social agraria perdieran considerable peso. Ello no impidió, claro está, que tal estructura siga siendo concentrada, pero es indudable, repetimos, que el proceso de desconcentración de la tierra y el fortalecimiento de sectores medios avanzaron notablemente.

Por otra parte, debe señalarse que los efectos indirectos de la política agraria estatal implicaron, sin duda alguna, una seria amenaza a las bases de la propiedad hacendal, invirtiendo un proceso secular a través del cual los terratenientes expropiaban a los campesinos. Es más: esa política removió definitivamente la unidad molecular del poder terrateniente que concentraban hacendados, curas y terratenientes políticos.

Visto de otra manera, la amenaza que el Estado promueve hacia los terratenientes desencadenó un obligatorio proceso de modernización del trabajo agrario para ponerse a salvo de las causales de expropiación. Y si bien este efecto fue paralelo a las transformaciones que la reforma promovió directamente, no por ello es menos importante.

Otro factor de significativa importancia que contribuyó a ese proceso de modernización fue el notable incremento de los excedentes petroleros captados en esa época, hecho que permitió el aumento sustancial de la masa de recursos disponibles en más de cinco veces. Tanto es así, que el crédito al agro se incrementó en seis veces y el dirigido a la industria en más de siete. En términos regionales, la Costa ecuatoriana recibió, en casi todo este período, dos tercios del total del crédito otorgado por el sector público.

Una primera síntesis de la reforma agraria aplicada en Ecuador entre los años 60 y 70 nos permite observar tres efectos



contradictorios e ilustrativos de lo que fue este proceso: a) consolidación y viabilidad de los empresarios modernos en el agro, apoyados fuertemente con tecnología y crédito; b) ampliación del sector minifunditario y constitución de un sector de capas medias agrarias con grados viables de capitalización, incluido un segmento importante de productores familiares capitalizados; y c) pérdida de importancia del sector latifundista-tradicional serrano en la estructura agraria nacional.

Desde el punto de vista político, la liquidación de las formas señoriales de dominación de la tierra, a través de la reforma agraria en sus dos principales momentos (1964 y 1973), abrió un nuevo escenario de correlación de fuerzas entre los sectores mencionados. Los cambios posteriores a este nuevo escenario, dependieron –y dependen todavía– de la práctica política y corporativa que cada uno de estos sectores sea capaz de desarrollar.

Un primer resultado concreto de ese nuevo escenario, visible a partir de 1977, es la pérdida de importancia de la Reforma Agraria como “cuestión social”. Las demandas de precios justos, de crédito y, fundamentalmente, la exoneración de impuestos, sustituyeron el carácter “social” de la Reforma Agraria iniciada en 1964.

Y en esa misma línea, fueron los terratenientes serranos los que enfrentaron, desde 1997, la reforma ejecutada, pero no lo hacen a partir de la problemática de la propiedad de la tierra, sino bajo el signo de la demanda de mejores condiciones de reproducción capitalista en el agro. Este es otro hecho que retrata el nuevo escenario surgido después de la reforma.

En el caso del Estado, una vez descomprimidas las tensiones y conflictos agrarios, su principal tarea estuvo dirigida a enfatizar su tarea en planes de desarrollo rural integrado. Y en ese marco, fueron las Fuerzas Armadas quienes ocuparon el espacio político de conducción ante la inexistencia de una hegemonía efectivamente burguesa.

Con estos protagonistas, el proceso desatado en los años 70 implicó un avance significativo en la unificación supra-regional del espacio político en cuanto se creó, por primera vez en el

país, la universalización de la ciudadanía al eliminar el analfabetismo como causal de la exclusión de los padrones electorales. Este hecho, junto al evidente impulso desregionalizador que impulsaba el Estado en función de la uniformización capitalista –tanto en lo económico como en lo político– y sumando a ello la aparición de nuevos actores sociales como los sectores medios, configuran un nuevo cuadro nacional cuyos orígenes se remontan, precisamente, al proceso desencadenado por la Reforma Agraria iniciada en 1964 y profundizada en 1973.

En ese marco, es incuestionable que las políticas desde el Estado fueron decisivas para desarrollar las formas capitalistas en el campo, hecho que, a su vez, abrió las puertas para la construcción de un sistema político democrático-parlamentario, hoy en plena vigencia. Dicho de otra manera: la incorporación de nuevos actores en el sistema político –proletarios y semiproletarios agrícolas y las capas medias rurales– se constituyó en un prerequisite social para la conformación de un sistema representacional viable.

Todo este proceso, finalmente, nos conduce al análisis de la importancia del desencuentro entre dos grandes regiones en el Ecuador: la Sierra y la Costa. El proceso de generalización del capitalismo en el agro, el desarrollo industrial y la universalización de la ciudadanía, fueron los factores que provocaron el debilitamiento de esa dicotomía regional que había marcado sustancialmente la historia del país. Para entender este proceso, es necesario, inicialmente, valorar el hecho de que en la Sierra se encontraba, desde la Colonia, el núcleo de la población indígena. Este hecho, en sus resultados concretos, determinó que los lazos de dependencia de la población trabajadora con el sistema hacendal fueran más laxos en la Costa, donde existía mayor frontera agrícola.

Pero además, y éste es un elemento central del análisis, debe entenderse que la dicotomía Sierra-Costa organizó los intereses de clases y la práctica política sobre la base, precisamente, de la no constitución de clases propietarias nacionales. Sierra y Costa expresaban dos lógicas de acumulación distintas,

por ello, los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra y la eliminación de las relaciones no capitalistas han redefinido, en gran medida, las bases de ese conflicto.

Hay que señalar, por supuesto, que esa desestructuración regional, en términos de unidades auto contenidas de organización económica, social y política, no impide la existencia de especificidades regionales que se formulan en un nuevo contexto a partir de diferenciaciones sociales y económicas que persisten: ausencia de clases nacionales portadoras de un proyecto político-estatal, por un lado, e intereses de la fracciones propietarias con un importante grado de diferenciación, por otro.

Aquí cabe reiterar nuevamente la particularidad política ecuatoriana: ante esa desestructuración regional que también puede ser planteada como la ausencia de un proyecto hegemónico articulado desde la sociedad civil, son las Fuerzas Armadas las que comienzan a instrumentar las transformaciones modernizadoras en el agro (1964) y que se expanden más tarde (1973). Son las Fuerzas Armadas las que, en dos décadas, inician el proceso de homogenización capitalista para unificar un Estado que bien puede denominarse como "fragmentado".

Esa fragmentación, vigente hasta fines de la década del 70, se expresa claramente tanto en las demandas de los sectores propietarios costeños y serranos como de sus posiciones respecto del proceso de Reforma Agraria impulsado desde el Estado. En lo fundamental, en el caso de la Sierra, hay una apropiación diferencial del proceso de cambio entre los sectores empresariales y no empresariales, sobre todo en el ámbito de la tecnología y el crédito.

En el caso de la Costa, ese proceso de apropiación en los productores bananeros muestra una modalidad distinta: los sectores campesinos y medios comparten intereses comunes con los sectores empresariales y, por tanto, son capaces de acceder en medida mucho más importante a los recursos movilizados por el aparato estatal.

No debe dejar de mencionarse, sin embargo, que si bien el Estado es suficientemente fuerte como para impulsar un pro-

ceso de modernización agraria a través de políticas agrarias específicas (de tierras, inversiones, tecnologías y crédito) pese a la fuerte oposición de los terratenientes serranos, no lo es tanto como para no ser fuertemente condicionado por las demandas y reivindicaciones que le llegan desde la sociedad civil, y particularmente de los grupos propietarios.

Todo este complejo proceso provoca reformulaciones de las políticas agrarias estatales pre-definidas que, finalmente y en lo sustancial, generan dos fenómenos distintos: limitaciones en el acceso a los recursos en el caso de los campesinos serranos, y mayor amplitud e inclusión para los sectores costeros. Sin embargo, es necesario señalar que en el periodo de transición del régimen militar al régimen representativo-parlamentario, iniciado en 1979, se acentuaron en diversos segmentos institucionales las tendencias que privilegian los intereses de los sectores de la economía familiar.

En consecuencia, si bien fue un régimen militar el que puso en marcha los procesos de cambio, ese régimen carecía de hegemonía plena en el interior de la propia institución castrense, hecho que permitió el establecimiento de lo que podrían ser llamados "anillos" o zonas de articulación micro-institucionales que, finalmente, han contribuido decisivamente a conformar un aparato estatal agrario poco articulado y coherente.

De todas maneras, debe quedar claro que el régimen militar ecuatoriano no surgió como respuesta a una amenaza al sistema, sino que se trató de una irrupción autoritaria-modernizante que consolida y expande el capitalismo, y que no bloquea los mecanismos de articulación de los diferentes grupos y sectores sociales con el aparato estatal, más bien permite un juego clientela-institución con un considerable margen de autonomía. Este es el tipo de estructura estatal que se cruza con la diferenciación regional y la cuestión de la especialización o no especialización productiva en ambas regiones y es, finalmente, la estructura que permite la eliminación de relaciones no capitalistas en el agro, significativa consecuencia de este proceso que, desde otro punto de vista, representa lo que bien

podría denominarse como la creciente desgremialización de la política. Esto ha sucedido así en Ecuador, porque los partidos fueron, más que nada, un instrumento o mecanismo de delegación de las organizaciones corporativas de las clases propietarias que controlaron directa o indirectamente la organización del poder sin la mediación de una estructura política.

Para advertir claramente los resultados de todo este proceso, hay que remitirse a las cifras (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
Modificaciones en la estructura de propiedad agraria: 1957-1974-2000

Tamaño de la explotaciones / Número de la explotaciones	1954	%	1974	%	2000	%
Menos de 5 has.	251.686	73,11	346.877	66,82	535.309	63,51
De 5 a 20 has.	57.650	16,75	96.360	18,56	176.726	20,97
De 20 a 100 has.	27.742	8,06	64.813	12,48	111.290	13,20
De 100 has. en adelante	7.156	2,08	11.091	2,14	19.557	2,32
<b>Total:</b>	<b>344.234</b>	<b>100,00</b>	<b>519.141</b>	<b>100,00</b>	<b>842.882</b>	<b>100,00</b>
Superficie total (en miles de hectáreas)						
Menos de 5 has.	432.200	7,20	538.700	6,78	774.225	6,27
De 5 a 20 has.	565.800	9,43	935.300	11,77	1.706.794	13,81
De 20 a 100 has.	1.138.700	18,98	2.664.700	33,52	4.614.436	37,35
De 100 has. en adelante	3.863.000	64,39	3.810.800	47,94	5.260.375	42,57
<b>Total:</b>	<b>5.999.700</b>	<b>100,00</b>	<b>7.949.500</b>	<b>100,00</b>	<b>12.355.830</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Censos Agropecuarios de 1954, 1974 y 2000

Elaboración: COTECA Cia. Ltda. Y SICA

Lo más llamativo de los cambios producidos en la estructura agraria durante los últimos 50 años es la agudización del minifundio: se produce una reducción en el tamaño promedio de los predios de 1,7 a 1,5 hectáreas inicialmente, y de 1,5 a 1,4 hectáreas posteriormente. La fragmentación es especialmente notable en las unidades de menos de una hectárea, las cuales han aumentado dramáticamente.

Por otra parte, las adjudicaciones por reforma agraria hasta 1973 llegaron a representar sólo el 2,8 por ciento de la

superficie agrícola declarada en el censo de 1974. Más notables aún, fueron las adjudicaciones con fines de colonización, las cuales representaron un 8,6 por ciento del total. De todas maneras, se puede concluir que la primera etapa de la reforma agraria ecuatoriana tuvo un impacto significativo sobre la estructura de tenencia de la tierra, aboliendo el huasipungo y las formas precarias de producción, pero su impacto redistributivo en cuanto a la propiedad agraria fue limitado, siendo de más envergadura el proceso de colonización y el efecto indirecto de la reforma agraria en la modernización y “achicamiento” de la gran hacienda.

En términos generales, se puede afirmar que, dada la agudización del minifundio y el escaso impacto redistributivo de la reforma agraria de 1964, nueve años más tarde, en octubre de 1973, el gobierno promovió una nueva Ley de Reforma Agraria que encaró la modernización de las haciendas y la resolución de dos grandes problemas: la profundización de la pobreza rural y la agudización del proceso de minifundismo.

Otro factor que explica la puesta en marcha de la segunda ley de reforma agraria fue la visión modernizante de la Junta Militar que asumió el poder en 1972. De una vez por todas, se decidió en ese momento eliminar las formas de producción arcaicas y, con el apoyo de los nuevos recursos petroleros, modernizar la agricultura ampliando el mercado interno y así, favorecer el naciente proceso de industrialización.

La ley de 1973, a diferencia de la de 1964, tenía una conceptualización más amplia de lo que significa reforma agraria. Fue concebida como “un proceso mediante el cual se opera una redistribución de la propiedad y del ingreso que permite eliminar el latifundio, integrar el minifundio, destruir la rígida estratificación social e incorporar al proceso de desarrollo a los campesinos marginados, lo cual requiere no sólo de la redistribución de tierra sino también de crédito, asistencia técnica, comercialización y organización campesina”.

La aplicación de la nueva ley, por otra parte, facilitó en algunos casos el acceso de comunidades indígenas a la tierra,

particularmente en las partes altas de la cordillera interandina. La ley también propició la organización de movilizaciones campesinas y la toma de tierras que, en algunos casos, como en Chimborazo, desencadenó la afectación de grandes haciendas. En general, estas acciones afectaron a los terratenientes más atrasados. La ley de 1973 también cumplió con las adjudicaciones a los precaristas arroceros en la zona del Guayas.

Finalmente, siguiendo este recorrido cronológico de la reforma agraria en el Ecuador, resulta importante destacar –como se mencionó antes– que pocos meses antes de que la Junta Militar entregara el poder al gobierno democrático, se dictó el Decreto 2189, en marzo de 1979, que le dio forma a la “Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario”. Su objetivo fundamental fue “incrementar la producción y la productividad del sector en forma acelerada y continua para satisfacer las necesidades de alimentos de la población ecuatoriana, producir excedentes exportables y abastecer de materias primas a la industria nacional”.

Esta medida del gobierno militar bien puede entenderse como el punto final de un largo proceso de reforma agraria en el Ecuador en el que el Estado intervenía directamente en la estructura de propiedad. Ha partir de entonces, ese rol estatal ha sido gradualmente transferido al mercado.

Sin embargo, en 1990, cuando produce una significativa movilización indígena, nuevamente se pone al orden del día el problema de la tenencia de la tierra. Los grupos más conservadores del agro, por su parte, vuelven a plantear la seguridad en la tenencia de la tierra como problema sustantivo para el desarrollo agropecuario y reclaman del Estado una mayor radicalidad en la protección de los derechos de propiedad. Desde entonces, se viene discutiendo la necesidad de actualizar la legislación agraria, a pesar de que, en términos reales, la intervención estatal sólo tiene que ver con ajustes formales de titulación.

En síntesis, y partir de todo lo que hasta aquí se ha señalado, es posible identificar tres grandes momentos en la evolución de la estructura agraria ecuatoriana. El primero, que si-

que buena parte de la vida republicana, se caracteriza, fundamentalmente, por la prevalencia de la gran propiedad latifundiaria como eje de la estructura agraria, por la polarización latifundio-minifundio, por las relaciones precapitalistas de producción y por la explotación extensiva de la tierra con bajos niveles tecnológicos y de rendimientos.

El segundo momento, que se inicia con la promulgación de la primera ley de reforma agraria (1964) y se extiende hasta fines de la década de los años 70, se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la liquidación de las formas precapitalistas de la producción. Este ley desencadenó el proceso de modernización de la hacienda tradicional, propuso cambios sustantivos en la estructura social del agro, modificó el patrón de cultivos de la mediana y gran propiedad, y posibilitó al apareamiento de un movimiento campesino que alteró las relaciones de poder tradicionales en el campo. Sin embargo, en este segundo momento de la reforma agraria ecuatoriana no se alteraron sustantivamente las estructuras de propiedad, a pesar de que la gran propiedad se redujo, se consolidó una mediana propiedad y se incrementó el número de minifundios.

La tercera época se inició con la promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) y se caracteriza por el retiro progresivo de la intervención estatal en las estructuras de tenencia. Al tenor de la citada ley, se enfatiza la protección de las estructuras de tenencia y se la impulsa con medidas de compensación y subsidios. Y al mismo tiempo, éste es el momento en que entra en juego el sesgo "anti-agrícola" de las políticas macroeconómicas y se produce un cambio de eje en las relaciones del agro, tanto en el sentido de que se percibe una modificación en el comportamiento ocupacional de la Población Económicamente Activa (PEA) rural, cuanto en el apareamiento de los nuevos sectores de empresarios agrícolas que se vinculan al mercado externo. El desarrollo agroindustrial es otro elemento que caracteriza este tercer momento de la estructura agraria en el Ecuador.



En todo caso, cabe destacar que la estructura agraria ecuatoriana continúa teniendo características polares. Así lo expresa el crecimiento sostenido del minifundio y el creciente número de familias rurales sin tierra. Hoy, las vinculaciones campo-ciudad son más dinámicas y el mercado laboral urbano se constituye en elemento central de las estructuras de ingresos y empleo de la población rural. Sin embargo, la recesión económica generalizada como consecuencia de la baja del precio del petróleo, el control de la inflación y el escalonamiento de precios en general –y en especial de los alimentos–, han comenzado a provocar el retorno de mucha gente al campo en busca de la mínima subsistencia y de reivindicar, de alguna manera, la agricultura en las pequeñas unidades de producción. Para ello se utiliza la presencia de Organizaciones No Gubernamentales en el campo y el Programa de Tecnología Agropecuaria destinado a pequeños y medianos productores que, innegablemente, tuvo efectos en incrementos de producción y de productividad, en reinversión en las parcelas y, finalmente, en una opción para la educación de los hijos.

### **Cambios fundamentales**

Como se ha explicado, durante las últimas tres décadas la estructura agraria ecuatoriana ha sufrido transformaciones sustantivas, y aún cuando los rasgos de polaridad y su incidencia en los niveles de eficiencia productiva se mantienen como barreras para el desarrollo del sector, es verdad también que sus características cobran dimensiones diversas y obligan a revisar políticas y estrategias para readecuarlas a la nueva situación.

Los cambios fundamentales en la estructura agraria ecuatoriana pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La propiedad latifundiaria que sustentaba su producción en relaciones precapitalistas prácticamente ha sido erradicada y en su lugar se ha consolidado la pequeña y

mediana explotación. Tal tránsito ha ocurrido por acción combinada de la aplicación de la Reforma Agraria, de la expansión de la frontera agrícola por vía colonizadora y por la animación de un mercado de tierras en el que se ha subdividido la gran propiedad.

- A pesar de lo indicado, la estructura agraria continúa teniendo características de polaridad. Los límites en la aplicación de la reforma agraria y el proceso de modernización que se ha llevado a cabo bajo un corte de ineficiencia, han inducido, por un lado, el incremento sustantivo del minifundio, y por otro, la aparición de un significativo porcentaje de hogares rurales sin tierra. De acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares Rurales, realizada en 1990, el 39 por ciento de los hogares rurales no poseen tierra y un 20,3 por ciento son propietarios con superficies inferiores a la hectárea.
- En correspondencia con lo anterior, la esfera ocupacional de la población rural se ha diversificado y los campesinos más pobres han optado por vincularse a actividades no agrícolas. La tierra se ha desvalorizado en términos de constituir el eje de producción para casi el 60 por ciento de la población campesina y ha cobrado mayor relevancia la vinculación al mercado laboral urbano, las oportunidades de empleo en dicho mercado, las oportunidades y condiciones salariales, y la inserción en las actividades no agrícolas.
- Si bien la supresión de las relaciones precapitalistas de producción ha sido el cambio social más importante en la estructura agraria, el proceso de modernización empresarial que impulsó el proceso de reforma ha sido de carácter protegido y de tipo extensivo, con retraso tecnológico y de baja competitividad. Ello puede percibirse tanto en la evaluación de los rendimientos en los cultivos como en la capacidad de generación de empleo.
- En lo que respecta a la evolución de rendimientos, los datos estadísticos, en forma general, muestran que durante la última década han mejorado únicamente los rendimientos de los productos vinculados a la agroindustria, mien-

- tras que los cultivos tradicionales se han estancado e incluso han decrecido aquellos destinados al mercado interno.
- Los datos referidos a diversificación de la esfera ocupacional de la población rural muestran el progresivo deterioro de la capacidad del sector agropecuario para generar empleo y la feminización del trabajo familiar campesino. Debe destacarse, sin embargo, que la economía campesina es la base de absorción del empleo rural. El aporte de los trabajadores rurales sin remuneración y el de los trabajadores por cuenta propia representan el 65,1 por ciento de la mano de obra rural. Regionalmente, es en la Sierra donde mayor peso tiene la economía campesina. En la Costa, el perfil ocupacional indica un mayor desarrollo capitalista, pues los asalariados llegan a representar el 46 por ciento del total regional. Debe indicarse, sin embargo, que en ambas regiones un porcentaje importante de la mano de obra se proletariza en un sinnúmero de actividades extra-rurales.
  - Las transformaciones agrarias de las últimas décadas, pueden sintetizarse en dos grandes procesos: el desplazamiento del eje productivo hacia la agroindustria y la exportación, heterogeneidad social y diversificación ocupacional que caracteriza actualmente al universo rural y agrario. Tales procesos han tenido carácter heterogéneo, en unos casos, han mantenido los rasgos de ineficiencia y han configurado la presencia de un empresariado corte rentista, y en otros, han dado lugar al surgimiento de un empresariado moderno, particularmente vinculado a procesos de exportación no tradicional.

## **Perspectivas de la Reforma Agraria**

### **Tendencias**

- Es absolutamente notorio que el proceso de Reforma Agraria se ha agotado y que el mercado se ha convertido en el

principal instrumento de asignación de la tierra y de reconstrucción fundiaria. En los cantones estudiados, del total de transacciones realizado en período de estudio, las compra-ventas ocupan el porcentaje más alto.

- Dos son los procesos que signan las transformaciones ocurridas en el agro durante las últimas décadas: el desplazamiento del eje productivo hacia la agroindustria y la exportación, la heterogeneidad social y la diversificación ocupacional de los pobladores rurales. Como consecuencia de lo segundo, casi el 40 por ciento de la PEA rural se ha ubicado en actividades no agrícolas provocando que se produzca lo que se ha calificado como la “desvalorización de la tierra” como eje de la reproducción de las familias rurales. Lo dicho ha tenido varias implicaciones y entre ellas, una reducción de la presión campesina por el acceso a la tierra, impactando en los niveles de la organización campesina que surgió al calor del proceso reformista.
- Es evidente también que la intervención estatal, en materia de regular el acceso al recurso tierra, ha disminuido drásticamente.
- Los datos compilados muestran que la participación de los sectores campesinos en el mercado de tierras está influido por procesos de diferenciación acumulados que han conducido a que mientras un sector de campesinos tradicionales haya tenido que deshacerse de la tierra, otro se haya consolidado como pequeño productor, incluso ampliando su base territorial. Por otro lado, la dinámica empresarial que caracteriza a los cantones con mejor base productiva y más fluida relación con el mercado, coloca como base de animación del mercado de tierras una lógica económica en la cual el análisis de rentabilidad prescribe tanto la frecuencia de las transacciones cuanto las tendencias del reordenamiento agrario.
- Otra tendencia, común a los cantones estudiados, tiene relación con el progresivo y persistente proceso de disolución de las formas asociativas que el proceso de reforma agraria promovió. Como consecuencia, se constituye un

significante fragmento de oferta, lo que a la vez implica la persistencia del flujo expulsor de pequeños propietarios de corte tradicional.

- En los cantones que se caracterizan por ser áreas de anterior predominio de pequeños propietarios, tanto en las zonas campesinas y de poblamiento indígena que surgen de la intervención estatal, se desarrollan tendencias hacia la minifundización, motivadas también en derechos hereditarios de hecho, sin respaldos de titulación.
- Más allá del acceso a la tierra, para los campesinos que continúan manteniendo sus propiedades son aspectos cruciales el acceso al crédito, la incorporación de tecnologías adecuadas y el mejoramiento de su posición en los circuitos de comercialización. Una mejor participación de los campesinos en el mercado de tierras depende crecientemente de sus capacidades de negociación económica. Sin dejar de plantear el problema de cómo conseguir la tierra, lo fundamental comienza a ser la preocupación de cómo usar la tierra. Actualmente ésta es ya la preocupación central del campesinado.
- El rol de los pequeños productores rurales es trascendente y necesario en el caso ecuatoriano, como componente de las políticas rurales, debido al importante porcentaje que ellos representan en el conjunto de las unidades de políticas de desarrollo ha determinado serios problemas sociales, exclusión ha bifurcado lo rural y lo urbano, los pobres y los ricos. Nuevos elementos y procedimientos, para lograr consenso, entre fuerzas antagónicas: “productores” o indígenas han tenido lugar mediante reuniones donde se ha logrado que los protagonistas se consideren pares. Esto es apenas el inicio del proceso de concertación necesario para sacar al país en general de la crisis. En esta situación hay que afrontar además del tema de la tierra, los procesos tecnológicos, de comercialización, de crédito y de capacitación, formación e información como medios para acceder a los conocimientos.

- Nuevos desafíos se plantean, al considerar que el 40 aspectos cruciales de los hogares rurales está conformado por campesinos sin tierras, los cuales se dedican eventualmente a actividades agropecuarias y a otras actividades, en la mayoría de los casos como mano de obra no calificada.
- En la Costa las estrategias ocupacionales determinan un mayor desarrollo empresarial, en términos relativos los asalariados representan el 40 aspectos cruciales del total regional.
- Por otro lado el peso de la economía campesina en la Sierra está marcado por la mano de obra refugiada en las familias rurales –trabajadores familiares no remunerados– debido a las dificultades de encontrar empleo en el área rural o en el área urbana.
- Las oportunidades escasas de acceder a la tierra por un lado, el desarrollo tecnológico deficitario por otro, las políticas indiferenciadas de crédito y los defectuosos sistemas de comercialización dieron lugar a que la población dejara de tomar en cuenta sólo a la tierra como medio de sobrevivencia, desarrollando opciones en otras actividades que dan origen a la existencia de campesinos de tiempo parcial y de tiempo completo en la actividad agropecuaria. Este enfoque hace imprescindible plantear políticas que tengan en cuenta las diferentes opciones y aptitudes de la población rural, la diversificación sectorial, las vocaciones regionales y los encadenamientos sectoriales. Es necesario superar los prejuicios en relación al campo y al área rural, devolver al campo la dinámica financiera que se engendra en las metrópolis. El Ecuador ha realizado ya una importante capitalización hasta aquí subutilizada: riego, vías, electrificación, comunicaciones y otra infraestructura social importante. La sostenibilidad de la población rural es posible modificando enfoques tradicionales que se han agotado perdiendo el rol de opciones y oportunidades.
- Debido a la diversificación y a la “autonomía” ocupacional en ese marco de subsistencia de la población rural y dado

que el 42 por ciento de los productores rurales están en la situación de semiproterización, se advierte que el cambio más importante en el sector rural es la desvalorización de la tierra como eje de la reproducción de las familias rurales. En estas circunstancias, también la posesión de una parcela deviene en elemento secundario: el trabajo familiar se conserva, pero la venta y compra del trabajo son realidades cotidianas, antes que casuales.

- La participación de los sectores campesinos costeños en el mercado de tierras está muy influida por dos factores: a) Los procesos de diferenciación interna han significado que mientras un importante sector de campesinos tradicionales ha debido deshacerse de sus predios, otro sector ha consolidado su posición y en muchos casos, ampliado su base territorial; b) La dinámica empresarial que domina el agro costeño y que, tras el período de luchas campesinas por la tierra y de intervención estatal, trasladó la problemática del acceso a la tierra a una lógica económica, suplantando la lógica política que provocó importantes transformaciones en el período anterior.
- Cooperativas surgidas del proceso de reforma agraria asisten a un notorio y acelerado proceso de “privatización” o descolectivación. El efecto más significativo de este proceso es la liberalización de la tierra, en relación al mercado y consecuentemente la agudización de procesos de minifundización y/o la ampliación del sector de campesinos expulsados del campo.
- A pesar que la expulsión de campesinos, aparece como uno de los impactos más destacables del mercado la dinámica demográfica de la región muestra altos niveles de urbanización de la población, y en este contexto los pequeños productores expulsados del campo suelen ir a engrosar el sector terciario de pueblos y ciudades intermedias.
- Se trata de una situación de crisis y de debilidad. Afectadas las organizaciones campesinas por la dinámica diferenciadora y por los procesos de individualización, que

se expresan con claridad en la fuerte tendencia a la descolectivización de la propiedad de la tierra presente en el caso de las cooperativas, enfrentan dificultades para interpretar las necesidades de sus bases, en la medida en que no logran renovar el discurso tradicional relativo al acceso a la tierra.

- Pequeños propietarios se incorporan crecientemente a los Centros Agrícolas Cantonales, espacio que tradicionalmente correspondió a los empresarios agrícolas y a las organizaciones gremiales de cultivadores de un producto en particular. Más allá de opciones individuales, organizaciones campesinas con gran trayectoria de lucha pasan a compartir espacios de poder con el empresariado agrícola local, al sumarse a las instancias controladas tradicionalmente por estos últimos.
- En la Costa el problema del acceso a la tierra ha dejado de estar en el centro de los intereses del campesinado regional. Más bien, éstos parecen residir en cómo fortalecer el posicionamiento de los pequeños productores en el marco de una economía rural que experimenta un acelerado proceso de modernización. En otras palabras, se trata de evitar que el reordenamiento estructural que resulta de la dinámica del mercado de tierras siga fundándose en la expulsión sistemática de los pequeños propietarios.

## **Futuro**

- En distintas magnitudes, las condiciones cualitativas del desbalance entre la oferta y la demanda de mano de obra ha sido abordado en algunos casos en forma alarmante, con el relevamiento de los diagnósticos de los Proyectos de Desarrollo Rural Integral. La contradicción está dada: uso intensivo de mano de obra por unidad de superficie en las unidades más pequeñas de explotación, y demanda insuficiente de mano de obra por parte de las unidades grandes dando lugar a la expulsión y emigración de campesinos.



- Si las políticas de desarrollo rural hubieran logrado racionalizar el tamaño de las explotaciones por vía de la Reforma Agraria, hoy se habría alcanzado nuevos índices de ocupación y empleo en el sector primario de la economía nacional. Sin embargo, vale recordar que el énfasis de las transferencias de tierras quedó constreñido o casi nulo a partir de la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, 1979.
- En la subregión interandina del país, los proyectos de desarrollo rural integral que concibieron articular los cambios – también en base de incorporar agua de riego a las parcelas – podrían estar alcanzando resultados positivos en la generación de la ocupación y empleo productivo incluyendo a unidades muy pequeñas que al estar dotadas de riego y con un patrón de producción equilibrado, habrían llegado al umbral de una pequeña empresa campesina.
- Es evidente que las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) grandes admiten no ser económica ni socialmente útiles en la generación de la ocupación y el empleo, ya sea por la forma extensiva del uso de la tierra, por disentir con la vocación de los suelos y por la poca proporción de sus superficies que se incorporan en cada campaña agropecuaria. Esta situación es determinante en la necesidad de racionalizar tamaños y nuevos enfoques para el patrón de cultivos.
- Si bien es verdad que las unidades menores a 20 hectáreas no califican exactamente como “pequeñas”, es necesario profundizar al análisis en los distintos ecosistemas para cuantificar las unidades insuficientes, las posibilidades de mejorar realmente su capacidad de generar ingresos intraprediales. Se debe incorporar la cultura del Plan Predial, de la diversificación, de cara a la seguridad alimentaria y a los mercados.
- Se ha demostrado la bondad, en términos de rentabilidad, de las unidades entre 20, 50 y hasta 10 hectáreas. Esta es una advertencia que enuncia la factibilidad del

redimensionamiento de las unidades a favor de la producción y de la relación capital-trabajo, de tal manera que un buen porcentaje de población rural podría encontrar trabajo y mejorar su ingreso en el mismo sector agropecuario. Sin embargo, un alto porcentaje de la mano de obra que se oferta estaría vinculada a un trabajo temporal en cada campaña agropecuaria tanto por lo contingente, imprevisible y estacional del carácter de la actividad agropecuaria. De todas maneras, un mayor volumen de producción debería generar también ocupaciones extraprediales en el área rural. En el futuro se debe incorporar el concepto de la cadena productiva y multisectorial.

- Es necesario racionalizar el uso y combinación de los factores de la producción en el agro ecuatoriano, crear estímulos para los productores que incrementan el uso de mano de obra considerando también que ante la crisis financiera, por la deuda externa y la caída de los precios, cada día será honesto renunciar en cuotas a lo suntuario y a las ambiciones faraónicas que se impusieron en el despertar petrolero, donde se orientaron políticas tendientes a resolver los problemas importando todo.
- El análisis desagregado del comportamiento sectorial de la economía, las particularidades de los problemas de pobreza, las suigéneris tendencias de los procesos migratorios y su incidencia en los patrones de poblamiento, la diversidad de las condiciones de empleo y las heterogéneas condiciones que caracterizan a la sociedad y a la economía ecuatoriana, han salido del escenario del debate para ser sustituidas por el telón de las generalidades: el modelo de desarrollo, la democracia y el Estado-nación, la competitividad y una serie de temas que en tanto generales, se acercan a la abstracción.
- Es notorio que temas como la pobreza rural, la seguridad alimentaria, la importancia del sector agropecuario, el crecimiento urbano concentrado con las secuelas de violencia que ello implica, han sido sino abandonados, tratados

en forma tangencial y a propósito de hechos muy particularizados. El advenimiento del movimiento indígena al poder político –enero 2003– está tratando de colocar estos temas en el tapete del diálogo, de las estrategias y política de Estado.

- Se vive entonces, también en términos de discusión, reflexión y trazo de posibilidades futuras, una situación diferente a la de décadas anteriores, cuando temas como la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural, las relaciones interétnicas, el movimiento campesino y la democracia, eran los ejes y referentes del debate y la acción. Tan importantes eran, que de hecho, aquello que actualmente se conoce como el sector no gubernamental, se gestó en el análisis particularizado de lo agropecuario y lo rural, construyendo desde allí su institucionalidad, la cual si bien persiste, parece también debatirse entre viejos referentes, la cotidianidad de la sobrevivencia y la inocua macrocrítica sin propuestas concretas.
- Todo esto no significa, sin embargo, que la vigencia de los temas particularizados haya caducado. Al contrario, todos los macroindicadores están íntimamente vinculados al comportamiento de los micro. Buena parte de la composición de la tasa inflacionaria se vincula a la oferta de la canasta familiar. En consecuencia, el retomar el análisis de lo rural y agropecuario es lo que posibilitará abordar también temas como mercado interno, empleo, ingreso, productividad, desarrollo local, conocimientos e información y participación funcional.
- Varias de las reflexiones que antaño orientaron el análisis de la problemática nacional, continúan siendo vigentes. Así por ejemplo:
  - La tierra sigue siendo el principal activo productivo para la actividad primaria agropecuaria, y es al mismo tiempo, el recurso a partir del cual se construyen relaciones familiares y comunitarias entre las poblaciones indígenas y campesinas, siendo por lo tanto fuente de identidad y pertenencia.

- La forma de distribución de la tierra entre las sociedades rurales continúa determinando el modo de distribución de los ingresos, el poder y el prestigio.
- Es conocido que Ecuador no impulsó una reforma agraria profunda, a pesar de que su estructura agraria era altamente concentrada. La promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario es considerada como el término del proceso reformista, la reasignación de roles del Estado en el proceso de modernización y la constitución de nuevos estamentos sociales en buena parte articulados por una agricultura moderna, incluyente de la diversidad y pluriculturalidad respetando la identidad local.
- Hacia 1994, la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario puso punto final a los esfuerzos reformistas y consecuentemente, en la actualidad, todos los estudios muestran que es el mercado el que se ha constituido en la forma predominante de reasignación de la tierra. Los procesos de reestructuración del agro dependen cada vez más de dichos mecanismos y cada vez menos de la intervención estatal.
- En una sociedad en la que todavía subsisten serias imperfecciones en la operación de los mercados, el de tierras, no es la excepción.
- Varios trabajos realizados sobre el tema indican que es el pequeño propietario –en varios casos adjudicatario de Reforma Agraria– el principal oferente de tierras. En consecuencia, se ha venido produciendo un proceso de reestructuración fundiaria que afecta fundamentalmente a pequeños propietarios que se ven obligados a emigrar. Por ello, son las nuevas generaciones quienes pagan los costos en las incertidumbres, el abandono y la descomposición social. Ello conduce a la vez a procesos de reestructuración laboral, y a desplazamientos migratorios que a fin de cuentas se expresan en el crecimiento urbano.

- Si bien es claro que la insuficiencia de las políticas agrarias ha conducido a un creciente proceso de crisis de la actividad primaria, también es absolutamente evidente que el sector agropecuario tiene peso significativo en la economía nacional. La actividad agropecuaria no sólo que contribuye con alrededor del 17 por ciento a la composición del PIB, sino que emplea al 40 por ciento de la población ecuatoriana que vive en el sector rural y hace aportes significantes a través de las exportaciones.
- En el actual contexto, en el que las variables pobreza, desempleo, inflación, son más notorias, resulta insoslayable la necesidad de retomar el tema agrario y rural con visión innovativa y propositiva. El mirar únicamente los indicadores macroeconómicos puede conducir a equívocos. La seguridad alimentaria, la definición de políticas expresas al respecto, incluyendo aquellas referidas a la facilitación estatal en el acceso al crédito, los circuitos de comercialización, la investigación tecnológica, la dotación de un marco legal apropiado, son temas que se están debatiendo para armar la construcción de propuestas concertadas desde la sociedad civil y desde la estructura estatal.
- El tema referido al mercado de tierras resulta relevante en tanto se ha dicho que es el nuevo mecanismo de estructuración fundiaria y, consecuentemente, el nuevo escenario donde se distribuye el ingreso y el poder.
- Estudios realizados muestran que alrededor del 37 por ciento de la superficie agropecuaria no está legalizada y en consecuencia, desde la perspectiva legal, pertenece al patrimonio del INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario) en donde para las facilidades operativas de titulación se debería contar con el concurso de la sociedad organizada como prestadoras de servicios y experimentadas.
- La carencia de títulos, es uno de los elementos que afectan la operación del mercado de tierras y casi con seguri-

dad los más perjudicados son los pequeños poseionarios, por su desconocimiento sobre trámites, por costos o por tiempo son lo que ingresan en forma más desventajosa al mercado.

- Deben buscarse mecanismos para mejorar la postura de los pequeños productores rurales en el mercado de tierras. Las razones tienen que ver con el abastecimiento del mercado interno y las demandas externas selectivas orientadas en procesos agroecológicos, con la contribución a reducir los índices de pobreza, mantener y generar el empleo y, en suma, con sentar las bases para un real proceso de modernización agropecuaria que no tenga como único referente la exportación y que incluya opciones de diversificación y seguridad alimentaria.

### Mapa agropecuario 2002

- Existen 843 mil unidades de producción agropecuaria; de ellas, el 63,5 por ciento son menores a 5 hectáreas, un 30 por ciento entre 5 y 50 hectáres, y el resto son grandes extensiones.
- Del millón de hectáreas dedicadas a cultivos permanentes (52 por ciento del total), el 23 por ciento corresponde a cacao, el 17 por ciento a banano, 14 por ciento a café, 14 por ciento a palma y 12 por ciento a caña.
- Del millón de hectáreas de cultivos transitorios, el 34 por ciento es arroz, un 25 por ciento maíz y un 5 por ciento soya. Todos estos cultivos rotan entre sí en la ocupación del suelo; la papa representa 4 por ciento de estos cultivos.
- El 68 por ciento de las UPA poseen título de propiedad; apenas el 1,6 por ciento son tierras comunales.
- Apenas el 7,4 por ciento de los encuestados tiene acceso al crédito; el Banco Nacional de Fomento atiende apenas al 1,2 por ciento.
- Sólo el 6,8 por ciento declara contar con asistencia técnica; el MAG y el INIAP atienden al uno por ciento y las ONG

al 1,6 por ciento de las UPA con servicios de transferencia de tecnología.

- Respecto a la educación, el 22 por ciento de los encuestados no tienen ningún nivel de educación formal aprobado. Del 78 por ciento restante, el 65 por ciento tienen algún nivel de instrucción primaria, el 8 por ciento secundaria y apenas un 4 por ciento algún nivel de instrucción universitaria.
- Sólo un 7 por ciento de los productores están agremiados. A nivel de productores pequeños, sólo el 22 por ciento está agremiado, mientras que a nivel de medianos y grandes, el 60 por ciento pertenecen a alguna forma de agremiación.

### Número de UPA's y superficie, según región y tamaño de UPA

Regiones	Total		Tamaños de UPA							
			hectáreas							
	Absoluto	%	Menos de 5		De 5 hasta menos de 10		De 10 hasta menos de 30		De 30 y más	
Absoluto			%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
<b>Total</b>										
UPA's	842.882	100,00	535.309	63,51	101.066	11,99	112.222	13,31	94.285	11,19
Hectáreas	12.355.831	100,00	774.225	6,27	688.987	5,58	1.874.595	15,17	9.018.024	72,99
<b>Región Costa</b>										
UPA's	219.809	26,08	102.358	46,57	38.162	17,36	45.446	20,68	33.843	15,40
Hectáreas	4.778.860	38,68	202.687	4,24	264.859	5,54	768.517	16,08	3.542.797	74,13
<b>Región Sierra</b>										
UPA's	567.622	67,34	425.803	75,02	58.418	10,29	54.475	9,60	28.926	5,10
Hectáreas	4.762.331	38,54	558.851	11,73	394.197	8,28	883.564	18,55	2.925.719	61,43
<b>Resto País</b>										
UPA's	55.451	6,58	7.148	12,89	4.486	8,09	12.301	22,18	31.516	56,84
Hectáreas	2.814.640	22,78	12.687	0,45	29.931	1,06	222.514	7,91	2.549.508	90,58

Fuente: Proyecto SICA, III Censo Nacional Agropecuario 2002

### Referencias políticas claves

- El Ecuador soslayó las dos crisis que afectaron a los países de América Latina: la crisis económica de los años 80 y la crisis política de los 90, las que provocaron en el resto de países de la región profundas reformas y el tránsito hacia nuevos modelos de desarrollo. Ecuador evadió las dos cri-

- sis amparado en el excedente petrolero y el endeudamiento externo. Desde 1982, se internaron políticas parciales de ajuste que no han culminado en un programa coherente de políticas económicas y sociales. En la década de los 90, se consolidó la presencia pública y estable del movimiento indígena en el sistema político, hasta entonces excluido.
- La principal paradoja del país consiste en tener presente hoy, en su escenario de conflictos, a todas las consecuencias sociales de la liberalización económica sin haberla propiciado con eficiencia y sufrir todas las dificultades y demandas de una liberalización política deficitaria por la imposibilidad de culminar su reforma institucional. Las políticas económicas que sostuvieron al crecimiento no estuvieron acompañadas de modernización política, pese a las distintas reformas constitucionales y a la Asamblea Constituyente de 1998. El sistema de partidos, no obstante que la legislación permite candidaturas de organizaciones y personas independientes, sigue monopolizando la representación política y está estructurado alrededor de cuatro partidos “grandes”, dos anclados en el electorado de la Costa y dos en el de la Sierra.
  - En el largo plazo, dos cuestiones estructuraron los pactos fundamentales del sistema político. Por un lado, la cuestión regional (entre Quito y Guayaquil), mediante la cual se estableció un pacto de complementariedades económicas a través de la especialización territorial, provisión de factores de producción, localización de factores de poder y articulación externa. Sin embargo, en las últimas tres décadas, en base a los impulsos del petróleo, se han modificado las bases materiales y sociales de este acuerdo y de la mutua necesidad de la regiones. Por otro lado, la cuestión étnica, por la que la porción mestiza de la población estructuró un Estado “administrador de la cuestión indígena” desde la dimensión igualitaria formal de la ciudadanía constitucional y de la evasión de la desigualdad y segregación real de la población india. En la última déca-



da, el movimiento indígena, a través de oleadas de movilización de masas, ha demandado su reconocimiento y un espacio en el escenario institucional.

- Las Fuerzas Armadas, quizás las más aceptadas por la población, cumplieron una sutil tutela del funcionamiento de la democracia y del sistema político. Se trata de una institución con “altos niveles de confiabilidad y credibilidad”. Crecientes niveles de profesionalización, integradas a funciones en el desarrollo, han cultivado una estrecha relación con la población indígena en tanto institución estatal, con presencia en todo el territorio. En el curso de las últimas tres décadas estuvo vigente un “pacto militar indígena” cuyo contenido fue la cooperación con el desarrollo local.

## Base de compilación

- Estado y Agro en el Ecuador 1960 – 1980. Gustavo Cosse – FLACSO. Quito. Corporación Editora Nacional, 1984  
Quito-Ecuador
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. Ley de Tierras Baldías y Colonización. 1964. Publicaciones del IERAC
- Antecedentes, Evolución y Perspectivas de la Reforma Agraria Ecuatoriana. MAG. Quito. Mayo 1978
- Mercado de Tierras en el Ecuador  
Estudio Integrado. Regiones Litoral y Sierra. COTECA, Cía. Ltda. Quito-Ecuador  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma 1995
- Reforma Agraria, Consecuencias en el Empleo. Mimeo. Fausto Jordán B. Quito. Julio 1986
- Excluidos de la Globalización en el Ecuador: Indígenas Insurgentes y Militares Insubordinados. Mimeo. Luis Verdezoto. Gloria Ardaya 30/02/2000

- “Proyecto de Apoyo al Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales”. INEDES. Quito, Abril 2002.
- Situación y Perspectivas del Desarrollo Agrícola y Rural en Ecuador. FAO. Seminario Interno – Santiago de Chile. Enero 2003. Fausto Jordán B
- Los Posibles Efectos de la Liberación Agrícola sobre los sectores productivos y sociales vinculados a la agricultura en el Ecuador. Un primer análisis. Dr. Manuel Chiriboga. Secretario de Políticas del MAG. Quito. Julio 2003.