

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XII Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

**"UNIDADES ASOCIATIVAS CAMPESINAS QUE HAN SURGIDO DE LOS
PROCESOS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION. LA FUNCION
DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO"**

Econ. NELSON FLORES IBADANGO

1984-1985

ASESOR ASIGNADO
SEÑOR LICENCIADO CARLOS ENRIQUE CARRION A.

CON MI ESPECIAL CONSIDERACION Y AGRADECIMIENTO A QUIEN CON SU CONOCIMIENTO Y OBJETIVIDAD TUVO A BIEN DIRIGIR CON ACIERTO LA PRESENTE TESIS, CORRESPONDIENTE AL XII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES.

MERECE IGUALMENTE MI RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTO EL SEÑOR ECONOMISTA GALO LARA NOGUERA, POR EL ASESORAMIENTO PROFESIONAL Y APOYO BRINDADO EN EL DESARROLLO DEL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACION.

I N D I C E

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PAGINA</u>
I. ANTECEDENTES	1
A. MARCO GEOPOLITICO	1
1. SITUACION GEOECONOMICA	1
2. DIVISION POLITICA DEL ECUADOR	4
3. SITUACION DEMOGRAFICA ACTUAL DEL ECUADOR	5
B. LA AGRICULTURA ECUATORIANA	6
1. CARACTERISTICAS	6
2. PRODUCCION, PRECIOS, SALARIOS Y EMPLEO	8
a. Producción	8
b. Precios	9
c. Salarios y Empleo	10
II. LA POLITICA AGRARIA ✓	12
III. EL PROBLEMA AGRARIO ECUATORIANO ✓	16
A. ANTECEDENTES	16
B. ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ✓	17
IV. LA REFORMA AGRARIA ✓	21
A. REFORMA AGRARIA E INTEGRADA ✓	21
1. ¿QUE ES?	21
2. CREAR CONCIENCIA SOBRE EL PROBLEMA AGRARIO	23
a. Financiamiento y presupuesto	24
b. Organización Institucional y Administrativa	24
c. Organización Jurídica	25
B. PRINCIPALES OBSTACULOS DE LA REFORMA AGRARIA	26
1. INDECISION POLITICA	26
2. DEFECTOS DE LA PLANIFICACION	27
3. INCONVENIENTES DE TIPO ADMINISTRATIVO	27
4. DIFICULTADES ECONOMICO-FINANCIERAS	27
C. LEY DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION 1964	29
D. LEY DE ABOLICION DEL TRABAJO PRECARIO EN LA AGRICULTURA	30
E. LEY DECRETO 1001	31
F. LEY DE REFORMA AGRARIA 1973	31
G. LEY DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRARIO	32

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PAGINA</u>
V. LAS UNIDADES ASOCIATIVAS CAMPESINAS	34
IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS	34
A. UNIDADES ASOCIATIVAS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA	35
1. COOPERATIVAS	35
2. COMUNAS	38
3. ORGANIZACIONES CAMPESINAS PROVISIONALES DE REFORMA AGRARIA (OCPRA)	43
4. ORGANISMOS DE SEGUNDO GRADO (UNIONES Y ASOCIACIONES CAMPESINAS)	46
B. UNIDADES ASOCIATIVAS CAMPESINAS ESPONTANEAS	46
1. FEDERACION SHUAR	46
2. OTRAS ORGANIZACIONES	48
a. Asociaciones de Agricultores	48
b. Sindicatos	49
VI. EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO Y LA REFORMA AGRARIA	50
A. BASE LEGAL	50
B. CLASES DE CREDITO QUE PRESTA EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO	52
1. CREDITO BANCARIO	52
2. CREDITO DE CAPACITACION	52
3. CREDITO COMERCIAL	53
4. CREDITO ESPECIAL	54
C. RELACION CON LOS PROYECTOS DE REFORMA AGRARIA	54
1. PROYECTO REGIONAL CAYAMBE	54
2. PROYECTO DE REASENTAMIENTO DE LA HACIENDA TENGUEL	56
3. PROYECTO BID-SANTO DOMINGO	61
D. RELACION CON LOS BENEFICIARIOS DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION	63
E. EVALUACION DEL CREDITO DE CAPACITACION	64
1. EL CREDITO DE CAPACITACION 1964-1976	65
a. Préstamos para ayuda a la Colonización Espontánea	65
b. Préstamo para integración del campesino en la Sierra	67
c. Otros programas	68
2. SITUACION DEL CREDITO Y DEL USUARIO 1977-1980	70

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PAGINA</u>
a. Crédito según el destino	70
b. Crédito por regiones	71
c. Crédito por cuantías	71
d. Crédito según el plazo	72
3. CREDITO DE CAPACITACION 1981-1983	72
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL CREDITO COMO MEDIDA COMPLEMENTARIA DE LA REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION	74
A. EL CREDITO DE CAPACITACION	74
B. POLITICA AGRARIA SOBRE UNIDADES ASOCIATIVAS EN AREAS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION, Y ASISTENCIA TECNICA	77

C U A D R O S :

- CUADRO No. 1 División Político-Administrativa de la República del Ecuador.
- CUADRO No. 2 Producto Interno Bruto por Clase de Actividad Económica.
- CUADRO No. 3 Sucursales y Agencias del Banco Nacional de Fomento.
- CUADRO No. 4 Número de explotación y superficie por tamaño de explotación a nivel nacional.
- CUADRO No. 5 Adjudicaciones de tierras legalizadas en Reforma Agraria , según provincias y años.
- CUADRO No. 6 Adjudicaciones de tierras legalizadas en Colonización, según provincias y años.
- CUADRO No. 7 Organizaciones campesinas beneficiarias del proceso de reforma agraria y colonización, por tipo de organización, según provincias y cantones.

G R A F I C O :

- GRAFICO No. 1 Sucursales y Agencias del Banco Nacional de Fomento.

INTRODUCCION

La problemática rural campesina agrícola ha constituido en nuestro país una característica dominante en su desarrollo socio-económico, por lo que es importante y trascendental determinar la participación de las unidades asociativas en el proceso de reforma agraria, a fin de analizar el papel de los organismos de desarrollo rural en la conquista del bienestar campesino.

La acción gubernamental en la actividad del proceso de Reforma Agraria, relacionado con la función que desarrolla el Banco Nacional de Fomento, se ha visto limitada fundamentalmente por aspectos estructurales de orden político, administrativo y económico. Si bien el inadecuado uso y utilización de los factores productivos han dificultado el aprovechamiento de estos recursos escasos, también es de señalar otros factores como la débil y deficiente planificación del desarrollo rural y el empleo de diferentes procedimientos y mecanismos por parte de las instituciones inherentes al proceso integral e integrado de desarrollo del agro ecuatoriano.

Los resultados obtenidos en el presente siglo respecto a la situación del sector agropecuario, principal actividad y esencia fundamental de nuestra economía, se deben en gran parte a lo anotado anteriormente; sin embargo, interesa conocer el papel que ha jugado y representado las unidades asociativas campesinas emergentes del proceso de Reforma Agraria en función del crédito del Banco Nacional de Fomento.

Se ha escrito mucho sobre esta problemática socio-económica, pero en la práctica ninguna institución estatal ha encaminado sus esfuerzos a orientar y canalizar en mejor forma sus recursos en coordinación con todos y cada uno de los sectores del agro para poner remedio o cura definitiva, tendiente a rescatar nuestros valores tradicionales, costumbres y capacidades, descuidando siempre la visión de conjunto de la problemática planteada.

Se hace pues, necesario e indispensable, un entendimiento franco y racional interinstitucional en todos los niveles, tanto públicos como privados, que permita una adecuada coordinación y ejecución a corto, mediano y largo plazo para redimir al campesinado.

Por lo que es conveniente puntualizar brevemente el contenido de los capítu

los del presente trabajo, que pretende en primer lugar, dar un marco de referencia de la situación geopolítica, de la división político-administrativa de nuestro país, así como el señalamiento de las principales características del sector agropecuario e indicadores económicos. En el capítulo II, se señala lo más trascendente de la nueva política agraria, basada en el factor confianza y en el impulso al sector productivo agropecuario, mediante el otorgamiento de asistencia técnica y crédito. La tenencia de la tierra y su estructura constituye tema central y de análisis del capítulo III, en el que se demuestra la defectuosa estructura de la tenencia de la tierra, constituyéndose en una de las principales causas de la situación crítica por la que está atravesando la actividad agropecuaria. Luego en el capítulo IV, se analiza lo que es la Reforma Agraria y sus principales leyes, para en el capítulo V, centrar nuestra atención en las unidades asociativas campesinas emergentes del proceso de reforma agraria. En el capítulo VI se presenta el papel que juega el Banco Nacional de Fomento dentro de la Reforma Agraria, a través principalmente del crédito de capacitación y sus beneficiarios. Finalmente, en el capítulo VII constan las conclusiones y recomendaciones sobre el crédito como medida principal complementaria de la Reforma Agraria y Colonización.

Con este enfoque el presente documento pretende en síntesis, analizar principalmente el problema agrario ecuatoriano, las unidades asociativas resultantes del proceso de Reforma Agraria, el papel que desempeña el principal ente de desarrollo del país que constituye el Banco Nacional de Fomento con su crédito de capacitación que está encaminado hacia los pequeños agricultores y, finalmente, puntualizar las principales conclusiones y recomendaciones sobre el crédito y otras variables como medidas complementarias de la Reforma Agraria y Colonización.

Por todo esto, es necesario que los Poderes del Estado, especialmente las funciones Ejecutiva y Legislativa, orienten su accionar hacia lineamientos, políticas, programas y metas tendientes a armonizar y racionalizar los escasos medios de producción, esto es, capital y principalmente la gestión o capacidad empresarial, con el objeto de que todos los sectores económicos, pequeños, medianos y grandes aúnen esfuerzos en busca de un desarrollo socio-económico armónico.

De ahí, la importancia del Banco Nacional de Fomento, en el contexto y desa-

rrollo nacionales, de orientar su crédito al sector agropecuario, según prioridades bien definidas y metas claras.

Es necesario puntualizar, entonces, que siendo el Ecuador un país esencialmente agrícola, su economía depende fundamentalmente de sus recursos naturales; por ello, aumentar la producción agropecuaria y elevar su productividad, es consolidar y establecer el sector agrícola de nuestro país, la labor que debemos empeñarnos todos y cada uno de los ecuatorianos afines a esta actividad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

A. MARCO GEOPOLITICO

1. SITUACION GEOECONOMICA

Ecuador cuenta con una superficie de 270.670 km² (27.067.000 ha.), de las cuales se aprovecha para la explotación agropecuaria 58.122.48 km² (... 5.812.248 ha), o sea, el 21.47%. De esta superficie son de uso agrícola 1.436.895 ha. y 4.375.353 están cubiertas por pastos. 1/

La baja utilización de nuestro territorio destinado a la actividad agropecuaria, se debe a las relaciones estructurales que rigen en el agro, mismas que generan limitaciones de orden técnico, crediticio, sistemas de explotación, gestión empresarial, etc.

El territorio continental ecuatoriano se encuentra dividido de norte a sur por la Cordillera de Los Andes, conformando tres regiones geográficas pecu - liares: la Costa contigua al Océano Pacífico, la Sierra o Región Interandina con sus montañas y altiplanicies andinas y el Oriente o Región Amazónica.

El territorio insular, lo constituye principalmente el Archipiélago de Galápagos o de Colón, y las numerosas islas adyacentes a la Costa.

La Costa se caracteriza por ser baja y llana, interrumpida esporádicamente por elevaciones montañosas, como las de Chongón y Colónche, la Cordillera de Balzar, las montañas de Mache y de Convento, y los cerros de Paján, Puca, Montecristi, Cojimíes y Atacames.

Los ríos que descienden de la Cordillera Occidental bañan la Costa y desembocan en el Pacífico, permitiendo la identificación de dos cuencas importantes: al norte la cuenca del Santiago y Esmeraldas, y la gran cuenca del río Guayas formada principalmente por los ríos Daule, Babahoyo y Quevedo o Vinces.

El clima de la región es cálido-húmedo, particularmente en las zonas inte - riores, colindantes con las estribaciones de la Cordillera Occidental, sien

1/ Ministerio de Agricultura y Ganadería, División de Informática y Estadística. Estimación de la superficie cosechada y de la producción agrícola del Ecuador, 1983.

do templado y seco en ciertas zonas cercanas al mar donde es notorio la influencia de la corriente fría de Humboldt. Al norte, se halla influenciada por la corriente cálida del Niño.

Los productos más importantes de esta región son: banano, café, cacao, arroz, caña de azúcar, frutas tropicales en general, maderas finas, palma africana y oleaginosas de ciclo corto como maní, soya, ajonjolí, algodón.

En el Golfo de Guayaquil y la península de Santa Elena se ha detectado importantes yacimientos petrolíferos y de gas natural.

La Sierra o Región Interandina caracterizada por sus altas montañas, forma valles de clima templado, hoyas y mesetas en las que se desarrollan actividades agrícola-pecuarias, para satisfacer esencialmente el consumo interno.

El clima de la región está en función de su altitud, teniendo zonas cálidas húmedas, cálidas secas, formadas por las grandes depresiones y cuencas hidrográficas como las de los ríos Guayllabamba, Zamora y Pastaza; zonas templadas y secas en la mayoría de las altiplanicies y lugares fríos o muy fríos desde más de 3.000 metros.

La región interandina produce tubérculos, maíz suave, trigo, cebada, hortalizas y frutas, entre otros productos.

El Oriente o Región Amazónica se asemeja a la Costa en cuanto a clima. Se extiende desde las estribaciones exteriores de las Cordilleras Central y Oriental hacia la gran cuenca del río Amazonas.

Los principales accidentes geográficos son: La cordillera del Cóndor, la sierra de Cutucú, las sierras de Napo Galeras y la cordillera de Guacamayo. Estas sierras y cordilleras constituyen ramales montañosos de las principales formaciones orográficas antes citadas. Sus elevaciones no pasan generalmente de los 2.000 metros sobre el nivel del mar.

Varios sistemas hidrográficos que se originan en los Andes Ecuatorianos bañan la Región Amazónica, entre ellos, los ríos: Aguarico, Coca, Napo, Curaray, Bobonaza, Pastaza, Upano, Paute, Cenepa, Zamora, Santiago y Chinchipe, que forman los grandes afluentes del Amazonas.* Los ríos son generalmente navegables.

El clima del Oriente Ecuatoriano es cálido-húmedo con altas precipitaciones, su vegetación es exuberante y variada. La producción agropecuaria de la región aunque no es representativa para la economía ecuatoriana, produce: caucho, café, tabaco, caña de azúcar y especias tropicales; se explotan igualmente maderas finas y es zona apta para la explotación de la ganadería de carne.

Gran parte del Oriente contiene importantes yacimientos petrolíferos, cuya explotación ha permitido aliviar en parte nuestra economía, constituyéndose en el primer renglón de exportación.

El territorio insular comprende a parte de las islas cercanas a la Costa , el Archipiélago de Galápagos, situado a 1.120 kilómetros del continente , que lo conforman trece islas grandes y unas doscientas menores. En la mayor parte de ellas la vegetación es escasa, pero su fauna es verdaderamente notable. Su riqueza ictiológica es también extraordinaria. El clima templado y seco está influenciado por la cercanía de la corriente de Humboldt.

Existen cultivos de algodón, caña de azúcar, piña y naranja, en menor escala; en cambio la producción bovina y caprina es abundante.

Las islas Galápagos se han constituido en Patrimonio de la Humanidad, por ser centro de interés turístico y de investigación científica.

La población total del país a 1985 se estima en 9.052.331 habitantes, distribuidos así: 49.54% en la Costa, el 46.15% en la Sierra, el 3.54% en la Región Amazónica y el 0.08% en la Región Insular, existiendo zonas no delimitadas del orden del 0.69%. 2/

Los coeficientes tierra/hombre en relación con el área aprovechada son los siguientes:

Costa	0.66 ha. por habitante.
Sierra	0.57 ha. por habitante.
Oriente	1.40 ha. por habitante.
Insular	3.04 ha. por habitante.

El coeficiente nacional es de 0.64 ha. por habitante.

2/ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, División de Censos y Análisis Demográfico, Estimación y proyección de la población total, por regiones. Cifras provisionales , marzo 1984.

2. DIVISION POLITICA DEL ECUADOR

El territorio ecuatoriano se encuentra dividido en 20 provincias, 136 cantones, 248 parroquias urbanas y 717 parroquias rurales.

Al analizar la evolución de la división política de la República del Ecuador 3/ en los trece últimos años, se observa un incremento del número de cantones a nivel nacional de 108 a 136, e igual al 26 por ciento. Ver cuadro siguiente.

En relación a las parroquias tanto urbanas como rurales, en el período considerado, se han aumentado de 898 a 965, o sea el 7.5 por ciento, notándose un mayor incremento de las parroquias urbanas de 194 a 248 que representa el 28 por ciento, no así el de parroquias rurales que de 704 en 1971 ascienden a 717 en 1984.

Vale anotar que en el período constitucional 1979-1984, se presentan ante la Cámara Nacional de Representantes, hoy Congreso Nacional, un sinnúmero de proyectos tendientes a cantonizar parroquias e incrementar las mismas, dentro de un mismo cantón, tanto urbanas como rurales. Debido principalmente a intereses políticos y aspiraciones personales de los señores honorables que integraron el Congreso Nacional, se incrementaron el número de cantones, por sobre los informes en contrario de la Comisión de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial. Con esto, se aumentó la burocracia de la estructura administrativa de los entes municipales y por ende la satisfacción de compromisos.

De otro lado, se presenta en el cuadro No. 1, el número de cantones, parroquias urbanas y rurales por provincias de la República del Ecuador a diciembre de 1971, abril de 1977 y septiembre de 1984, en el que se visualiza, en detalle, el desarrollo de estas unidades administrativas de los gobiernos seccionales.

3/ Instituto Nacional de Estadísticas, División Territorial de la República del Ecuador y su Codificación, Quito, 1972.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, División Política de la República del Ecuador, Quito, 1977.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, División Político-Administrativa de la República del Ecuador, Quito, 1984.

DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

A DICIEMBRE 1971, ABRIL 1977, SEPTIEMBRE 1984

REGIONES	AL 31 DIC 1971			AL 15 ABR 1977			AL 20 SEPT 1984		
	CANTONES	PARROQUIAS		CANTONES	PARROQUIAS		CANTONES	PARROQUIAS	
		URBANAS	RURALES		URBANAS	RURALES		URBANAS	RURALES
SIERRA	50	107	400	53	116	404	61	134	400
COSTA	41	69	191	42	75	191	51	88	191
ORIENTE	17	18	113	17	18	116	21	23	122
GALAPAGOS	-	-	-	3	3	4	3	3	4
T O T A L	108	194	704	115	212	715	136	248	717

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, División Territorial de la República del Ecuador y su Codificación, Quito, 1972.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, División Política de la República del Ecuador, Quito, 1977.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, División Político-Administrativa de la República del Ecuador, Quito, 1984.

3. SITUACION DEMOGRAFICA ACTUAL DEL ECUADOR

En las últimas décadas, la población del Ecuador ha sufrido cambios significativos que repercuten en las diversas actividades económicas y sociales.

Desde el punto de vista de la situación demográfica, el Ecuador se encuentra en una situación intermedia entre los países de América Latina.

Entre 1950 y 1982, el Ecuador fue uno de los países donde la población creció más rápidamente. En sólo 30 años la población ecuatoriana se incrementó en un 150 por ciento, mientras que la población de América Latina creció en un 122 por ciento, la población mundial no alcanzó a crecer en un 60 por ciento, y la de las regiones más desarrolladas poco más del 30 por ciento.

La tasa global de fecundidad del país pasó de 6.33 a 6.94 hijos entre 1955 y 1960. El número de hijos bajó a 5.34 en 1978. No obstante, la tasa continúa siendo mayor que el promedio de América Latina (4.6 hijos en el período 1975-1980) y más del doble de la tasa de regiones más desarrolladas.

Para todo el país, la esperanza de vida al nacer aumentó desde alrededor de 49.8 años en 1950-1962 a 63.2 años en 1980.

Según estimaciones del IV Censo Nacional de Población (noviembre de 1982), la población del Ecuador al 30 de junio de 1984 sería de 8'823.000 habitantes; que para una superficie de 270.670 km², determina una densidad de 33 habitantes por km², superior a la de América Latina de 18 hab./km².

La población urbana que era de 914 mil habitantes en 1950, aumentó a 3.944 mil en 1982, o sea desde un 28.5 a un 48.9 por ciento de la población total de esos mismos años.

En general, las ciudades de más de 100 mil habitantes han crecido a una tasa de 5.2 por ciento entre 1950-1982, ritmo de crecimiento superior al de la población urbana total (4.6 por ciento).

Según las proyecciones más recientes, se espera que en los últimos 16 años de este siglo la tasa de crecimiento de la población del Ecuador disminuya de 3.3 por ciento en la década anterior a cerca de 2.7 por ciento en 1980 - 1985, hasta 2.3 por ciento al finalizar el presente siglo. En valores absolutos la población pasará de 8.0 a 13.3 millones de habitantes entre 1980 y el año 2.000. 4/

B. LA AGRICULTURA ECUATORIANA

1. CARACTERISTICAS

La agricultura, entendida como actividad económica, tiene las siguientes características:

- Se encuentra sujeta a los riesgos de la naturaleza, tales como: variaciones climáticas, plagas, enfermedades.

4/ Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable, La Situación Demográfica Actual del Ecuador y Perspectivas de Cambio. Quito-Ecuador, diciembre 1983.

- Ocupa grandes espacios y sustenta un gran número de unidades de producción a diferencia de la industria y el comercio cuya localización es concentrada.

- La regulación de la producción agrícola a las condiciones de mercado presenta dificultades singulares, pues, la oferta de productos agrícolas es rígida. Esto significa que el productor una vez iniciado el proceso productivo está virtualmente imposibilitado de suspenderlo o reducir el volumen de productos para ajustarlo a la demanda.

- Limitación para la utilización plena del capital técnico representado por las maquinarias, equipos y accesorios agrícolas.

- Baja capacidad para la generación interna de recursos de capital.

- Ausencia de obras de infraestructura para riego y drenaje.

- Estructura defectuosa de la tenencia y uso de la tierra.

- Carencia de una política agropecuaria real y objetiva que estimule la producción.

- Falta de una política selectiva de crédito para la producción, y es casa y lenta canalización de los recursos económicos al sistema financiero.

- Encarecimiento de los insumos agropecuarios, como mano de obra, semillas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, maquinaria agrícola, entre otros.

- Defectuosa estructura del mercado interno, donde la especulación constituye una verdadera institución, de cuyos efectos negativos, sufren productores y especialmente consumidores.

En definitiva, a pesar de las características señaladas, la agricultura mantiene una posición clave para el desarrollo económico y social de nuestro país.

Vale acotar adicionalmente, la débil contribución del sector agrícola en la formación del Producto Interno Bruto en el período 1980-1984. Del cuadro

No. 2 se observa claramente una tendencia decreciente del PIB en todas las actividades económicas y muy especialmente en el sector primario.

El sector agrícola en 1983 presenta una tasa de crecimiento negativa del orden del 29.1 por ciento, siendo la más baja de los sectores económicos. Merece destacarse la incidencia negativa del banano, café, cacao, otrora principales componentes de nuestras exportaciones, con 32.4 por ciento negativo en 1983 con respecto a su año inmediato, y de otros productos agrícolas para ese mismo año del orden de 27.3 por ciento negativo. A 1984 se prevé un crecimiento del 8.1 y 20.1 por ciento para banano, café y cacao y otras producciones agrícolas, respectivamente.

En general, se observa que el PIB a 1980 presenta una tasa de crecimiento de la actividad económica del 4.9 por ciento, que disminuye levemente en 1981, hasta caer en su punto más crítico en 1983 con una tasa negativa de 3.3 por ciento, se estima que para 1984 la tasa de crecimiento del PIB será positiva de apenas el 0.5 por ciento.

2. PRODUCCION, PRECIOS, EMPLEO Y SALARIOS

a. Producción

A partir de 1979 se registró una tendencia descendente en el ritmo de crecimiento de la actividad económica, la misma que se agudizó en el transcurso de 1982, tornándose negativa en 1983.

La contracción en el ritmo de crecimiento del PIB a partir de 1982, refleja la evolución de las diferentes actividades productivas como se observa en el cuadro en referencia.

La agricultura fue duramente afectada por factores climáticos: sequía en 1982 e inundaciones en 1983, la presencia de enfermedades y plagas, y el incremento de los costos de producción, en el cual, tiene significativa participación las devaluaciones monetarias a partir de mayo de 1982.

El volumen de producción de la agricultura registró un decrecimiento de alrededor del 30 por ciento en 1983, caída substancialmente superior a la de 1982 (-2.3 por ciento). El prolongado y crudo invierno que soportó el país, durante los últimos meses de 1982 y los primeros de 1983, ocasionó el desborde de

ríos e inundaciones con la consecuente destrucción de miles de hectáreas de cultivos y daños en la infraestructura básica (carreteras, puentes, canales de riego, etc.). Se calcula que las pérdidas ocasionadas por la temporada invernal en 1983, fueron del orden de 30 mil millones de sucres, equivalentes al 5.3 por ciento del PIB en ese año.

La temporada invernal afectó sobre todo a los cultivos de la Región Litoral, en donde se registraron pérdidas tanto de los cultivos de exportación (café, cacao, banano), como de los de consumo interno (arroz, maíz duro, soya, caña de azúcar, algodón), derivando secuelas de escasez, desabastecimiento y especulación en 1983.

b. Precios

La difícil situación económica por la que está atravesando el país en los últimos años, se refleja en las tasas inflacionarias más altas registradas hasta ahora. En septiembre de 1983 llegó a 63.4 por ciento. En promedio, la tasa de crecimiento anual para 1983 del índice de precios al consumidor del área urbana fue de 48.5 por ciento, frente a 1984 que representó el 25 por ciento.

La aceleración del proceso inflacionario está determinada por la presencia de varios factores coyunturales, que agravan los problemas de carácter estructural que afectan el aparato productivo del país.

Entre los principales factores se enuncian los siguientes:

- La grave situación invernal descrita anteriormente, que determinó la pérdida de cosechas, una baja significativa de la producción y por lo tanto, una brusca caída de la oferta agropecuaria, que desabasteció los mercados nacionales.
- La existencia de un marcado proceso de especulación, que se incrementó con la escasez de ciertos productos de consumo básico y generó un gran aumento en los precios.
- Las políticas de ajuste adoptadas en la política cambiaria, que incluyó el sistema de las mini-devaluaciones diarias y las últimas del actual Gobierno, que inciden en el proceso inflacionario.

- La existencia de un defectuoso sistema de comercialización, que se caracteriza por una larga cadena de intermediarios.
- El comercio ilícito, por las fronteras norte y sur del país, de productos agropecuarios.
- La incertidumbre de la evolución de la economía en el futuro, que da lugar al surgimiento del proceso especulativo.

c. Salarios y empleo

El rápido crecimiento del proceso inflacionario principalmente en 1983, determinó el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores. Frente a esta situación social, se incrementó los salarios mínimos vitales, se fijó salarios por rama de actividad económica, a través de las Comisiones Salariales y por Contrataciones Colectivas.

Esta crisis económica ha determinado una contracción de la actividad económica, repercutiendo en el aumento en el nivel de desempleo de alrededor del 9% y en un incremento en el nivel de subempleo que estaría entre 40 y 60 por ciento del total de fuerza de trabajo del país. 5/

Finalmente, y como se anotó en el literal a., al sector agrícola le impactó fuertemente los desastres de 1982-1983, lo que motivó entre otras causas, el decrecimiento de la producción. Pero en los actuales momentos, al 15 de febrero de 1985, estas condiciones han cambiado substancialmente; por un lado, ha aumentado la producción de bienes vitales, gracias a la recuperación de la agricultura y a las mayores importaciones; y por otro lado, la demanda ha bajado en amplios estratos sociales, a causa del menor poder adquisitivo de las remuneraciones y del menor ingreso de los pequeños productores y artesanos, afectados por aquella misma reducción de demanda. Conviene recordar que el pueblo asalariado lleva trece meses con sus remuneraciones congeladas, en tanto que en períodos anteriores se reajustaban los salarios más o menos cada siete meses, por lo que se puede determinar que las causas del actual aumento de la inflación no son atribuibles a fenómenos de la na-

5/ Estimación del CONADE y de la Cámara de Industriales de Pichincha.

turalidad, que explicaban buena parte de la inflación en 1983, sino que se originan por medidas monetarias y económicas, como la devaluación de septiembre de 1984, el alza de los intereses, de los combustibles, de las ta rifas de transporte y de la electricidad, de los precios agrícolas y la liberación de muchos precios, que se han sumado a los factores externos pa ra disparar la inflación. A ello se agrega el incremento de la liquidez monetaria y la creación de amplias expectativas inflacionarias.

CAPITULO II

LA POLITICA AGRARIA

La nueva política agraria del actual Gobierno está basada en el factor confianza y en el impulso a las asociaciones de productores, a las cooperativas y a las comunas, contribuyendo con asistencia técnica y crédito convenientes.

Dentro de esta agresiva política de fomento al sector agropecuario, se espera no importar alimentos, salvo casos especiales en que el país es deficitario, como es el trigo.

Es posible que con la asistencia técnica y la importación de semillas certificadas se pueda mejorar la producción de ciertos artículos para eliminar las importaciones.

En lo que respecta al crédito, otro factor importante para el desarrollo agropecuario, el Gobierno está implementando mecanismos para que el Banco Nacional de Fomento pueda conceder líneas de crédito acordes con el uso y destino de los fondos.

En este proceso se coadyuvará a fomentar inversiones importantes como la instalación de silos de almacenamiento de granos a nivel de fincas y haciendas, y concomitantemente a esa estructura se considera créditos para vivienda rural, creando condiciones positivas para el desarrollo del sector agrario.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería declara que dará especial importancia a la Reforma Agraria, por cuanto ese proceso tiene que cumplir una función primordial promocionando el desarrollo y riqueza del pueblo.

La Reforma Agraria tiene que ser considerada como un proceso de cambio estructural que conlleva al desarrollo socio económico, integral, y no como un simple reparto de tierras. La finalidad es dar al sector la confianza necesaria para que pueda invertir, trabajar y desarrollarse acorde con las técnicas modernas.

El Gobierno actual ha manifestado por otra parte que no va a participar en

Finalmente señalan que existen algunos organismos del Estado que están funcionando en contraposición, por lo que es importante sincronizar y armonizar esas funciones.

Como se anotó, anteriormente, esta nueva política agraria está dada en los lineamientos trazados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, basada en el factor confianza y en el impulso al sector productivo agropecuario (asociaciones, cooperativas, comunas), mediante el otorgamiento de asistencia técnica y crediticia adecuada a través de las 79 oficinas localizadas en diferentes ciudades del país, que transforman al Banco Nacional de Fomento, en el elemento más importante para dinamizar dicho sector y constituirse en un verdadero Banco de desarrollo.

La nómina y ubicación de las sucursales y agencias por regiones del país constan en el cuadro No. 3 y gráfico No. 1.

La nueva política agrícola destinada a impulsar la producción, se caracteriza por una agresiva actividad y programación crediticias a corto plazo para 1985, elaborada y coordinada con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y que ha significado un incremento del 40% del crédito con relación a un período igual anterior para el sector agropecuario, siendo sus principales alcances los detallados en el cuadro siguiente:

CONCEPTO	Millones de sucres	%
Cultivos agrícolas	11.622	43.74
Forestación	300	1.13
Pastos y Ganado	7.349	27.66
Maquinaria agrícola	950	3.58
Mejoras territoriales	567	2.13
Movilización de productos	677	2.55
Comercio	923	3.47
TOTAL SECTOR AGROPECUARIO	22.388	84.26
Pequeña Industria y Artesanía	4.182	15.74
TOTAL A CONCEDERSE EN 1985	26.570	100.00

FUENTE: Banco Nacional de Fomento

Los logros que esperan alcanzar como resultado del replanteamiento de esta política serían la satisfacción de las necesidades de la población, median

te una mayor producción de alimentos básicos, acciones compartidas entre sectores público y privado para asegurar niveles de realización aceptables y una transferencia efectiva de tecnología e investigación de las áreas tradicionales agrícolas hacia un desarrollo tecnificado y sostenido.

Por otro lado, no puede quedarse relegado el sector agrícola de la extraordinaria evolución tecnológica que ha experimentado el mundo moderno y, es así como no se debe continuar cultivando con medios tradicionales y arcaicos de explotación de la tierra, que traen como consecuencia un bajo rendimiento por hectárea, niveles de vida incompatibles con la dignidad humana, y, lo más grave, limitaciones en la oferta de alimentos, ya que estas economías de autoconsumo constituyen limitantes para el desarrollo del país.

En este contexto, la labor del Banco está dirigida a impulsar el crédito del pequeño agricultor, destinándole una atención especial, con el 70% del total del crédito que se otorga para el sector y, además, confiriéndole un tratamiento preferencial, como es el crédito de capacitación, en el que inclusive se financia como un componente muy importante, la construcción de su vivienda rural.

CAPITULO III

EL PROBLEMA AGRARIO ECUATORIANO

A. ANTECEDENTES

La defectuosa estructura de la propiedad, tenencia, uso y trabajo de la tierra, ha constituido el más serio obstáculo para el desarrollo del sector agropecuario, en los aspectos económico, social y político.

El marginamiento social y político de la población rural en el Ecuador nace desde la época precolombina, se fortalece en el período colonial español, persistiendo ciertos rezagos en nuestros días.

A principios de la década del 50, la clase media intelectual denuncia los problemas indígenas ante la opinión pública proponiendo soluciones a la situación social y económica del agro. pese a la reacción del poder económico y político que abanderizaba el acaparamiento de la tierra.

En 1957 se crea el Instituto Nacional de Colonización (INC) con el objeto de ampliar la frontera agrícola habilitando tierras baldías, y se despierta un interés de tipo general a nivel del país por conseguir tierras. Todos, menos los auténticos campesinos, se hacen presentes, empleados públicos, miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional, profesionales, etc., forman colonias y cooperativas para que el Gobierno les adjudique tierras.

Se presentó el fenómeno de ausentismo de las áreas tradicionales de cultivo hacia nuevas áreas, y con ello se crean nuevas formas de precarismo en la tenencia y uso de la tierra.

Hasta el año de 1963, la participación de los auténticos agricultores y campesinos fue muy esporádica en su demanda por el mejoramiento de las condi - ciones del agro.

En 1964, se expide la Ley de Reforma Agraria y Colonización cuyo objetivo primordial fue el corregir los defectos de la estructura agraria, mediante una mejor distribución y utilización de la tierra, a través de medidas de carácter técnico, económico y social, dirigidos a aumentar la productividad y elevar el nivel de vida del trabajador agrícola.

En julio de 1967 la Asamblea Constituyente expide la Ley N° 155 de 11 de julio de 1967, para ampliar el alcance de los beneficios de la Ley de Reforma Agraria. Con la expedición de esta Ley se convierte al Instituto Nacional de Colonización (INC), en Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), para que inicie el proceso de Reforma Agraria y continúe el de Colonización.

B. ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Sólo desde el punto de vista de análisis cuantitativo, estudiado en un período determinado la estructura de la tenencia de la tierra, se puede comprender y sopesar en mejor forma esta problemática.

LA TENENCIA DE LA TIERRA

1. Según las cifras de los Censos Agropecuarios de 1954 y 1974 se observa que el número de explotaciones se incrementó de 344.234 a 516.916, esto es, el 50.16 por ciento, y el total de la tierra destinada al sector agropecuario creció de 5.999,7 a 7.955,2 miles de ha., que representa el 32.59 por ciento (ver cuadro No. 4). Estos incrementos, tanto en número de explotaciones como en superficies, si bien se debió en gran parte a la cobertura de la muestra censal, también incidió en la política de colonización espontánea y dirigida, principalmente desde la sierra a la costa y al oriente, así como el papel que desempeñó el IERAC.

2. Por otro lado, el IERAC, luego de los 20 años de la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización, ha adjudicado tierras y legalizado en reforma agraria un total de 726.165,58 ha. para 78.089 beneficiarios, a un promedio a nivel nacional de 9.30 ha. por beneficiario (cuadro No. 5). La mayor actividad del IERAC ha estado dirigida hacia la sierra ecuatoriana, representando su accionar en un 69.79 por ciento del total de la superficie nacional. Le sigue en importancia la costa con un 30.20 por ciento y el oriente ecuatoriano con apenas 0.10 por ciento. En relación al número de ha. por beneficiario, según el cuadro en referencia, el oriente ocupa el primer lugar con 57.04 ha. por beneficiario, frente a 8.60 ha. por beneficiario en la sierra y 11.39 en la costa.

En lo que respecta a las adjudicaciones de tierras legalizadas en Colonización en el período 1964-1983, se anota que en los 20 años se ha adjudicado

2'165.032,01 ha. que corresponden a 48.488 beneficiarios e igual a 44.65 ha. por beneficiario en promedio, a nivel de toda la república. Del total adjudicado por regiones del país, el 54.49 por ciento es para el oriente, el 23.83 por ciento para la costa, el 20.74 por ciento para la sierra y el 0.94 por ciento para Galápagos. A igual que en las adjudicaciones de tierras para Reforma Agraria; para la Colonización, también es el oriente ecuatoriano el que tiene el promedio más alto de ha. por beneficiario con 57.04, observándose igual tendencia también para la costa y sierra (cuadro No. 6).

3. De los datos censales de 1954 y 1974 se puede observar un descenso de la cantidad de tierra concentrada en las unidades de producción más grandes, aunque el número de explotaciones de más de 500 ha. a menos de 1.000 ha. crece de 664 a 829 en los 20 años analizados.

En las unidades de 1.000 y más ha., en cambio, disminuyen de 705 a 610, en igual período.

En lo atinente a las explotaciones menores de 5 ha., éstas crecen en 36.98 por ciento de 1954 a 1974; y lo que es más importante en los estratos de 20 a 50 ha., y de 50 a 100 ha., que según los técnicos son las unidades más óptimas para una mejor utilización de los recursos económicos, en nuestro medio, crecen en 119.17 y 166.80 por ciento, respectivamente. Esto se debe en gran parte a la colonización de las tierras bajas y a la subdivisión de las grandes propiedades de la sierra mediante ventas y herencias.

4. El tamaño medio de las unidades menores de 5 ha. en 1954 y 1974, disminuyen de 1,72 a 1,55 ha. por explotación. Al respecto vale indicar que aunque es cierto que algunos de estos minifundios fueron una consecuencia directa del proceso de Reforma Agraria, especialmente en la liquidación de formas precarias de tenencia, las herencias y las ventas fueron factores mucho más importantes en la creación de pequeñas propiedades. 7/

5. El agro ecuatoriano a 1974 se caracteriza por una concentración de la tierra: el 66.70 por ciento pertenece a unidades de producción menores de 5 ha. y abarca el 6.73 por ciento de la superficie censada. A diferen -

7/ Emil B Haney, Wava G. Haney, La Transformación de la Estructura Agraria en la Provincia de Chimborazo. Julio, 1984.

cia, las explotaciones mayores de 100 ha. son el 2.12 por ciento del total nacional y contienen el 48.08 por ciento de la superficie, como se observa en el cuadro No. 4.

La situación del agro ecuatoriano a 1954 era casi similar, como se demuestra a continuación: el 73.12 por ciento (6.42 por ciento más que en 1974) eran explotaciones menores de 5 ha. con una superficie equivalente al 7.20 por ciento (0.47 por ciento más que en 1974) del total nacional. En cambio las explotaciones mayores de 100 ha. constituían el 2.07 por ciento (0.05 por ciento menos que en 1974), con una superficie del orden del 64.39 por ciento del total censado y que significa para 1974 una disminución de la superficie concentrada en pocas manos en un porcentaje de 16.31.

Adicionalmente, citaremos textualmente lo que consta en un documento preparado por el IERAC. 8/

Finalmente como conclusión se puede afirmar que en el año 1978 e incluso en 1984, se observa que la estructura defectuosa de la tierra se mantiene en buena parte, las estadísticas denuncian un aumento de minifundios y la sobrevivencia de latifundios. No obstante, las estadísticas no reflejan los cambios regionales provocados por la Reforma Agraria, ni captan el hecho de que en muchos casos los campesinos tienen más de dos minifundios, de otro lado los promedios tampoco dan una idea exacta de la realidad que oculta la Estructura Agraria Ecuatoriana. En todo caso es incuestionable que en la medida en que los mercados agrarios se amplían, el interés por la posesión y dominio de la tierra aumentan, síntomas de este aserto constituyen las presiones sociales que demandan una mejor distribución de la tierra por parte del Estado.

De lo expuesto, en este breve análisis se concluye que esta defectuosa estructura de la tenencia de la tierra, constituye una de las principales causas de la situación crítica socio-económica y política por la que está atravesando la sociedad ecuatoriana y especialmente el sector agropecuario, siendo la constelación latifundio-minifundio el problema fundamental; el primero detenta las mejores tierras y el segundo se asienta en tierras marginales.

El latifundio se caracteriza por la identificación de la gran propiedad, con una inversión relativamente alta de capitales, empleando tecnologías y sis-

8/ IERAC, Seminario Nacional sobre Reforma Agraria. Consecuencias Sociales y Políticas de la Ley de Reforma Agraria, 20 años del Proceso de Reforma Agraria en Ecuador, 1964-1984, pág.7.

temas de producción avanzados, y ejecutando el trabajo mediante el empleo de asalariados, o sea la típica organización del sistema capitalista.

Los minifundios, salvo casos aislados, que surgen por presión demográfica, suelen constituirse en la periferia del latifundio, determinando un conjunto de interrelaciones de dominación y con un alto grado de dependencia técnica y económica.

CAPITULO IV

LA REFORMA AGRARIA

Al enunciar reforma agraria, es indispensable previamente referirse en primer lugar a éntender bien lo que se pretende al hablar de reforma agraria y tomar conciencia clara de los cambios que ella exige.

A. REFORMA AGRARIA INTEGRAL E INTEGRADA

1. ¿QUE ES?

El origen o función principal de la Reforma Agraria es la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra y de la dotación de las denominadas medidas complementarias que coadyuvan a alcanzar los objetivos que plantea la política agraria, entre las que se cuentan: el crédito, la organización campesina y empresarial, la asistencia técnica, la comercialización, etc.

Es conveniente enfatizar en lo que constituye una reforma agraria integral, que comprende los siguientes elementos esenciales:

- Cambio efectivo de las estructuras sociales, especialmente de las relativas a la tenencia de la tierra.
- Desarrollo agrícola que garantice las exigencias de la producción y de la productividad.
- Reconocimiento de los derechos del campesino a la tierra, del crédito, de la asistencia técnica y de un justo precio, así como a su participación efectiva en la planificación y ejecución de las políticas de Reforma Agraria y Desarrollo en ámbito de libertad, a fin de "que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica, el fundamento de su progresivo bienestar social y la garantía de la libertad y dignidad que como ser humano le corresponde".

Es necesario indicar que la Reforma Agraria no es un simple proceso de desarrollo agrícola ni de colonización, ni tampoco basta mirarla como un programa de aumento de producción y productividad a base de evolución técnica o de

conquista de nuevas zonas por la empresa agropecuaria. Es evidente que en su misma esencia supone un cambio de las estructuras sociales y concretamente en las de tenencia de la tierra.

Igualmente, es fundamental considerar el derecho a recibir asistencia técnica, ya que los progresos tecnológicos que permiten obtener altos rendimientos se encuentran en la mayoría de los casos fuera del alcance de los medios escasos del agricultor.

Por otro lado, se debe prestar atención especial a la seguridad de los mercados y al problema del justo precio, no sólo respecto a lo que el agricultor vende, sino también respecto a lo que compra.

De acuerdo a la doctrina aceptada en América, la Reforma Agraria debe ser integral. Esto significa que la solución del problema de tenencia de la tierra debe estar acompañado de la asistencia técnica, económica y social, así como también de sistemas adecuados de comercialización de los productos agropecuarios que aseguren precios justos a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad. 9/

Es evidente pues, que la Reforma Agraria, si quiere ser integral, a de cubrir ciertamente todos los aspectos que la economía y la productividad aconsejan, pero que al mismo tiempo, a de poner como base un efectivo y radical cambio en las estructuras sociales que pueda conducir a una política económica acertada y eficaz para los fines del desarrollo.

Sin embargo, hay algo más que caracteriza a una Reforma Agraria Integral, y es la conciencia de que no basta el progreso técnico, ni bastan los cambios de estructura tanto sociales como económicos. Es necesario que estos cambios se promuevan partiendo de la base de que el hombre es el centro y la razón de ser de esta Reforma Agraria. La dimensión humana es lo que caracteriza la Reforma Agraria Integral.

Por lo tanto, los elementos o pilares básicos sobre los cuales a de insistirse en la acción concreta de una Reforma Agraria Integral son al menos, la tierra, el crédito especial, la asistencia técnica y un precio justo. En a-

9/ Consejo Interamericano Económico y Social, CIES, Declaración de la Tercera Reunión. Lima, Perú. Diciembre 1964.

dición, si se quiere hacer una Reforma Agraria en verdadero beneficio del desarrollo de un país, debe efectuarse en un ámbito de libertad, o sea no basta hacer la Reforma Agraria desde arriba para el campesinado, sino para con y por el campesino mismo. Esta conciencia de sus derechos y también de sus deberes frente a la colectividad de que forma parte y a cuyo bienestar y desarrollo debe colaborar, es quizás lo único que puede garantizar que las Reformas Agrarias mantengan siempre un ritmo irreversible de progreso.

El proceso ecuatoriano fue definido en su inicio como integral y este concepto parecería que anula la diferencia entre la afectación y distribución de la tierra y las medidas complementarias, pero en estricto análisis hay que reconocer que el concepto de diferenciación subsiste. En la medida que el ente ejecutor, en este caso el IERAC, no ha tenido ni tiene la capacidad para dotar de todos los elementos a que hemos hecho referencia, se vio la necesidad de que las otras entidades de desarrollo, vinculadas al sector agropecuario realicen su trabajo específico, por lo cual, se habló de un proceso integrado.

De las medidas complementarias y dotadas por instituciones especializadas, es indudable que la que más presencia ha tenido es la del financiamiento otorgado a través del crédito del Banco Nacional de Fomento.

2. CREAR CONCIENCIA SOBRE EL PROBLEMA AGRARIO

Como se indicó en el primer inciso de este capítulo, no sólo basta contar con conceptos claros de lo que representa una Reforma Agraria, sino también hay que crear una conciencia nacional sobre la problemática agraria, que se entienda que es algo en lo que estamos comprometidos todos los ecuatorianos, en la que conjugan esfuerzos de todos los sectores no sólo económicos y políticos sino administrativos y ejecutivos de los poderes de un Estado, así como los recursos financieros del país.

Cuando se habla en nuestros días de la industrialización, de la integración, se debe y se tiene que entender fundamentalmente que nuestro Ecuador es eminentemente un país agrícola. En consecuencia debe dársele a la Reforma Agraria toda la importancia que ella tiene y muy especialmente a financiamiento y presupuesto, organización administrativa e institucional y organización jurídica.

a. Financiamiento y Presupuesto

Una reforma agraria bien entendida supone costos de significativa importancia. Si no se tiene conciencia de esto, si se comienza a regatear en materia de financiamiento y presupuesto, es porque se desconoce o no se quiere reconocer la trascendencia que tiene, o porque existen intereses ocultos de sectores o grupos humanos de impedir la búsqueda de un bienestar y paz sociales.

La Reforma Agraria es costosa sea cual sea el enfoque que se le de, pero se tiene que pensar igualmente en los réditos resultantes de una ágil y adecuada implementación.

Uno de los objetivos de la política económica en materia de Reforma Agraria es el tratar de que tenga éxito, no sólo porque es un derecho del campesino que la tierra propia constituye para él fuente de estabilidad económica y progreso social, sino porque sólo así se podrá lograr convencer a todos que deben darle lo que ella exige en materia de financiación y presupuesto, por lo que se puede inferir que ni el desarrollo será estable ni la industrialización podrá realizarse sin la base de una verdadera Reforma Agraria, y que en muchos casos, ni los recursos naturales (agua, suelo, bosques) podrán conservarse adecuadamente si no se ejecuta una buena Reforma Agraria.

En este análisis merece tomarse en cuenta lo que implica el problema del costo de la tierra, el costo social y política de la Reforma, la relación costo-beneficio, los componentes del costo y su naturaleza (físico, económico, social y político), los problemas de reordenación del gasto público para sustentarla y respaldarla, entre otros, y no sólo la creación de esa conciencia, sino el estudio, la observación, el análisis profesional que esto implica.

b. Organización Institucional y Administrativa

No se puede atender a la Reforma Agraria en forma efectiva con una Institución que presenta limitaciones en los campos económicos-técnicos.

En el caso ecuatoriano se ha decidido dividir las funciones en diferentes organismos, lo que supone grandes problemas de coordinación, planificación y trabajo conjuntos, por lo que es preciso evaluar los distintos sistemas de organización administrativa, analizando las ventajas de unos y otros; buscar,

proponer y promover cambios o fórmulas institucionales que garanticen esa eficaz acción coordinada que es indispensable, por lo que si queremos ir a fondo, sinceramente en una Reforma Agraria Integral, debemos admitir en la necesidad de realizar profundos cambios institucionales.

c. Organización Jurídica

Las leyes agrarias establecen una serie de disposiciones relativas a la expropiación, a los sistemas de avalúo y justo precio de los predios y muchas otras disposiciones, por lo que es necesario recalcar las garantías que se dan a los hombres que se dedican a la actividad agropecuaria, instrumento indispensable de progreso y de desarrollo en el sector rural.

Esto se hace evidente en nuestro país en que es notorio el déficit de producción, la falta de inversión y de productividad que existe en el sector rural.

Si no se cuenta con principios y normas claras, se presentan inconvenientes para la ejecución masiva y rápida de la Reforma Agraria.

De otro lado, se retardan los procesos de expropiación o se conduce a avalúos judiciales irrealistas que hacen subir el precio de la tierra y en general el costo de la Reforma.

De esto nace la necesidad de fortalecer la magistratura agraria. En el caso del Derecho Agrario los juicios de expropiación y de adjudicación de tierras serían más expeditos y con mayor garantía de justicia si existiese una real magistratura en este aspecto, afianzada en principios jurídicos, respetuosos de las bases fundamentales del derecho, pero principalmente con esa nueva conciencia que es indispensable fortalecerle que permita dar seguridad y garantía al campesino.

Todo lo enunciado en este literal A., indica a las claras la necesidad de definir bien los conceptos de Reforma Agraria Integral y principalmente promover la conciencia de cambio que ella supone, tanto en políticas, como en funcionarios, empleados, técnicos, profesionales, campesinos y pueblo en general.

En síntesis, el origen o función principal de la Reforma Agraria es la mo-

dificación de la estructura de la tenencia de la tierra, y de las denominadas medidas complementarias, que no son opcionales sino obligatorias el proporcionarlas, coadyuvan a alcanzar los objetivos que plantea la política agraria, entre las que se cuentan el crédito, la organización campesina y empresarial, la asistencia técnica, la comercialización, etc.

Entre las condiciones necesarias para que la norma jurídica esté adaptada al objetivo fijado se pueden mencionar, principalmente, las siguientes:

- Adaptación a las condiciones económicas y sociales del país y a los medios técnicos existentes.
- Adaptación de la norma jurídica a las condiciones locales variadas que pueden presentarse en regiones o zonas diferentes.
- Adaptación de la norma jurídica al dinamismo de la situación agrícola.
- Medios apropiados y suficientes para poner en práctica las disposiciones legales y reglamentarias.
- Perfecta correspondencia entre los diferentes textos legales (leyes, reglamentos, etc.), que se refieren a una misma cuestión y entre las diferentes partes de un mismo texto, evitando contradicciones entre ellos.
- Carácter especializado de los textos legales relativos a las estructuras agrarias.
- Uniformización del vocabulario jurídico.

B. PRINCIPALES OBSTACULOS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

El proceso de Reforma Agraria que es eminentemente de cambio estructural, también es de carácter político, por lo mismo variable y manejado de acuerdo a factores coyunturales. En todo caso, parece indispensable hacer un recuento de los problemas de índole político, administrativo, económico, financiero y de planificación para situar mejor al proceso y conocer el por qué de sus realizaciones y sus limitaciones.

1. INDECISION POLITICA

Durante los 20 años de ejecución de la Reforma Agraria en el Ecuador se ha detectado una muy grave indecisión política de parte de los gobiernos, la misma que se manifiesta a través de la falta de planificación y disponibilidad de recursos técnicos, económicos y administrativos, en favor de esta

acción reformadora. Otro síntoma de indecisión política es la constante modificación de la legislación agraria, especialmente en materia de afectaciones de tierras incultas; se han aprobado igualmente leyes contradictorias, se implementaron reglamentaciones inconvenientes al interés del campesinado y, desde luego no se ha velado porque su aplicación sea "masiva, rápida, drástica" en aras de que la tierra cumpla la función social prevista en la Constitución Política del Estado.

2. DEFECTOS DE LA PLANIFICACION

Ha existido y existe también limitación en la planificación de la Reforma Agraria, lo que sin duda constituye una traba en perjuicio del proceso. No obstante, se puede afirmar que en los últimos años se ha procurado que las afecciones se realicen en forma planificada y concentrando todos los esfuerzos humanos, técnicos y financieros, por lo mismo el IERAC presentó un proyecto de nuevas zonas de intervención prioritaria y es partidario de que se reforme el Reglamento de aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en consideración a que los Arts. 12 y 13 del Reglamento en mucho paralizan los trámites de afectación.

3. INCONVENIENTES DE TIPO ADMINISTRATIVO

La falta de estabilidad de los Ministros de Agricultura y Ganadería y de los Directores Ejecutivos del IERAC, en sus cargos, han dado como resultado una falta de continuidad y coherencia en las políticas agropecuarias y de Reforma Agraria en particular, y porqué no decirlo también, en algunos casos, la falta de conocimientos e intereses personales de los ejecutivos de turno.

Cambios reiterados del personal técnico han incidido en el deterioro administrativo. Ha faltado por lo mismo uniformidad en la aplicación de las leyes, porque no se han unificado criterios en esta materia. La dependencia del IERAC de otros organismos que tienen la responsabilidad de la conducción política y económica, han limitado la eficacia de su trabajo. De allí, la necesidad de que al Instituto se le de mayor fuerza política y autonomía administrativa y financiera.

4. DIFICULTADES ECONOMICO-FINANCIERAS

En los 20 años de la Reforma Agraria realizados en el Ecuador, el Ins

tituto ejecutor no ha contado con un financiamiento suficiente para emprender una agresiva política de afectaciones, e incluso para mejorar en algo los salarios y sueldos de sus trabajadores y empleados, los mismos que reciben las remuneraciones más bajas dentro del sector público. Los presupuestos con los que ha contado el IERAC en las dos décadas de vida son los siguientes:

A Ñ O	MILLONES DE SUCRES	
	CANTIDAD PRESUPUESTADA	CANTIDAD RECIBIDA
1964	138,1	56,3
1965	252,2	117,9
1966	108,1	81,6
1967	116,4	102,6
1968	170,4	80,7
1969	170,4	102,3
1970	148,9	67,7
1971	515,8	216,4
1972	342,0	179,1
1973	392,1	213,9
1974	543,0	197,8
1975	742,0	376,6
1976	727,0	346,5
1977	486,6	419,6
1978	486,4	359,8
1980	392,2	386,9
1981	742,6	453,6
1982	736,3	487,7
1983	925,2	693,1
1984	983,4	486,0

Como se ve en la tabla precedente, el IERAC nunca recibió la cantidad presupuestada, muy por el contrario, en algunos años recibió menos del 50% de la cantidad presupuestada, lo que ha motivado que no cumpla los programas de expropiaciones. Esta forma de actuar del Gobierno Central frente al IERAC ha sido, sin lugar a dudas, la manera más contundente de no apoyar el proceso, dejándolo vegetar.

C. LEY DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION 1964

La Junta Militar, promulgó el primer Decreto de reforma agraria el 11 de julio de 1964, y para su aplicación se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.

Los objetivos fundamentales tendieron a lograr una más justa distribución y utilización de la tierra, a aumentar la producción y productividad, a eliminar el precarismo y a mejorar el nivel de vida de los campesinos en general.

Las principales disposiciones de la Ley de 1964 son las siguientes:

- Se liquida los huasipungos y demás formas precarias de tenencia de la tierra.
- Se limita el hectáreaje de propiedad de la tierra para la costa y sierra en 3.500 y 1.800 ha., respectivamente.
- Se pretende la integración del minifundio.
- Se extingue el derecho de dominio del propietario, sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria que se hubieren mantenido inexploradas por más de ocho años consecutivos, las mismas que pasarán a ser propiedad del IERAC.

Se establece otras causales para la expropiación de tierras, entre las cuales citaremos las principales:

- Permanencia de tierras ociosas.
- Tierras sujetas a gran presión demográfica.
- Tierras explotadas que afectan las leyes que regulan el trabajo agrícola.
- Tierras explotadas por sembradores y finqueros.

Según Emil B. Haney y Wana G. Haney 10/, se señala que:

10/ Emil B., Wana G. Haney, La Transformación de la Estructura Agraria en la Provincia de Chimborazo. Julio 1984, pág. 21.

..., las actividades de la reforma agraria inicial se centraron en la abolición de los huasipungos y la creación de cooperativas campesinas en tierras de la Asistencia Pública de la Sierra. Durante los primeros 8 años el Programa de Reforma Agraria, más del 90 por ciento de los beneficiarios y casi el 80 por ciento de la tierra afectada por acciones de reforma (excluyendo la colonización) se situaron en la Sierra. La cantidad media de tierra recibida por los beneficiarios de la Sierra durante este período fue inferior a 5 has.

D. LEY DE ABOLICION DEL TRABAJO PRECARIO EN LA AGRICULTURA

En septiembre de 1970 se sanciona el Decreto No. 373 denominado Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura.

La Ley tendía a resolver los profundos conflictos en curso, particularmente en las zonas arroceras donde los propietarios de haciendas trataban de prevenir la pérdida de sus propiedades desalojando a los sembradores, que por muchos años venían arrendando sus tierras, y que de acuerdo a la Ley habían solicitado la expropiación, previa a la constitución de las cooperativas. Los procesos más agudos se desarrollaban en las provincias de Loja y Guayas.

La compra de estas unidades obedecía a una estrategia estatal tendiente a indemnizar a los terratenientes frente a las situaciones de hecho, dadas por las invasiones de los arrimados lojanos a las haciendas.

En una charla sobre el proceso de reforma agraria en el Ecuador dictada en el IAEN en 1974 11/, se presenta muy claramente el contenido de esta Ley y que dice:

Se define como precarista al trabajador agrícola que explota tierras que no son de su propiedad, pagando por su uso en dinero, productos o servicios. A los precaristas les asiste el derecho a solicitar la expropiación de las parcelas que ocupan y a pedir la ampliación de las mismas hasta los límites establecidos en esta Ley, si es que las disponibilidades de tierras así lo permiten, se les concede además el derecho de no ser desalojados de sus tierras hasta que no se hubieren probado que no tienen la calidad de tales, por la expropiación se obliga al precarista a pagar el valor de las tierras expropiadas en base al avalúo catastral realizado por la

11/ IERAC, Misión del IERAC. Julio 1974, pág. 8.

ONAC, el que en la mayoría de los casos ha sido superior al catastral. Se determina que constituyen delito todas las formas de servidumbre y explotación que aún subsisten en las relaciones económicas y sociales del agro, tal el caso de las prestaciones personales gratuitas, las huasicamías, los cuentayasgos, las yanapas, las servicias, las ayudas, las faenas, los censos, el huasipungo, el peaje, el pago en fichas o en vales, los diesmos y primicias, etc.

E. LEY DECRETO 1.001

Tiende a consolidar la abolición de la tenencia precaria, Decreto de Ley que fue dictado en diciembre de 1970. Está destinado específicamente a abolir el procarismo en las tierras destinadas al cultivo de arroz, de ahí que en sus consideraciones se decía que es necesario atender de preferencia y con la máxima agilidad a la liquidación de esta forma de precarismo, con el propósito de incrementar la producción de la gramínea, base de la alimentación nacional.

El Decreto establece un procedimiento ágil y sencillo proveyendo sanciones a aquellos propietarios que se opusieron a su aplicación, asimismo se estipula que se incorporan a la producción arrocera las tierras sujetas a reversión.

Este Decreto se lo conceptúa de capital importancia en el proceso de Reforma Agraria principalmente en las provincias de Guayas, Los Ríos y Manabí.

F. LEY DE REFORMA AGRARIA 1973

La Ley de Reforma Agraria dictada mediante Decreto Supremo No. 1172 de 9 de octubre de 1973, sustituyó a toda la legislación anterior sobre reforma agraria.

La nueva Ley abría las puertas a una mayor participación pública y privada en el desarrollo de la infraestructura rural y la modernización de la agricultura. Preveía la abolición, de una vez por todas, de las formas semi-feudales de trabajo, su fuerza residía en aumentar la tierra de cultivo y la producción de la tierra agrícola existente, mediante la aplicación de tecnología moderna.

La Ley de 1973 estipulaba el establecimiento de "regiones de propiedad y

zonas de intervención que permitieran al Estado concentrar los recursos necesarios para transformar completamente la estructura agraria".

Igualmente la Ley de 1973 puso punto final al tema de los límites de tamaño de las propiedades, asegurando a los terratenientes que se respetaría la propiedad privada en la medida en que se trabajara la tierra adecuadamente. El significado de esta medida en la práctica fue que el Estado iba a certificar que los terratenientes estaban respetando la "función social de la propiedad" siempre que el 80 por ciento de la tierra estuviere cultivada, incluidas las partes de los pastos y los bosques mejorados. De esta forma, la nueva Ley sólo amenazaba a aquellos terratenientes que eran incapaces o estaban poco dispuestos a realizar inversiones, por mínimas que fueran, o cuyas tierras las trabajaban arrendatarios en flagrante violación de la definición en la Ley como "la función social de la propiedad". En la práctica, sin embargo, muchos de los terratenientes que violaban la Ley nunca fueron penalizados, debido a que lograron hacer tratos ventajosos, directamente con los campesinos o el IERAC, por lo que vendieron su tierra por atractivas sumas de dinero.

A pesar de las debilidades de la Ley de 1973, los datos muestran una aceleración de las actividades de reforma agraria y de colonización durante los gobiernos militares, dando una especial atención al aumento de la colonización en el Oriente.

G. LEY DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRARIO

La promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario en marzo de 1979, pretende incrementar la producción y la productividad agropecuaria, tiende al mismo tiempo a una mejor distribución del ingreso nacional, incorporar efectivamente la población campesina al proceso de desarrollo nacional, establecer estímulos y medidas de protección para las actividades productivas que utilicen racionalmente los recursos disponibles, y lograr un desarrollo equilibrado de la economía nacional. En la práctica lo que se busca es la modernización de los predios agrícolas grandes y proteger la integridad de los predios rústicos, sin considerar el estado de explotación.

Entre los factores positivos de la Ley, se pueden citar que ésta protege la integridad de los predios rústicos, previniendo los delitos de invasión, se

beneficia a los empresarios en la importación de maquinaria y mercaderías de uso agropecuario.

Entre los factores negativos, diremos en primer lugar que protege la integridad de los Predios Rústicos "cualquiera que sea el estado de explotación de los mismos", convirtiendo al IERAC en un organismo de denuncias, lo que está en franca contradicción con lo que dispone la Carta Política del Estado 12/, cuando dice que se respetará la propiedad privada cuando ésta cumple con su función social.

Por otro lado la Ley está orientada hacia la modernización de los predios a grícolas grandes.

12/ Carta Política del Estado, 1984.

CAPITULO V

LAS UNIDADES ASOCIATIVAS CAMPESINAS

IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS 13/

Entre los métodos para la aplicación de la Reforma Agraria, la organización campesina es el más factible para la incorporación de los beneficiarios al proceso productivo, con posibilidades reales de mejoramiento.

La importancia de la organización campesina en unidades asociativas de producción comunitaria, radica en los siguientes aspectos:

- Predomina el trabajo comunitario.
- El capital que se acumula es de los socios y la tierra de su condominio.
- La redistribución es al trabajo.
- La redistribución de la utilidad está de acuerdo con el esfuerzo de cada uno.
- La administración está íntegramente en manos de campesinos.
- El tamaño de la empresa puede variar según el suelo, número de socios, capacidad, riego y obras de infraestructura, facilidades de comercialización, y otros aspectos del desarrollo educativo del grupo campesino.
- Aprovecha las ventajas de tamaño de economía de escala, lo que supone mayor eficiencia en el trabajo.
- Facilita el trabajo técnico que puede planificarse mejor, atendiendo el uso adecuado y conservación de recursos naturales.
- Facilita la prestación de servicios, en lo administrativo, asistencia técnica, crédito, etc.
- En lo político, la participación y compromiso relacionados con las instituciones del gobierno local, regional y nacionales, prevé facilidad para concientización del grupo, por su sentimiento de clase se cohesionan y, en el proceso de toma de decisión, hace que madure la personalidad y se cree un medio de análisis más crítico, de su situación socio-económica.

13/ IERAC, Cooperativas Agropecuarias de Tipo Comunitario en Tres Provincias del Ecuador. Quito-Ecuador, 1978.

A. UNIDADES ASOCIATIVAS CAMPESINAS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA.

1. COOPERATIVAS

La Ley de Cooperativas, expedida mediante Decreto Supremo No. 1031, de fine en su Art. 1º a las cooperativas como: "Sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectividad, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros".

Según la actividad que desarrollen las cooperativas pertenecen a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, crédito y servicios.

Las cooperativas constan de los siguientes órganos administrativos:

- Asamblea General
- Consejo de Administración
- Consejo de Vigilancia
- Gerencia, y
- Comisiones especiales

En la práctica el tipo de organización de comité es un freno a la acción empresarial, especialmente en aquellas cooperativas ubicadas en el lado de la oferta, mientras no exista capacitación y asistencia técnica oportuna, por cuanto exige destreza empresarial para una ágil y solvente toma de decisiones.

El cooperativismo del lado de la demanda, como las cooperativas de ahorro y crédito es el que ha tenido mayor cumplimiento de sus objetivos.

El cooperativismo agropecuario, que es el más significativo en el país, no ha podido consolidarse, pues el tener que afrontar problemas como los de producción, abastecimiento de insumos y comercialización, en una transición absoluta de trabajador a propietario, no ha constituido un medio propicio para su desarrollo.

Las estadísticas de las organizaciones campesinas, beneficiarias del proceso de reforma agraria y colonización, por tipo de organización y por provincias son:

PROVINCIAS	COOPERATIVAS	PRECOOPERATIVAS	TOTAL
Carchi	55	3	58
Imbabura	38	2	40
Pichincha	201	39	240
Cotopaxi	35	3	38
Tungurahua	14	3	17
Bolívar	9	1	10
Chimborazo	30	6	36
Cañar	31	6	37
Azuay	19	2	21
Loja	<u>29</u>	<u>4</u>	<u>33</u>
TOTAL SIERRA	461	69	530
Esmeraldas	24	5	29
Manabí	25	10	35
Los Ríos	130	29	159
Guayas	348	34	382
El Oro	<u>44</u>	<u>8</u>	<u>52</u>
TOTAL COSTA	571	86	657
Napo	13	5	18
Pastaza	1		1
Morona Santiago	41	6	47
Zamora Chinchipe	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>5</u>
TOTAL ORIENTE	58	13	71
Galápagos	<u>4</u>	<u>—</u>	<u>4</u>
TOTAL NACIONAL	1.094	168	1.262

FUENTE: IERAC, Departamento de Promoción y Organización Campesina. Registro de Organizaciones Campesinas, Quito. Agosto 1978.

A esto se suma , la política de parcelación que en 1964 se inició y la adjudicación individual de tierras, dándose el caso que cuando la adjudicación se hacía en forma comunal, los cooperados de hecho se asignaban los lotes individuales.

No hay que desconocer que las cooperativas hubieran dado todo el éxito que se esperaba, pero a más de los puntos expuestos, atentaron otros como la promoción misma, la falta de continuidad en el trabajo y el apoyo complementario de las otras medidas que toda empresa requiere, y más aún si es una cooperativa campesina como son, la capacitación agropecuaria, el crédito, la comercialización, etc.

2. COMUNAS

La Ley de Organización y Regiones de las Comunas en el Art. 1 del título I, la define así:

"Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que exista en la actualidad o que se estableciere en el futuro, y que sea conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad o cualquiera otra designación, llevará el nombre de 'Comuna', a más del nombre con el que haya existido o se fundare".

Pero cabe destacar que la conceptualización general, tradicional se sustenta en la propiedad territorial que se administra a través de un Cabildo.

El Cabildo es el órgano oficial y representativo de la comuna. Es nombrado por los habitantes que consten en el registro y se compone de cinco miembros, quienes ejercen las funciones de Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Síndico y Secretario. La jurisdicción y competencia respecto a las comunas corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Las comunas son las organizaciones más representativas de las asociaciones rurales, porque son originarias del país y han perdurado a través de los años.

En el cuadro No. 7 consta en detalle las organizaciones campesinas beneficiarias del proceso de Reforma Agraria y Colonización, por tipo de organización, según provincias y cantones.

El total de cooperativas no agropecuarias en el Ecuador hasta 1970 se distribuía así:

De crédito	323
De consumo y vivienda	306
De servicios	258
Pesqueras, artesanales industriales y de construcción	67
T O T A L :	<u>954</u> =====

Los agropecuarios representan más del 50% de las organizaciones cooperativas.

El movimiento cooperativo también cuenta con organismos de segundo y tercer grado, que tampoco han logrado cumplir con sus finalidades, muchas uniones de cooperativas han desaparecido y tan solo la asociación denominada "Central de Servicios del Carchi" continúa prestando un significativo servicio.

Las cooperativas fueron acogidas dentro de la Ley de Reforma Agraria como la unidad óptima para desarrollar el proceso de la Reforma Agraria, tanto en el aspecto social como en el aspecto empresarial. Seguramente, se debió al éxito alcanzado en otros países, a la difusión que sobre cooperativas hacían organismos internacionales como la OEA, FAO, etc., a la cantidad de publicaciones, manuales y materiales, que se difundían al respecto y, por qué no decirlo, por la innegable bondad de la doctrina cooperativa.

Lo malo estuvo en que no se miró a las organizaciones campesinas tradicionales como la comuna, para apuntalar su desarrollo en los aspectos que el proceso de la Reforma Agraria requería y, más bien, se legisló en el sentido de que las comunas debían ser sustituidas por cooperativas.

Más aún, las cooperativas fueron promocionadas ante los campesinos como una forma de obtener tierras, y esa fue la idea fundamental que los campesinos se formaron sobre las mismas, por lo cual las cooperativas una vez que obtenían la tierra, los campesinos desaparecían.

COMUNAS LEGALMENTE ORGANIZADAS
(1967-1973)

<u>P R O V I N C I A S</u>	<u>No. DE COMUNAS</u>
Carchi	83
Imbabura	151
Pichincha	148
Cotopaxi	214
Tungurahua	148
Chimborazo	331
Bolívar	17
Cañar	72
Azuay	26
Loja	<u>92</u>
TOTAL SIERRA	1.282
Esmeraldas	19
Manabí	130
Los Ríos	7
Guayas	78
El Oro	<u>80</u>
TOTAL COSTA	314
Napo	2
Pastaza	3
Morona Santiago	3
Zamora Chinchipe	<u> </u>
TOTAL ORIENTE	<u>8</u>
TOTAL NACIONAL	<u>1.604</u> =====

FUENTE: MTBS.

ELABORACION: INEDES

Las comunas por su tradicionalidad y objetivos concretos y prácticos cumplen

con mayor seriedad sus finalidades y funcionan en lo cuantitativo y cualitativo, superando a todos los otros tipos de organización. Sus conquistas serían mayores en tanto no se trate de reemplazarlas por otras formas exóticas de organización, o elaboradas por legisladores sin más argumento que la de idear un tipo de asociación reivindicadora de las clases.

La estrategia deberá ser apuntalar en lo técnico, administrativo y financiero a las comunas, especialmente para programas de Reforma Agraria y Colonización, y todo lo que sea desarrollo rural, en general. Osvaldo Barsky en su libro "La Reforma Agraria" destacó que es evidente que, la presencia de comunidades es un hecho de relieve en la Sierra ecuatoriana. 14/

Las características principales de las primeras comunidades constituían su carácter étnico particular de cada comunidad, la propiedad colectiva de las tierras y la peculiar forma organizacional social, basado en la reciprocidad y complementariedad del uso del factor trabajo en forma colectiva. Esta organización social tuvo expresión jurídica recién en 1937, con la expedición de dos leyes: la "Ley de Organización y Régimen de las Comunas" y el "Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas".

La Ley de Organización y Régimen de las Comunas, es un complemento a la Ley de División Territorial de la República, siendo su objetivo el ordenamiento territorial de los niveles locales de decisión, refiriéndose a los centros poblados que no tengan categorías de parroquias, comunidades o parcialidades, y es a partir de esta Ley que todos los niveles de población pasan a recibir el nombre de comunas, las mismas que pasan a depender del Ministerio de Bienestar Social, debiendo tener por lo menos 50 habitantes con residencia habitual, siendo el órgano representativo de las comunas, los Cabildos integrados por cinco miembros.

Barsky dice:

Lo importante a retener es que las comunas, en la concepción de la ley, no son por definición ni indígenas, ni suponen un control

14/ Osvaldo Barsky, La Reforma Agraria Ecuatoriana. Corporación Editora Nacional. FLACSO. Quito, 1984.

colectivo de la tierra. De ahí que a lo largo de todo el país, se han ido configurando comunas por razones administrativas, dentro de las cuales hay diversos tipos sociales y formas organizativas que se corresponden con las unidades organizadas.

Ahora bien, el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas reconoce la existencia de comunidades campesinas organizadas previamente a su dictado, las cuales tienen derecho a recibir protección estatal, y por otro lado, se señala que las comunidades que hayan adquirido personería jurídica con la Ley de Organización y Régimen de las Comunas deberán sujetarse a las normas del Estatuto. Es decir, que la comunidad campesina sólo puede adquirir y ser conocida a través de una legislación más amplia que incluye otras formas asociativas. De ahí es que existe confusión entre comunidades y comunas.

Vale indicar también, que el objetivo del Estatuto era velar por las comunidades y sus bienes, siendo el ámbito jurisdiccional único de conflictos y controversias el Ministerio de Bienestar Social.

También se señala por otra parte, que el Poder Público adoptará las medidas necesarias para transformar a las comunidades en cooperativas de producción, una vez de lo cual, las comunidades se regirán por el Estatuto Jurídico General de las cooperativas en todo cuanto no se oponga a esta Ley.

O sea, se trata de ubicar a las comunidades como una situación de hecho de origen histórico, pero que debe ser superado por una forma social más moderna, la cooperativa.

Con la expedición de estas leyes de 1937, algunas comunidades indígenas, ca-seríos, anejos, etc., buscaron su reconocimiento jurídico para dirimir diversos conflictos.

Es imperativo destacar la labor de la Misión Andina en el Ecuador que estuvo dirigida fundamentalmente a los campesinos indígenas de la sierra ecuatoriana, en aquellas comunidades extremadamente aisladas y con más altos niveles de pobreza. A 1969 se había comprendido alrededor del 6% de la población rural de la sierra.

Su accionar estaba dirigido principalmente a coadyuvar y desarrollar los siguientes aspectos:

- Mejorar la disponibilidad de alimentos.
- Mejorar las condiciones de vida.
- Enseñanza de oficios a hombres y mujeres, y
- Formación de líderes campesinos, mediante cursos de capacitación , en función de elevar el nivel de organización de los campesinos.

La periodista Lilo Linke en sus varios artículos publicados en el diario "El Comercio" en 1960 y 1961, expresa con claridad la situación campesina abordada por los técnicos de la Misión Andina y de sus acciones, de lo que se desprende:

- La falta de medios o recursos económicos, baja capacidad agropecuaria de la población, falta de vías de comunicación, tierras áridas y erosionadas, y su aislamiento derivado de su ubicación.
- Elevado número del tipo de actividades desarrolladas, en términos de acciones directas.
- Esfuerzos encaminados a mejorar las organizaciones campesinas a través de los derechos consignados en la Ley de Comunas de 1937, rompiendo la dependencia de los tenientes políticos y eligiendo sus autoridades, o sea, los Cabildos.

La acción desarrollada por la Misión Andina, puede sintetizarse en tres aspectos:

- En función de los objetivos de desarrollo, esperados por las fuentes financieras norteamericanas.
- Combatir la pobreza rural, tanto en términos de producción agropecuaria como del nivel de vida de los habitantes, y
- En la conciencia y grado de organización de los campesinos, con sus particulares condiciones de las comunidades indígenas más aisladas de la sierra ecuatoriana en la década de 1950 y 1960.

De todos modos, en el Ecuador la Misión Andina encauzó los primeros esfuer

zos a beneficiar a comunidades indígenas aisladas, en algunas de las cuales se apreciaba la acción de abogados de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), organización creada hacia mediados de la década del 40.

Si bien los planteamientos impulsados por esta organización no iban más allá de reivindicaciones que no afectaban la globalidad de la situación agraria, ello no dejaba de preocupar a las autoridades gubernamentales.

Sintetizando esta parte, podríamos concluir que la Misión Andina, contribuyó en ciertas zonas de la serranía a romper el aislamiento de los grupos indígenas, mejoró los niveles de organización y promovió a líderes que jugarían un papel importante o principal en las movilizaciones campesinas a partir de las Leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, que afectarían a los sectores más atrasados de los terratenientes, ocupando de hecho y luego de derecho un conjunto de haciendas ubicadas fundamentalmente, en la zona centro-sur de la Sierra.

3. ORGANIZACIONES CAMPESINAS PROVISIONALES DE REFORMA AGRARIA (OCPRA)

La OCPRA se forma por mandato de los Arts. 71 al 82 del Capítulo II de la Ley de Reforma Agraria y Colonización. Codificada 1979.

La Organización Campesina Provisional de Reforma Agraria es la sociedad de personas que se forma con el auspicio del Estado en aquellos predios que siendo patrimonio del IERAC, no hubiera una organización campesina apta para ser adjudicada y cuya finalidad es la de capacitar a los beneficiarios de la Reforma Agraria en la gestión empresarial agropecuaria, para garantizar una eficiente utilización de los factores de la producción.

A las OCPRA, al igual que las cooperativas agropecuarias se las debe considerar como organizaciones emergentes del proceso de la Reforma Agraria.

La OCPRA se administra a través de un directorio constituido por cinco representantes, que son elegidos de entre sus miembros y el representante legal es elegido por el Directorio.

La OCPRA presenta ventajas para la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, como son las de permitir un período de capacitación para los campesinos y establecer la calidad real de campesinos.

El principal problema radica en que es una organización transitoria que se obliga a transformarse en otra, como las cooperativas o comunas, sin considerar la capacidad y solvencia que pudo haber adquirido por el mismo hecho de ser una OCPRA.

De ahí que se ha sugerido que se legisle la creación de las Organizaciones Campesinas Adjudicatarias de Tierras (OCATS), que actualmente son organizaciones experimentales de carácter integral basadas en la autogestión y en la asociación afín a una gestión empresarial agrícola, que se sustenta en la misma OCPRA.

Quando se dictó la Ley de Reforma Agraria en vigencia, el Legislador consideró que era necesario normar la conformación de las organizaciones campesinas provisionales de Reforma Agraria, en aquellos predios en los que no hubiere una entidad campesina con suficiente solvencia para que sea la adjudicataria de la tierra, o para que sirviera de base a la conformación de organizaciones mejor estructuradas como serían las empresas, las cooperativas o las asociaciones, según dispone en el Art. 69 de la Ley de Reforma Agraria Codificada en 1979, propendiendo a su conformación.

La premisa para la organización campesina según la Ley de Reforma Agraria es la de que sólo los campesinos asociados pueden utilizar eficientemente los factores de la producción.

Además la Ley de disponer la conformación de las Organizaciones Campesinas Provisionales de Reforma Agraria, OCPRA, especifica quienes deberían ser miembros de las mismas, así: los exprocaristas de un medio afectado, miembros de comunidades o comunidades campesinas y trabajadores agrícolas; y además, especifica las funciones que corresponden a este tipo de unidades social campesina.

A las Organizaciones Campesinas Provisionales de Reforma Agraria, les corresponde administrar las tierras entregadas por el IERAC, adecuar la actividad de sus miembros a la estructura y funcionamiento de la entidad permanente, en la que, con posterioridad, se agruparán en forma definitiva, para la consecución de sus fines y para recibir las tierras a que tengan derecho; participar en el desarrollo rural, capacitar a sus miembros para la utilización de técnicas eficientes de producción; promover entre los socios la ex-

plotación comunitaria de la tierra; estimular el ahorro y la inversión en los socios campesinos; e impulsar la formación de organizaciones adjudicatarias futuras.

La disposición sobre la preferencia o prioridad que tendrán los beneficiarios para la conformación de las OCPRA, que está contenida en el Art. 74 de la Ley Codificada, es importante porque permite establecer el derecho mayor y menor de los mismos, así por ejemplo: los expropiados del predio afectado deben ser los primeros en ser calificados como miembros de la OCPRA, y si el predio permite el asentamiento de un mayor número de familias se señala que en segundo término deberían tener derecho los miembros de comunidades y comunas campesinas aledañas; los trabajadores agrícolas que laboren y residan habitualmente en las tierras objeto de afectación, etc.

Es necesario señalar que la Ley de Reforma Agraria, especifica también los requisitos que deben cumplir los campesinos calificados; los aspectos que debe contener el acta constitutiva de las OCPRA; la forma cómo debe estar constituido el Directorio.

Para el efecto, debía expedirse un reglamento del funcionamiento, derechos y obligaciones de la organización campesina provisional.

Las OCPRA podían dejar de ser tales cuando el MAG o el IERAC consideraban que los campesinos integrantes de las mismas podían estar aptos para ser adjudicatarios de las tierras y podían organizarse en una entidad de cualquier tipo con personería jurídica.

Pese a todo lo expuesto, a pesar de todo lo legislado, las OCPRA no llegaron a funcionar; el IERAC hizo uno o dos intentos como experimento o modelo, pero la acción no se consolidó. No se llegó a dictar el referido reglamento y por tanto no había la norma para la elaboración de los Estatutos que debían regir en las OCPRA.

La no operabilidad de estas unidades, a mi modo de ver, más allá de lo que podría pensarse en el incumplimiento de la Ley, está en que se relacionaba con aspectos estructurales y competía con formas de organizaciones tradicionales como las comunas y con otras que, siendo exóticas como las cooperativas, a través de los años ya habían sido aceptadas por el campesinado.

En definitiva, constituía un paso innecesario entre la acción preliminar del IERAC y la Organización campesina definitiva, pues de lo que acabamos de estudiar cuando los campesinos integrantes demostraban aptitudes dentro de la OCPRA, esta organización debía finiquitar su operación y transformarse en otra.

4. ORGANISMOS DE SEGUNDO GRADO (UNIONES Y ASOCIACIONES CAMPESINAS)

Como innovación a los principios de ROCHDALE* para el cooperativismo, la Alianza Cooperativa Internacional adicionó el de la integración y expansión cooperativa, bajo el fundamento de que las cooperativas no deben permanecer aisladas, sino que deben organizarse unas con otras.

Nuestra Ley de Cooperativas prevé la organización horizontal y vertical de las cooperativas. Horizontalmente las cooperativas se pueden estructurarse en uniones de cooperativas, que son aquellas integradas por cooperativas de una misma clase o línea, por ejemplo: la Unión de Cooperativas Arroceras o la Unión de Cooperativas Cafetaleras; y en asociaciones que se integran con las cooperativas de distinta clase o línea, como ejemplo tenemos, la Central de Cooperativas del Carchi que es una asociación formada por cooperativas particulares agrícolas de una misma clase o línea, a nivel nacional forman la federación de cooperativas, y todas las federaciones asociadas deben formar la confederación nacional de cooperativas.

Bajo este esquema en el país se han ensayado en mayor número la conformación de uniones de cooperativas y federaciones de cooperativas.

La vinculación inicial del proceso de Reforma Agraria está con las cooperativas agropecuarias de base, a las que ha existido en su etapa de organización, en el proceso de adjudicación y en los trabajos de experimentación cooperativa, pero ha descuidado asistir a las etapas a constituirse en empresa en plena operación.

B. UNIDADES ASOCIATIVAS CAMPESINAS ESPONTANEAS

1. FEDERACION SHUAR

* Pueblo de Inglaterra donde nació la primera Cooperativa

La Federación Shuar es un organismo de promoción humana y desarrollo comunitario integral de sus socios, es decir de todos los que reconocen pertenecientes al grupo shuar. 15/

Los Estatutos aclaran sus fines:

a. Dirigir los esfuerzos de las Asociaciones de Centros Shuar mediante una labor de conjunto orientada a la superación social, económica y moral de sus integrantes.

b. Planear y encauzar proyectos de vivienda y colonización, colaborando con los organismos del Estado encargados de estas ramas.

Cuando unas familias shuar que viven en un mismo lugar reconocen un anhelo de superación, hacen solicitud escrita al Directorio federal, y al ser aceptada ésta, se constituyen en "Centro shuar", el mismo que se registrará con idoneos estatutos y podrá conseguir personería jurídica frente al Estado. Un Consejo Directivo, presidido por el Síndico, dirige el Centro.

Los Centros Shuar más cercanos entre sí se reúnen en Asociaciones, cada una con su Directiva y sus estatutos. Cada Asociación tiene su Presidente y celebra reuniones mensuales.

La Federación es la unión de todas las Asociaciones de Centros shuar. En agosto de 1976 consta de 13 asociaciones y éstas reúnen a 139 Centros shuar (118 legalmente federados, 80 con personería jurídica), sobre todo en tres provincias: Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza; el Centro Patul, en Cañar, reúne a shuar emergidos hace unos decenios.

En otras palabras, la Federación Shuar es una agrupación socio-económica y socio-política que abarca asociaciones de centros y centros shuar directamente. Los centros shuar son organizaciones socio-políticas, dentro de las cuales se fomenta la formación de cooperativas de producción agropecuaria.

La Federación cuenta con aproximadamente 40.000 afiliados a 1984. Se rige por la Asamblea General, la misma que elige al Directorio, el mismo que es

15/ Federación de Centros Shuar, Solución Original a un Problema Actual, Recopilación a cargo del Directorio de la Federación Shuar. Sucúa-Ecuador. 1976.

tá conformado por el Presidente, un Vicepresidente y seis vocales. Los miembros del Directorio a su vez dirigen las seis comisiones.

Sus ejecutorias son relevantes de la tradición, costumbres, cultura y sociedad Shuar en general, y está paulatinamente concientizando a la población Shuar para que unidos puedan superar sus problemas y hacer un frente común de demanda al Gobierno Central por atención a sus intereses.

La Federación Shuar cuenta con varias dependencias que norman su accionar político-administrativo, entre ellas citaremos las más importantes:

- Registro Civil
- Equipo topográfico
- Departamento agropecuario
- Infraestructura
- Construcciones escolares
- Construcciones y servicios varios (tercenas, mercados de carne, transporte, almacenes, etc.)
- Servicios de Becas para estudiantes
- Juventud Shuar (Organismo de educación juvenil)
- Publicaciones
- Radio Federación
- Escuelas Radiofónicas bilingües de los Centros Shuar
- Equipo médico voluntario
- Industria moderna oriental Shuar

2. OTRAS ORGANIZACIONES

a. Asociaciones de Agricultores

Legalmente no existen disposiciones que definan a las asociaciones

de agricultores. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería otorga la personería jurídica a las asociaciones que se conforman únicamente con trabajadores agropecuarios.

Hay que resaltar que la administración pública no cuenta con un consenso sobre la constitución, administración y trámite de las asociaciones, lo cual debe ser superado para bien de las organizaciones y definición de funciones de los Ministerios relacionados.

En todo el país existen alrededor de 60 asociaciones, de las cuales el 43% pertenecen a las provincias del Guayas y Pichincha.

b. Sindicatos

Un sindicato es una organización continua y permanente, de carácter jurídico, que se integra por trabajadores asociados para mejorar sus condiciones sociales y económicas, procurar mejores condiciones de trabajo.

Los sindicatos se administran por medio de la Asamblea General y la Directiva que cumple sus actividades generalmente por sectores.

Los sindicatos han tenido poca significación en el sector rural, a pesar de ser el sector empresarial mayoritario del país, su preponderancia está en las empresas industriales que se ubican en los mercados ciudadanos, particularmente en Quito y Guayaquil.

CAPITULO VI

EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO Y LA REFORMA AGRARIA

A. BASE LEGAL

Al Banco Nacional de Fomento, en un tema como el que se está tratando, no le compete sino el exponer las relaciones que tiene con el proceso de la Reforma Agraria, examinar la Ley Orgánica que la rige y las prescripciones que dispone para apuntalar el proceso agrario y servir a los beneficiarios de las unidades asociativas campesinas emergentes del mencionado proceso, lo cual parece valioso analizar, por ser una de las gestiones que ha marchado concomitante a las actividades del IERAC y que alimentará con bases ciertas las políticas que en materia se analicen, discutan y dicten.

El Banco Nacional de Fomento es una Institución financiera de desarrollo y su política crediticia se orienta de conformidad con los planes y programas de desarrollo económico y social que expida el Gobierno Nacional.

El objetivo fundamental del Banco es estimular y acelerar el desarrollo socio-económico del país, mediante una amplia y adecuada actividad crediticia, que cumple a través de varias funciones, entre las que anotamos las siguientes:

- Otorgar, de preferencia, crédito para el fomento de la producción agropecuaria, artesanía, pequeña industria, la industrialización de productos agropecuarios y la comercialización de los artículos provenientes de estas actividades. Puede también conceder préstamos para fomento forestal, pesquero, de la mediana industria y de actividades turísticas.
- Participar en la política nacional de estabilización de precios, y colaborar con las entidades gubernamentales encargadas de la comercialización de productos agropecuarios, mediante el financiamiento de estas actividades.
- Estimular la formación y desarrollo de cooperativas y otras organizaciones comunitarias, mediante crédito preferencial, siempre que sus actividades sean afines con los objetivos del Banco.

- Promover y organizar empresas de abastecimiento de artículos necesarios para la producción agropecuaria, de la pesca, pequeña industria y artesanía.
- Colaborar con los organismos del Estado y otras instituciones que tengan a su cargo programas de asistencia técnica, para mejorar las condiciones de la agricultura, artesanía y pequeña industria; y,
- Desarrollar toda otra actividad que sea compatible con los objetivos del Banco, encaminada al mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador agrícola, artesanal e industrial.

Del examen de estos objetivos se desprende que el Banco Nacional de Fomento tiene una amplia base legal que le permite colaborar con los organismos del Estado y con otras instituciones, que tengan a su cargo programas de asistencia técnica para mejorar las condiciones de la agricultura, la artesanía y la pequeña industria.

LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO 1974

Esta Ley dictada mediante Decreto No. 327, de 28 de marzo de 1974, y que está en vigencia, es explícita en señalar su participación en las organizaciones cooperativas, cuando dispone entre los objetivos el de: "estimular la formación y desarrollo de cooperativas y otras organizaciones comunitarias, mediante crédito preferencial, siempre que sus actividades sean afines con los objetivos del Banco".

En el párrafo II del título IV, cuando habla del crédito de capacitación se refiere a la Ley de Reforma Agraria así, Art. 65: "Se entenderá como pequeños agricultores, a los campesinos, propietarios o adjudicatarios, residentes en sus predios o poblaciones cercanas, que cuenten con títulos definitivos o provisionales o certificados de posesión de tierras, otorgadas por el IERAC, y que posean una unidad agrícola familiar". Es por esta disposición que el Banco Nacional de Fomento exige entre los certificados para la concesión de créditos, los títulos de propiedad o los certificados de posesión de tierras.

Este artículo 65, como se apreciará, margina de los servicios del Banco a los minifundistas porque no poseen unidades agrícolas familiares.

El Legislador, consciente de la función trascendental que cumple el IERAC, también autorizó que el Banco otorgue préstamos a dicha Entidad, así, según el Art. 175, literal b) se prohíbe al Banco: conceder préstamos y garantías a instituciones y empresas de derecho público. Se exceptúan de la presente prohibición el IERAC, el Ministerio de Salud y CAME, en los préstamos que soliciten para sus proyectos de fomento agropecuario.

B. CLASES DE CREDITO QUE PRESTA EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO

Los recursos y servicios del Banco se utilizan para operaciones que tienen por finalidad el cumplimiento de los objetivos y funciones señalados en la Ley. El Banco otorga crédito bancario, de capacitación, comercial y especial.

1. CREDITO BANCARIO

El crédito bancario está destinado a financiar inversiones específicas y proyectos integrales de desarrollo elaborados con asistencia del Banco. Se otorga a las personas naturales o jurídicas que reúnan condiciones de capacidad y solvencia y que destinen el producto del crédito a: explotación agrícola, ganadera, pesquera y para la mediana y pequeña industria, estos préstamos serán de corto, mediano y largo plazo, conservación de recursos naturales, tales como: bosques protectores, terrazas y otras inversiones en mejoras territoriales: capital de operación para la industria y artesanía, a corto y mediano plazo, comercialización de la producción agrícola, industrial y artesanal, a mediano y corto plazo; y, mecanización agrícola e industrialización de productos agropecuarios, a corto, mediano y largo plazo. Estos préstamos bancarios se concederán en efectivo, en especie o mediante la emisión de títulos de crédito.

2. CREDITO DE CAPACITACION

En el literal E. del presente capítulo se analizará y se evaluará el Crédito de Capacitación, por lo que se expresará en esta parte únicamente su mecanismo y alcance.

El crédito de capacitación sirve para financiar las inversiones de pequeñas empresas, dándoles asistencia técnica hasta que sean sujetos de crédito ban

cario. El Banco otorga esta clase de crédito a pequeños agricultores, pequeños industriales y artesanos de reducida capacidad económica, siempre que, por sus cualidades de solvencia moral y espíritu de trabajo, demuestren tener capacidad potencial de pago y afán de mejorar sus condiciones de vida.

Se entiende como pequeños agricultores, a los campesinos propietarios y adjudicatarios, residentes en sus predios o en poblaciones cercanas, que cuenten con títulos definitivos o provisionales, o certificados de posesión de tierras otorgados por el IERAC, y que posean una unidad agrícola familiar, cuya cabida máxima la determine el Directorio del Banco.

El monto del crédito que se concede al pequeño agricultor, depende de los planes de habilitación, que son elaborados conjuntamente por el Banco y el solicitante, monto que puede comprender el valor de la inversión a realizarse en la explotación agrícola, los gastos de alimentación del agricultor y de su familia hasta la cosecha próxima inmediata, y el valor de la construcción o mejora de la vivienda rural.

El Banco puede otorgar préstamos a pequeños industriales y artesanos para financiar el establecimiento, ampliación o mejoramiento de talleres industriales o artesanales, incluyendo: edificios, maquinaria y equipos, y, además, para las inversiones y gastos que requiere el desenvolvimiento de su actividad.

También pueden utilizar el crédito de capacitación las cooperativas, las organizaciones de integración cooperativista y otras entidades comunitarias formadas por pequeños agricultores o por artesanos que se hallen legalmente constituidos.

3. CREDITO COMERCIAL

El crédito comercial se destina a financiar operaciones de esta naturaleza. Se concede exclusivamente a las personas naturales o jurídicas que mantienen depósitos en el Banco, y se destina de preferencia a financiar la comercialización de productos de agricultura, ganadería, pesca, industria y artesanía. Se sujeta a las normas prescritas en la Ley General de Bancos para esta clase de operaciones.

4. CREDITO ESPECIAL

Es aquel que se canaliza a través de instituciones crediticias creadas por la Ley, dedicadas específicamente a realizar actividades concordantes con las finalidades del Banco, y siempre que sean calificadas por el Directorio.

Estos préstamos financian hasta el setenta y cinco por ciento de los respectivos subpréstamos, siempre que los mismos se encuentren dentro de los objetivos que persigue el Banco. El veinte y cinco por ciento restante constituye el aporte de la institución financiera participante.

C. RELACION CON LOS PROYECTOS DE REFORMA AGRARIA

En base a la bondad que tiene el crédito de capacitación del Banco Nacional de Fomento, esta Institución ha concedido créditos para desarrollar varias cooperativas a través de una estrecha cooperación entre el IERAC y la unidad de crédito del Banco, habiéndose implementado varios proyectos, entre los cuales citaremos únicamente tres: Proyecto Regional Cayambe, Proyecto de Reasentamiento de la Hacienda Tenguel y el Proyecto BID-Santo Domingo. En la actualidad, solamente el Proyecto Regional Cayambe mantiene una relación de asistencia técnica en la parte agrícola, siembra, cosecha y gestión con el IERAC.

1. PROYECTO REGIONAL CAYAMBE

La zona de reasentamiento campesino de Cayambe se ubica al nororiente de Quito, en las parroquias de Olmedo y Ayora, cuya cabecera cantonal es Cayambe.

De acuerdo a informaciones de las actas de transferencia, celebradas entre el IERAC y la Asistencia Social en los años 1972, la superficie de las haciendas que integraron el área de Cayambe fue de 7.386 has., sin tomar en cuenta la extensa zona de páramos.

Las ocho haciendas del "Proyecto Cayambe" pertenecieron a dos comunidades religiosas: de mercedarios y dominicos. En 1908, el Gobierno del Presidente Eloy Alfaro las confiscó, y dispuso que el producto de esas tierras sean destinados a obras de beneficencia. A partir de dicho año, aunque no fue la me-

ta del gobernante, el latifundio estatal reemplazó al de la Iglesia, y su explotación se realizó mediante administración directa en unos casos y a arrendamiento de tierras en otros; lo que llegó a perpetuar el latifundio con toda su secuela de explotación al campesinado de la zona.

La estructura productiva de dichas haciendas se caracterizó por la gran abundancia de tierras, escasez de capitales para la producción y mucha mano de obra, resultando todo ello un bajo nivel de vida para el campesinado. La aplicación de la Reforma Agraria en el área del Proyecto Cayambe, constituye un caso excepcional por la magnitud que tuvo la redistribución de la tierra. Desde 1965 se comenzó con la liquidación del huasipungo. Se elaboró el Proyecto "Cayambe" en 1972, y hasta 1977 se estableció que se realizaría la transferencia de la totalidad de las tierras a los campesinos.

A partir de 1972, cuando el IERAC entra en posesión del grupo de haciendas de la Asistencia Social y elaboró los proyectos para los diferentes asentamientos, se comienza con el otorgamiento de los títulos de propiedad a las diferentes cooperativas. La nueva estructura agraria para 1978, año en que se concluiría la ejecución del Proyecto y, consecuentemente, la administración de la Hacienda por parte del IERAC, cuantificó la entrega progresiva de las tierras, de la manera siguiente: 7.895 ha. excluidos los páramos, era la totalidad del Proyecto que se destinaría para la adjudicación a los agricultores; 5.300 ha. se distribuían a las cooperativas, de las cuales 2.636 ha. se destinarían a uso agrícola; 1.369 ha. a pastizales y las 950 ha. restantes, a la construcción de centros cívicos, tierras de reforestación y de reserva. El proyecto previó la entrega de 863 ha., en lotes individuales destinados a los agricultores llamados "arrimados" que se constituirían en futuros socios de las cooperativas de producción agropecuaria. Las tierras del Proyecto fueron entregadas a las cooperativas según establece la Ley de Reforma Agraria de 1973. El Proyecto "Cayambe" reformulado en 1974, estableció que el número de socios pertenecientes a las cooperativas fueron 752; de los cuales 210 eran ex-huasipungueros y 362 ex-arrimados. Eso confirma el hecho de que se dio la casi exclusiva preferencia a otorgar la tierra a los campesinos de la zona y que por supuesto trabajaron en las haciendas del Proyecto. Sin embargo, 30 familias ex-huasipungueras no se incorporaron a las organizaciones cooperativas de producción, debido entre otras causas, a la desconfianza que existía como sentimiento de los agricultores

hacia las acciones que realizaba o que llevaba a cabo el IERAC, unida a la falta de promoción que no se realizaba y también posiblemente a la edad de los campesinos (menos de 18 o más de 65), también afectó, de hecho, la falta de recursos económicos para cumplir con los requisitos de ingreso a la cooperativa. En el proyecto se establecían algunas de las funciones que debían cumplir las cooperativas, entre ellas se disponía que debía prestar servicios como alquiler de maquinaria y el arrendamiento de potreros a todos los campesinos de la zona, cobrando algunas tarifas diferenciales a los socios de la cooperativa y personas independientes.

Los socios prestaban servicios en sus correspondientes cooperativas, tanto en funciones directivas y de administración, como en labores normales del campo.

Un aspecto importante al promoverse la entrega de tierras, y al funcionar como empresas las distintas cooperativas, es la función política que ejercen los campesinos, antes ejercido por el sector patronal del sistema de hacienda que ejercía una orientación autocrática y permeable a todo tipo de participación.

El control político, podríamos decir, está orientado fundamentalmente por dos instituciones, por un lado la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios), que tiene influencia en la zona desde el año de 1946, que siempre trató de organizar a los campesinos hasta llegar a la formación de sindicatos, como organizaciones de presión, para defender sus derechos a la tierra y otras reivindicaciones.

El IERAC, aparte de su influencia en las esferas sociales, ha tenido incidencia fundamentalmente en lo económico y en lo financiero. Además de ser la institución formal que estudió y puso en ejecución el Proyecto, también prestó servicios a través de agentes, que son profesionales que cumplen con varias funciones técnicas de orientación. También tuvo a su cargo la capacitación en materias como cooperativismo, administración de fincas e introducción de nuevas tecnologías.

2. PROYECTO DE REASENTAMIENTO DE LA HACIENDA TENGUEL

La Hacienda Tenguel está ubicada, en su mayor parte, al sur de la provincia del Guayas y una pequeña porción al norte de la provincia de El Oro.

Su topografía es muy plana con una leve inclinación hacia el canal de Jambe lí.

Se constituyó con habitantes de la Península de Santa Elena, fueron pobla - ciones dedicadas a la pesca marina con un fuerte sentido de independencia en el trabajo, y por habitantes de las provincias de Azuay y Cañar habitua - dos a las duras tareas de la agricultura serrana, desarrollada bajo moldes de un sistema feudal de explotación agrícola, de una disciplina rígida. Los dos grupos humanos habían fluido hacia el área de Tenguel atraídos por ofer - tas de buen salario y de trabajo seguro y fácil. De la mezcla de estos gru - pos, proviene buena parte de la población nativa de Tenguel, cuya principal actividad en los años diez era el cultivo de cacao.

En los años treinta, la United Fruit Company adquirió el usufructo de la Ha cienda, estableciendo en ella una empresa subsidiaria, la Compañía Bananera del Ecuador. Esta gran empresa abre un nuevo capítulo en la historia de la Hacienda con el establecimiento del típico sistema de "plantación" en la pro - ducción de banano, de la variedad de Gross Michel, con la implementación de un amplio sistema de infraestructura y de servicios.

La magnitud de la empresa hizo indispensable la especialización del trabajo, por lo que se afirma que la productividad de la mano de obra superó los pro medios obtenidos en plantaciones centroamericanas de la United Fruit Co.

El nivel de ingreso real era relativamente alto, y los trabajadores conocie - ron las extravagancias propias de una vida fácil.

Durante los tiempos de mayor prosperidad, la Compañía Bananera logró expor - tar entre 40 y 60 mil racimos por semana, utilizando los servicios de unos 2.500 trabajadores; pero, a partir de los últimos años de la década del 50, la enfermedad "Leptospora Musae" adquiere un alto grado de virulencia, que obliga a la Compañía a eliminar buena parte de las plantaciones de banano, y consecuentemente, a reducir la mano de obra y así la prosperidad va cedien do terreno a la crisis.

Los despidos en masa se suceden uno tras otro, la Compañía Bananera en cada oportunidad otorgaba buenas indemnizaciones a los trabajadores despedidos.

La situación originada por la falta absoluta de trabajo y la influencia de

políticos y agitadores, precipitó los acontecimientos de hecho que se sucedieron en 1962, cuando los trabajadores se posesionaron de la Hacienda, saquearon sus pertenencias y tomaron como rehenes a los representantes de la Empresa.

El Gobierno Nacional intervino entregando la administración de la Hacienda a la Asociación Nacional de Bananeros y disponiendo su compra.

El sindicato de trabajadores de la Hacienda, que hasta ese momento había estado manejado por agitadores y políticos; ya no tenía razón de existir por haberse terminado las relaciones entre la empresa y los trabajadores, decidió transformarse en una cooperativa que tomó el nombre de "Quirumbay".

La Asociación Nacional de Bananeros pasa a sustituir a la Compañía Bananera del Ecuador, por un lapso aproximado de un año.

Las presiones en la Asociación Nacional de Bananeros fueron tales que tuvo que continuar proveyendo de los servicios, sin costo alguno, y pagando salarios completos aún sin la correspondiente retribución por parte del trabajador.

Es necesario indicar que, si bien los trabajadores habían servido en actividades bananeras, su grado de especialización era definido, en forma que desconocían, aún dentro del mismo cultivo de banano, otras labores distintas a las que normalmente realizaban.

En el último trimestre de 1963, la Hacienda Tenguel pasó a ser administrada por el Instituto Nacional de Colonización y luego por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria, en una época en que pese a los esfuerzos realizados, tanto por la Dirección Nacional del Banano como por el Instituto Nacional de Colonización, la situación de miseria y desconcierto persistían y no se encontraba todavía la solución.

Es así que el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización formuló un plan de acción que se creyó resolvería los problemas inmediatos y de más largo plazo de Tenguel, y cuyos propósitos fueron:

- Asentamiento de los trabajadores de la Hacienda Tenguel, convirtiéndose en dueños de la tierra, mediante el sistema de explotación coo

perativa, con lo cual se aseguraría la unidad de empresa y una intervención ventajosa de los cooperados en la economía del sector y también a nivel nacional.

- La dotación de recursos económicos adicionales para satisfacer las necesidades familiares y elevar el nivel de vida.

El plan agropecuario de explotación se basaba en que las cooperativas tendrían el siguiente propósito: explotación agropecuaria, mantenimiento de la infraestructura y de las instalaciones para que se conserven en unidad de servicio, y diversificación de la producción.

Cada cooperativa comprendía a 160 trabajadores y 1.600 hectáreas de suelo apto para la agricultura, que incluye una hectárea por cada miembro de la cooperativa para ser utilizada como huerto familiar; de manera que su producción sirva para fines de subsistencia.

Mediante este tipo de unidades de explotación se esperaba transformar la mentalidad de los actuales trabajadores asalariados en empresarios-propietarios en función cooperativa, de manera que se repartan los beneficios conforme al aporte de trabajo anual en las tareas que las cooperativas desarrollen. La producción debía ser suficiente para que cada familia asentada mejore sus condiciones de vida, a la vez que cumpla con las obligaciones contraídas.

En el campo agrícola se proyectó la siembra de 340 hectáreas de cultivos anuales como higuera, maní, arroz y fréjol; cada Cooperativa debía recibir 250 hectáreas de cacao en producción, y se sembrarían 200 hectáreas más con plátano, citrus, aguacates.

En el campo pecuario cada cooperativa destinaría 400 hectáreas a potreros, en los cuales se desarrollaría ganado de carne, debiéndose adquirir inicialmente algo más de 300 animales por cooperativa para mantenerse en libre pastoreo.

Para la organización de las haciendas se consideró lo siguiente:

- Se estableció que el IERAC actuaría como Organismo ejecutor del Proyecto, con responsabilidad en la coordinación y en la ejecución técnica-administrativa.

- La administración del Proyecto debería contar con el personal que dirigió la etapa de transición, y laborar hasta cuando las cooperativas formen una sola cooperativa integrada y con fines múltiples, la misma que vendría a constituir una estructura de segundo piso; estructura que permitirá una operación financiera en común, lo que facilitaría la utilización y mantenimiento de los servicios comunes, el mantenimiento de la unidad territorial y de la infraestructura.

luego del análisis del proyecto se concluyó que el mismo no se basó en un estudio socio-económico que aporte los criterios necesarios para justificar las acciones que se proponen en el citado Proyecto.

El mantenimiento de las obras de infraestructura y de los servicios existentes en Tenguel no ha sido absorbido por las cooperativas.

Las promesas hechas por el IERAC para canalizar la opinión de los productores de Tenguel en favor del Proyecto de Asentamiento, sin tener asegurado su financiamiento y por tanto sin posibilidades de cumplir las ofertas, han contribuido a crear una actitud desfavorable, hostil para el Proyecto y el personal responsable de su ejecución.

Si bien Tenguel dispone de condiciones naturales favorables y de una infraestructura física excepcional para el medio rural ecuatoriano, el elemento humano involucrado resultó ser el factor de más difícil manejo en el proceso de cambio.

Tanto los cultivos realizados en huertos familiares, como en las parcelas mayores se conducían en forma tradicional; el empleo de fertilizantes y de pesticidas era muy reducido. El crédito no estuvo disponible para la producción agrícola obtenida en huertos o parcelas de propiedad individual, limitación que no permitió la expansión del área de cultivo ni la adopción de mejores prácticas.

La productividad medida a través del aprovechamiento de la tierra y del rendimiento del trabajo utilizado era definitivamente baja.

El progreso de las cooperativas individualmente consideradas pareció estar vinculado directamente con la edad de las mismas, no simplemente por razones

de tiempo, sino porque las primeras cooperativas formadas recibieron mayor atención por parte del IERAC, particularmente en lo que respecta a ayuda financiera.

El entusiasmo del IERAC, puesto en favor del proceso de reasentamiento, no siempre estuvo acompañado del trámite ágil especialmente en las resoluciones sobre adjudicaciones.

En el campo de la eficiencia de las operaciones, ninguna de las cooperativas ha realizado una gestión económica encaminada a procurar que la rentabilidad de sus inversiones alcance niveles satisfactorios.

3. PROYECTO BID-SANTO DOMINGO

El Banco Interamericano de Desarrollo --BID--, otorgó un préstamo al Instituto Nacional de Colonización, en la actualidad Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización --IERAC--, por una suma de US\$2.600.000 para desarrollar un Programa de Ayuda a la Colonización Espontánea establecido en la zona de Santo Domingo de los Colorados, de conformidad con el programa detallado en el Contrato de Préstamo No. 56-TF-EC, suscrito el 1º de octubre de 1963, entre las Entidades mencionadas.

El proyecto de Ayuda a la Colonización Espontánea se desarrolló sobre un área de 1.700 km², en la que se asentaron unas 1.600 familias de agricultores y comprendió la construcción de caminos, la instalación de centros comunales, la construcción de escuelas y la concesión de créditos agropecuarios y de vivienda, la prestación de asistencia técnica, de extensión, cooperativismo y desarrollo de la comunidad.

El tiempo original previsto para la ejecución del Proyecto fue el de treinta meses, a partir del primero de octubre de 1963, plazo que se prorrogó hasta abril de 1968.

El proyecto estaba orientado fundamentalmente a la implementación de:

- Caminos de acceso
- Estudios de carreteras
- Mejoramiento de la vivienda

- Construcción de tres centros comunales dotados de los servicios de canalización, luz eléctrica y agua, y con locales para escuelas, oficinas para crédito, mejoramiento del hogar, dispensario médico y viviendas para el personal técnico y profesores.
- Trabajo de campo
- Servicio de extensión agropecuaria
- Reuniones con agricultores
- Granjas agropecuarias
- Crédito agropecuario
- Servicio veterinario a nivel de todas las fincas
- Asistencia técnica
- Servicios Sociales
- Adjudicación y legalización de la tierra

En su debida oportunidad, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización suscribió varios convenios con el Consorcio de Cooperativas, Colonias y Comunas Agropecuarias de Santo Domingo de los Colorados, referentes a asistencia técnica; financiamiento, estructuración y fortalecimiento de estas unidades cuyos integrantes fueron beneficiarios del proceso de transformación de la estructura agraria; coordinación en la consecución de los objetivos socio-económicos de los agricultores y sus organizaciones filiales del Consorcio, propósito que el IERAC, mientras estaba en vigencia el Convenio, perseguía a través de sus programas de Ayuda a la Colonización Espontánea y Racionalización y Legalización de la posesión de la tierra en Santo Domingo de los Colorados.

El Consorcio de Cooperativas, Colonias y Comunas Agropecuarias era una Entidad cooperativa de segundo grado, que tenía como principal finalidad el coadyuvar en la ejecución de los programas de promoción del cooperativismo y de desarrollo de la comunidad que el IERAC estaba realizando en Santo Domingo de los Colorados, con la ayuda financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por otra parte, en armonía con lo prescrito en la Ley de Reforma Agraria y Colonización y de acuerdo con el espíritu del Contrato de Préstamo No. 56-TF-EC, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el IERAC, ésta última Institución entregó al Consorcio, ayuda y responsabilidad en orden a que tal Institución privada se convierta en un organismo promotor del mejoramiento socio-económico de los agricultores en Santo Domingo de los Colorados.

El Consorcio asumía la obligación y la responsabilidad de promover el cooperativismo agropecuario y ejecutar planes de desarrollo comunal en las Instituciones que la integra. El IERAC a través de su personal técnico, orientó y controló la actividad cooperativa y el desarrollo comunal que realizó el Consorcio. Los planes de trabajo del Consorcio relativos a la promoción del cooperativismo agropecuario y al desarrollo comunal eran aprobados por el IERAC.

D. RELACION CON LOS BENEFICIARIOS DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION

La Ley de Reforma Agraria, tanto la que se dictó en 1964 como la vigente de 1973, daban al proceso de Reforma Agraria el carácter de integral e integrada; integral porque no sólo se orientaba a la entrega de la tierra, sino que propendía a que se complemente con la dotación concomitante de otros servicios, como la educación, la salud, la vivienda, la capacitación, el crédito, la vialidad, la comercialización, etc., e integrada porque al no poder el IERAC entregar todos estos servicios era menester la participación de otras entidades gubernamentales, especializadas en la dotación de servicios. Así por ejemplo, el Ministerio de Educación tendría que formar las escuelas, el de Salud las unidades básicas de asistencia técnica, el Banco Nacional de Fomento el crédito, el MAG la capacitación, el MOP la vialidad, etc. En este contexto, el crédito no es sino una de las medidas complementarias de la Reforma Agraria.

Como se ha venido manifestando fue el IERAC el que inició con el programa de capacitación de crédito en el Ecuador, con la implementación del proyecto del BID en Santo Domingo de los Colorados, el cual mediante convenio pasó a ser ejecutado por el Banco Nacional de Fomento.

Vale decir entonces, que es el Crédito de Capacitación dirigido u orientado, el instrumento crediticio del proceso de Reforma Agraria.

Podemos preguntarnos, ¿ha habido coordinación adecuada entre el MAG, IERAC y BNF para la dotación de Crédito?, y mediante los estudios realizados inclusive por el mismo Banco Nacional de Fomento, se concluye que dicha coordinación no existió y no existe en la actualidad.

Sin embargo, no se puede concluir que no se ha dado crédito a los beneficiarios de la Reforma Agraria, éstos sí han utilizado el crédito pero como lo haría cualquier ciudadano que visita una sucursal del Banco. La incidencia del crédito de capacitación dentro del volumen total del crédito dado por el Banco Nacional de Fomento nos demuestra la poca ingerencia del crédito hacia los beneficiarios de la Reforma Agraria que constituyen los pequeños agricultores.

Pocos han sido los proyectos que han merecido alguna coordinación de trabajo entre el IERAC y el BNF, entre los cuales se pueden destacar las cooperativas del Proyecto Cayambe.

Otra imagen hubiese presentado el agro afectado por la Reforma Agraria, si es que se hubiera hecho realidad las medidas complementarias, y si dentro de éstas el crédito hubiera sido otorgado en un sentido de asistencia consustancial al proceso, con una disposición de oferta del crédito hacia el campesinado y con un trabajo mancomunado para la correcta utilización del crédito, la eficiente labor cultural del campo y la comercialización con precios justos. Del examen que a continuación hacemos sobre el crédito de capacitación, se determina que la relación BNF y la Reforma Agraria ha sido más bien por iniciativa del campesinado necesitado.

E. EVALUACION DEL CREDITO DE CAPACITACION

El crédito de capacitación está orientado a financiar las inversiones de pequeñas empresas, con el fin de integrar al campesino ecuatoriano y a los artesanos y pequeños industriales, a la vida activa del país, procurando capitalizar su empresa y alcanzar su desarrollo y mejoramiento económico.

Es necesario indicar también que el Plan de Desarrollo 1980-84 determinó al desarrollo rural como una acción prioritaria en la estrategia general del mismo, tanto por la importancia del sector agropecuario en el contexto de la economía nacional, cuanto por su atraso relativo comparado con los demás

sectores. De acuerdo al Plan, el subsistema de desarrollo rural integral, está orientado para beneficiar a grupos de la población ecuatoriana que no han sido dotados adecuadamente con los servicios del Estado.

Insistimos entonces en que el crédito de capacitación es el que está estrechamente relacionado con el proceso de Reforma Agraria, por lo cual conviene dar a conocer los resultados obtenidos en la evaluación realizada por el Banco Nacional de Fomento de este tipo de operaciones, para conocer sustancialmente el proceso de cumplimiento operacional del crédito, los efectos e conómicos y sociales observados en los sectores productivos, y establecer en forma general los aspectos positivos o negativos que han influido en la mar cha de dicho crédito, con el fin de establecer nuevas estrategias o normas de concesión.

1. EL CREDITO DE CAPACITACION EN EL PERIODO 1964-1976

De 1964 a 1973 el Banco tenía dos Divisiones: de Crédito Bancario con ochocientos millones de sucres (80%), y de Crédito de Capacitación con doscientos millones (20%), para totalizar mil millones de capital autorizado.

El monto de crédito a concederse al pequeño agricultor dependía de los planes de habilitación, que se elaboraban conjuntamente entre el Banco y el so licitante, y que podía comprender el valor de la inversión a realizarse en la explotación agrícola, los gastos de alimentación del agricultor hasta la cosecha próxima inmediata y el valor de la construcción o mejora de la vi vienda rural.

Simultáneamente con la estructuración de la División de Capacitación, se inicia en el Ecuador los primeros programas de crédito supervisado, así:

a. Préstamos para ayuda a la colonización espontánea

En octubre 1º de 1963, se suscribió el convenio de préstamo No.56-TF-EC entre el Instituto Nacional de Colonización (desde julio de 1964 - IERAC) y el Banco Interamericano de Desarrollo, por la suma de US\$2'600.000 para desarrollar la zona de Santo Domingo de los Colorados, conocida como "Polígono BID" (170.000 has), de las cuales 1'708.000 se asignaban al programa de crédito agrícola supervisado y para mejoramiento de la vivienda campesina en favor de 1.600 familias de colonos.

La administración de fondos, por parte del Banco Nacional de Fomento, se inició en septiembre de 1964, una vez que se firmó el convenio respectivo con el IERAC y se aprobaron los reglamentos para concesión de préstamos.

Se consiguió establecer una estrecha cooperación entre el personal técnico del IERAC que estaba encargado de la selección de los clientes y de la planificación y control de las inversiones y el personal de la Sucursal del Banco Nacional de Fomento de Santo Domingo de los Colorados, que estaba encargada de la administración del préstamo. El programa se desarrolló en forma satisfactoria, habiéndose concedido préstamos a los primeros 560 agricultores por algo más de 11 millones de sucres. A partir de enero de 1966 se transfirió al Banco Nacional de Fomento el control directo del programa de crédito, habiendo concluido la utilización de los fondos (80%), de la inversión agropecuaria y 10% de vivienda, en marzo de 1969.

Durante este período se alcanzaron las siguientes cifras:

A Ñ O S	No. de Operaciones	Préstamos Millones S/.	D E S T I N O	
			Agropecuario Millones S/.	Vivienda Millones S/.
1964	63	1.262	1.242	20
1965	512	11.278	11.070	208
1966	91	2.273	2.169	104
1967	501	16.498	16.257	241
1968	517	11.644	11.536	108
	<u>1.684</u>	<u>42.955</u> 100%	<u>42.274</u> 98.4%	<u>681</u> 1.6%

Hasta diciembre de 1968, el programa otorgó 1.684 préstamos con un importe de 43 millones de sucres y un promedio por préstamo de 25.5 mil sucres, habiéndose distribuido el 8.3% en cultivos, 89.2% en ganadería; 1% en mejoras y 1.5% en vivienda.

A partir de abril de 1968, este programa vino operando con los fondos provenientes de la recuperación de los préstamos otorgados en los primeros seis años, pudiendo afirmarse que la ejecución del Proyecto BID, y su componente crediticio fue decisivo para el notable desarrollo alcanzado en Santo Domingo de los Colorados.

b. Préstamo para integración del campesino en la Sierra

El préstamo BID No. 55-TF-EC, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Misión Andina del Ecuador, para la ejecución de programas tendientes a lograr la integración del campesino de la Sierra determinaba que el Banco de Fomento sea el administrador financiero, correspondiendo la ejecución a la Misión Andina.

El programa se ejecutó en las sucursales de Ibarra, Otavalo, Latacunga, Ambato, Riobamba, Alausí, Azuay y Cañar.

CREDITOS AGROPECUARIOS		
<u>Años</u>	<u>No. Operaciones</u>	<u>Préstamos Millones de sucres</u>
1965	297	838.5
1966	535	1.614.1
1967	546	1.829.5
1968	<u>460</u>	<u>1.747.5</u>
	1.838	6.029.6

CONSTRUCCION DE VIVIENDA		
<u>Años</u>	<u>No. Operaciones</u>	<u>Valor Préstamos</u>
1965	141	358.4
1966	136	519.8
1967	200	835.3
1968	<u>171</u>	<u>755.5</u>
	648	2.469.0

MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS		
<u>Años</u>	<u>No. Operaciones</u>	<u>Valor Préstamos</u>
1965	152	192.1
1966	164	309.1
1967	220	528.0
1968	<u>107</u>	<u>273.0</u>
	643	1.302.2

El programa de la Misión Andina en favor de familias indígenas otorgó hasta diciembre de 1968, un total de 3.129 préstamos, por un valor de 9.8 millones de sucres, con un promedio por préstamo de S/. 3.100. Hasta 1972, el programa opera en forma muy limitada, con las escasas recuperaciones, pues la mayor parte de los créditos devinieron en cartera vencida, siendo los beneficios económicos-sociales, también reducidos. En 1973 se suprime la Misión Andina, y consecuentemente el programa.

c. Otros programas

La Misión Internacional Development Services Inc. (IDS) efectuó para el Banco Nacional de Fomento, un estudio de factibilidad para un programa de crédito de capacitación en todo el país. Entre las recomendaciones del estudio efectuado por la Misión, se indica la conveniencia de realizar lo antes posible un programa nacional, el mismo que debería ser efectuado progresivamente, de acuerdo al financiamiento que obtenga el Banco y a la disponibilidad de personal entrenado en este tipo de crédito.

Basándose en este estudio, el Banco Nacional de Fomento programó para el primer año, la concesión de créditos en las siguientes zonas: Milagro, Yaguachi, Chone, San Gabriel, El Angel y Puyo-Tena.

El financiamiento de este programa debía realizarse con un préstamo de AID, pese a que se había adelantado las negociaciones, el préstamo nunca se concretó y obviamente el programa global no se llevó a cabo.

A partir de 1970, el Departamento de Crédito de Capacitación de la División del mismo nombre, procedió a elaborar pequeños programas de crédito de capacitación financiados en base a los recursos propios de las sucursales, muy limitados desde luego, pues el 20% del total de sus recursos se debían destinar a estos créditos; por otra parte, existían en casi todas las oficinas escasez de recursos, tanto de corto, como de mediano y largo plazo.

Así se elaboran programas para: Poza Honda (Portoviejo), Esmeraldas, Carchi, Cayambe, San Miguel de los Bancos, Puyo, Cañar y Guayaquil.

A diciembre 31 de 1972, operaban con Crédito de Capacitación Agropecuario, las siguientes sucursales: Tulcán, San Gabriel, El Angel, Otavalo, Cayambe, Quito (Los Bancos), Latacunga, Azogues y Cañar, en la Sierra.

En la Costa: Esmeraldas, Santo Domingo, Portoviejo y Guayaquil.

En la Amazonía: El Puyo y Macas.

En 1972 el total de créditos originales fue de 1.209 y el monto de 30 millones de sucres, debiéndose indicar que la mayor parte correspondió a las sucursales de Santo Domingo y Guayaquil.

El 5 de abril de 1973, el gobierno militar mediante Decreto Supremo de 1974, creó el Mecanismo de Fondos Financieros para refinanciar créditos tanto del Banco Nacional de Fomento como de la banca privada; por otra parte, acorde con el Plan de Transformación y Desarrollo 1973-77, el gobierno emprende un plan de fomento de la producción de ciclo corto, especialmente en la Cuenca del Guayas, otorgando crédito preferentemente a las pre-cooperativas, cooperativas y más organizaciones campesinas, que se intensifica en 1974 con la promulgación de reformas a la Ley del Banco, entre las que consta la supresión de las divisiones del Banco y, en su lugar, se establecen 4 clases de crédito: Bancario, Capacitación, Comercial y Especial, y se eliminan los porcentajes del 80 y 20% de participación en el capital del Banco, entre Bancario y de Capacitación, y se eleva el capital suscrito del Banco de 1.000 a 3.000 millones de sucres.

Es a partir de 1973, que el Crédito Agropecuario de Capacitación toma gran impulso, pues se conceden 4.212 préstamos por 184 millones de sucres, cifras que son ampliamente superadas en 1974 y 1975 para prácticamente estabilizarse en 1976.

NUMERO Y VALOR DE LOS CREDITOS DE CAPACITACION CONCEDIDOS POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO DE 1971 A 1976 (EN MILLONES DE SUCRES)

AÑOS	Número de Operaciones	Monto de Crédito	Indice de Crecimiento
1971	920	20	100
1972	1.209	30	149
1973	4.212	184	911
1974	14.753	747	3.700
1975	18.507	859	4.259
1976	19.955	952	4.760

FUENTE: BNF.

De 1973 a 1976 tuvo especial significado dentro del Crédito de Capacitación, los préstamos a cooperativas, precooperativas y otras entidades de este tipo, pues se concedió en el período alrededor de 3.500 operaciones que beneficiaron a más de 100.000 productores individuales.

2. SITUACION DEL CREDITO Y DEL USUARIO, DE 1977 A 1980

En mayo de 1976, se expide el Reglamento General de Crédito del Banco Nacional de Fomento, en el mismo que, respecto del Crédito de Capacitación se introduce una importante reforma, consiste en establecer como límite para sujetos de capacitación, tener un patrimonio que no exceda de S/.500.000, entendiéndose como tal la suma de los activos de que dispone el solicitante, del cual puede restarse únicamente el valor de las obligaciones para con el Banco Nacional de Fomento y otras entidades bancarias o financieras legalmente constituidas.

Analizado el crédito en este período según destino, regiones, cuantías, plazo original concedido y garantías se observa lo siguiente:

a. Crédito según el destino

En el período el Banco concedió crédito por un monto de 5.068 millones de sucres, de esta cantidad el 74% se destinó al sector agropecuario, y la diferencia el 26% al sector de la pequeña industria y artesanía.

La mayor importancia del sector agropecuario ha sido no solamente en cuanto al valor de los créditos, sino también en cuanto al número de los mismos. De un total de 87.000 operaciones, el 82% correspondieron al sector agropecuario y apenas el 18% al sector industrial. (Ver cuadro siguiente)

DISTRIBUCION DEL CREDITO DE CAPACITACION POR DESTINO DE LA INVERSION, 1977-80

	NUMERO	%	V A L O R		Promedio por préstamo (Miles S/.)
			(Mill.S/.)	%	
Cultivos agrícolas	39.076	45	1.744	34	45
Pastos y ganado	29.379	34	1.783	35	61
Maquinaria agrícola	1.465	2	144	3	98

	NUMERO	%	V A L O R		Promedio por prés- tamo (Miles S/.)
			(Mill.S/.)	%	
Mejoras territoriales	1.029	1	70	1	68
Pequeña Ind. y Artes.	16.060	18	1.327	26	83
T O T A L :	87.009	100	5.068	100	58

FUENTE: BNF

b. Crédito por regiones

Del total de recursos distribuidos en el período, la Costa fue la región que captó la mayor cantidad del crédito agropecuario con 1.859 millones de sucres, o sea, el 50%, luego fue la Sierra con 1.286 millones de sucres (34%), y después la Amazonía con 596 millones de sucres (16%).

Pero, considerando el número de operaciones, la Sierra fue la región que tuvo el mayor número de beneficiarios, con 34.224, que representa el 48% del total, luego está la Costa con 28.847, o sea el 41%, y después la Amazonía con 7.867 beneficiarios (11%).

c. Crédito por cuantías

Durante el período 1977-1980, 995 millones de sucres de crédito, que representa el 27% del total, fueron concedidos a clientes con montos de préstamo comprendidos entre 50 y 200 mil sucres, que puede asumirse que corresponde a usuarios con fincas familiares; 1.336 millones de sucres, o sea el 36% del total, fue otorgado a usuarios con montos de préstamo menores de 50 mil sucres, que podría relacionarse con minifundistas o marginados; los créditos mayores a los 500 mil sucres, que corresponderían a entidades jurídicas; tales como: cooperativas y comunas, especialmente, sumaron 314 millones de sucres, es decir un 8% del total. (Ver cuadro siguiente)

CREDITO ORIGINAL DE CAPACITACION POR CUANTIAS

- en millones de sucres -

<u>CUANTIAS S/.</u>	<u>AGROPECUARIO VALOR</u>	<u>%</u>
Hasta 50.000	1.336	36
De 50.1 a 100.000	995	27
De 100.1 a 200.000	703	19
De 200.1 a 500.000	393	10
Más de 500.000	314	8
T O T A L :	3.741	100

d. Crédito según el plazo

El 71% del número total de préstamos de capacitación se concedieron a corto plazo, es decir hasta dos años; el 25% a mediano plazo (más de 2 a 7 años); y, el 4% a largo plazo, esto es, más de 7 hasta 20 años.

Los préstamos de corto plazo captaron el 60% del total de recursos; los de mediano plazo, el 34%; y, los de largo plazo, el 6%.

De lo anterior se deduce que la mayor parte de crédito estuvo destinada a financiar inversiones de pronta recuperación.

La distribución geográfica de los préstamos agropecuarios de capacitación difieren notablemente. Mientras en la Costa se concedieron préstamos a corto plazo en un 74% del total regional, en la Sierra se hizo en un 54% y en la Región Amazónica en un 33%. En la Costa, aún más, un 60% del total regional fueron operaciones a menos de un año plazo. Esta particularidad en la forma de concesión del crédito se debe a la naturaleza de la actividad, es decir, que la agricultura de corto plazo fue fomentada preferentemente en la Costa. En cambio, en la Sierra hay una mayor orientación hacia las inversiones de mediano y corto plazo, especialmente en lo que se relaciona a ganadería de cría.

3. CREDITO DE CAPACITACION 1981-1983

La siguiente es la distribución del crédito, entre bancario y de capacitación en los años 1981-1983, y el pertinente número de operaciones.

- Valor en miles de sucres -

AÑOS	División Bancaria		División de Capacitación		T O T A L	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
1981	27.901	5'599.284	25.144	1'719.656	53.045	7'318.940
1982	25.689	5'726.714	24.854	2'016.999	50.543	7'743.713
1983	30.654	10'265.172	34.476	3'643.876	65.130	13'909.048
	84.244	21'591.170	84.474	7'380.531	168.718	28'971.701

Es importante relieves que para los últimos 3 años (1981-1983), el número

de operaciones es igual tanto para el crédito bancario como para el crédito de capacitación, aunque en valor el crédito de capacitación representa 1 / 4 del total del crédito concedido.

Asimismo, el porcentaje de préstamos concedidos según cuantía entre 1981 - 1983 es el siguiente:

<u>AÑOS</u>	<u>Hasta 200.000</u>	<u>De 200.000 a 500.000</u>	<u>% Total hasta 500.000</u>
1981	30.3	21.0	51.3
1982	29.7	21.8	51.5
1983	22.6	20.4	43.0

Esto demuestra que el crédito concedido en cantidades de hasta S/.500.000 e quivale a un 50%, o sea que la mitad del crédito concedido se orienta a pro ductores pequeños y medianos.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL CREDITO COMO MEDIDA PRINCIPAL COMPLEMENTARIA DE LA REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION

A. EL CREDITO DE CAPACITACION

El Crédito de Capacitación desde su inicio ha tenido una tendencia financiera orientada al pequeño productor, con capacidad de progresar y propietario de una finca familiar.

El programa no fue concebido para los campesinos y dueños de parcelas menores a las de tamaño familiar, o sea, minifundistas y agricultores marginados, pese a ello, el Banco Nacional de Fomento ha atendido en forma notable a estos grupos, especialmente en las provincias de Azuay, Cañar y Bolívar, en donde el minifundio es la forma predominante de explotación agropecuaria.

Se estima que la dificultad de seleccionar a los clientes de capacitación, que se presenta en muchas sucursales, ha permitido que alrededor de la tercera parte de los usuarios de este crédito lo constituyan sujetos de crédito bancario. Para esto también ha contribuido el incremento de los precios operados a nivel general, desactualizando por consiguiente el valor referencial que sirve para calificarle sujeto de Crédito de Capacitación.

Los requisitos que se exigen limitaron en gran medida el acceso de pequeños productores al Crédito de Capacitación.

El destino de los créditos agrícolas de capacitación concedidos por regiones, señala la actividad preferente y especializada en cada una de ellas : agrícola en la Costa, ganadera en la Región Amazónica y mixta en la Sierra.

Los recursos otorgados con el préstamo de capacitación sirvieron en su mayor parte para la adquisición de bovinos de descollo y engorde y especialmente para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad, con productos como el arroz, maíz, palapas, etc. Desde este punto, este crédito fue bien orientado.

Una gran difusión del Crédito de Capacitación, tanto en número de operaciones como en valor, se operó en el período 1971-1976, creciendo en 2.169% y

4.160%, respectivamente. La causa para esta expansión fue el crédito masivo a las precooperativas organizadas por el IERAC, especialmente en la Cuenca del Guayas, conforme el Decreto 1.001 de la Reforma Agraria.

La tasa de interés cobrada en los créditos de capacitación, el financiamiento de 100% del plan de inversiones y del 100% de la garantía ofrecida, han sido los factores decisivos para que cada año se acerquen al Banco un mayor número de clientes.

Los préstamos de capacitación que pueden concederse fuera de tiempo traen la consiguiente implicación financiera desfavorable, tanto para el usuario como para el Banco: para el usuario porque tuvo obligadamente que recurrir a otras fuentes de financiamiento más costosas que le permitan no desfasar se con las épocas de siembra, labores culturales, cosecha y comercialización de los productos; y, para el Banco, porque se corre el riesgo de que el plan de inversiones no sea cumplido o se desvíen las inversiones.

La asistencia técnica por parte de entidades oficiales no ha llegado a los usuarios de capacitación, por lo que no se ha cumplido con el artículo 71 de la Ley Orgánica del Banco y, además, ha incidido para la menor generación del producto.

El principal problema del usuario del Crédito de Capacitación es la comercialización de los productos. El usuario agrícola por falta de mercado y de transporte generalmente se ve obligado a vender su producción al intermediario, sometiéndose a toda clase de condiciones y perjuicios económicos.

No obstante la serie de inconvenientes que el Banco Nacional de Fomento ha encontrado en la canalización del Crédito de Capacitación hacia los sectores menos favorecidos de la producción, el efecto económico logrado es positivo. Por cada sucre prestado se logró generar un valor agregado de 60 centavos.

Sería necesario tratar de conseguir recursos financieros en condiciones blandas para atender las necesidades crediticias de mediano y largo plazo.

Es imperativo se tomen las medidas más aconsejables para que el procedimiento operacional que se viene empleando en la concesión del Crédito de Capacitación permita una mayor captación de productores marginados. Entre las

medidas que se pueden tomar en cuenta con esta finalidad estarían las siguientes:

- Las instituciones estatales que trabajan para el agro deberían colaborar en la promoción del Crédito de Capacitación, por lo menos dos meses antes de la iniciación de cada ciclo agrícola, con la cual se daría oportunidad a que el pequeño productor distribuya su tiempo tomando en cuenta los trámites que debe realizar en el Banco Nacional de Fomento.
- Debería hacerse conocer que no implica ningún riesgo económico ni personal el hecho de solicitar un préstamo al Banco, que las tasas de interés, plazos y garantías de crédito son más ventajosas que las que se exigen en otras fuentes de financiamiento.
- Debería emplearse todos los medios de información que lleguen a los rincones más apartados del país, como la radio, para en los períodos señalados, promover el Crédito de Capacitación.
- Preparación y concientización continua al personal de las sucursales, especialmente a supervisores, sobre la importancia de este tipo de servicios.
- Parece conveniente que el Banco debería crear una unidad especializada a nivel nacional, para capacitar, promover, organizar y asistir a las unidades asociativas campesinas; y, coordinar dichas acciones con el IERAC, MAG y más entidades que trabajan en el sector nacional.
- El crédito tiene que ser otorgado bajo estrecha coordinación con el MAG y el IERAC hacia los proyectos y organizaciones campesinas.
- Este crédito tiene que ser de capacitación y orientado (no dirigido), en razón de que el crédito dirigido demanda elevados costos de operación; asistencia técnica continua; atenta en contra de la capacidad de decidir y del compromiso que deben adquirir los beneficiarios.
- El Banco Nacional de Fomento debería incrementar las líneas de crédito que su Ley Orgánica le permite, hacia proyectos sustentados por el IERAC.
- A más del crédito, es necesaria la capacitación en el campo técnico

agropecuario, que debe ser de responsabilidad del MAG y la asistencia socio-empresarial que debería otorgar el IERAC y otras entidades afines al desarrollo rural.

- La comercialización tiene que estar comprendida en los planes crediticios para que no sólo exista capacidad de recuperación por parte de la entidad financiera, sino que deje márgenes de ahorro y capitalización a los campesinos.

B. POLITICA AGRARIA SOBRE UNIDADES ASOCIATIVAS EN AREAS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION, Y ASISTENCIA TECNICA.

- Preparar profesionales de nivel medio en administración rural, para que faciliten asistencia técnica permanente a las unidades asociativas campesinas; asistencia que debe ser entendida como gestión compartida entre el Estado y los campesinos organizados.

- Estimular y realizar investigaciones sociales y económicas permanentes, para detectar la creación de nuevos modelos de asociación campesina, derivados de sus propios valores culturales, tradición y costumbres.

- Estimular la creación, facilitando los medios necesarios, para que se instalen en cada zona de reforma agraria y colonización, Centros de Capacitación Campesina, de modo que a través de ellos se comparta con los beneficiarios del proceso, los conocimientos técnicos; se oriente una actitud cívica sana; y, se propenda a crear una dinámica multiplicación de beneficios socio culturales entre la base campesina y sus organismos de integración.

En relación a las cooperativas, es necesario tomar en consideración lo siguiente:

- Robustecer a la Institución ejecutora de la Reforma Agraria (IERAC), para que pueda agilizar los trámites de expropiación y adjudicación de los predios.

- Que el Ministerio de Agricultura y Ganadería dé cumplimiento de lo que ha determinado el Decreto 1.001, en lo referente a la asistencia técnica y a la formación de empresas de economía mixta, para cuyo objetivo

debe realizar la coordinación adecuada correspondiente.

- Construcción de la infraestructura indispensable, a nivel de cooperativas, como parte integral del sistema general de comercialización del arroz.
- Capacitación e incentivación periódica sobre el movimiento cooperativista, en las organizaciones.

En referencia a la asistencia técnica, en particular, se cree oportuno expresar lo siguiente:

En nuestro país la asistencia técnica se queda sólo en buenas intenciones. No es que haya escasez de profesionales en el sector público, por el contrario, hay toda una trama institucional con técnicas vinculadas hacia el sector rural y hacia las organizaciones populares como: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Corporaciones Regionales, Ministerio de Educación, etc., que podrían cumplir un servicio preponderante de asistencia técnica.

La estructura actual de asistencia técnica norma su acción, iniciando desde las instituciones educativas que forman por ejemplo: agrónomos, ingenieros agrónomos, etc., con orientación a la gran empresa, el monocultivo, el cultivo exportable, la gran plantación, dejando de lado una dimensión de servicio hacia los campesinos, a las cooperativas, a las clases que a más de rentabilidad requieren mejorar sus niveles de vida. Institucionalmente sucede igual con los organismos de investigación, se orientan a cultivos de interés de los terratenientes en sistemas monocultivadores o monoprodutores y se descuida experimentar con explotaciones de cultivos diversificados y de pequeños agricultores.

Igual sucede con los beneficios de asistencia, en materia de promoción y extensión, que se otorgan en los predios de agricultores, empresarios, que pueden pagar por la misma y se descuida a los pequeños productores organizados.

En el campo de la asistencia a organizaciones populares, no empresariales, como sindicatos y asociaciones, tampoco el Estado las propicia ni las apoya. Por el contrario, se han dictado leyes de represión, quizá atentatorias a su consolidación y libre desarrollo.

Las unidades asociativas de producción, llámense cooperativas, comunas, etc., son huérfanas de asistencia técnica estatal, asistencia que debe alcanzar o abarcar todos los campos y en forma continua y sostenida para desmarginalizar a las clases populares, otorgándoles mejores niveles de vida.

Es necesario, sin embargo, que las actividades de promoción social se afiancen en cambios estructurales como la Reforma Agraria, que debe constituir la base de un Plan de Desarrollo Rural Integral que, a más de dar acceso a la tierra a los campesinos y trabajadores del campo, les dé la oportunidad de recibir asistencia técnica, crédito, mejores sistemas de abastecimientos y comercialización, en definitiva, los desarrolle societaria y empresarialmente para que se integren positivamente a la vida nacional.

A más de las medidas que ya se delinearon anteriormente, vale decir que una política efectiva de asistencia y fortalecimiento a las organizaciones de base, se sustenta en las políticas que se decidan aplicar en otros sectores, como los de empleo, precios, salarios e inflación, crédito y banca, política fiscal, agricultura y ganadería.

De este modo la promoción y movilización social será la actividad que permita autogenerar en las comunidades, organizaciones populares, capacidades que propicien su propio desarrollo en base al conocimiento del medio que los rodea y problemas que soportan; a la participación en toma de decisiones y su incorporación a la vida económica social, política y cultural del país, lo cual significará alcanzar una nueva estructura social.

A N E X O S

GRAFICO Nº 1



Sucursales y Agencias del Banco Nacional de Fomento. Febrero 1985

CUADRO No. 1

DIVISION POLICO – ADMINISTRATIVA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

A DIC. 1971 - ABR. 1977 - SEP. 1984

PROVINCIAS	AL 31 DIC. 1971			AL 15 ABR. 1977			AL 20 SEP. 1984		
	CANTONES	PARROQUIAS		CANTONES	PARROQUIAS		CANTONES	PARROQUIAS	
		URBANAS	RURALES		URBANAS	RURALES		URBANAS	RURALES
CARCHI	3	6	24	3	6	24	4	7	23
IMBABURA	4	9	38	4	9	38	6	12	36
PICHINCHA	6	25	57	6	26	56	6	26	58
COTOPAXI	5	9	30	5	9	33	5	9	33
TUNGURAHUA	4	9	42	6	16	42	6	16	42
BOLIVAR	4	5	20	4	5	20	5	6	20
CHIMBORAZO	6	12	42	6	12	42	7	13	43
CAÑAR	3	4	28	3	4	29	4	7	26
AZUAY	6	12	57	6	12	57	6	19	57
LOJA	9	16	62	10	17	63	12	19	62
ESMERALDAS	4	7	51	4	7	51	5	8	53
MANABI	13	18	46	13	20	44	14	23	44
LOS RIOS	7	8	15	7	10	15	8	11	17
GUAYAS	11	28	46	12	30	46	14	34	44
EL ORO	6	8	33	6	8	35	10	12	33
NAPO	6	6	48	6	6	48	9	9	49
PASTAZA	2	2	15	2	2	15	2	2	16
MORON. SANTIAGO	6	7	34	6	7	36	6	7	37
ZAMOR. CHINCHIP.	3	3	16	3	3	17	4	5	20
GALAPAGOS				3	3	4	3	3	4
TOTAL	108	194	704	115	212	715	136	248	717

FUENTE:

Instituto Nacional de Estadísticas. División Territorial de la República del Ecuador y su Codificación. Quito, 1972

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Política de la República del Ecuador. Quito, 1977

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. División Político - Administrativa de la República del Ecuador. Quito, 1980

CUADRO No. 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Tasas de crecimiento

AÑOS: 1980 – 1984

INDUSTRIAS	1980	1981 (c.s.d.)	1982 (c.p.)	1983 (p)	1984 (p)
1. Agricultura, caza, silvicultura y pesca	5.3	5.7	2.0	14.9	8.6
Agricultura	3.2	4.9	- 2.3	- 29.1	16.0
Banano, café, cacao	- 8.3	- 1.8	- 0.6	- 32.4	8.1
Otras producciones agrícolas	9.5	8.8	- 3.3	- 27.3	20.1
Producción animal	3.9	4.6	5.7	5.0	5.0
Silvicultura, tala y corta	6.9	12.1	2.2	- 10.0	0.0
Pesca y caza	41.2	9.9	13.4	- 20.0	0.0
2. Petróleo y otras minas (incluye refinación)	- 8.2	4.7	- 3.9	8.4	8.9
3. Industrias manufactureras	3.6	5.1	4.6	- 5.6	- 8.0
4. Construcción	0.8	1.4	- 0.7	- 15.4	- 5.0
5. Electricidad, gas y agua	10.0	11.4	15.5	10.5	10.2
6. Servicios	8.2	5.0	3.0	1.2	0.0
SUBTOTAL INDUSTRIAS: VALOR AGREGADO	4.1	5.0	2.2	- 2.9	0.6
Servicios Gubernamentales	9.2	3.6	2.5	0.2	1.0
Servicio Doméstico	3.7	3.6	3.7	3.4	3.4
TOTAL VALOR AGREGADO BRUTO	4.5	4.8	2.2	- 2.6	0.6
Impuestoa netos sobre importaciones y derechos arancelarios	10.7	- 1.1	- 16.9	- 20.0	- 5.0
PRODUCTO INTERNO BRUTO (p.c.)	4.9	4.5	1.4	- 3.3	0.5

c.s.d: Cuentas semi—definitivas

c.p.: Cuentas provisionales

p.: Previsiones.

FUENTE: 1980—1982: Cuentas Nacionales

1983—1984: Presupuestos Económicos

Banco Central del Ecuador

CUADRO No. 3

SUCURSALES Y AGENCIAS DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO

FEBRERO 1985

SIERRA	COSTA	ORIENTE	AGENCIAS
1. Tulcán	30. Esmeraldas	61. Tena	71. Pillaro
2. San Gabriel	31. Limones	62. Lago Agrio	72. Girón
3. El Angel	32. Muisne	63. Francisco de Orellana	73. Santa Isabel
4. Ibarra	33. Quinindé	64. Baeza	74. San Miguel de Bolívar
5. Otavalo	34. Santo Domingo de los Colorados	65. Puyo	75. Saraguro
6. Cayambe	35. Portoviejo	66. Macas	76. Puerto El Carmen de Putumayo
7. Quito - Casa Matriz	36. Bahía de Caráquez	67. Limón - Indanza	77. Puerto Ayora
8. Machachi	37. Chone	68. Gualaquiza	78. Méndez
9. San Miguel de los Bancos	38. Jipijapa	69. Zamora	79. Sucúa
10. Latacunga	39. El Carmen	70. Zumba	
11. El Corazón	40. Paján		
12. Ambato	41. Calceta		
14. Chillanes	42. Babahoyo		
15. Riobamba	43. Quevedo		
16. Alausí	44. Vinces		
17. Chunchi	45. Ventanas		
18. Cañar	46. Guayaquil		
19. Azogues	47. Milagro		
20. Cuenca	48. Daule		
21. Gualaceo	49. Balzar		
22. Loja	50. Naranjal		
23. Gonzanamá	51. El Empalme		
24. Catacocha	52. Santa Elena		
25. Cariamanga	53. Pedro Carbo		
26. Macará	54. La Troncal		
27. Celica	55. Machala		
28. Zapotillo	56. Zaruma		
29. Alamor	57. Piñas		
	58. Arenillas		
	59. Santa Rosa		
	60. Puerto Baquerizo Moreno		
	(Galápagos)		

CUADRO No. 4

NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE POR TAMAÑO DE EXPLOTACION A NIVEL NACIONAL

1954 - 1968 - 1974

TAMAÑO DE LAS UNIDADES DE EXPLOTACION	CENSO AGROPECUARIO 1954				ENCUESTA AGROPECUARIA 1968				CENSO AGROPECUARIO 1974			
	EXPLOTACIONES		SUPERFICIE		EXPLOTACIONES		SUPERFICIE		EXPLOTACIONES		SUPERFICIE	
	No.	o/o	miles	o/o	No.	o/o	miles	o/o	No.	o/o	miles	o/o
Menores de 5 ha	251.686	73.12	432.2	7.20	470.347	74.28	708.6	10.21	344.764	66.70	535.1	6.73
De 5 a menos de 10 ha	36.250	10.53	271.5	4.53	68.527	10.82	466.3	6.72	55.022	10.64	377.3	4.74
De 10 a menos de 20 ha	21.400	6.22	294.3	4.90	36.228	5.72	485.6	7.00	41.325	8.00	553.8	6.96
De 20 a menos de 50 ha	19.415	5.64	591.5	9.86	32.746	5.17	1.018.3	14.68	42.617	8.24	1.315.5	16.53
De 50 a menos de 100 ha	8.327	2.42	547.2	9.12	15.555	2.46	976.6	14.08	22.216	4.30	1.348.9	16.96
De 100 a menos de 500 ha	5.787	1.68	1.156.3	19.27	8.467	1.34	1.647.9	23.75	9.533	1.84	1.675.4	21.06
De 500 a menos de 1.000 ha	664	0.19	464.7	7.75	922	0.15	634.6	9.15	829	0.16	548.0	6.89
De 1.000 y más.	705	0.20	2.242.0	37.37	426	0.06	999.6	14.41	610	0.12	1.601.2	20.13
TOTAL	344.234	100.00	5.999.7	100.00	633.218	100.00	6.937.5	100.00	516.916	100.00	7.955.2	100.00

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. Censo Agropecuario 1954

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS. Encuesta Agropecuaria 1968

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS. Censo Agropecuario 1974.

CUADRO No. 5
 ADJUDICACIONES DE TIERRAS LEGALIZADAS EN REFORMA AGRARIA
 SEGUN PROVINCIAS Y AÑOS
 1964 - 1983

AÑOS	S I E R A		C O S T A		O R I E N T E		G A L A P A G O S		T O T A L N A C I O N A L	
	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS
1964	2.194.14	831							2.194.14	831
1965	49.649.46	12.296	6.964.20	321					56.613.66	12.617
1966	16.604.08	3.891	10.190.92	821					26.795.00	4.712
1967	23.518.33	4.326	1.635.93	126					25.154.26	4.452
1968	17.628.20	1.766	3.355.27	118					20.983.47	1.884
1969	13.265.87	3.124	7.470.53	339					20.736.40	3.463
1970	2.371.95	853	4.530.67	257					6.902.62	1.110
1971	15.407.13	2.033	4.112.65	358					19.519.78	2.391
1972	16.046.55	1.601	1.354.81	237					17.401.36	1.838
1973	21.037.62	1.844	2.767.41	88					23.805.03	1.932
1974	4.921.90	809	19.531.48	2.121					24.453.38	2.930
1975	30.718.70	2.510	9.065.26	903					39.783.96	3.415
1976	53.270.89	4.365	8.946.90	1.062	115.00	3			62.332.79	5.430
1977	48.095.95	3.132	25.473.21	1.485	340.88	4			73.910.04	4.621
1978	24.322.81	2.843	22.714.23	3.014					47.037.04	5.857
1979	54.824.93	5.273	32.817.09	3.773	42.20	2			87.684.22	9.048
1980	43.615.01	510	21.279.03	1.285	186.44	3			65.135.48	1.799
1981	21.131.00	3.222	18.443.75	1.757					39.574.75	4.979
1982	18.735.62	2.383	7.110.87	556					25.846.49	2.939
1983	28.802.76	1.214	11.498.95	629					40.301.71	1.843
TOTAL	506.162.90	58.826	219.263.16	19.250	684.52	12			726.165.58	78.089
X	8.60		11.39		57.04				9.30	

FUENTE: IERAC. Dirección Nacional de Programación. Resumen de las Adjudicaciones de Tierras Legalizadas en Reforma Agraria. Septiembre 1964 a Diciembre 1983

CUADRO No. 6
 ADJUDICACIONES DE TIERRAS LEGALIZADAS EN COLONIZACION
 SEGUN PROVINCIAS Y AÑOS
 1964 - 1983

AÑOS	S I E R A		C O S T A		O R I E N T E		G A L A P A G O S		T O T A L N A C I O N A L	
	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS	HECTAREAS	BENEFICIARIOS
1964	11.786.24	585	1.458.20	28	4.369.17	115			17.613.61	728
1965	60.230.30	1.567	15.520.51	350	22.104.33	769	20.76	1	97.825.90	2.687
1966	44.534.34	1.251	26.520.94	779	20.800.69	663	266.62	15	92.122.59	2.708
1967	35.106.66	804	13.899.65	417	9.078.99	276	331.02	70	58.416.32	1.567
1968	20.526.27	605	13.283.97	511	9.182.41	291	50.00	1	43.042.65	1.408
1969	18.721.72	513	20.832.99	619	20.068.05	403			59.622.76	1.535
1970	25.342.63	677	28.107.08	735	39.172.56	856	6.78	28	92.629.05	2.296
1971	19.206.68	552	19.044.27	557	18.481.14	395	0.05	1	56.732.14	1.505
1972	18.098.96	595	17.651.62	543	33.366.71	764	821.40	18	69.938.69	1.920
1973	19.631.99	568	14.311.31	517	84.991.07	1.618	2.114.94	80	121.049.31	2.783
1974	22.625.56	602	29.747.51	750	74.930.32	1.205	10.911.08	221	138.214.47	2.778
1975	16.884.52	408	23.929.56	701	51.894.39	1.290	615.38	18	93.323.85	2.417
1976	24.796.37	547	31,827.38	706	100.066.42	2.103	2.467.95	41	159.158.12	3.397
1977	27.494.80	605	37.280.68	851	68.929.40	1.309	1.993.34	42	135.698.22	2.807
1978	12.230.47	295	29.119.12	726	102.197.09	1.437	212.64	5	143.759.32	2.463
1979	14.254.07	318	44.650.46	1.064	92.814.46	1.494			151.718.99	2.876
1980	19.210.80	428	40.641.04	972	64.472.50	1.324	498.80	7	124.823.14	2.731
1981	10.482.39	474	24.374.75	918	48.014.95	1.140	127.90	1	82.999.99	2.533
1982	8.794.70	323	51.209.46	1.045	44.212.28	752	77.53	4	104.293.97	2.124
1983	19.054.01	1.749	32.427.04	791	270.517.87	2.685			321.998.92	5.225
TOTAL	449.013.48	13,466	515.837.54	13.580	1.179.664.80	20.889	20.516.19	553	2.165.032.01	48.488
X	33.34		37.99		56.47		37.10		44.65	

FUENTE: IERAC. Dirección Nacional de Programación. Resumen de las Adjudicaciones de Tierras Legalizadas en Colonización. Septiembre 1964 a Diciembre 1983

CUADRO No. 7

ORGANIZACIONES CAMPESINAS BENEFICIARIAS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA Y
COLONIZACION, POR TIPO DE ORGANIZACIONES, SEGUN PROVINCIAS Y CANTONES

PROVINCIAS Y CANTONES	TOTAL	T I P O	
		COOPERATIVA	PRECOOP.
A Z U A Y	21	19	2
Cuenca	8	7	1
Girón	2	2	0
Gualaceo	0	0	0
Paute	4	4	0
Santa Isabel	5	4	1
Sig - Sig	2	2	0
B O L I V A R	10	9	1
Guaranda	5	4	1
Chillanes	1	1	-
Chimbo	3	3	-
San Miguel	1	1	-
C A Ñ A R	37	31	6
Azogues	2	1	1
Biblián	0	0	0
Cañar	35	30	5
C A R C H I	58	55	3
Tulcán	13	13	0
Espejo	21	19	2
Montúfar	24	23	1
C O T O P A X I	38	35	3
Latacunga	13	12	1
Pangua	3	3	0
Pujilí	12	11	1
Salcedo	9	9	0
Saquisilí	1	0	1
C H I M B O R A Z O	36	30	6
Riobamba	15	14	1
Alausí	2	2	0
Colta	12	9	3
Chunchi	0	0	0
Guamote	4	2	2
Guano	3	3	0
E S M E R A L D A S	29	24	5
Esmeraldas	9	7	2
Eloy Alfaro	5	3	2
Muisne	1	1	0
Quínindé	14	13	1
E L O R O	52	44	8
Machala	17	16	1
Arenillas	4	3	1
Pasaje	16	15	1
Piñas	3	2	1
Santa Rosa	9	5	4
Zaruma	3	3	0

PROVINCIAS Y CANTONES	TOTAL	T I P O	
		COOPERATIVA	PRECOOP.
G U A Y A S	382	348	34
Guayaquil	35	33	2
Balzar	40	34	6
Daule	100	86	14
El Empalme	4	4	0
Milagro	13	13	0
Naranjal	29	27	2
Naranjito	3	3	0
Salinas	1	1	0
Samborondón	38	36	2
Santa Elena	1	1	0
Urbina Jado	45	41	4
Yaguachi	73	69	4
G A L A P A A G O S	4	4	-
Isabela	2	2	--
San Cristóbal	1	1	--
Santa Cruz	1	1	--
I M B A B U R A	40	38	2
Ibarra	29	27	2
Antonio Ante	2	2	--
Cotacachi	2	2	--
Otavalo	7	7	--
L O J A	33	29	4
Loja	18	17	1
Calvas	2	1	1
Celica	0	0	--
Espíndola	0	0	--
Gonzanamá	5	5	--
Macará	2	2	--
Paltas	4	3	1
Puyango	0	0	--
Saraguro	1	1	--
Sozoranga	1	0	1
L O S R I O S	159	130	29
Babahoyo	53	36	17
Baba	21	17	4
Pueblo Viejo	6	6	0
Quevedo	34	32	2
Urdaneta	9	8	1
Ventanas	7	7	0
Vinces	29	24	5
M A N A B I	35	25	10
Portoviejo	3	1	2
Bolívar	1	1	0
Chone	6	4	2
El Carmen	7	7	0
Jipijapa	7	5	2
Junín	0	0	0
Manta	0	0	0
Montecristi	1	0	1
Paján	0	0	0
Rocafuerte	3	3	0
Santa Ana	0	0	0
Sucre	5	3	2
24 de Mayo	2	1	1

PROVINCIAS Y CANTONES	TOTAL	T I P O	
		COOPERATIVA	PRECOOP.
MORONA SANTIAGO	47	41	6
Morona	24	20	4
Gualaquiza	4	4	0
Límón-Indanza	4	4	0
Palora	2	0	2
Santiago	4	4	0
Sucúa	9	9	0
PASTAZA	1	1	--
Pastaza	1	1	--
Mera	0	0	--
PICHINCHA	240	201	39
Quito	142	116	26
Cayambe	14	12	2
Mejía	16	14	2
Pedro Moncayo	3	3	0
Rumiñahui	9	9	0
Santo Domingo	56	47	9
TUNGURAHUA	17	14	3
Ambato	11	9	2
Baños	1	0	1
Patate	0	0	0
Pellle	3	3	0
Píllaro	2	2	0
Quero	0	0	0
NAPO	18	13	5
Tena	6	4	2
Aguarico	1	1	0
Orellana	3	2	1
Putumayo	4	3	1
Quijos	4	3	1
Sucumbíos	0	0	0
ZAMORA CHINCHIPE	5	3	2
Zamora	5	3	2
Chimchipe	0	0	0
Yacumbí	0	0	0
TOTAL.-	1.262	1.094	168

B I B L I O G R A F I A

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. División de Informática y Estadística. Dirección Sectorial de Planificación. Estimación de la Superficie Cosechada y la Producción Agrícola del Ecuador. 1983
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. División de Censos y Análisis Demográfico. Estimación y Proyección de la Población Total por Regiones. Cifras Provisionales. Marzo 1984.
- Centros de Estudios de Población y Paternidad Responsable. La Situación Demográfica Actual del Ecuador y perspectivas de Cambio. Quito, Ecuador. 1983.
- Barsky Osvaldo. La Reforma Agraria Ecuatoriana. Corporación Editora Nacional. Quito, 1984.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. División Territorial de la República del Ecuador y su Codificación. Quito, 1972.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. División Política de la República del Ecuador. Quito, 1977.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. División Político-Administrativa de la República del Ecuador. Quito, 1984.
- Hanney Emil B., Hanney Wava G. La Transformación de la Estructura Agraria en la Provincia de Chimborazo. Julio, 1984.
- IERAC. Seminario Nacional sobre Reforma Agraria. Consecuencias Sociales y Políticas de la Ley de Reforma Agraria. 20 años del Proceso de Reforma Agraria en Ecuador 1964-1984. Pág. 7.
- Consejo Interamericano Económico y Social. CIES. Declaración de la Tercera Reunión. Lima, Perú. Diciembre 1964.

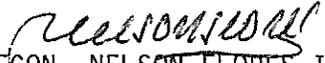
- IERAC. Misión del IERAC. Julio 1974.
- IERAC. Cooperativas Agropecuarias de Tipo Comunitario en Tres Provincias del Ecuador. Quito, Ecuador 1978.
- IERAC. Departamento de Promoción y Organización Campesina. Registro de Organizaciones Campesinas. Quito, agosto 1978.
- Federación de Centros Shuar. Solución Original a un Problema Actual. Recopilación a cargo del Directorio de la Federación Shuar. Sucúa, Ecuador. 1976.
- Banco Nacional de Fomento. Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento.
- Carta Política del Estado 1984.
- Presupuesto del Estado 1984.
- Cevallos Víctor. Consecuencias Políticas de la Aplicación de la Ley de Reforma Agraria en el Ecuador. 1983-1984.
- Cárdenas Calles Benigno. Estructura Agraria en el Ecuador. 1980.
- Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Centro de Investigación y Enseñanza en Reforma Agraria. Informe de la Evaluación del Proyecto de Reasentamiento de la Hacienda Tenguel. Quito, Ecuador. Mayo 1968.
- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - OEA. Cooperativas Agropecuarias de Tipo Comunitario en tres provincias del Ecuador. Quito, Ecuador. 1978.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Estrategia de Desarrollo. Dimensión Rural. Agosto de 1979.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Unidad de Desarrollo Rural Integrado. Contenido y Alcance del Desarrollo Rural Integrado en el Ecuador. Quito, noviembre de 1977.

- IERAC. Recopilación de Leyes Agrarias. 1983.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Reforma Agraria. Ley y Reglamento 1974.
- Crespo Teodoro. El Problema de la tierra en el Ecuador. Quito. 1961.
- Palacios Sáenz Carlos. El Problema Agrario. Para Promover la Revolución Agroindustrial del Ecuador. Guayaquil, marzo 1973.
- IERAC. Proyecto BID. Ayuda a la Colonización Espontánea en Santo Domingo de los Colorados. Marzo 1966.
- IERAC. Proyecto Regional Cayambe. Programa Conjunto OEA - Ecuador-Israel.
- Falconí García Jorge. Estudio de las Comunas y Cooperativas como Factores de Desarrollo.
- Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Reforma Agraria Integral 1967.
- Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. El Desarrollo Social y la Reforma Agraria. Documento No. 37.
- Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. Principios de Legislación en Materia de Reforma. Mejoramiento de la Estructura Agraria. Documento No. 8.
- Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. Crédito Agrícola Supervisado. Documento No. 25.
- Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. Cooperativismo y Aprovechamiento de Tierras. Documento No. 14.
- IERAC. Estudio de Casos de Organizaciones Campesinas.
- IERAC. Las Unidades Asociativas Campesinas. Volumen I. Quito, Ecuador. octubre 1973.

- IERAC. Las Unidades Asociativas Campesinas. Volumen II. Quito, Ecuador. Octubre 1973.
- Federación de Centros Shuar. Solución Original a un Problema Actual. Sucúa, Ecuador. 1976.

AUTORIZO AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES LA PUBLICACION DE ESTE TRABAJO, DE SU BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS, COMO ARTICULO DE LA REVISTA O COMO ARTICULOS PARA LECTURA RECOMENDADA.

QUITO, FEBRERO 1985


ECON. NELSON FLORES IBADANGO
CURSANTE