

5. La reforma agraria durante el Gobierno de Rodríguez Lara

Rafael Guerrero Burgos

CARÁCTER DEL GOBIERNO

El gobierno que llegó al poder en Ecuador, en 1972, dirigido por el general Guillermo Rodríguez Lara, se autocalificó “nacionalista y revolucionario”. Este impulsó la producción y exportación de petróleo, el desarrollo de la industria sustitutiva de importaciones y la reforma agraria. También desarrolló estrategias y políticas en los tres campos mencionados.

El Gobierno de Rodríguez Lara es el resultado de un golpe militar, que se produce precisamente en el momento en que Ecuador inicia el período más importante de desarrollo de la producción y exportación de petróleo. La nacionalización de la producción petrolera —realizada por el gobierno militar— significó retener, para el país y los diferentes sectores que lo componían, la renta generada por la producción petrolera.¹ En consecuencia, puede decirse que el discurso nacionalista del gobierno es, precisamente, la forma que toma

-
1. Ecuador empezó a exportar petróleo en 1972, justo cuando su precio estaba en plena alza. Este se multiplicó por siete, pasando de 1,8 a 12,4 dólares/barril entre 1970 y 1974. Para 1980, el barril ecuatoriano costaba 35 dólares (13,7 veces el precio de inicio de las operaciones). La magnitud de este proceso aumentó exponencialmente la participación de las ventas petroleras en la composición total de las exportaciones del país, pasando de 19,92% (1972) a 45,86% (1973) y a 58,51% (1974). Esto se tradujo en una tasa de crecimiento del PIB de más del 6% entre 1970-1972, de más del 12% entre 1973-1975 y de más del 4% entre 1976-1981. El *boom* estuvo acompañado de un aumento inicial en la producción de petróleo que pasó de 28,5 a 76 millones de barriles (+167%) entre 1972 y 1973 y luego se estabiliza hasta fines de la década. Esto se explica por el inicio de las operaciones de extracción de crudo en la región amazónica. Entre 1998 y 2012, se observa un crecimiento de la producción de 2% de promedio anual. Esto se explica por el inicio de las operaciones de un segundo oleoducto para transporte de crudo pesado (OCP) en 2004, que significó un aumento de 25% ese año. A pesar de este incremento, el volumen de producción hasta 2012 nunca superó los 200 millones de barriles. Ver Pablo Cardoso y Henry Chávez, “*Booms petroleros, quimeras de la transformación productiva y el retorno de Washington*”, *Revue*

la reivindicación de la renta petrolera para el Estado ecuatoriano, frente a las compañías petroleras internacionales.

El segundo componente importante es el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones. Este se trataba de pasar de un modelo económico agroexportador —una vez que la producción de banano había entrado en crisis en 1964— a un modelo industrial, que respondía al paradigma del desarrollo industrial elaborado por la CEPAL para América Latina, desde mediados del siglo XX, aproximadamente.

Con este, se buscaba canalizar una parte de la renta petrolera del Estado al financiamiento de la industria nacional, que debía convertirse, progresivamente, en el principal sector de acumulación de capital y en la locomotora de una economía moderna.² Los sectores progresistas del gobierno militar creían —o suponían— que, en Ecuador, existían sectores industriales constituidos *independientemente* de la gran propiedad agrícola tradicional (fundada en la renta en trabajo y especie) y del capital comercial y bancario ligados a ella. Suponían que había grupos industriales interesados en apoyar el proyecto del gobierno.

La política de la reforma agraria era complementaria al proyecto de industrialización. Para el Gobierno de Rodríguez Lara y para sus sectores progresistas, la gran propiedad agraria tradicional —fundada en la renta en trabajo y en especie— representaba una forma injusta y caduca de explotación de la tierra, que mantenía en la pobreza y la explotación a indígenas y campesinos y que, además, debido al carácter rentista del gran propietario, impedía el desarrollo de la producción agropecuaria.³ Pero, adicionalmente, la gran propiedad agrícola tradicional impedía el desarrollo del mercado interno para la industria, ya que no estaba fundada en un amplio desarrollo de relaciones de mercado. La reforma agraria debía liberar a los campesinos de la explotación terrateniente, desarrollar una capa de pequeños y medianos productores agropecuarios modernos que abastecieran la creciente demanda urbana de bienes agrícolas y ampliar el mercado interno para la industria.

internationale des études du développement 251 (2023): 203-33, <https://doi.org/10.4000/ried.8179>.

2. En *Filosofía y plan de acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas*, se dice expresamente que el sector industrial debe convertirse en el sector más dinámico de la economía. Ver la página 42 del documento citado.
3. *Filosofía y plan de acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas*, define al Gobierno del general Rodríguez Lara como un gobierno antifeudal y antioligárquico.

EL PROYECTO MILITAR

Los elementos señalados del proyecto del gobierno militar permiten delinear el juego de las fuerzas sociales y políticas que constituyen la coyuntura histórica y política en la cual emerge y se desarrolla el mencionado gobierno y el proceso de la reforma agraria.

Por un lado, el proyecto de nacionalización y desarrollo de la producción petrolera, en manos del Estado, significa que existe desde el inicio del gobierno una contradicción entre este y las compañías petroleras extranjeras interesadas en mantener el control de la producción nacional, así como con los sectores nacionales ligados a dichas compañías. Por otro lado, al mismo tiempo, la política de la reforma agraria enfrenta a la clase terrateniente y a las cámaras de la producción con el gobierno militar. Esto ya plantea, desde el inicio del gobierno, un problema teórico y político que estuvo vigente a lo largo de todo el régimen militar. Esto debido a que la oposición a la reforma agraria no se produjo solamente desde la clase terrateniente —representada por las cámaras de agricultura del país— sino de parte de toda la burguesía comercial, bancaria e industrial.

Adicionalmente, el discurso nacionalista revolucionario del gobierno interpelaba como sujetos sociales del cambio, por un lado, al conjunto del pueblo ecuatoriano como propietario de la industria petrolera nacional y, al mismo tiempo, a los sectores medios urbanos —civiles y militares— directamente ligados al Estado y, en general, a la clase media urbana ascendente, que luchaba por una mayor participación en la distribución de la renta petrolera. Y, a su vez, a los grupos y organizaciones indígenas y campesinos, que venían luchando por la reforma agraria desde fines de la década de 1950 y en los sesenta, cuando se produjo la primera reforma agraria. El discurso nacionalista revolucionario también interpelaba a los trabajadores asalariados urbanos, organizados en las principales centrales de trabajadores, CTE, CEDOC y CEOLS. El aumento de los ingresos públicos implicaba que el gobierno tenía una capacidad considerable de diálogo y negociación con todos estos sectores para generar identificaciones hacia su proyecto.

Podemos decir que las clases medias urbanas, los grupos indígenas y campesinos y los trabajadores asalariados urbanos, industriales y no industriales, constituyeron el bloque histórico que se formó a lo largo del gobierno militar para transformar el viejo sistema latifundista agroexportador, cuya situación desfavorable había empezado a mediados de la década de 1960, cuando Ecuador afrontó la crisis del banano.

También es importante advertir la constitución de este bloque histórico por dos razones: primero, porque a lo largo del siglo XX, ya en oportunidades anteriores se había formado un bloque histórico similar, como ocurrió durante la Revolución juliana de 1925 y, después, durante la primera parte de la Revolución del 28 de mayo, en 1944. En ambas ocasiones, los sectores medios urbanos —civiles y/o militares— impulsaron procesos de transformación del régimen latifundista agro exportador. El Gobierno Nacionalista Revolucionario fue otro intento de cambiar dicho régimen.

Segundo, porque la reforma agraria y el desarrollo del movimiento campesino e indígena no se produjeron independientemente de la formación de dicho bloque, sino en su interior. En el proceso de la reforma agraria de 1964 como durante la reforma agraria del Gobierno de Rodríguez Lara, esta es posible por el desarrollo del movimiento indígena y campesino, pero también por el apoyo relativo que la reforma agraria tuvo en el Estado, el gobierno y en las clases y los grupos sociales urbanos. El apoyo del gobierno obedeció al respaldo que el movimiento campesino tuvo en los sectores progresistas de las clases medias urbanas, civiles y militares, que actuaban dentro del gobierno militar.

Un tema, al que deberemos referirnos más adelante, es la posición que adoptaron los industriales respecto de la reforma agraria.

MODERNIZAR LA AGRICULTURA

Para 1972-1973, está fuera de discusión en el país que la gran propiedad latifundista, fundada en la renta, en trabajo y en especie, es una injusticia social y un obstáculo para el desarrollo de la agricultura. Pero, además, para el proyecto del gobierno militar, el desarrollo de la agricultura debe producirse por medio de la constitución de propiedades agrícolas, cuya extensión máxima debía ser 100-200 ha para la Sierra y 150-300 para la Costa.⁴

De acuerdo con el proyecto del gobierno, la agricultura moderna debía estar constituida por las propiedades agropecuarias pequeñas y medianas. Por tanto, debían desaparecer los grandes latifundios de miles de hectáreas, junto con las relaciones sociales de producción fundadas en la renta. Esto implicaba una amplia redistribución de la propiedad de la tierra a favor de los indígenas y campesinos y la formación —por esta vía— de una clase media agraria moderna dedicada a la producción de alimentos y materias primas para el mercado

4. Osvaldo Barsky, *La reforma agraria ecuatoriana* (Quito: FLACSO Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1984), 210.

nacional. Esto es lo que podemos llamar la vía campesina de desarrollo de la agricultura.

Sin embargo, en el documento *Filosofía y plan de acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas*, también se señala que se respetará o se preservarán las grandes propiedades eficientemente explotadas. Esto significa que había, dentro y fuera del gobierno, dos lecturas diferentes de la modernización de la agricultura: la que apoyaba el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad como vía de formación de una agricultura moderna competitiva, y otra, para la cual la formación de unidades agropecuarias modernas y competitivas era independiente del tamaño de estas unidades de producción. Según esta lectura, podía haber grandes unidades de producción, de miles de hectáreas, que podían ser competitivas y eficientes. Esta era la lectura de la burguesía y de las Cámaras de la Producción. La estrategia de la burguesía consistió en abandonar las formas precapitalistas de extracción del excedente de la producción campesina, a cambio de preservar el control de la tierra, manteniendo las grandes propiedades.⁵ La misma ley de reforma agraria de 1973 contenía objetivos productivistas y redistributivos y se presta a diferentes lecturas.⁶

Entre la expedición de la Ley de Reforma Agraria y Colonización, en octubre de 1973, y la promulgación de su reglamento, la lucha política agraria y nacional giró alrededor del tema del límite de la mayor extensión que debían tener las grandes propiedades. Finalmente, el reglamento de la ley no estableció un límite para la mayor extensión de las unidades de producción, lo cual significó que las grandes propiedades podían conservar, aproximadamente, las grandes

-
5. En la prensa de la época había articulistas que defendían la posición de la burguesía y las Cámaras de la Producción: “Queremos construir y consolidar una estructura empresarial sólidamente rentable en el campo ecuatoriano... es por eso que queremos proteger al empresario generador de la riqueza auténtica, dando las máximas seguridades a quienes hacen cumplir la función social de su propiedad...”. *El Comercio*, 26 de abril de 1974, citado por Barsky, *La reforma agraria ecuatoriana*, 237.
 6. Consideraciones de la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1974: “la plena ocupación de la fuerza de trabajo en el medio rural y utilizar eficientemente los recursos financieros y técnicos disponibles, con el propósito de alcanzar el crecimiento sostenido de la producción y productividad del sector agropecuario, elevar y redistribuir los ingresos y, por consiguiente, alcanzar razonables niveles de vida; ... Que la Reforma Agraria implica un proceso mediante el cual se opera una redistribución de la propiedad y del ingreso que permite eliminar el latifundio, integrar el minifundio, destruir la rígida estratificación social e incorporar al proceso de desarrollo a los campesinos marginados, con el propósito de consolidar e integrar el mercado interno y dar al sistema social plena fluidez, que acabe con toda forma abierta o velada de discriminación o de explotación y genere una creciente producción agropecuaria...”. Barsky, *ibid.*, 218.