

# ECUADOR **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Juan Carlos Ribadeneira

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Postal 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico



# ECUADOR DEBATE



# 5,00 FLACSO - Biblioteca

0 2 8 0

# 32

Quito-Ecuador, agosto de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

Coyuntura económica en el primer semestre de 1994 / 6 - 22

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Coyuntura internacional: Globalización y regionalización en un contexto de recesión / 23 - 34

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Corrupción pública e indicadores de pobreza / 35 - 43

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994 / 44 - 51

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

### TEMA CENTRAL

Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992 / 54 - 64

CARLOS DE LA TORRE ESPINOSA

La política sin "Centro" y el Centro sin sociedad: mayo 1994 / 65 - 75

JOSE SANCHEZ PARGA

El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio / 76 - 89

JORGE LEON

Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994 / 90 - 100

HERNAN IBARRA

Desregulación de la política y elecciones / 101 - 109

FRANCISCO BEDOYA

Cuando las mujeres son concejalas / 110 - 122

PATRICIA PALACIOS

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS**

### **DEBATE AGRARIO**

La ley de desarrollo agrario y la modernización / 126 - 133

ERNESTO LOPEZ

Neoliberalismo y economía campesina / 134 - 145

ENRIQUE MAYER

La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina"

/ 146 - 151

JORGE VERDAGUER

### **ANALISIS**

"Tigres" neoliberales ...¿La receta única?

JEANNETTE SANCHEZ / 154 - 174

Las dimensiones sociales de la reconversión militar en el Ecuador / 175 - 186

BERTHA GARCIA GAJLEGOS

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Elecciones y política económica en el Ecuador 1983 - 1994 / 187 - 191

JÜRGEN SCHULDT - COMENTARIOS DE CARLOS LARREA

# LA LEY DE MODERNIZACION AGRARIA O “LA GUILLOTINA SOBRE LA ECONOMIA CAMPESENA”

Jorge Verdaguer

*Las posibilidades de participación en la “política moderna”, además de la resistencia campesina, implica desarrollar iniciativas para definir las reglas del juego en el sector agrario, considerando sobre todo “el costo social”, los problemas de pobreza y el abastecimiento del mercado interno. En esta arena tienen mucho que decir los campesinos e indígenas y el gobierno tiene mucho que escuchar si en definitiva se quiere evitar el conflicto social presente en el umbral de nuestras sociedades.*

## 1. INTRODUCCION

**E**l Ecuador se encuentra de lleno en el camino de la modernización bajo el enfoque neoliberal. Ningún sector puede escapar a esta tendencia y menos el agrario. Era evidente que se necesitaba con premura eliminar todos los obstáculos para despejar el “camino” a este tipo de modernización, sin considerar ningún costo social. El aperturismo, la privatización y la desregularización son los instrumentos utilizados para homogeneizar desde el “modelo” vigente, a la sociedad ecuatoriana.

Los parámetros modernizantes están dados desde hace tiempo: predominio del libre mercado en todos los sectores de la economía, incluido el agrario (tierra, agua, mano de obra, capitales, etc), orientación de la producción hacia afuera (es decir hacia la exportación), eliminación definitiva de la reforma agraria (inclusive del mismo término), franco apoyo a la gran propiedad (que son los beneficiarios directos de esta ley). En este artículo se pondrá énfasis en el proceso de “desregulación” del sector agrario en que se encuentra empeñado el equipo económico del gobierno, las resistencias de los grupos organizados del

campo y las perspectivas para la economía campesina.

## 2. EL SIGNIFICADO DE LA “DESREGULACION AGRARIA”

Si uno observa con detenimiento los diversos proyectos de ley presentados tanto por el ejecutivo (4-V-94), el Partido Social Cristiano (17-V-94) y el aprobado por el Congreso Nacional (26-V-94), todos tienen el mismo denominador común: hacer desaparecer del escenario de la legislación agraria nacional todo lo que tenga relación con la Reforma Agraria. Y es que a pesar de que a lo largo de 30 años de la expedición de esta controvertida ley y a los sucesivos procesos de amputamiento de la misma, todavía significaba una “pesadilla” legal que no dejaba dormir a nuestros propietarios de la tierra, ahora denominados “empresarios agrarios”. Las declaraciones de los representantes de las Cámaras retomaban el viejo estribillo de “falta de seguridad” y ahora inclusive de que las comunidades de indios son los terratenientes modernos. Esta última tesis avalada, “pseudo-científicamente”, por estudios muy parciales de instituciones asesoras del actual gobierno. En casi ninguna de estas intervenciones muy favorecidas por los medios de comunicación se insistía sobre la necesidad de la modernización en relación a la eficiencia, a la productividad y a la competitividad, razones más actuales para justificar una desregulación. Y es que nuestros empresarios, lo menos que pueden argumentar es el ser modernos en el

sentido económico del término y por lo mismo esgrimen tesis viejas para justificar una ley moderna.

Refiriéndonos a los artículos de la mencionada ley modernizadora, se encuentran definiciones muy vagas sobre, por ejemplo, el concepto de “función social” de la propiedad de la tierra. Así, se menciona que un predio cumple su función social cuando está en “producción y explotación”, sin mencionar cuáles son los niveles de producción mínimos ni qué porcentaje de la tierra debería encontrarse en explotación. Si lo que se busca es la eficiencia hay que señalar taxativamente los parámetros de aquella. Al contrario, parecería ser que se busca consagrar la ineficiencia empresarial, cuando en el primer proyecto enviado por el ejecutivo se consideraba como expropiables los predios que durante 5 años consecutivos no hayan sido explotados. Ahora se ha bajado este límite a 3 años, pero sigue sin definirse en que consiste el que un predio esté explotado o no. ¿Bastaría con que un gran propietario cultive una hectárea de las 500 que posee, para considerar que está bien explotado? No es coherente para la modernización que nuestros empresarios sean tan ineficientes manejando tierras fértiles en forma extensiva. Es por ello que no estamos preparados para competir con la producción empresarial ni siquiera del Pacto Andino.

Un segundo objetivo de esta “desregulación” es la homogeneización del sector agrario. Sobre todo, existe ciertamente un desconocimiento de las características de este sector y de la presencia de

la economía campesina a la que se la quiere meter en el “mismo saco” conjuntamente con la empresarial capitalista. Ahora bien, la ley de modernización no considera “ni de lejos” la especificidad de la primera. No es lo mismo si se produce en una economía de escala, con tecnología moderna y para el mercado externo que si se produce en pequeñas superficies con tecnología tradicional y para el mercado interno. En el primer caso además, utilizará muy poca mano de obra, en el segundo se utilizará intensivamente este recurso. Pero el asunto no es meramente económico, sino que implica toda una “forma de vida, una cultura, una tradición, una forma específica de relacionarse con la tierra” que a los legisladores neoliberales les importa un pepino, pero a los campesinos mucho.

Un tercer objetivo es la creación de un libre mercado de tierras. Para ello, se levantan las pocas barreras existentes a la mercantilización de este recurso en las comunidades indígenas. De ahora en adelante, se permite que al interior de las comunidades se pueda fraccionar legalmente las tierras entre sus miembros (basta, con que la mayoría de miembros estén de acuerdo). Ahora bien, ¿qué significa esto? Simplemente que las tierras en manos de campesinos pobres podrán pasar sin ningún obstáculo jurídico a manos del mejor postor. En las actuales condiciones de crisis y pobreza reinantes en las comunidades, no es de extrañar que los campesinos pobres se queden sin tierra y se genere un lento proceso de recomposición de unidades gran-

des en beneficio del capital agrario y extra agrario. En el futuro es de esperarse un proceso de concentración de tierras en manos de quienes poseen el capital, mientras los campesinos pobres se quedarán definitivamente sin tierras. Las consecuencias sociales de este proceso son imprevisibles, pues la economía no podrá absorber una avalancha de campesinos desposeídos de sus recursos. La pregunta es: ¿vale la pena desatar este proceso? O no será mejor tratar de retener a la población campesina a través del mejoramiento de las condiciones de producción o a través de la creación de empleos en el mismo medio rural?

Por otro lado, esto significa un atropello a los sistemas de tenencia tradicionales, a la cultura y formas de organización social de las comunidades. Únicamente sirve la propiedad privada, sujeta a las leyes del mercado a pesar de que teóricamente se reconoce otros tipos de propiedad (autogestionaria, comunitaria), sin definir las y sin darlas un tratamiento específico.

Lo mismo sucede con el agua, considerada como un bien de capital sin ninguna función social. Si bien en el actual proyecto aprobado se plantea que el “agua es un bien nacional público”, su aprovechamiento se realiza bajo una lógica privada y empresarial. En realidad se institucionaliza el mercado libre del agua con muy pocas restricciones. Al igual que con la tierra, esto puede dar paso a situaciones de monopolización de este recurso tan vital en algunas zonas de la sierra central, donde a corto plazo se incrementarán los conflictos so-

ciales, justamente porque el criterio del mercado no considera sino las ventajas personales y el rédito en el menor tiempo posible.

Un cuarto objetivo lógico debería ser el desarrollo de un mercado de trabajo “moderno” bajo la perspectiva empresarial, donde la fuerza de trabajo se relacione con los propietarios de los medios de producción a través del salario y se fortalezcan las relaciones salariales en el campo. Pero este aspecto brilla por su ausencia. Al contrario, se consagra una variedad de formas de trabajo entre las cuales se encuentra incluso “la aparcería”, disfrazada bajo el membrete de “sociedades de cuentas en participación”, en las que “dos o más partes intervinientes aportan con tierra, capital, trabajo, insumos y tecnología necesarios para la actividad agrícola” (sic). De ahora en adelante se instaura y se legaliza la función “rentista” del propietario de la tierra que no ha demostrado ni eficiencia, ni manejo adecuado de los recursos y únicamente justifica la monopolización de un recurso que bien podría ser manejado por quienes lo trabajan directamente.

Un quinto objetivo de esta ley es aprovechar ciertas reivindicaciones campesinas para generalizarlas a todos los productores agrarios. Es cierto que los campesinos requieren de capacitación, de crédito, de una política de precios, de mercados seguros, etc. Pero de allí a que todos los productores requieran lo mismo, sin especificar lo que es prioritario para los campesinos, hay mucha distancia.

La ley contempla algunos principios de “política agraria” como por ejemplo la capacitación pero solo desde una perspectiva empresarial. De allí que serán las empresas del sector privado las que lleven la capacitación al campesino. Seguramente se buscará con ello dar capacitación empresarial a las comunidades indígenas para que conviertan en comunas empresariales. ¿Cuáles empresas privadas están en capacidad de capacitar a las economías campesinas? ¿Existe en el país una preocupación por investigar y conocer las especificidades de los campesinos? Lo que se busca es meter a los campesinos forzosamente en una lógica empresarial para la cual no están preparados. Se llega incluso a condicionar a que los campesinos reciban la “capacitación empresarial” como requisito para obtener un crédito agrícola. Lo que se puede colegir es que este sistema de capacitación diseñado para los empresarios agrícolas, pretende ser la panacea del campo porque simplemente se han incluido las palabras “indígena, montu-bio y campesino” sin entender que ellos necesitan otro sistema de capacitación más adecuado a sus necesidades y prioridades.

Al no diferenciar entre políticas destinadas a los productores no mercantiles y aquellas para productores mercantiles se ha discriminado a una gran porción de productores que en este momento todavía viven en el medio rural. ¿Qué pasa con los campesinos sin tierra que actualmente representan el 40% de los hogares rurales? ¿Cuál es la política agraria de capacitación, crédito, comerciali-

zación, precios, etc., que les beneficiará? En todo el proyecto no hay una letra sobre estos sujetos sociales, los más tocados por la pobreza rural.

Fuera de la buena intención capitalista, hay que pensar en el sector rural más allá de lo estrictamente agrario, pues si se elimina la posibilidad de ser campesino -dado que no hay acceso a más tierra- hay que crear las condiciones de trabajo (empleo) para esta masa de pobres que de lo contrario los tendremos irremediabilmente condenados a la informalidad urbana declarada.

El único limitante que aparece claramente delineado en esta ley es la protección ambiental, como si no existieran sujetos sociales en el proceso de producción.

Así por ejemplo, se permite la libre importación de insumos, siempre y cuando no atenten contra el medio ambiente. Se olvida que son los campesinos y trabajadores rurales los más afectados por la utilización indiscriminada de pesticidas muchos de ellos prohibidos en otros países. Actualmente es la gran propiedad empresarial capitalista, la que más atenta no sólo contra el medio ambiente (caso de las plantaciones bananeras, azucareras, camarónicas, etc), sino también contra la salud de los trabajadores (caso de las floricultoras, bananeras, etc.).

Al contrario, los campesinos han demostrado ser los mejores ecologistas mucho antes de que este término se pusiera de moda.

## 2. LAS RESISTENCIAS CAMPESINAS E INDIGENAS

Todo proyecto de reestructuración social incuba necesariamente conflictos sociales. En el caso de ley agraria aprobada por el gobierno Durán Ballén, no se trata simplemente de un descontento social de los actores perjudicados por ella, sino además de una constatación de que la "democracia" no funciona sino en relación a los intereses económicos de los grupos sociales más poderosos. A nivel rural la contraparte de los empresarios agrupados en la I Cámara de Agricultura de la Sierra ha sido la CONAIE, que se preocupó de recoger criterios para presentar su propio proyecto de ley. Lamentablemente, sus propuestas básicas no han sido recogidas en la actual ley, y no podrían serlo desde la perspectiva de la desregulación. No es el momento para analizar las perspectivas y limitaciones de este proyecto alternativo, pero si es cierto que el espacio para los campesinos e indígenas es cada vez más reducido.

En un primer momento, frente al proyecto de ley presentado por el ejecutivo (4-V-94), el rechazo fue además acompañado por jornadas de movilización desde el 12 al 17 de Mayo de 1994. El manejo oportunista de la política en los corredores del Congreso, jugó temporalmente a favor de los campesinos al concentrarse una oposición muy formal y no real del Partido Social Cristiano al proyecto del ejecutivo. En su segundo



momento, este mismo partido se apresuró a enviar su proyecto que fue amalgamado al del ejecutivo para presentar un proyecto de ley que finalmente fue aprobado por el Congreso el 27-V-94. Era evidente que este último proyecto iba a ser ratificado por el ejecutivo el 13 de junio de 1994, puesto que no existía ninguna contradicción básica con el proyecto enviado originalmente: sobre el proyecto original se copiaron textualmente algunas partes del proyecto social-cristiano.

Llama la atención las iniciativas regionales tomadas por los dirigentes indígenas en la sierra central a raíz de la aprobación de la ley, frente a la posición más cautelosa tanto de la CONAIE como de otras centrales campesinas. No obstante, la aprobación de la ley por parte del ejecutivo ha causado un gran malestar entre los campesinos del país y nuevamente se anuncian medidas de hecho por parte de los campesinos organizados en la II Cámara de Agricultura (costa) en coordinación con la CONAIE y el frente de solidaridad.

Más allá de las resistencias coyunturales, es importante anotar que en torno a esta ley se ha desatado toda la discusión importante sobre la cuestión agraria y campesina en el país. El nuevo rol que sobre la cuestión agraria y campesina en el país. El nuevo rol que juega el sector rural en el proceso del ajuste, la "reprimarización" de la economía y las resistencias de los actores sociales conforman el telón de fondo de un proceso de transformación que no escaseará en conflictividad social.

### 3. LAS LECCIONES DEL PROCESO

En primer lugar, la iniciativa de desregulación lamentablemente no ha significado la elaboración de una "contra-propuesta" proveniente de los sectores sociales perjudicados. A excepción de la CONAIE, las otras centrales campesinas no tuvieron "ni voz ni voto" en este proceso, lo que indica que no hay espacios para compartir los problemas ni tampoco para llegar a acuerdos consensuales. La velocidad de los acontecimientos no permitió tampoco presentar una alternativa "viable" de oposición efectiva a la ley. La pregunta que se impone es ¿existen todavía espacios dentro de la ley para desarrollar una lucha que signifiquen reales avances desde el lado campesino? La respuesta implica desde ya estudiar esta posibilidad al menos de dos niveles: en la elaboración del reglamento de la ley y, en la modificación o ampliación de algunos aspectos de la misma.

Esto exige indudablemente una reflexión a fondo de cuáles son las demandas prioritarias de los campesinos aglutinados en las centrales y en la CONAIE, amén de aquellos representados por la II Cámara de Agricultura.

Esta última alianza, indica que un sector de campesinos mercantiles no está de acuerdo con la ley en aspectos puntuales como la orientación del crédito, asistencia técnica, precios y mercados. Esto muestra que un importante sector de productores rurales no acepta un tratamiento idéntico al de los empresarios capitalistas.



### EL COLERA:

**Una respuesta desde la Comunidad Andina / Mauro Cifuentes, José H. Sola / CAAP - CELCO**

Uno de los más importantes logros del Programa de lucha contra el Cólera se debe a su capacidad de organizar y potenciar todas las formas de respuesta y combate al Cólera presentes en las regiones de su acción, así como cuadyuvar a una mejor participación de las diversas instancias estatales de salud. La lectura y discusión de este espectro de reacciones y comportamientos alimentan nuestra visión favorable a una urgente descentralización (y no solodescongestión) de las políticas y de la administración en salud.

### **Investigación y Propagación de Especies Nativas en los Andes** *Fernando Borja, Patricia Ramos, Abel Tobar / CAAP*

Es urgente la producción de nuestra propia reserva tecnológica que involucre los recursos productivos y vitales de las tradiciones y ecosistemas nacionales.

Las acciones de forestación, como respuesta tecnológica concreta a las necesidades de preservación de recursos, deben incorporar decididamente nuestras especies nativas, sus usos y bondades.

