

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO Ecuador  
Departamento de Antropología, Historia y Humanidades  
Convocatoria 2013- 2016

Tesis para obtener título de doctorado en Historia de los Andes

Ciudadanía, Estado y regímenes de propiedad de la tierra en el Ecuador (1960-1979)

Ailynn Torres Santana

Asesora: Dra. Valeria Coronel

Lectoras: Dra. Nancy Postero, Dra. Kim Clark, Dra. María Julia Bertomeu  
y Dra. Mercedes Prieto

Quito, agosto 2017

*A Julio César Guanche*

—Sin embargo, yo necesito comprar eso —afirma con aire despreocupado don Alfonso.  
—¿Con los indios o sin los indios? —insiste burlón el religioso.  
—¡Con los indios!  
—¡Ah! Claro. Usted comprende que eso sin los indios  
no vale nada. ¡Y qué indios! Todos propios. Todos conciertos.  
Todos humildes. Se puede hacer de esa gente lo que a uno le dé la gana.  
—Sí, pero todos, o casi todos, son solteros. Usted comprende que un indio soltero vale la mitad. No  
tiene hijos, no tiene mujer para que ayude en la cocina, en el pastoreo, en el deshierbe.  
—Pero son más de quinientos a los que yo le logrado hacerles entrar por el camino del Señor, listos  
a... —iba a decir “a la venta”, pero le pareció muy fuerte el término— al trabajo.  
Ve usted, los longos le salen baratísimos. Con darles el huasipungo me parece que están bien pagados.  
(Jorge Icaza, *Huasipungo*)

Chimburazu runacuna  
Tucucuna riccharishun  
Charicuna mana munan  
Huacchacuna tandarichun

Tucucuna yuyarishpa  
Quishpirina tamashcashun  
Tucucuna tandarishpa  
Chashnallami quishpirishun<sup>1</sup>

(Fragmento del Himno del Movimiento Indígena de Chimborazo)

---

<sup>1</sup> Indios de Chimborazo / Todos despertémonos / A los ricos no les gusta / Que los pobres se reúnan / Entre todos acordándonos / Busquemos la liberación / Entre todos reuniéndonos / solo así nos liberaremos.

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>15</b>
Debates teóricos y políticos sobre la ciudadanía y la propiedad.....	15
1.1. El liberalismo y el republicanismo: dos concepciones gruesas sobre la ciudadanía..	17
1.2. Pistas historiográficas para pensar el liberalismo y el republicanismo en América latina	25
1.2.1. Voces republicanas en América latina .....	27
1.3. Contenidos de la ciudadanía: derechos civiles, políticos y sociales .....	34
1.3.1. La ciudadanía y la diferencia .....	48
1.4. Estado, nación y nacionalismo.....	51
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>60</b>
El Ecuador de 1960 – 1979 y sus alrededores .....	60
2.1. Ecuador 1960-1979: líneas gruesas de un lapso complejo .....	63
2.2. La pregunta: ¿cuál debe ser el papel del Estado en la economía? .....	85
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>97</b>
Derechos sociales .....	97
3.1. Antecedentes .....	99
3.2. Derechos sociales en las décadas de la reforma agraria .....	109
3.2.1. Educación: “de la otra escuela, del patrón, no salió ningún ciudadano”.....	129
3.2.2. Trabajo: “derechos de hombres y no de animales de carga” .....	148
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>159</b>
Derechos civiles .....	159
4.1. Antecedentes .....	161
4.2. ¿Cuál propiedad?.....	174
4.3. Derechos de propiedad y reformas agrarias: disputas y negociaciones .....	188

4.3.1.	Primera reforma agraria: Estado, función social de la propiedad y conflictividad rural	205
4.3.2.	Segunda ley de reforma agraria: “cosa grave, seria”	217
4.4.	Asociatividades rurales: “me mandaron sacando del trabajo por estar metida en la cooperativa”	231
4.4.1.	Llangahua	241
4.4.2.	Toctezinín	243
4.4.3.	El Obispo rojo	246
4.4.4.	Espacios de formación política y asociatividades rurales	249
<b>Capítulo 5</b>		<b>263</b>
	Derechos políticos	263
5.1.	Antecedentes	267
5.2.	“La patria es un carro verde que pasa cerca de mi casa”: Los derechos políticos en las décadas reformistas	276
5.3.	El referéndum y la nueva constitución de la república del Ecuador	310
	Conclusiones	324
	Lista de acrónimos	334
	Lista de referencias	335

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Gobierno técnico (1964)	78
Ilustración 2 La Revolución cubana en 1964	87
Ilustración 3: Derechos básicos de los trabajadores campesinos (1964)	113
Ilustración 4: Oficio de huasipungueros de la hacienda “Shobol Alto” (1963)	134
Ilustración 5: Campesinos, educación tradicional y educación para la libertad	135
Ilustración 6: Mujer indígena en ERPE	141
Ilustración 7: Indios y Leonidas Proaño (1974)	144
Ilustración 8: Cabeza de Lobo. Regional de Campesinos	184
Ilustración 9: Reforma agraria cubana (1964)	194
Ilustración 10: Boletín La voz del campesino (1973)	224
Ilustración 11: Índices de legalización de tierras por Reformas Agrarias	229
Ilustración 12: Boletín de la FENOC (1973)	237
Ilustración 13: Boletín de la FENOC (1973) (1)	255
Ilustración 14: Locro constitucional (1938)	270
Ilustración 15: Cargador de Quito (1972)	277
Ilustración 16: Concentración campesina y Gobierno Nacionalista y Revolucionario (1973)	286
Ilustración 17: Componentes del poder político. Regional de campesinos	289
Ilustración 18: Boletín ECUARUNARI (1977)	309
Ilustración 19: Voto analfabeto (1977)	310
Ilustración 20: Campaña de anulación del voto en referéndum (1978)	314
Ilustración 21: Mujer indígena analfabeta ejerciendo su derecho al voto	320

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Ailynn Torres Santana, autora de la tesis titulada “Ciudadanía, Estado y regímenes de propiedad de la tierra en el Ecuador (1960-1979)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Historia de los Andes concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2017.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Torres S.', written in a cursive style.

Ailynn Torres Santana

## **Resumen**

Esta investigación propone (des)andar las rutas de dos enfoques que escasamente se relacionan: el de los estudios sobre las reformas agrarias en el Ecuador, y el del examen de las luchas políticas en torno a la construcción del Estado. El camino elegido es el análisis del campo de la ciudadanía y de su vínculo fundamental con los procesos asociados a los regímenes de propiedad. Aquí se argumenta que el Ecuador 1960-1979 constituye un mirador privilegiado para observar los cursos y signos de la lucha contenciosa por ciudadanizar y nacionalizar el Estado “desde arriba” y “desde abajo”. Por ello, se analiza el campo ampliado de derechos, teniendo en cuenta las agencias y las estructuras sociales que lo definen y transforman.

**Palabras claves:** ciudadanía, Estado, reforma agraria, propiedad, derechos.



## **Agradecimientos**

(Hace cuatro años, esto era casi imposible)

A Valeria Coronel, asesora de esta investigación e inspiradora de mucho de lo que hay aquí.

A los profesores del doctorado de Historia de los Andes de la FLACSO-Ecuador.

Especialmente a la Dra. Mercedes Prieto, que contribuyó, con su obra y su asesoría, a formular y dar sentido a las preguntas centrales de este trabajo.

A Antoni Domènech y a María Julia Bertomeu, maestros de la política y de la academia. El enfoque de esta investigación les corresponde del todo. Al equipo de Sin Permiso, enormes académicos y de las mejores personas que he conocido, cada uno de sus textos ha sido imprescindible para mi formación intelectual y política.

A todas las personas que en algún momento leyeron o me orientaron sobre rutas intelectuales y humanas para este ejercicio. Al Dr. Víctor Bretón, quien me asesoró en los primeros momentos de la investigación y me facilitó archivos de la mayor importancia. A la Dra. Nancy Postero y a la Dra. Carmen Diana Deere, que me acompañaron de los modos más fecundos en los exámenes doctorales, con los cuales di los primeros pasos de este estudio. Al Dr. Luciano Concheiro por animarme a comenzar este doctorado, por su ejemplo político, y su cercanía académica. A Irene León, que me acompañó de muchos modos en estos años e influyó en mi mirada sobre el Ecuador y América latina.

A las personas que trabajan en el archivo de la Curia de Riobamba, que me abrieron las puertas del Archivo Monseñor Leonidas Proaño, fundamental para este texto.

A quienes me trajeron hasta aquí: la Universidad de la Habana, el Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello y tantas otras personas/experiencias/instituciones que han hecho lo suyo en mi camino profesional.

A Francis y a Jorge, responsables espirituales de que este ciclo haya podido abrirse, a pesar de mucho; mis dadores de fuerza cuando ya no había; mis mayores certezas. A Carmen Celia, por ser mi familia en todo lo que eso significa. A Inés y Luis, que siempre están.

A Julio César Guanche: compañero, esto ha sido contigo y, también, por ti. No hay palabras, solo vida y sobrevida para agradecerte.

A Julio Antonio y a César Alejandro, con la esperanza de su futuro amplísimo, por enseñarme amores que no conocía.

A mis amigas y amigos, de aquí y de allá; que me acompañan desde la raíz hasta las ramas.

A mis médicos, la vida.

A Cuba, a quien le hablo entre líneas en este trabajo. A la América latina que vi, viví y estudié estos años. Al Ecuador, sus geografías humanas y físicas. Esta es también mi casa. Para saber mi historia, habrá que buscarla en la ruta Habana-los Andes.

## Introducción

En el transcurso de 2016 se discutió en la Asamblea Nacional ecuatoriana la versión final de la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales. El proceso duró más de cuatro años. En el 2012— durante el gobierno de Rafael Correa y en vigencia la actual Constitución de la República (aprobada en Asamblea Constituyente cuatro años antes) — una alianza de movimientos sociales liderados por la Red Agraria dio curso a una iniciativa legislativa popular proponente de una Ley de Tierras. Hasta la fecha, esa ha sido la única ocasión donde se ha hecho uso de tal forma legal de intervención en el Estado. Su efectividad fue cuestionada por los movimientos sociales pues —aun cumpliendo los requisitos legales— la propuesta no se discutió en la Asamblea en los ciento ochenta días siguientes a la entrega, como estipula el procedimiento para estos casos. Las instituciones del gobierno abogaron que en el período recibieron otras propuestas que debieron procesar. El resultado del análisis y conciliación de los cinco proyectos presentados a la Asamblea fue un documento hecho público en 2015. El mismo ha sido objeto de pronunciamientos críticos de las organizaciones sociales de base campesina e indígena —que consideran que la propuesta es anticampesina porque no afronta la histórica necesidad de redistribución y de definición de límites de la propiedad—; de comunicados oficiales del gobierno ecuatoriano; de análisis de académicos e intelectuales; de consultas populares diseñadas por el gobierno; y de organización, por parte de colectivos ciudadanos, de una Cumbre Agraria que tuvo lugar en mayo del 2016.

El párrafo anterior apela a diferentes “generaciones”<sup>1</sup> de derechos: especialmente derechos civiles (específicamente de propiedad) y derechos políticos (en relación con los modos y cursos por los cuales ciudadanía puede intervenir en la institucionalidad política). El ejemplo informa un proceso en varios sentidos: las organizaciones indígenas y campesinas articulan una propuesta política de transformación socioeconómica que viabilizan a través de los espacios y canales disponibles de interlocución con el Estado; eso supone que tales grupos integran a sujetos de derecho con capacidad para construir sus demandas como demandas políticas legales y encauzarlas, en tanto ciudadanos, en condición de paraigualdad de estatus con el resto. Solo los ciudadanos pueden hacer uso de tales canales de acción política; pero

---

<sup>1</sup> La idea de “generaciones de derechos” remite a la teoría de Marshall sobre la genealogía de los derechos. Ese ha sido, no obstante, uno de los puntos de mayor crítica. Para América latina, por ejemplo, de ha argumentado históricamente que los derechos no fueron políticamente elaborados en la secuencia que indicó Marshall. Para el caso de Ecuador tampoco se cumple la secuencia, como se demostrará en este informe. Esa es la razón por la cual se entrecomilla el término.

también hay un camino de vuelta implícito en esa idea: en la medida que esos ciudadanos generen incidencias sobre los regímenes de propiedad, aumentarán las posibilidades de realización “real” de la ciudadanía; mientras, el lugar de desposeídos reproducirá la distancia histórica entre la igualdad formal y la desigualdad real.<sup>2</sup>

En el Ecuador debió pasar mucho antes de que fuera posible una acción político-legal como la mencionada iniciativa legislativa popular. Relativamente rápido después de la independencia y el surgimiento de la república, se eliminó el carácter censitario de la ciudadanía —hacia mediados del siglo XIX—, según el cual los nacionales debían tener una propiedad para ser considerados ciudadanos en sentido lato, pero hasta 1978 los formalmente ciudadanos eran los nacionales *alfabetos* mayores de edad. El grueso de los no-ciudadanos eran los sujetos rurales —campesinos e indígenas— y el filtro de la iliteracidad funcionaba, de facto, como una exclusión censitaria, porque eran los analfabetos los que en su mayor parte no tenían propiedades que proveyeran independencia. La situación de dependencia de los grupos indígenas y campesinos se esgrimió sucesivamente como argumento para reproducir su expulsión de la ciudadanía formal. La tierra, en ese escenario, fue fundamental, pues la desposesión ligó en el largo plazo a indígenas y campesinos a los pactos patriarcales y paternos generados en la hacienda a la cual, literalmente, *pertenecían*.<sup>3</sup> Hasta finales del siglo XX el asunto de quiénes eran o debían ser ciudadanos y qué implicaba realmente la ciudadanía, fue una discusión extensa. Cada Asamblea Constituyente, cada cita del Congreso, cada cambio institucional, pasó por la pugna contenciosa en torno a esas cuestiones.

Las propias definiciones de ciudadanía estuvieron en disputa. A una ciudadanía definida *solo* como estatus formal —propugnada por los conservadores y algunos liberales— se enfrentó una concepción de la ciudadanía que la entendió, además, como ideal igualitario y como práctica política. Las clases populares y las izquierdas ecuatorianas en sus diversos despliegues buscaron ejercer como ciudadanos y reclamaron sus posibilidades de intervención en el poder público institucionalizado. En ese proceso se evidenciaron complejas

---

<sup>2</sup> Un mayor argumento a esta idea puede encontrarse en el capítulo 1, donde se construye un enfoque teórico sobre la relación entre ciudadanía y propiedad.

<sup>3</sup> El asunto no debe entenderse sin los matices que provee un análisis de cómo se reproduce la hegemonía. La vida en las haciendas gozaba de una complejidad extraordinaria; en ellas se reprodujeron pactos consuetudinarios que aseguraban dinámicas de reciprocidad desigual que garantizaban lealtades de ida y vuelta: los campesinos aseguraban derechos a recursos de uso común, aunque sumamente precarios, y los patrones mano de obra y probidades. Ese marco, aunque perdurable, fue finito y comprendió exclusiones fundamentales que exploro en esta investigación.

interlocuciones entre los diferentes actores de la sociedad política y la sociedad civil, y entre el Estado, el mercado, las comunidades y los individuos. Ellas verifican diferentes momentos de construcción de la ciudadanía “desde arriba” y “desde abajo” que exploraré en este texto.

La Revolución Liberal (1895) informó trifulcas fundamentales sobre los deberes y derechos del Estado y sobre la democratización de la sociedad civil y la sociedad política. En esa línea, el gobierno de Eloy Alfaro promulgó leyes destinadas a defender los derechos de los que trabajaban la tierra, lo cual despertó la imaginación de los pueblos rurales y adelantó relaciones inéditas entre los indios y el Estado (Becker 2013).

Pero fue avanzado el siglo XX —a propósito de la Revolución Juliana (1925)<sup>4</sup> y luego durante los largos 1930— que tuvo lugar una transformación fundamental del campo de la ciudadanía. Durante ese lapso, se produjo un giro en el signo y las posibilidades del poder público —hasta ese momento captado por los conservadores y delimitado por la pugna entre ellos y liberales— y la ampliación de la ciudadanía ocupó nuevamente el primer plano en el conflicto social. Una alianza de diferentes actores de las izquierdas y populares dio como resultado que, por primera vez en el Ecuador, el Estado se desplegó como organizador de la vida política y la acción popular ocupó diversos espacios y canales de incidencia dentro de la política estatal. Uno de ellos— y el de mayor importancia— fue la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST),<sup>5</sup> institución que, desde ese momento, viabilizó incontables demandas de comunidades indígenas y campesinas, permitió la denuncia de impagos, malas condiciones de trabajo y pérdida y conflictos de propiedades. Con su gestión, el Estado ingresó con más claridad en los mundos privados de la hacienda y de los espacios locales gestionados con independencia de las normas nacionales y, al mismo tiempo, comenzaron a ensancharse las rutas de intervención de las clases populares en la institucionalidad estatal. La aprobación del Código del Trabajo en 1938; el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunas; la habilitación de la representación funcional en el Congreso para trabajadores,

---

<sup>4</sup> La Revolución Juliana da nombre al proceso de inició el 9 de julio de 1925, con un golpe militar ejecutado por la joven oficialidad del Ejército. El curso de esa Revolución arremetió contra la hegemonía bancaria y oligárquica e intentó poner fin a la “bancocracia” y al dominio político de los “liberales plutocráticos”. En ese proceso de buscó fortalecer el poder institucional del Estado de cara a las clases propietarias.

<sup>5</sup> El MPS fue fundado por una facción del partido liberal experta en la cuestión social que se había separado del movimiento durante la crisis de 1922. Entre estos Virgilio Drouet y Pío Jaramillo Alvarado habían estado ligados a la acción y discurso de organismos internacionales como los congresos de Sanidad en Ginebra de 1914 y la OIT en Washington de 1919. También contribuyeron a la creación del MPST profesionales en derecho y sociología de la Universidad Central como César Carrera Andrade, Miguel Ángel Zambrano y Ángel Modesto Paredes de filiación socialista.

campesinos e indígenas; la distribución de miles de hectáreas de tierras, y otras medidas en ese orden, plantearon un nuevo escenario de cara a los reales y potenciales ciudadanos.<sup>6</sup> Sin embargo, la exclusión del estatus formal de ciudadanía y, por tanto, de los derechos al voto, se mantuvieron.

Hacia mediados de siglo XX comenzó a quebrarse el sistema de dominación hacendatario que había garantizado, en buena medida, la pervivencia de cierta estabilidad de las relaciones de subordinación en los espacios rurales, a donde pertenecían aproximadamente 2.8 de los 4.2 millones de nacionales. Entre los elementos que contribuyeron a ello estuvo: una mayor presión sobre la tierra como resultado de un proceso de crecimiento demográfico que había comenzado en los 1940; el sistemático y agravado incumplimiento de las regulaciones del trabajo y de la propiedad por parte de los grandes propietarios a desmedro de individuos y colectividades rurales; el deterioro del MPST como canal potencialmente democratizador de los espacios rurales; la participación en los espacios rurales de nuevos actores, como la Misión Andina y la iglesia de la Teología de la Liberación; el despliegue furibundo de una lucha anticomunista por los actores políticos ecuatorianos y las clases propietarias al tenor de la Guerra Fría; la creciente presencia de organizaciones clasistas y étnicas en el agro que pugnaban por hacer cumplir derechos y elaborar demandas frente al Estado; la modernización de un sector de los propietarios de la tierra que suponía tecnificar las producciones y ahorrar mano de obra; el despliegue de un programa de economía política desarrollista; la injerencia de los Estados Unidos (EEUU) con su programa de Alianza para el Progreso como vía de contener el comunismo en la región; la influencia de la Revolución cubana con su agenda democratizadora, etc.

En ese contexto, uno de los hechos de mayor importancia fue la firma de la primera ley de reforma agraria (1964) por un gobierno militar desarrollista. Una década más tarde, en 1973, se firmó la segunda ley frente —entre otros factores— a la tibieza y pocos resultados de la primera, también al amparo de otro gobierno militar. En 1979, durante el tránsito a la democracia, se consigna una nueva normativa que abrió mayor paso a la mayor mercantilización de la tierra y al periodo neoliberal, clausurando así la reforma agraria. Ese proceso —que va de inicios de los 1960 hasta 1979— ha propiciado exhaustivos análisis que permiten balances informados respecto a: quiénes eran los actores de la reforma, cuáles eran

---

<sup>6</sup> Estos elementos los preciso en el curso de los siguientes capítulos, con los datos correspondientes.

los temas en disputa, cuáles fueron los recorridos de la política de reforma agraria y qué lugar ocupaba dentro del ciclo de acumulación del capital existente de entre finales de los 1940 y mediados de la década de 1970.

Aunque abordaré algunos de estos elementos en las páginas que siguen, ese no es el problema central de esta investigación. Es otro el interés de este texto, que proviene de la siguiente observación: en los trabajos más metódicos —considerados clásicos de la reforma agraria en el Ecuador— las búsquedas están, en lo esencial, contenidas en un tipo de análisis que puede describirse como “agrarista”, para referirnos a la construcción de un enfoque que alude, en línea gruesa, a las estructuras y dinámicas del agro ecuatoriano. En esa mirada noto una ausencia: la de un enfoque sistemático que analice lo que implicó el periodo de reformas agrarias para la ciudadanización de los actores rurales. Enseguida explico esa observación que, de hecho, conforma el argumento de la investigación.

### *El argumento*

Uno de los grandes problemas del Estado ecuatoriano ha sido el manejo de la dinámica definida por la ampliación y restricción de la comunidad política. A él se han referido, sin exclusión, todos los gobiernos y los actores “desde arriba” y “desde abajo” de la historia republicana. Desde los poderes públicos, el problema intentó resolverse a través de sucesivos intentos de “integración” de las comunidades indígenas y campesinas a la vida nacional. A través de ellos, el Estado se nacionalizaría: se crearía la nación ecuatoriana. La integración, efectivamente, se realizó en diferentes registros: como protección social, como modernización del Estado, como vía de desarrollo de la comunidad, como condición de desarrollo de la economía. Así, en las diferentes etapas de la historia del país, los gobiernos intentaron integrar a los que permanecían al margen.

Durante las reformas agrarias, también se aspiró a integrar a los sujetos rurales. De cara a las lógicas de los gobiernos, esa integración debía producirse acorde con el programa —económico y político— del desarrollismo, ahora amparado en un cambio en la relación capital - trabajo: como ciudadanos productores “libres” y consumidores, dentro de un marco de la retórica de la justicia social. De ese modo, el desarrollismo construyó una retórica de la productividad que consignaba que, como productores y consumidores, las personas llevarían “el tipo de vida que valoraban por buenas razones”. Por otra parte, de cara a los sectores populares de base rural e indígena, al Partido Comunista y a la iglesia de la Teología de la

Liberación, la integración debía producirse —con diferencias a lo interno de cada uno de esos actores— en tanto ciudadanos formales y reales en todo el ámbito de derechos y deberes que suponía la ciudadanía, también repensada como ámbito político.

Efectivamente, el tema fue fundamental. El V Congreso Indigenista que tuvo lugar en Quito en 1964, informó un debate importante al respecto que no halló consenso respecto a qué se entendía por integración. Algunos la traducían como adecuación de los indígenas al mundo “occidental” mientras que otros abogaban por la conservación de algunos de sus rasgos positivos, como el trabajo en colectivo y la solidaridad (Prieto 2015). En esas lides se disputó el Estado de la hora y el contenido de lo que implicaba ser ciudadano. El signo de realización de los derechos de educación, trabajo, propiedad, asociatividad, y participación en la política se dirimió —dentro de los debates sobre las reformas agrarias y a propósito de ellos— como contenido definitorio de los términos en los que se produciría la ampliación de la comunidad política. Así, el periodo reformista agrario no constituyó, en exclusiva, un escenario de redefinición de la propiedad de la tierra; allí se desplegó una lucha contenciosa por los modos que se proponían nuevas entradas de los sujetos rurales al campo de la ciudadanía.

Como sugerí antes, una disputa en términos similares se había producido entre 1925 y los largos 1930 en el Ecuador; entonces se construyeron y litigaron ámbitos de ciudadanización de los sectores populares en el marco de un Estado reformista de signo nacional popular que estableció, desde ese momento, canales imprescriptibles para la ciudadanización de los desposeídos. A pesar de ello, el sistema de dominación de la hacienda no se quebró. En la segunda mitad del siglo, y específicamente en el periodo de las reformas agrarias, los caminos de la ciudadanización se volvieron a activar con vigor en el marco de varios campos de problemas: 1) el de la economía era, centralmente, el de la capacidad de intervención del Estado en el ámbito de la propiedad al tenor de un proyecto desarrollista y modernizador que interfería sobre las estructuras y dinámicas de reproducción de las clases sociales y hacía frente a una crisis económica importante; 2) el de la política era el surgimiento de un tejido organizativo sin precedentes, y de alianzas y quiebres entre actores que, o bien habían funcionado sinérgicamente hasta ese momento —como el caso de la iglesia, que tuvo quiebres fundamentales en ese lapso— o bien se encontraron en la hora en la elaboración de una agenda plebeya —como sindicatos y otras organizaciones populares creadas entonces—.



Teniendo en cuenta lo anterior, aquí analizo el proceso de las reformas agrarias como un escenario social, económico y político donde se producen agendas y disputas direccionadas al proceso mayor de la ciudadanización de las clases campesinas e indígenas. Argumento que, en ese curso, los sujetos populares rurales se reconocen con mayor fuerza como sujetos de derechos políticos, civiles y sociales con capacidad de integrar actores políticos relevantes, aportando una visión de comunidad nacional renovada y pujando por un marco legal y de economía política que aspira a quebrar la agenda modernizadora y/o asimilacionista de las élites. Un análisis en esos términos dará cuenta de que, más que una lucha puntual por la tierra, es posible identificar una lucha contenciosa entorno a cómo, en qué términos y para qué se *entraba* —o no— a la comunidad política.

Pero aún hay más. Las reformas agrarias ecuatorianas se han descrito como tímidas porque, en términos de redistribución de la tierra, tuvieron muy discretos resultados.<sup>7</sup> Sin embargo, como ha demostrado Bretón (2012), cambió el estado de cosas del agro. ¿Cómo eso fue posible si la estructura de la tenencia de la tierra no varió de modo importante y no se logró tampoco la aspirada modernización del agro? Entiendo que las respuestas se encuentran en el orden de análisis de la ciudadanía; esto es, de la lucha y la negociación por los derechos y de la organización política para esos fines. La siguiente cita ayuda a explicar ese argumento:

Debe haber sido el año 1966 o 1967. En una camioneta viajaban un grupo de alegres muchachos universitarios a una tienda de toros en una hacienda llamada LlínLlín en la provincia de Chimborazo, y llegaron a una bifurcación de caminos en medio del páramo. Era un sitio desolado, en que solo se oía silbar el viento en el pajonal, y no sabían a dónde tomar, si por el camino de la derecha o el de la izquierda. En eso, alcanzaron a ver que dos indios venían bajando por el páramo y les llamaron a gritos. Cuando estuvieron cerca les preguntaron la dirección, que la indicaron enseguida. Uno del grupo era hijo de un hacendado de esa provincia y les preguntó, con su costumbre inveterada: “Y ustedes, ¿indios de quién son?”. Uno de ellos le quedó viendo a los ojos y le contestó con profunda voz: “Nosotros, ca, indios de nosotros mismos somos. Los jóvenes viajeros se quedaron de una pieza, (...) era una lección suprema del cambio que había acontecido en el país. Por primera vez, ellos eran dueños de sí mismos. Lo que estaba diciendo es que eran personas, que se poseían a sí mismos, que no pertenecían ni a Dávalos ni a Chiriboga ni a Cordovez ni a Valdivieso ni a familia hacendada alguna, que eran libres, que eran personas, que eran ciudadanos (Ortiz Crespo 2015, 125).

La anécdota revela uno de los mayores consensos en torno a la reforma agraria ecuatoriana: sus implicaciones para el quiebre del orden de jerarquía étnica y de clase. El establecimiento,

---

<sup>7</sup> Durante todo el proceso se redistribuyeron 9.026 km<sup>2</sup> (902600 ha) equivalentes al 3,4% de la superficie del país (Hidalgo 2008). La cifra puede poner en relación con las 103 000 000ha repartidas durante la reforma agraria mexicana, las 57 000 000ha repartidas en Bolivia, las 9 520 000ha redistribuidas en Perú, por ejemplo (Concheiro y Robles 2014).

como política de Estado, de una estrategia de disolución del trabajo precario que modificó los regímenes propiedad —aunque no la estructura agraria —, y la disputa desplegada a propósito de la acción colectiva de los subalternizados, legitimaron y encausaron un nuevo orden del poder que trastocó sus jerarquías. No las eliminó, pero sí las trastocó. Dejar de ser “indios de” un patrón, generó cambios sustantivos en las dinámicas de poder agro.<sup>8</sup> No sucedió así con las jerarquías de género; pues en el Ecuador —al igual que en casi todas las naciones latinoamericanas— las mujeres quedaron subrepresentadas en tanto propietarias de la tierra durante las reformas agrarias y, por tanto, sujetas al régimen patriarcal reproducido por el Estado, el mercado, la comunidad y la familia (Deere y Leon 2002).

Ahora bien, lo anterior no debe contribuir a una representación de los mundos rurales pre-reformas agrarias como un “sistema de dominación total que inhibía al movimiento indio campesino y que lo segregaba ‘artificialmente’ de la cultura nacional” (Thurner 2000).<sup>9</sup> Por el contrario, las reformas agrarias informan cómo los subalternizados construyeron históricamente sus agencias y cómo lucharon por conformar redes de resistencia, coerción y consenso entre ellos, los propietarios, las autoridades locales, las fuerzas políticas y el Estado nacional. Entonces, el proceso de reformas agrarias efectivamente trastocó el orden de la jerarquía política e influyó en el panorama de las fuerzas sociales, pero ello no fue resultado de un acto mágico, sino de una lucha de largo aliento que tuvo continuidades y novedades en el periodo 1960-1979.

¿Cuáles eran los registros —en términos de agendas, discursos, prácticas y enfoques políticos— en los cuales se demandaba una reforma agraria por parte de las clases populares y cómo ellos contrastaba con los programas de gobierno? ¿Qué otro tipo de demandas han estado históricamente indexadas a la de la tierra y estuvieron indexadas a la agenda de reclamo de tierras durante las reformas agrarias? ¿La lucha por la reforma agraria permite visibilizar una lucha por los derechos? ¿En qué sentidos? ¿De qué derechos? ¿Cómo se vislumbran ahí las interconexiones entre los derechos? ¿Qué nociones de comunidad política

---

<sup>8</sup> Otros autores hablan de las implicaciones negativas de la reforma y aluden que, al salir del sistema de la hacienda, los antes huasipungueros perdieron la protección de la misma, a los “buenos patrones” y a los recursos de la hacienda que antes podían usar (pastos comunes, agua, etc.) (Guerrero 1983). Sobre esto hablaré también en lo adelante.

<sup>9</sup> Ese ha sido un planteo representado como “triángulo abierto”, “sin base”, que ha graficado un tipo de relaciones patriarcales entre los campesinos e indígenas con los propietarios y sin conexión entre ellos. Según esta hipótesis, ese sistema de dominación rural fue destruido por la reforma agraria, fecha en que los campesinos andinos se “liberaron” y convirtieron en “miembros de la sociedad nacional”.

se disputan en el proceso de reformas agrarias? Si miramos el proceso de reformas agrarias a través de esas preguntas, es posible que podamos construir otra entrada al proceso de construcción del Estado ecuatoriano, que informe sobre el sentido de las luchas políticas históricas y contemporáneas. Los documentos y registros producidos por los sucesivos gobiernos, la prensa, los intelectuales y las organizaciones rurales e indígenas, indican que los elementos de mayor relevancia del periodo los siguientes:

- Un debate importante en torno a la función reguladora del Estado en los ámbitos de la economía y de alternativas económicas a la crisis bananera y del agro en general.
- Una relaboración del modelo modernizador de la economía y del Estado —antes y después del *boom* petrolero— que incluía reflexiones sobre el papel del agro.
- Un replanteo de las relaciones entre capital y trabajo, conducente a pensar en el campesinado como actor con responsabilidad económica importante frente a la crisis.
- Una reflexión sistemática sobre las formas de propiedad, sus ventajas y desventajas de cara a las necesidades de la nación.
- Un debate, al interior de las clases populares rurales, sobre los derechos de propiedad.
- Una disputa en torno al contenido de la máxima constitucional de la *función social de la propiedad*, que revela la lucha de clases del momento.
- Una organización popular con capacidad para construir relaciones sociales significativas y traducir sus demandas como demandas políticas a través de partidos, sindicatos agrarios, intelectuales, grupos no organizados en el agro.
- Un cambio del rol de actores sociales de relevancia como la iglesia, la cual, a partir del II Concilio del Vaticano y de la influencia de la Teología de la Liberación, se fragmenta a su interior y despliega estrategias de diferente signo político en sus campos de acción social.
- Un replanteo de las históricas estrategias de integración de las mayorías rurales en el cual interviene el Estado, proyectos internacionales como la Misión Andina, y una iglesia volcada hacia la acción social con una agenda a veces convergente y a veces contrapuesta a los otros actores mencionados.
- Un intenso proceso de formación política del campesinado indígena (búsqueda, por diferentes actores, de creación de liderazgos campesinos, tanto para pacificar la acción popular rural como para construir una línea política democratizadora).
- Una reflexión sistemática, dentro de los sectores populares, sobre la necesidad de independencia económica como eje de la lucha política. En ese sentido, se reflexiona, desde

abajo, sobre la distancia entre la igualdad formal y la desigualdad real y se elaboran demandas asociadas ya no solo a la lucha por la tierra, sino a al amplio espectro de derechos.

- Un despliegue estatal de la lucha anticomunista que justificó, en positivo y en negativo, la política en relación con todos los tipos de derechos: en nombre de la lucha anticomunista se proveyeron políticas encaminadas a garantizar derechos —como modo de frenar la lucha por los mismos por parte las clases populares— al tiempo que otros derechos fueron profundamente coartados. Al tenor de la lucha anticomunista, también, se evidenciaron gruesas fracturas entre actores que habían sido, en general, aliados históricos, como es el caso de la iglesia y el Estado.

Atendiendo a lo anterior, las páginas siguientes no desdican a los estudios agraristas, sino que los complementan al tomar el proceso de reformas agrarias como mirador privilegiado para comprender la relación entre la ciudadanía y la propiedad, y los procesos asociados de ese vínculo. Los capítulos que componen este texto explicitarán discursos, programas políticos, demandas y prácticas de ciudadanización en el periodo de las reformas agrarias.

Mirando al Ecuador como territorio sociopolítico y socioeconómico, en mi análisis hay un cierto desbalance hacia la región de la sierra. Ello se debe a varias razones. A inicios de los 1960, la población agrícola del país estaba más concentrada en la sierra (el 60% de quienes dependían de la agricultura se encontraban en esa región), y casi el 52% de los pobladores de la sierra, además, se dedicaban a esa actividad. A la vez, en la sierra predominaba los regímenes de hacienda como forma dominante de ocupación, y ellas concentraban altos niveles de conflictividad en la hora —debido a la presión sobre la tierra, el crecimiento poblacional, la creciente organización social, etc.— e integraron cambios fundamentales durante las reformas agrarias. Por otra parte, en la sierra el 98% de las familias agrícolas mantenían algún tipo de posesión de la tierra (en su mayor parte minifundistas y precaristas: aproximadamente el 82% de los propietarios tenían solo hasta 5ha), lo cual permite observar con mayor agudeza las relaciones entre la propiedad y la acción política, tema central de esta investigación. Al mismo tiempo, según el censo agrícola de 1954 en la sierra —y sobre todo en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Pichincha— se concentraba el mayor número de huasipungueros, que conformaban el 22% de la población agrícola de todo el país y que fueron uno de los actores más importantes de la reforma agraria que desactivó el régimen de

huasipungo.<sup>10</sup> Además, el régimen de hacienda se encontraba en el centro de la atención de las políticas desarrollistas de esa hora, preocupadas por mercantilizar el trabajo y la tierra, para lo cual se requería modificar los “defectuosos” regímenes laborales y de propiedad. Por último, presto más atención a la sierra ecuatoriana porque allí se forjaron y operaron actores muy relevantes para la cuestión que me interesa discutir: la ciudadanía. Entre ellos, la iglesia de la Teología de la Liberación y la Misión Andina. Los argumentos de este texto hilvanan realidades y análisis históricos que develan con más sistematicidad esta elección que ahora solo enunció.

Aun con lo dicho, la investigación integró una búsqueda en la sierra y en la costa pues, de hecho, el proceso tuvo cursos e impactos diferenciados en ambas geografías. Una primera etapa de la reforma agraria (1964-1973) se implementó principalmente en la sierra, y se enfocó principalmente en aniquilar las formas más “atrasadas” de explotación, como el huasipungo. Una segunda etapa (1973-1980) tuvo mayores impactos en la costa, en la búsqueda de una rápida modernización de la actividad productiva. A medida que la investigación avanza en fechas, son más evidentes las referencias a la acción y el conflicto político en ambas geografías. Sin embargo, un análisis puntual del proceso en la costa ecuatoriana requeriría mayores cuidados a los que se toman aquí.

Atendiendo a lo anterior este texto se divide en cinco capítulos que presento enseguida.

### *Estructura del informe*

Quien lea, primero encontrará una reflexión sobre la ciudadanía como categoría teórica y política. Esa parte del texto adelantará debates sobre los modos en que la independencia económica condiciona el despliegue del potencial político de la ciudadanía. La conclusión principal de ese capítulo es que, en condiciones de dependencia, los individuos y grupos encuentran coartada su pertenencia a las comunidades políticas y que, por tanto, la disputa por la ciudadanía pasa también por la ampliación de la autonomía material individual y colectiva. Además, llamo la atención sobre los contenidos de cada tipo de derechos, y afirmo que los derechos políticos, sociales y civiles requieren analizarse a la luz de lo que ellos significan para específicas tradiciones políticas gestadas en luchas históricas, teniendo en cuenta que

---

<sup>10</sup> De los 19 665 huasipungueros que había según el censo de 1954, 12 765 se encontraban en esas tres provincias (Clark y Becker 2007a, 13).

esos contenidos se disputan en esos cursos. Por último, esbozo reflexiones imprescindibles sobre los vínculos entre la ciudadanía, el Estado y la nación.

El capítulo dos es un primer acercamiento al lapso histórico de interés para esta investigación. Como declaro allí, esas páginas constituyen un heurístico para comprender los principales cursos políticos y debates sobre el Estado ecuatoriano. En esa ocasión aludo, con apoyo fundamental en bibliografía secundaria, a los signos políticos de los diferentes gobiernos y a las disputas entre diferentes actores.

Los capítulos tres, cuatro y cinco son el núcleo del trabajo con fuentes primarias. Ellos remiten a los derechos sociales, civiles y políticos. Sus análisis revelan los modos en que se disputó la ciudadanía en todas sus dimensiones, a propósito del problema de la tierra. Como demuestro, todos esos campos de derechos hicieron parte de las contiendas de la hora y plantearon posibilidades de ciudadanía; esto es, de elaboración de las condiciones que permitieran a los ciudadanos encontrarse en relaciones de paraigualdad para definir los cursos colectivos de la nación. Como veremos en esos capítulos, esos derechos operan de formas claramente imbricadas, tanto en su formulación como en los despliegues de sus luchas y realizaciones.<sup>11</sup> Teniendo en cuenta esa idea, la división realizada en el texto debe entenderse solo como un esfuerzo metodológico justificado por dos elementos: en primer lugar, ello permitirá un mejor y más claro orden de exposición de las ideas y de los hallazgos encontrados en las fuentes; en segundo lugar, con esas categorías de derechos operaron en la práctica —a veces explícita y otras implícitamente— parte importante de los actores; sobre todo, aquellos que formularon o emprendieron políticas públicas.

Para esos análisis me nutro de diferentes tipos de fuentes: analizo la prensa nacional y local de diferentes signos políticos y las revistas más relevantes de ese momento; exploro los documentos constitucionales; escudriño con mucha atención los archivos del poder legislativo, informes a la nación de los ministerios y otros organismos estatales; examino discursos presidenciales; exploro fuentes del Partido Comunista ecuatoriano y de organizaciones de base campesina y étnica; y me detengo en un archivo donde abrevé importante información primaria de esta investigación, sobre todo, en relación con la

---

<sup>11</sup> La división esquemática de esos derechos es un error común a muchos análisis de la ciudadanía, tanto como el apego a la teoría según la cual esos derechos han sido históricamente secuenciales —primero los derechos civiles, luego los derechos políticos y después los derechos sociales—.

organización popular rural, la política nacional, y las disputas al interior de la iglesia: el Archivo de Monseñor Leonidas Proaño de la Curia de Riobamba. La selección y uso de esas fuentes entrañó beneficios y limitaciones para el análisis derivado de ellas; al respecto me interesa, sobre todo, una observación puntual sobre la medida en que el amplio número de fuentes permitió analizar conflictos generales y/o conflictos específicos.

La diversidad y prolijidad de las fuentes consultadas dio cuenta de un número amplio de casos que evidencian las múltiples rutas y actores que configuraron el campo de disputa por la ciudadanía. Ello limitó, en alguna medida, observaciones más específicas sobre “tipos” de conflictos. Sin embargo, serán reconocibles análisis puntuales, por ejemplo, sobre la forma en que operaba la política rural frente a casos de expropiación de tierras de comunidades campesinas, escenarios en los que se evidencia un repertorio de acción política relativamente sistemático: primero, búsqueda de solución legal a través de instancias públicas; luego, organización política y resistencia en forma de levantamiento; despliegue de solidaridades de clase; alianzas con actores que colocan los casos en la arena internacional, etc. En ese mismo sentido, las fuentes permitieron precisar sobre “tipos” de prácticas políticas —no ya de conflictos— sobre la que dará cuenta este texto. La tensión entre análisis generales y análisis específicos será evidente en la lectura y adelanto que tuvo que irse resolviendo con el aparato conceptual y la profundización en los elementos contextuales que proveyó la investigación.

Finalmente, planteo conclusiones gruesas situadas en una ruta que en Historia es fundamental: identifiqué actores y delimito proyectos y prácticas que se configuran en los campos donde se dirime la política y donde se construye el Estado. Con ese fin, el texto intenta ofrecer pistas y análisis sobre las estructuras de clases y sobre las prácticas sociales, económicas y políticas que se (re)producen en el marco de las reformas agrarias.

El proceso bajo análisis culmina con el retorno a la democracia en 1979. Ese momento ha sido analizado desde la academia, fundamentalmente desde la Ciencia Política, sin demasiada sistematicidad y con relativa independencia del proceso de reformas agrarias. Del lado de la literatura agrarista, por otro lado, no se evidencian preocupaciones sobre lo que ella representa para la construcción de la ciudadanía y para los derechos políticos en particular. Por tanto, está ausente la referencia a la universalización de la ciudadanía. Atendiendo a los elementos planteados en las páginas anteriores —que pertenecen a dos campos de problemas analizados con relativa independencia: el de las reformas agrarias y el de las ciudadanías— entiendo que

tanto las reformas agrarias como la universalización de la ciudadanía son parte del mismo proceso, en ello me baso para formular la siguiente hipótesis:

Entre 1960-1979, los diferentes gobiernos en el Ecuador —aún en sus contrastes sustanciales— plantean un proyecto de integración nacional que es disputado, negociado y reformulado por las clases populares, que construyen una agenda política nacional con progresiva complejidad. El proceso revela, en nuevos términos, las elaboraciones políticas sobre todo el campo de derechos que resultan repensados a propósito de la cuestión de la tierra. Por esos caminos, el lapso corrobora los vínculos históricos entre la ciudadanía y propiedad y —en lo específico de ese periodo— entre los regímenes de propiedad de la tierra y la universalización de la ciudadanía.

Las fuentes históricas parecen avalar la hipótesis. Queda abierta, así, la lectura de este texto.



## Capítulo 1

### Debates teóricos y políticos sobre la ciudadanía y la propiedad

Como anuncié en la introducción, esta investigación repiensa el campo de construcción y disputa por la ciudadanía —y por el Estado y por la nación— del Ecuador entre 1960 y 1979. Durante esas dos décadas —analizadas habitualmente a partir de las reformas agrarias como su proceso más notable— sostengo que se transformó el campo completo de lucha por la ciudadanización del Estado y de la nación, y se dirimieron en alta voz los contenidos de la ciudadanía. En ese transcurso fueron fundamentales los debates sobre todos los tipos de derechos, lo cual permitió discutir sobre temas vitales: la capacidad del Estado de intervenir en la economía, la necesidad y contenidos de las reformas agrarias, la integración nacional, el trabajo “libre”, la cualidad y alcance de la participación política, la exclusión de clase, “raza” y género, los tipos de derechos y su interdependencia, las estrategias de configuración de los derechos y sus garantías. etc. Esos temas se disputaron —jurídica, política, social, cultural y económicamente— al interior de una discusión más general sobre el modelo de Estado y sobre los términos de la pertenencia a la comunidad política nacional.

Ahora bien, a la par del análisis histórico, es imprescindible considerar que existen distintos modos de concebir la ciudadanía; por tanto, un examen al respecto requiere, en primer lugar, la especificación del enfoque a adoptar. Considerar esa idea como punto de partida no es un prurito académico; por el contrario, permite comprender las condiciones de posibilidad de las ciudadanías —históricas y contemporáneas— y lo que está en juego cuando se apela a ellas. El análisis de diferentes concepciones de ciudadanía permite, también, ofrecer respuestas informadas a un asunto de importancia: la ciudadanía ha sido trans-temporal y trans-espacialmente, un bien escaso. Pero esa escasez no puede ser entendida en los mismos términos al interior de diferentes concepciones de la ciudadanía, de las cuales resultará qué es lo que escasea y cuáles son sus consecuencias para el orden político. Por lo último, el análisis debe atender también a los procesos de construcción del Estado y de investigaciones sobre las naciones y los nacionalismos. Esa trinidad —ciudadanía, Estado y nación— informa un campo complejo y pertinente para la historia y el presente.

Atendiendo a lo dicho, dedico estas primeras páginas a elaborar claves conceptuales y políticas para entender la ciudadanía; al mismo tiempo, exploro historiografías latinoamericanas sobre el tema. En ese camino cuestiono tesis conceptuales e históricas: apelo

tanto a las “concepciones” de la ciudadanía como a sus “tipos” (López Jiménez 1997).<sup>1</sup> Las referencias serán sucintas: no realizo un inventario de autores ni de teorías, sino una selección que permitirá construir un enfoque acotado sobre la ciudadanía y sus procesos; tampoco hago una sistematización exhaustiva de la historiografía sobre el tema, sino que sugiero pistas para pensarlo desde la historia.

Específicamente, me interesa argumentar que: 1) existen diferentes concepciones de la ciudadanía que pueden verificarse en la teoría y en la historia; 2) esas concepciones han permanecido y permanecen en disputa en los planos teórico y político; 3) dichas disputas remiten a: las concepciones de los derechos que se manejan, los modos en que se interrelacionan esos derechos, las dimensiones que contiene la ciudadanía y su tensión principal —la igualdad formal *vs* la desigualdad real de los ciudadanos—. Esos asuntos iluminarán los siguientes capítulos en cuanto a cuáles son las ciudadanía que los actores concretos de la sociedad ecuatoriana pugnaban por construir.

Con esos intereses, sigo la siguiente ruta. Primero, esbozo las dos tradiciones gruesas que entiendo que capitalizan —en los planos teórico y político— la discusión sobre la ciudadanía y que tienen asidero en los órdenes políticos latinoamericanos: el liberalismo y el republicanismo. Luego, repienso los contenidos de los derechos; esto es, pongo sobre el tapete la necesidad no solo de analizar la efectivización de derechos específicos en sociedades concretas, sino de repensar con cuáles nociones de derechos civiles, políticos y sociales se opera. Para ello, me detengo en la teoría de la ciudadanía que ha tenido mayor calado en la academia —la teoría de la *Ciudadanía Social*— y la interpelo en lo que entiendo sus mayores tensiones. En tercer lugar, comento sobre la relación entre las concepciones de la ciudadanía y las reflexiones sobre el Estado y sobre el nacionalismo; entiendo que solo así se completa el campo de problemas históricos sobre el que ha trascendido, con consecuencias para el presente, las disputa en torno a la ciudadanía.

Antes de comenzar, declaro que, en este capítulo y en la tesis en general, construyo una pregunta política sobre la ciudadanía: recupero para la política una cuestión que a veces se entiende con arreglo —solo— al orden de lo formal normativo. Como ha señalado Vilas

---

<sup>1</sup> Las concepciones de la ciudadanía se refieren a aquellas comunidades políticas que se quieren construir; mientras que los tipos de ciudadanía aluden a una cierta catalogación de las ciudadanía realmente existentes.

(Vilas 2013), afirmar que una cuestión es política quiere decir que es contenciosa y que, por lo tanto, no tiene una única manera de ser encarada. En esos términos es que analizo la ciudadanía: entendiendo que tanto sus concepciones como sus tipos son resultado de debates, contraposiciones de intereses y, en el límite, enfrentamiento de fuerzas adversarias.

### **1.1. El liberalismo y el republicanism: dos concepciones gruesas sobre la ciudadanía**

¿Por qué traigo a estas primeras páginas el debate entre liberalismo y republicanism sobre la ciudadanía? La respuesta integra tres razones fundamentales: 1) en el plano teórico, porque son las tradiciones que con más fuerza han discutido —desde la filosofía y la teoría políticas— el asunto de la ciudadanía, ofreciendo argumentos de más hondo alcance; 2) en el plano historiográfico, porque a pesar de lo anterior, el debate sobre el republicanism ha sido sumamente discreto respecto a los procesos políticos latinoamericanos (donde ha tenido voz más asidua la tradición liberal) y ello plantea una carencia sobre la forma y procesos de construcción de nuestros Estados; y 3) en el plano político, porque las relaciones entre el liberalismo y el republicanism se encuentran presentes —desde las post-independencias hasta la actualidad— en la forma institucional de los Estados latinoamericanos y, por ello, la discusión sobre la ciudadanía debe pasar por los marcos habilitados por esas disputas.

Para esta investigación considero que la ciudadanía funge, simultáneamente, como concepto legal asociado a un estatus de derecho, como ideal político igualitario y como referencia normativa para las lealtades colectivas. Ello implica, respectivamente, una relación de pertenencia con una determinada *politeia* (o comunidad política), una relación asegurada en términos jurídicos, y una forma de participación activa en los asuntos públicos (Velasco 2006). Dicha concepción no es política ni académicamente neutra; corresponde a una tradición específica: el republicanism; y se forjó en la historia de la misma. El conjunto de esas dimensiones —estatus de derecho, ideal igualitario y práctica política— serían inaceptables, por ejemplo, para buena parte de los autores liberales; para quienes la ciudadanía apela, en lo esencial, a un estatus de derecho, a una condición legal que indica la *plena* pertenencia de los individuos a una comunidad política particular (Bello 2004), (Mouffe 1999), (Gordon 2003), (Marshall y Bottomore 1998). Enseguida punteo ideas generales sobre ambas tradiciones para luego discutir sobre la ciudadanía a su interior.

El campo que hoy se elabora como republicano integra autores y perspectivas no siempre concurrentes (Velasco 2006)<sup>2</sup> visibles en la academia sobre todo desde los 1960, fecha en que se produce —en principio en los EEUU— un revival académico del campo. Sin embargo, el republicanismo es una tradición política que tiene más de dos siglos de existencia y que en su diversidad interna se define por cuatro núcleos principales: 1) una concepción que no opone al derecho y la ley, y que considera que la ley es fundamento de la libertad; 2) una consideración de la libertad como derecho constitutivo inalienable; 3) una argumentación sobre la relación de fideicomiso entre la autoridad política y el conjunto de los ciudadanos libres, según la cual los gobernantes no son sino sus fieles servidores y 4) una consideración de la naturaleza fiduciaria de la propiedad de los medios de existencia y de producción, que alude a la obligatoriedad de su función social (Domenech 2012). Al enunciar esos cuatro núcleos no se pretende formalizar la tradición; cada uno de esos elementos tiene una existencia que remite a la historia en toda su línea y revela que el republicanismo no constituye un corpus homogéneo sino un campo disputado con otras tradiciones y a su interior, como comentaré más adelante.

El liberalismo, igualmente, integra variedad de modelos, perspectivas y apuestas teóricas sobre lo político que se han disputado al interior de la tradición. A pesar de lo difícil de una caracterización general, la línea gruesa del liberalismo plantea que: el individuo es el punto de partida y el sujeto de derechos; es central la “libertad negativa”, esto es, la libertad como no interferencia de terceros en la vida privada; se aboga por la limitación del poder del Estado en lo atinente a su capacidad de intervención en el ámbito de las libertades individuales; y se evidencia un temor a la igualdad social de todos o a la igualdad de condiciones y a las acciones de clase (López Jiménez 1997). Como es evidente entonces, dentro de los liberalismos la libertad del individuo es fundamental. Ya se trate del liberalismo doctrinario o del igualitarista<sup>3</sup> —por referir dos posibles extremos de un continuo que incluye muchas más

---

<sup>2</sup> Nombres asociados al renacimiento moderno del republicanismo: Marsiglio de Padua, Maquiavelo, cierto Montesquieu, Locke, Rousseau, Kant, Adam Smith, Jefferson, Madison, Robespierre y Marx (Domenech 2009). Hay una importante bibliografía que, contrario a las interpretaciones al uso, resitúan a algunos de estos autores, antes calificados como rotundamente liberales, dentro de la tradición republicana. Uno de estos casos es Locke. Al respecto ver: Pisarello (2012).

<sup>3</sup> Con “liberalismo doctrinario” se refiere aquí al núcleo de surgimiento de la tradición liberal, a finales del XVIII y del XIX. Entre sus postulados más conocidos, se encuentra que el Estado ha de mostrarse lo menos intervencionista posible; lo cual, más de un siglo después, retomó como bandera la escuela *libertariana* encabezada por Nozick (1974). La tradición del liberalismo doctrinario aboga también por cierta forma de *estado mínimo* cuyas funciones no rebasen el programa de limitarse a velar por la seguridad de los ciudadanos y a garantizar el mantenimiento de la propiedad privada. Recientemente, filósofos como Philippe Van Parijs han puesto de manifiesto la necesidad de alumbrar esquemas ético-políticos que superen las debilidades de los viejos cuerpos jurídicos de cuño liberal-doctrinario que, comprometidos exclusivamente con la causa de la garantía de la *isonomía* (igualdad ante la ley), se habían desentendido de la suerte de los individuos en el mundo gobernado

variantes — en el campo de las teorizaciones liberales el individuo y su libertad es el comienzo y el límite de toda propuesta normativa sobre lo social, sea en lo económico o en lo político. La ciudadanía ha de responder, y en cierto modo asegurar, la libertad individual, que es la garantía de la democracia — liberal —.

A diferencia de la centralidad de la libertad en los liberalismos, para los republicanos la ciudadanía es su núcleo; pero aquí ella supone — además de un estatus legal — una práctica política: el ejercicio de la *virtud ciudadana*, entendida como participación en la elaboración, implementación y control de las reglas que la comunidad política se da a sí misma para su funcionamiento democrático.<sup>4</sup> Así, el ideal de la autodeterminación de los ciudadanos es la convicción central del republicanismo, y puede describirse de este modo: “El corazón del auto gobierno democrático es el ideal de la autonomía pública, a saber, el principio de que quienes están sujetos a la ley también deberían ser sus autores” (Benhabib 2005, 154).

El liberalismo ha sometido a crítica tales planteos, alegando que el compromiso del republicanismo con la virtud y su prioridad por la “pasión política” (Viroli 2001), podría atentar contra las libertades individuales e incurrir en el peligro de retornar a una visión pre-moderna de lo político, donde se desconozca, por ejemplo, la separación entre lo público y lo privado (Mouffe 1999). Pero la mayor crítica consiste en que, al enfatizar en la participación activa del ciudadano como modo de ejercicio de la política y de realización de la ciudadanía, los republicanos se adhieren a la doctrina moral de un Estado perfeccionista, empeñada en hacer individuos activos, “buenos ciudadanos”. Ese compromiso del Estado recaba, para los liberales, en su intervención sobre la libertad individual (Bertomeu y Domenech 2005), (Gargarella 2005).

Ambas concepciones sobre la ciudadanía — liberales y republicanas — han sido largamente discutidas con argumentos pertinentes desde varios ángulos. Como resultado, hay quienes ha abogado por tomar “de un lado” y “de otro” para conformar una teoría flexible y

---

por dicha ley. (van Parijs 1995) Ver también: (Casassas 2010). Por otra parte, con liberalismo igualitarista o social, se refiere a la corriente liberal liderada por Rawls o Dworkin, preocupados por la justicia y el pluralismo.

<sup>4</sup> La idea de que el núcleo de la ciudadanía viene dado por la posibilidad y capacidad para elaborar políticamente la vida propia en relaciones de conciudadanía, se remonta al menos hasta Aristóteles: “El ciudadano no lo es por habitar en un lugar determinado [...], ni tampoco los que participan en ciertos derechos como para ser sometidos a un proceso judicial o entablarlo [...]. Un ciudadano en sentido estricto se define por ningún otro rasgo mejor que por participar en las funciones judiciales y en el gobierno” (Aristóteles 2005). Esto tiene elaboraciones contemporáneas, en autores como (Arendt 2005), (Arendt 1973) y (Viroli 2001).

políticamente fecunda (Mouffe 1999). Pero tal empeño resulta imposible —y yermo— de emprender, pues dichas tradiciones parten —aún en sus diferencias y variedades internas— de argumentos normativos difíciles de compatibilizar, aun cuando puedan identificarse momentos de mayor imbricación y teorías conciliadoras.<sup>5</sup> A continuación, profundizo en las concepciones de ciudadanía de ambas tradiciones.

Antes he dicho que mientras que el liberalismo se preocupa por la libertad del individuo y considera a la ciudadanía un estatus de plena pertenencia a una comunidad política —lo cual supone que sus miembros son sujetos de derecho dentro de esa comunidad—; el republicanismo se compromete con la virtud ciudadana y enfatiza en su carácter de práctica política activa como condición de autogobierno democrático. Ese enunciado es reiterado en la literatura sobre las concepciones de la ciudadanía, pero aún no indica los contenidos más relevantes de la discusión. Para elaborarla de mejor manera, debo recalar sobre el asunto mayor de la libertad y de la igualdad en ambas tradiciones.

Si para el liberalismo la ciudadanía es la *plena* pertenencia a una comunidad política, la igualdad es el estatus que confiere esa condición de plenitud (Bello 2004). Por ello, los liberales han debido resolver teórica y políticamente el tema de la igualdad. El liberalismo más comprometido con el individualismo ha entendido que la igualdad y la libertad no guardan una relación sustantiva (Hayeck, Nozick), mientras que el liberalismo igualitarista ha puesto límites a la libertad en función de la igualdad de todos, siempre que el empeño igualitario no amenace las libertades individuales y públicas (Rawl, Dworkin). Ahora, aún en sus diferencias, la solución liberal predominante ha sido la siguiente: se establece la igualdad formal entre los miembros del cuerpo político y, con ello, se desdibuja —con mayor o menor denuedo, según sea el liberalismo del que estemos hablando— la existencia de sociedades profundamente estratificadas y desiguales económica, política, culturalmente:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Las relaciones entre liberalismo y republicanismo, como ya he sugerido, han sido objeto de extensos análisis. Los trabajos de Wood, Skinner y Pocock han contribuido a esclarecer tales vínculos. La convergencia de republicanos y liberales se ha puesto de manifiesto en las obras de algunos de los principales representantes contemporáneos del republicanismo (especialmente, Pettit y Sunstein), mismos que pueden ser clasificados como republicanos liberales. Sin embargo, las diferencias entre las tradiciones liberal y republicana son extensas y claras, y las sitúan —en relación con algunos campos, especialmente con el de la ciudadanía y la propiedad— en líneas paralelas. Esta línea ha aportado razones contundentes para pensar, además, que algunos de los contenidos que hoy se clasifican como liberales son, en realidad, de estirpe republicana: el republicanismo representa “una vía de pensamiento que no sólo precede al liberalismo moderno, sino que también fue exitosamente solapada por su triunfo” (Skinner 1996).

<sup>6</sup> La fórmula que provee esa solución se elaboró para dar respuesta a dos exigencias centrales del siglo XIX: la exigencia de la universalización de la ciudadanía (frente a la situación ineludible de la incorporación de grandes

(...) el liberalismo [lo que] hace es separar los registros de la desigualdad en una forma relativamente novedosa para las sociedades humanas: los hombres son iguales ante la ley y en tanto miembros soberanos del *body politic*, pero son protagonistas desiguales del azaroso juego económico que tiene lugar en la “sociedad civil” –un lugar imaginario ontológicamente anterior al contrato que constituye la sociedad política. Estas formas ideológicas de legitimación contribuyen a restar transparencia tanto al funcionamiento real de los sistemas políticos como a las estratificaciones socioeconómicas que este diseña: una estructura de desigualdades variables, dinámicas, pero no por ello menos constitutivas del estatus de ciudadanía moderno (Andrenacci 2001, 16).

El asunto ha sido analizado en los Andes. Nancy Postero, por ejemplo, da cuenta de la forma que ello tomó para Bolivia, donde el liberalismo intentó modular la brecha entre la capacidad en abstracto y las condiciones reales de vida de los diferentes grupos sociales que, de facto, quedaban excluidos de la ciudadanía con arreglo a criterios étnicos que argumentaban su inhabilidad como ciudadanos. En esa línea, como muestra la autora, los supuestos de las élites sobre el carácter “bárbaro” y la naturaleza comunitaria de los indígenas, justificaron su exclusión (Postero 2009).

Por otras rutas, Ellen Meiksins Wood exploró los modos en que el liberalismo ha intentado capitalizar contenidos republicanos, a través del análisis de la historia estadounidense y de la “democracia liberal” como núcleo político forjado allí. Según esa autora, la idea de la democracia liberal, y su existencia retórica y normativa, atestigua el intento de compatibilizar contenidos liberales y contenidos republicanos. El resultado fue la disociación de la identidad civil del estatus socioeconómico, lo que permite la coexistencia de la igualdad política formal con la desigualdad de clases. Democracia liberal es, en este argumento, un oxímoron, pues deja intacta a toda la esfera de dominio y coerción creada por el capitalismo: la que deriva de la mercantilización de la tierra, el trabajo y el dinero. América latina da fe, por otras rutas, de fórmulas que intentan compatibilizar contenidos democráticos —de raigambre republicana— con contenidos liberales; los liberalismos radicales de Colombia y Ecuador resultaron de ese empeño y, al menos en el caso colombiano, encontraron su límite democratizador cuando los subalternizados incluyeron en la agenda política la redistribución de la propiedad. Sin embargo, los liberales calificados como radicales, en momentos específicos de la historia,

---

grupos al ejército de trabajadores asalariados, sostenidos sobre una idea de participación igualitaria en el mercado de trabajo) y la exigencia de negar existencia política a grandes grupos subalternizados, y asegurar así la (re)estructuración de la sociedad de clases capitalistas. Hacerse cargo solo de la primera suponía el quiebre total del orden social, de la estructura de la propiedad y de las jerarquías políticas; y hacerse cargo diáfananamente de la segunda suponía asumir la revuelta popular (Domenech 2009).

abogaron por el reconocimiento de las propiedades comunales o por la implementación de canales de representación funcional de indios y campesinos.

La libertad en el liberalismo presume ciudadanos libres e iguales, a los cuales debe respetársele su vida privada, adonde pertenecen los derechos de propiedad.<sup>7</sup> La igualación de estatus, entonces, reconoce formalmente que los ciudadanos son libres sin consecuencias para el ámbito de la economía. Sin embargo, la historia ha informado que la llamada esfera privada no está carente de poder, que la propiedad importa para la política y que la dominación proviene, a la vez, de los campos de la política y de la economía. En lenguaje republicano, podría decirse que el énfasis liberal exclusivo en la igualdad formal encara el *imperium*, pero no el *dominium*.<sup>8</sup>

Ahora bien, lo anterior no supone volverle el rostro a la igualdad formal o de estatus jurídico de la ciudadanía. Ella, como notó Marx, expresa un nivel político de la realidad del mundo moderno, es materialmente asible y políticamente necesaria (López Jiménez 1997). Stuart Hall lo refiere claramente en estos términos: “Si eres una mujer negra que está intentando asegurar derechos de ciudadanía desde la oficina local del Departamento de Seguridad Nacional o una familia asiática con residencia británica que tiene que someterse a las autoridades de inmigración en Heathrow, las “definiciones legales formales” son profundamente importantes” (Hall 2010, 559). Pero sin desconocerlo, debe decirse que la igualdad formal, en lugar de acabar con las desigualdades, se ha erigido sobre ellas, las ha supuesto y las ha reproducido en nombre de *la libertad del individuo*. Las implicaciones de la concepción de libertad individual que está detrás de la idea liberal al respecto, es relevante para el debate que se ha planteado.

La libertad individual que defiende el liberalismo es, principalmente, una libertad negativa, siguiendo la distinción —sumamente cuestionada, por cierto— de Berlin (Berlin 1969) entre derechos de libertad negativa y derechos de libertad positiva.<sup>9</sup> Según ese enfoque, la libertad

---

<sup>7</sup> Una de las fórmulas más explícitas de esa solución fue la de la ciudadanía censitaria, a través de la cual, por carecer de propiedades, algunos —muchos, en realidad— quedaron excluidos del cuerpo político.

<sup>8</sup> Dentro del republicanismo, el *imperium* remite a las relaciones de dominación procedentes de instancias estatales, y el *dominium* a las relaciones de dominación nacidas de vínculos de dependencia que echan sus raíces en el mundo llamado civil y que, en buena medida, son el origen, también, del *imperium*” (Casassas 2005, 238).

<sup>9</sup> Para una crítica informada de la distinción entre libertades negativas y positivas y entre derechos supuestamente negativos y derechos supuestamente positivos, ver: (Zahonero, Fernández Liria, y Iraberri Pérez 2012), (Bertomeu y Domenech 2005), (Pisarello 2012), (Ferrajoli 2001).



—negativa— se entiende como no-interferencia; por ello, ninguna política en torno a la igualdad —aun cuando busque asegurar la plena pertenencia de los individuos a sus comunidades políticas— podría basarse en la interferencia de terceros —ya sea el Estado u otros grupos<sup>10</sup>— sobre el individuo y sus derechos. En consecuencia, toda intervención en el ámbito privado se considera interferencia ilegítima y antidemocrática.

El camino por el cual el republicanismo disputa dicha concepción es significativo.<sup>11</sup> La libertad no alude a ausencia de interferencia, sino de dominación:<sup>12</sup> se es libre cuando no se está bajo la potestad de nadie, cuando conservar la existencia no depende de otros, cuando nadie podría —hágalo o no— interferir a su arbitrio en los propios planes de vida (Domenech 2002). Como vemos, allí también se evita la interferencia, pero es la interferencia arbitraria. Ahora, la imposibilidad de interferencia arbitraria<sup>13</sup> proviene de dos campos: primero, de la existencia institucional de las normas que definen cuándo la interferencia es legítima — cuando los cursos de la vida privada, por ejemplo, desposeen a otros de su autonomía— y cuando se cuenta con las bases materiales para asegurar la existencia con independencia de los demás (Bertomeu y Domenech 2005). Con todo, para la tradición republicana la base institucional de la libertad es la propiedad y la interferencia no-arbitraria es necesaria para la construcción y el mantenimiento de la libertad recíproca de los ciudadanos.

De cara a la ciudadanía, la tesis anterior tiene consecuencias diferentes al interior de la tradición republicana, que informa recorridos oligárquicos y recorridos democráticos. Los primeros, justifican la exclusión de la vida civil y política de los que no son libres —por ser

---

<sup>10</sup> En tal argumento, las concepciones liberales abogan por un Estado neutral; o sea, un Estado que no intervenga en las concepciones de vida buena de los individuos que integran la comunidad política que él delimita.

<sup>11</sup> La bandera de la libertad individual que enarbola el liberalismo ha sido imputada por las variantes comunitaristas, a través de la evidencia de que el individuo no preexiste las relaciones sociales de sus comunidades de pertenencia, y que la libertad del individuo, del ciudadano, solo se realiza en dichas comunidades. En consecuencia, los comunitaristas subrayan que el sujeto no tiene una identidad previa a su comunidad, sino que “la pertenencia a la sociedad es la que le proporciona los valores desde donde puede escoger y juzgar” (Ovejero 1997). Desde una perspectiva metodológica, los comunitaristas sostienen que la premisa según la cual el individuo elige libremente es errónea o falsa y que la única forma para entender la conducta humana es refiriéndola a sus contextos sociales, culturales e históricos (López Jiménez 1997). La comunidad no es desde esta perspectiva ni artificial ni instrumental, sino que tiene un valor, (Sandel 1982), (Taylor 2001).

<sup>12</sup> Ver: Pettit (1999).

<sup>13</sup> La interferencia no arbitraria, dentro del republicanismo, carece de interés político, pues no sólo no disminuye en nada la libertad, sino que la protege y aun la aumenta. Por ello, cuando el Estado interviene positivamente, a través de políticas públicas o cualquier otro mecanismo que asegure la independencia personal de sus ciudadanos, no se considera interferencia, pues ello ha de estar regulado institucionalmente, y no moralmente. Esas interferencias no se entienden como intromisiones en la “libertad” de los “individuos”, ni justificables ni no justificables (Domenech 2002).

dependientes de otros— y, por tanto, justifican también el monopolio del poder político por parte de los propietarios. De esa forma, concretan una específica configuración antidemocrática de la política donde la libertad es prerequisite de la ciudadanía: quien no es libre —porque dependa de otro para vivir— carece de autonomía y, por tanto, está incapacitado para codecidir el bien común en la vida pública. A ese curso se apegaron las nacientes repúblicas latinoamericanas cuando consiguieron el voto censitario que habilitó la distinción entre “ciudadanos” y “nacionales” instituida en función de la posesión o ausencia de propiedades: quien, por dependiente, carezca de autogobierno no califica como parte del cuerpo político de la nación, como ciudadano.<sup>14</sup> El curso de esas y otras exclusiones argumentó que José Martí hablara de “Repúblicas nominales” —refiriéndose a las repúblicas latinoamericanas de su tiempo— y Mariátegui compartiera el calificativo de “falsa República” —refiriéndose a Perú—.

El programa republicano democrático, por su parte, aspira a la universalización de la libertad republicana y, por tanto, a la inclusión ciudadana de los pobres; por lo tanto, arremete contra las oligarquías desde donde sea que provengan: desde el interior del republicanismo, desde el liberalismo, o desde cualquier programa político que construya monopolios de poder. Para ello, reconoce que los poderes públicos requieren intervenir en las condiciones que limitan, de facto, la libertad de los desposeídos; de ese modo también considera la relevancia de las “circunstancias de la justicia” que habilitan la ciudadanía —sin propiedad no hay libertad posible— pero la consecuencia es diferente: es imprescindible un programa político que habilite a los poderes públicos a intervenir no arbitrariamente para asegurar la libertad de los no-libres. Así, la propiedad no es prerequisite para la ciudadanía, y su ausencia es una barrera que se desactiva en el curso de la política definida institucionalmente, que tiene el deber de hacerlo. Siguiendo con el mismo ejemplo, la ciudadanía censitaria sería un programa impensable para el republicanismo democrático.

Mirado con detalle, el conjunto comunica una concepción específica de la ciudadanía —la ciudadanía es un estatus de derecho y una práctica política—, de la libertad —entendida como autogobierno y no como ausencia de interferencia en la vida propia— y de la propiedad

---

<sup>14</sup> Ver: Barragán (1999). Otros análisis más específicos sobre la cuestión, han notado que no fue propiamente una exclusión del cuerpo nacional lo que sucedió con grupos subalternizados, sino que ellos fueron parte integral de las repúblicas liberales, pero con arreglo a refinados mecanismos que garantizaban su posición subordinada. Ver: Sanders (2009), Guerrero (2000), Barragán (1999).

—reconocida como control de un recurso que provee autonomía, y no como una posesión exclusiva y excluyente sobre bien alguno—; y comunica, también, las tensiones y distancias entre ambos cursos republicanos y su forma institucional, y entre ellos y el liberalismo.

De lo anterior es posible apreciar que ambas tradiciones —liberal y republicana— consideran que la relación entre la propiedad y la libertad es central, pero mientras el andamiaje teórico liberal es sostenible en la medida que logre argumentar convincentemente que la no-interferencia en los derechos de propiedad no disminuye la ciudadanía<sup>15</sup>, el republicanismo se construye sobre la relación consustancial entre la ciudadanía y la propiedad; por ello, entiende como un despropósito el intento —liberal— de compatibilizar la igualdad formal con la desigualdad material.

Al momento ya he comentado sobre el punto uno anotado al inicio de esta sección; paso ahora a los dos siguientes asuntos. Para ello, apporto argumentos sobre la presencia y complejidades de la tradición republicana como programa político “desde arriba” y “desde abajo”.

## **1.2. Pistas historiográficas para pensar el liberalismo y el republicanismo en América latina**

En la historia de América latina, las relaciones y contrastes entre las concepciones liberales y republicanas han sido poco sistematizadas, y entiendo que aun contamos con una agenda pendiente para identificar y analizar los signos, realizaciones y herencias republicanas en los campos del Estado, la ciudadanía y sus relaciones. Sin embargo, algunos historiadores se han hecho cargo, con éxito, de una búsqueda de los contenidos republicanos conformadores de nuestras naciones en el orden de su formación institucional y, también, de las agendas políticas contendientes. Entre esos empeños es notable el trabajo fundacional de C.R.L. James sobre los jacobinos negros, en referencia a la revolución haitiana. James analiza aquella revolución en la complejidad y profundidad de sus cursos, asumiendo el desafío de pensar sus relaciones de ida y vuelta con la experiencia republicano-democrática de más hondo calado: la Revolución Francesa.<sup>16</sup> El análisis permitió al autor desentrañar las rutas por las cuales los

---

<sup>15</sup> De no hacerlo, el liberalismo tendría que incorporar una visión democratizadora de la propiedad que difuminaría sus presupuestos fundantes de libertad individual y de existencia de un ámbito privado —no político— al que pertenecen los derechos de propiedad, y que es independiente del ámbito público-político donde los ciudadanos ejercen de tales.

<sup>16</sup> Esos recorridos afirman que la Revolución haitiana no emergió de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano ni de la Asamblea Nacional Constituyente francesa, sino que se gestó en las acciones de los propios esclavos, que abrieron la posibilidad de definir racialmente la ciudadanía, como forma de universalizarla,

esclavizados haitianos comprendieron, republicánamente, que la lucha por su libertad era la de la destrucción de las condiciones que habilitaban su esclavitud, al tenor de lo cual plantearon dos aspiraciones principales: la destrucción de la posibilidad de establecer relaciones de propiedad con otros seres humanos, y la apropiación y defensa del territorio para, ejerciendo control sobre él, desterrar la posibilidad de la esclavitud. Con esa agenda, los subalternizados emprendieron la conquista de sus tierras: la transformación de la estructura de propiedad era imprescindible para hacerse libres y permanecer como tales. La Revolución dio paso a una reforma agraria radical que convirtió a Haití en un país profundamente campesino, hecho que garantizó la vida de una mayoría de la población haitiana, incluso, hasta las políticas neoliberales de los 1990.

James Sanders ha hecho algo similar respecto a Colombia. En su importante libro sobre la región del Cauca del siglo XIX, este autor realiza un profuso análisis de la lucha contenciosa entre el conservadurismo oligárquico y el liberalismo radical que tenía una sinergia, temporal, con las clases populares esclavizadas. El análisis de Sanders muestra que, si bien ese liberalismo se alía con las clases populares y libran de conjunto la lucha por la abolición de la esclavitud y la universalización del voto, dicha alianza se quiebra cuando la agenda llega al punto medular e inevitable de la redistribución de la propiedad. Los ex-esclavos del Cauca, (como los haitianos de la Revolución) defendieron la redistribución de la propiedad como condición de su libertad y de su acceso real a la ciudadanía. El planteo finiquitó su parentesco con los liberales, para quienes la propiedad pertenecía al ámbito del derecho natural y debía garantizarse a través de derechos de libertad negativa; esto es, a través de la no interferencia (Sanders 2009).

Marixa Lasso ha emprendido un empeño semejante también en Colombia, estudiando el republicanismo negro (Lasso 2013); al igual que Juan Marchena Fernández, que provee un excelente análisis sobre cómo los ecos de la Revolución Francesa fueron un elemento político contrapuesto al liberalismo español (Fernández 2002). Valeria Coronel lo ha hecho en Ecuador, propiciando una entrada para el análisis de los procesos de formación del Estado e identificando los contenidos republicanos en ese curso (Coronel 2011); lo cual le permite calificar como “nacional-popular” un lapso entendido por otros autores como continuidad

---

y de comprender que la lucha por la libertad era también la de la posibilidad de conservarla. Con su profunda radicalidad, y sus límites, no resultó ni calco ni copia de la Revolución francesa; pero tampoco fue ajena ni contraria a ella.

liberal. Julio César Guanche lo ha hecho para la Cuba de la primera mitad del siglo XX en análisis combinado con el “populismo periférico” de ese país (Guanche 2017). Aunque estos esfuerzos son más bien individuales y aun no es posible identificar un corpus ampliado de análisis en esa línea, sus aportes esbozan una afirmación históricamente fundamentada: la tradición republicana tiene una presencia raigal en la forma político-institucional de las luchas por la ciudadanía que dialogó, se enfrentó y eventualmente se asentó en el molde de nuestros Estados y en los contenidos de los derechos ciudadanos, y que permaneció en disputa con los liberalismos de la región. A continuación, me explico con más precisión a través de otras referencias.<sup>17</sup>

### *1.2.1. Voces republicanas en América latina*

En la historiografía latinoamericana el liberalismo ha sido un campo privilegiado de discusión; a su alrededor se han analizado las tensiones entre liberales y conservadores y se han identificado y categorizado diferentes rutas políticas como variantes liberales, hasta el punto de prácticamente calificar como tales a todas las opciones políticas históricamente existentes (Barrón 2001). Antes de poner en cuestión esas líneas, comento algunas rutas liberales que efectivamente marcaron destinos políticos para América latina y especialmente en los Andes, que es donde está situada mi reflexión y búsqueda.

Según Mallon, a mediados del siglo XIX el liberalismo prevalecía entre la mayoría de las élites de las naciones latinoamericanas (Mallon 1988). En sus códigos, se procesaría la relación entre raza, igualdad y ciudadanía, y a través de ellos se disputarían las políticas públicas del Ecuador y otras naciones andinas.<sup>18</sup> Las rutas serían las de la individualización de las relaciones entre los indios y el Estado y la de la transformación de los primeros en ciudadanos. Fue en esa línea que, para Prieto, las élites propusieron regulaciones para proteger el trabajo de los indios conciertos (Prieto 2004),<sup>19</sup> abolieron su tutela legal, reconocieron su propiedad

---

<sup>17</sup> Una corriente de historia intelectual latinoamericana ha explorado el republicanismo del XIX desde la “historia de las ideas”. Textos de Xavier-Francois Guerra, y polémicas como las cruzadas entre José Elías Palti y Horacio Tarcus, han complejizado las metodologías de estudio en este campo. José Antonio Aguilar, José Carlos Chiamonte, Rafael Rojas, Alicia Hernández Chávez y Luis Barrón son otros autores de esta línea que han abierto discusiones sobre las “repúblicas epidérmicas” y el “republicanismo positivo” y por esas rutas han criticado la centralidad de liberales y conservadores para caracterizar la política latinoamericana. El *Diccionario político y social del mundo iberoamericano* es otro de los esfuerzos en ese sentido. Sobre esos enfoques no me extiendo aquí porque mi interés se sitúa, sobre todo, en la historia social y política y no en la historia de las ideas.

<sup>18</sup> Para un análisis de cómo ello se produjo en Bolivia que permite establecer continuidades y discontinuidades con el caso ecuatoriano, ver: Postero (2009).

<sup>19</sup> “‘Concertaje’ era (...) un contrato de servicios personales, en el cual la parte contratante pagaba el trabajo por adelantado y creaba así una deuda de parte del trabajador. El contratante podía, a su vez, usar la amenaza de

comunal y eliminaron mecanismos tributarios orientados específicamente a los indios; al mismo tiempo, el Estado delegó la administración de estas poblaciones a los terratenientes (Guerrero 2000).

Ciertamente, como señala Prieto, uno de los principales empeños liberales en los Andes post-independencias fue la terminación del tributo indígena; paso imprescindible para la construcción de una comunidad política de ciudadanos formalmente iguales. No obstante, hubo sucesivos obstáculos para ello. A propósito del tributo se discutió sobre la cobertura de la ciudadanía, la igualdad, las necesidades fiscales del Estado, la ubicación de los indígenas en la nación imaginada, las formas de propiedad y la estructura administrativa de los Estados. Thurner y Solano han reconstruido el proceso que es vital para pensar históricamente las ciudadanías (Thurner 2003), (Solano 2012).

Las realizaciones en torno a ese asunto siguieron cursos regionales y nacionales distintos. En una parte importante de América latina, incluidos los Andes, el proceso fue sumamente accidentado. En Perú y Ecuador, por ejemplo, luego de su promulgación la abolición del tributo fue rescindida rápidamente debido a diferentes factores: las necesidades fiscales de los nacientes Estados, la resistencia de blancos y mestizos a la igualación —a la baja— social (Guerrero 2000), y la resistencia de los indígenas a la pérdida de derechos coloniales que otorgaba esa obligación fiscal. Fue por esto último que, en 1854, cuando el caudillo liberal Ramón Castilla declaró la “liberación” de los indígenas del tributo en el Perú (por tercera vez, aunque no la última), las comunidades andinas entendieron amenazados sus viejos derechos de acceso y dominio (Thurner 2003, 180). El mismo móvil fue el de los indios bolivianos, que lucharon por mantener el tributo para conservar sus propiedades colectivas. Así, cuando los liberales bolivianos intentaron abolir en diferentes ocasiones el “degradante tributo”, se sorprendieron por el deseo “bárbaro” de ciertos ayllus de seguir pagándose al fisco (Thurner 2003, 179). En regiones como Perú, Bolivia y Ecuador y Colombia<sup>20</sup>, en algún momento el

---

prisión por dicha deuda para presionar el cumplimiento del acuerdo; el jornalero, por su parte, podía usar a su familia para completar las tareas a las que se había obligado. Las relaciones del trabajo concierto tenían varias características que actuaban en contra del jornalero y su familia: la inseguridad de la duración del contrato, la participación de la familia en el cumplimiento de los contratos, la inexistencia de un horario laboral, la incapacidad del trabajador para romper el acuerdo, la amenaza de prisión en caso de no cumplir el compromiso y la herencia de la deuda” (Prieto 2004, 48).

<sup>20</sup> En Colombia, “en los balbucesos de la igualdad democrática” hacia 1821, la ley de extinción del tributo propuso que los indígenas llamados “indios” por el Código español quedaran en todo iguales a los demás ciudadanos y se rigieran por las mismas leyes” (Palacios 2012, 51).

tributo indígena se trasmutó nominalmente en *contribuciones indígenas*, *contribuciones directas* o categorías similares.

Finalmente, de diversas formas el programa liberal de igualación formal logró abolir el tributo en las diferentes naciones, pero sin consecuencias para el orden real de la ciudadanía: el resultado fue la construcción de una ciudadanía de raza y casta (Turner 2003), que se asentó normativa y culturalmente: se eliminó eventualmente el tributo de indios pero se mantuvo la ciudadanía censitaria o la ciudadanía exclusiva para varones, al tiempo que la estructura cultural de la desigualdad reprodujo, y hasta acentuó, la inferiorización de las clases populares, especialmente indígenas rurales y mujeres. Por ello, ese autor recuerda que, aunque el discurso liberal cercano a las independencias quiso negar la existencia jurídica de “los indios” a favor de la universalización de la ciudadanía formal, negó la existencia material de estos grupos sociales a través de la paulatina usurpación de tierras comunales, la cancelación de los “fueros” o “derechos” de origen colonial, la disolución de las estructuras etno-políticas y jurídicas de mandato indirecto, etc. En ese argumento, la igualdad formal no contravino la desigualdad material, como he dicho antes.

Además de la universalización de la ciudadanía en la formalidad normativa, el liberalismo agendó otros contenidos. Mark Turner esboza tres momentos del inicio de los Estados republicanos en los Andes, en los cuales participaron los liberales, y se caracterizan a través de la relación de los procesos de construcción del aparato estatal con los indios. Para este autor, un momento inicial transcurrió entre 1820-1840, y fue un proceso de reacomodo de las relaciones fiscales y de la participación política en el que predominaron, en la política, caudillos patriotas; en lo fiscal, las contribuciones directas; y en lo económico, la desarticulación por efecto de la guerra. Un segundo momento, 1850-1870, se definió por el triunfo del liberalismo, la incipiente centralización del Estado y el mercado interno, y la expansión del comercio exterior. Es ahí cuando se produjeron los continuados intentos y eventuales logros de abolir el tributo indígena, lo cual en el largo plazo contribuyó a la privatización de tierras. Entre 1870-1890 transcurrió un tercer momento de la relación entre el Estado y los indios, allí avanzó el liberalismo conservador, el racismo en el pensamiento criollo y se produjo una mayor inversión de capital extranjero; durante ese último lapso, las relaciones entre indígenas y Estado fueron más conflictivas llegando a enfrentamientos bélicos (Turner 2003, 194–195).

En esos contextos, otros empeños de signo liberal, como el de universalización del voto, tuvieron lugar. De formas diferenciadas en los diferentes Estados andinos, se debatió sobre la necesidad de otorgar derechos políticos al voto a los indios. En el caso del Perú, por ejemplo, los indígenas gozaron de sufragio popular universal en 1856-1857 y en 1861, de mano de los liberales. En Colombia, como ya comenté, Sanders describe las rutas por las cuales la alianza de los liberales radicales con los esclavizados dio al traste con la exclusión del voto de los analfabetos; mientras en el caso del Ecuador el liberalismo ensayó formas de participación política electoral para los indígenas analfabetos, pero no se consiguió el voto universal hasta 1978 en un contexto político diferente y no analizable dentro de una retórica exclusivamente liberal, como argumentaré en detalle en esta tesis.

Ahora bien, antes sugerí la preeminencia del liberalismo en los análisis sobre la construcción de los Estados latinoamericanos. Ese hecho ha obscurecido las rutas por las cuales las agendas republicanas a veces encararon, a veces negociaron y a veces se imbricaron con la línea liberal de la política y la economía y, eventualmente, se asentaron institucionalmente dando forma y contenido a nuestros Estados. No ha sido hasta finales de siglo que comenzó a explorarse esa tradición al interior de la historia de América latina. El asunto es de mucha importancia para esta investigación pues hace frente a un problema historiográfico: una parte de los liberalismos latinoamericanos capitalizó hacia el calificativo *liberal* contenidos de raigambre republicana. Las formas en que se configuró, disputó y asentó institucionalmente la ciudadanía, permite reflexionar sobre ese asunto.

Previo a las independencias, la imaginación republicana circulaba entre las clases ilustradas de Ecuador y la región andina. Como ha descrito Soasti, el tráfico y discusión de contenidos republicanos a finales del siglo XVIII articuló la formación de asociaciones, grupos de voluntarios y espacios de aprendizaje sociopolítico (Soasti 2008). Los estudios históricos han registrado la presencia explícita de contenidos republicanos en el conocimiento racional de lo que significaba ser ciudadano *vs* la condición jerárquica de los vasallos (Soasti 2008, 307). En ese contexto, la recepción de la carta de Derechos del Hombre y el Ciudadano —de contenido republicano—<sup>21</sup> fue un asunto de la mayor importancia. El documento tuvo una amplia circulación y despertó suspicacia del Virrey de Santa Fe y de la Corona, que impidió su lectura y discusión. El 1 de noviembre de 1794 se realizó una circular por parte del Capitán

---

<sup>21</sup> Para una genealogía del republicanismo ver: Doménech (2004). Para un análisis del núcleo republicano de la Revolución Francesa ver: Gauthier (2014).



General de Venezuela hacia los prelados y gobernador de esa provincia donde se hacía extensiva la preocupación del Virrey de Santa Fe por la distribución del documento que pretendía seducir a “las gentes fáciles e incautas” (Soasti 2008, 298). Y así se inició la persecución del impreso que estaba recibéndose con agrado. En Quito y Perú, el texto tuvo similar acogida.

Así, los ilustrados quiteños contribuyeron a la interiorización de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y relaboraron con su concurso la posibilidad de accionar como ciudadano con una base de legalidad e igualdad construida como elemento cultural. Estos principios formaron parte de una nueva visión del hombre republicano y de la adopción de los nuevos derechos del ciudadano, así como de los fundamentos del bienestar y la igualdad. Pero las ideas republicanas no solo circularon entre las clases ilustradas. En este mismo texto, Soasti muestra que ciertos religiosos, calificados como “predicadores”, comunicaban a los no letrados conceptos como los de derechos y la legalidad para defender sus ideas.

En sentido similar, Thurner ofrece referencias de utilidad para mi argumento (Thurner 2003). En su texto sobre la historia de los Estados republicanos y los indios, registra una serie de negaciones discursivas, imágenes proyectadas, nombres imputados y resignificaciones desde abajo en relación con la idea de la República. Sus hallazgos adelantan que las recepciones indígenas de los proyectos republicanos parecen haber sido variadas. Para ello le sirve al autor referir que, cuando en 1821 San Martín declaró el bautismo secular de las masas de indios, no pudo prever que, en las provincias andinas como Huaylas, el nombre de “peruanos” sería utilizado en el foro jurídico no para referirse a la población “nacional” en general, como se pretendía, sino para designar a los ex-indios con derechos al acceso a las tierras comunales de “la comunidad de peruanos”. Aun cuando los ideólogos criollos consideraron que los campesinos andinos eran incapaces de llegar a ser “republicanos” sin intervención civilizatoria, para los indios de Huaylas, por ejemplo, el término “republicano” ya estaba vinculado tanto a formas de participación política comunal en la “república de indios” locales de la Colonia como a nociones de identidad jurídica “nacional” como miembros de la “república de indios” global. Como señala Thurner, para ellos, “indios” y “república” eran casi sinónimos, y los discursos republicanos sobre “la libertad” y “el gobierno del derecho” fueron usados —siempre por medio de sus defensores legales— para reclamar “sus derechos individuales y sociales” y criticar a determinados regímenes republicanos que los ultrajaban (Thurner 2003, 179). Los Guané, en Colombia, hacían algo similar.

Lo anterior bosqueja, a través de evidencias puntuales, cómo la imaginación republicana, reelaborada desde arriba y desde abajo, hacía parte de las ideas políticas previas a las independencias. Una vez lograda, se registran igualmente contenidos republicanos en el proceso de formación de los Estados. Mencionaré dos —uno de signo oligárquico y uno de signo democrático— para el caso del Ecuador, que han sido erróneamente calificados como exclusivamente liberales: 1) la posibilidad de intervención del Estado en la propiedad por criterio de utilidad pública y 2) la práctica censitaria de la ciudadanía.

Ninguno de esos dos contenidos socio-jurídicos es calificable como liberal, aun dentro de una definición laxa de liberalismo. Ambos asuntos serán comentados en detalle a lo largo de esta tesis; por ahora, diré que el reconocimiento de la capacidad del Estado para intervenir en la propiedad a criterio de utilidad pública es de raigambre republicano-democrática<sup>22</sup>, pues reconoce tanto la relevancia de las circunstancias de la justicia como el deber del poder público de garantizar el bien común a través de la intervención en los ámbitos de la propiedad.<sup>23</sup> La propiedad deja de pertenecer, entonces, al ámbito de lo privado y no político, y se conforma institucionalmente como la posesión condicionada, y disputada, de ese bien: la propiedad se recupera para la política en la medida que se reconoce como un asunto que efectivamente afecta a toda la sociedad y que se encuentra en la bisagra entre el poder y el conflicto. En el caso del Ecuador, como argumentaré *in extenso*, es posible afirmar que el criterio de función social de la propiedad como requisito imprescriptible para la conservación de los plenos derechos de propiedad tuvo elaboraciones sucesivas, y que las disputas en torno a la propiedad trascurrieron desde claves republicanas asentadas institucionalmente. Cualquier otro planteo al respecto, afirmo, estará desinformado. Ni liberales doctrinarios —donde los había— ni propietarios conservadores pudieron deshacerse del precepto constitucional de la “función social” de la propiedad —o de las diferentes nominaciones con que operó— y de su defensa por los desposeídos. Ahora, ¿la codificación legal de la función social de la propiedad garantiza su distribución justa? Claramente, la respuesta es negativa. La propiedad se

---

<sup>22</sup> En la práctica, el liberalismo no logró asentarse como campo general normativo de regulación de la propiedad. Bertomeu y Domènech insisten en que el derecho público moderno niega una supuestamente pura concepción liberal que define la propiedad como posesión exclusiva y excluyente sobre un bien. Esto no quiere decir que no se codifique en esos términos en artículos específicos de códigos civiles y las cartas magnas; sino que, incluso al interior de esas normativas, ello debe atemperarse a otras regulaciones que especifican las condiciones en las cuales el derecho de propiedad exclusivo y excluyente puede ser respetado. De esa forma, se condiciona el marco general de regulación de la propiedad (Bertomeu y Domenech 2005).

<sup>23</sup> Ver: Bertomeu y Domenech (2005).

encontraba —y se encuentra— altamente concentrada y los procesos de desposesión eran —y son— continuos y sistemáticos. Sin embargo, el molde político republicano que refrendaba la necesidad de cumplimiento de la “función social” de la propiedad era el código de discusión que requería ser encarado. La propiedad, así, era legítima siempre que se dejara “a los demás tanto y bueno” para que puedan subsistir.<sup>24</sup>

La exclusión de los derechos políticos al voto, por su parte, también es un contenido republicano, aunque de signo oligárquico, pues se fundamenta en la incapacidad de los dependientes para ejercer la virtud ciudadana. Siendo así, reconoce el vínculo fundante entre la ciudadanía y la propiedad, cosa que el liberalismo desconoce en mayor medida.

Ambos contenidos estuvieron sujetos a debate durante toda la vida republicana post-independencia. Efectivamente, liberales de todo el espectro político condicionaron los cursos y arreglos institucionales de ellos. En el Ecuador no se eliminó la restricción al voto, pero sí se realizaron experimentos de elecciones locales donde participaron los indios analfabetos y no propietarios; se logró la representación funcional de la “raza india” durante los 1920 y 1930; etc. Siendo así, lo que me interesa destacar es la presencia fundamental de una tensión entre contenidos liberales y republicanos imposible de desestimar al momento de pensar la construcción del Estado en América latina.

Durante los 1930, tanto en Colombia como en Ecuador, la lucha por la ciudadanía se intensificó en sus contenidos republicanos reivindicados por los subalternos. El proceso llevó a formular, en el caso colombiano, la pregunta de si los campesinos podían ser, o eran, ciudadanos en el sentido lato y constitucional del término (Palacios 2012, 24). Como los esclavizados haitianos, allí un sector campesino —los colonos— creía y aspiraba a la ciudadanía —republicanamente— por la vía de acceder a la propiedad de la tierra. Su decisión de movilizarse en esa coyuntura de parto capitalista para acceder a la propiedad de la tierra, se amparó en su convicción sobre la necesidad de intervenir como ciudadanos iguales en la compleja sociedad nacional (Palacios 2012, 65). La lucha por la ciudadanía fue una práctica activa de los grupos subalternizados de México, Perú, Bolivia, Ecuador, etc. donde quedó sistemáticamente evidenciado que la ciudadanía —como estatus de derecho, como ideal

---

<sup>24</sup> La idea de “dejar a los demás tanto y bueno” se conoce como “cláusula de Locke”. El sentido de esta cláusula lo ubica como representante de la tradición republicana. Locke ha sido erróneamente calificado como padre del liberalismo. Para un argumento excelente y exhaustivo que demuestra ese error ver: (Mundó 2014).

igualitario y como práctica política— se encuentra indexada a la posibilidad de independencia económica y que los núcleos de la ciudadanía se redefinen “desde abajo” en disputas por las condiciones de pertenencia a la comunidad política. En una acertada metáfora, Mallon lo dice en estos términos: la ciudadanía no es una provincia de las élites ni una máscara que usan los campesinos (Mallon 1988).

Sobre lo anterior argumentaré en los capítulos que siguen, a propósito de los procesos de construcción del Estado ecuatoriano en el periodo de las reformas agrarias. Allí son evidentes las formas en que el acceso a la ciudadanía se reconoció dependiente de las condiciones materiales de la existencia que, en los actores que estudio, remiten a la propiedad de la tierra y a los regímenes de trabajo. Será evidente, además, el marco contencioso de elaboración del carácter fiduciario de la relación entre gobernantes y el pueblo, y la demanda de real ciudadanía del Estado para dar respuesta a la brecha entre la igualdad cívico política y la desigualdad socioeconómica. Con todo, quedará demostrada una idea que ahora solo adelanto: la radical igualdad formal que establece la ciudadanía de cara a los miembros de la comunidad política, supone que cada ciudadano debería ser económica y políticamente autónomo, tanto como sus pares, impidiendo así cualquier exclusión (Andrenacci 2001). Con tal enunciado debemos quedarnos.

### **1.3. Contenidos de la ciudadanía: derechos civiles, políticos y sociales**

Hasta aquí he remitido a dos tradiciones políticas—el liberalismo y el republicanismo—que han tenido una presencia relevante en los procesos de construcción de ciudadanía. He dicho también que, en los planos teóricos, esta investigación se informa en el enfoque republicano, que considera que la ciudadanía alude, al mismo tiempo, a un estatus de derecho, a una práctica política y a un ideal igualitario. En esta sección me hago cargo de algunas reflexiones sobre los contenidos de los derechos de ciudadanía. Me ocupo de ello porque, como demuestro en los siguientes capítulos, durante las reformas agrarias ecuatorianas se disputó no solo el acceso a derechos y los espacios de efectivización de la ciudadanía, sino su propio contenido. Para construir un argumento al respecto me amparo, inicialmente, en los postulados de T.H. Marshall, los más influyentes en el análisis de la ciudadanía. Luego, los complejizo y presento límites que los tensionan para repensar a fondo los derechos de ciudadanía no como algo dado a lo cual se accede o no, sino como algo que se disputa también en su contenido.

Según Marshall, la ciudadanía remite a derechos civiles, políticos y sociales, que han operado históricamente como “generaciones”. En su argumento, los derechos civiles inauguraron el campo de la ciudadanía en el siglo XVIII; y refieren derechos de la libertad individual y de autonomía de las personas (acceso a la justicia, a la propiedad, a la libre contratación y, luego de la Revolución inglesa, a la libertad de expresión pensamiento y credo religioso). A los civiles siguieron los derechos políticos, propios del XIX, alusivos a la participación en el poder político a través del derecho a elegir y ser elegido. Finalmente, el campo de la ciudadanía se completa, para Marshall, con los derechos sociales, desarrollados en el XX, que renuevan las relaciones sociales para hacerlas más igualitarias garantizando el derecho “a compartir todo el patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado según los patrones que prevalezcan en la sociedad” (Marshall y Bottomore 1998, 23).

Entre las críticas más extendidas al argumento de Marshall se encuentra el carácter evolucionista de su periodización sobre el surgimiento de los derechos, la cual, por ejemplo, no se cumple para América latina (Barbalet 1988), (Mann 1987), (Giddens 1996). Además, se le impetra desatención a las condiciones políticas y sociales en las que tuvo lugar el desarrollo de la ciudadanía (Giddens 1996), (Crompton 1993), (Barbalet 1988), y al conflicto social como constituyente de los universos de la ciudadanía (Hasley 1996), (Rees 1996), (Tilly 2004). Ahora no profundizo en esos asuntos, sino que remito a las virtudes de esa teoría.

Hacia finales de los 1940, en la posguerra, Marshall se interesó por encarar una tensión central para las sociedades políticas modernas: aquella que se produce entre capitalismo y democracia, y que, en su argumento, observó con acierto que reduce persistentemente la realización efectiva de la ciudadanía. Con ello remitía a lo que hasta hoy es el principal núcleo conflictivo de la ciudadanía en los planos teóricos y políticos: la distancia “entre la igualdad cívico-política y la desigualdad socioeconómica” (Andrenacci 2001); esto es, la brecha existente entre la igualdad universal —enarbolada a favor de la ciudadanía— y la desigualdad “real” de los ciudadanos —expresada en su estatus socioeconómico y cultural—reproducida al interior del capitalismo.<sup>25</sup> Frente a ese hecho, la respuesta marshalliana fue la siguiente: la

---

<sup>25</sup> Para Marshall, el capitalismo debe ser “civilizado”, y el estatus universal de ciudadanía será el elemento civilizador (Freijeiro Varela 2005), pero el autor sabe que la posibilidad de universalización de la ciudadanía vive en permanente contradicción con las desigualdades socioeconómicas que (re)produce la sociedad capitalista. La ciudadanía y el sistema de clases que genera y supone el capitalismo se hacen la guerra; la ciudadanía social vendría a establecer la paz, y es considerada en su teoría como el punto culminante del desarrollo histórico de la ciudadanía moderna (Marshall y Bottomore 1998, 38).

ampliación de los derechos sociales —que serían la garantía de los civiles y los políticos— resuelve, o al menos contiene, los efectos más negativos de la contradicción entre capitalismo y democracia (Freijeiro Varela 2005). Igualdad de estatus y garantías de un bienestar mínimo, serían entonces los dos componentes básicos de la ciudadanía.

Pero aún hay más: esos derechos sociales deben ser garantizados por el Estado a sus ciudadanos en forma “positiva”, a través de políticas públicas que los “igualen” y les aseguren, en lo posible, sus derechos de libertad “negativa” —civiles y políticos—. La intervención que realiza el Estado es, entonces, una “intervención correctora” que evita que la igualdad formal resulte cobertura ideológica para la desigualdad material; los poderes públicos, que previenen tal despropósito, funcionan como un agente compensador-nivelador que contrarresta —en parte— la dinámica de desigualdad generada por la economía de mercado (Contreras Peláez y F. J. 1994, 26). En ese argumento, solo así la equiparación jurídica de los ciudadanos deviene fáctica.

Asimismo, ese enfoque considera la interrelación entre los derechos: los derechos sociales garantizan en alguna medida la operatividad de los derechos políticos y civiles; pero Marshall también observó sus tensiones. Aunque entendió que los derechos civiles eran el origen de la capacidad del individuo de actuar socialmente, los sostenedores de sus libertades, y los que crearon las condiciones necesarias para la acción social en democracia (Marshall 1981a, 141), anotó que su universalización acentuó las desigualdades: al elevarse el estatus de algunos descendió el estatus relativo de otros (López Jiménez 1997). Por esa razón, contrario a cualquier vocación igualitaria universalista, la ciudadanía civil se constituyó a favor de la mercantilización de las relaciones sociales —de la tierra, el trabajo y el dinero (Polanyi 2003)—, en cuyo curso la existencia social pasó a depender de la medida en que los sujetos estaban habilitados para participar del mercado en condiciones de igualdad —cosa que garantizaban los derechos civiles— y no de otro tipo de arreglo social extramercado, como había funcionado hasta el momento.<sup>26</sup> A partir de entonces, y progresivamente, los derechos sobre los recursos sociales pasaron a depender de una nueva forma de derecho de propiedad “libre” de obligaciones económico- morales y consolidaron, así, el sistema mercantilista (Freijeiro Varela 2005), (Fraser y Gordon 1992).

---

<sup>26</sup> Con ello se habla de relaciones familiares, consuetudinarias, morales, etc. que formaban largas cadenas de dependencia y extensas redes de responsabilidad.

En consecuencia, como atiende Marshall, el derecho de propiedad incluido en la ciudadanía civil significó la desposesión y produjo un impacto negativo en el bienestar de muchos: los excluidos de la ciudadanía civil resultaron quienes carecían de propiedad; tanto aquellos que eran incapaces de obtener los recursos definidos como propiedad (las mujeres), como quienes eran propiedad de otros (los esclavos) (Fraser y Gordon 1992). De ese modo, los derechos civiles posibilitaron el curso capitalista: crearon “una base de igualdad sobre la que elevar una base de desigualdad” (Marshall y Bottomore 1998, 42).

Llegados a este punto, es prudente un análisis más detallado de los derechos civiles. A su interior deben distinguirse dos tipos de derechos: “derechos legales” (derechos de libertad de expresión, de pensamiento y religión) y derechos asociados a la institución de la propiedad<sup>27</sup> (Freijeiro Varela 2005), (Ferrajoli 2001). Los primeros dotan a las personas de capacidades cuyo ejercicio no depende, o no debería depender, de su situación particular dentro del sistema social, sino única y exclusivamente de su estatus; los segundos, en lugar de capacidades, confieren oportunidades para luchar por las cosas que se querrían poseer, sin garantizar la posesión de ninguna de ellas: “Un derecho de propiedad no es un derecho a poseer la propiedad, sino un derecho a adquirirla cuando se puede, y a protegerla cuando se tiene” (Marshall y Bottomore 1998, 41-42). La posesión de propiedades, entonces, depende de la posición particular del ciudadano dentro del grupo respecto de la distribución de los recursos materiales, el poder o el interés: esto es, de la clase social. Fue por ello que Marshall alegó que los derechos de propiedad no tienen el mismo significado para un millonario que para un pobre, y afirmar lo contrario sería pura demagogia.

Ahora, aun siendo crítico de la medida en que los derechos de propiedad afectaron el bienestar social, Marshall se preguntó si se podría alcanzar un estatus uniforme de ciudadanía respetando, al mismo tiempo, la inviolabilidad de las leyes del mercado y la propiedad privada. En su respuesta no habló de democratizar los derechos de propiedad ampliando el acceso a bienes sociales, sino que argumentó sobre las posibilidades que la ciudadanía social —esto es, la ampliación de los derechos sociales— ofrecía para expandir la igualación de las relaciones sociales. Al ofrecer esa respuesta, no le fue posible evadir el asunto sustantivo de si los derechos sociales —la “solución”— y los derechos de propiedad —el “problema”— eran igualmente *derechos*; o sea, si tenían el mismo nivel de importancia y si, por tanto, los

---

<sup>27</sup> Ferrajoli (2001) se refiere a los específicos derechos de propiedad en término de derechos patrimoniales.

primeros podrían considerarse derechos esenciales (Anchustegui Igartua 2012). Si la respuesta era positiva, la ciudadanía social tendría muchas más posibilidades de realización, porque su defensa sería tan legítima como la defensa de los derechos de propiedad; en caso contrario, estaríamos frente a un problema teórico y político.<sup>28</sup>

En *Ciudadanía y clase social*, preocupado por la coherencia interna de su modelo, Marshall equiparó la importancia de ambos tipos de derechos, pero en su obra posterior anotó que los derechos sociales no eran *tan* derechos (Freijeiro Varela 2005). Por ello, se interrogó sobre si el bienestar se corresponde con un derecho *previo* del individuo —como es el caso de los derechos civiles y políticos— o si deben ser considerados *concesiones* del Estado. Su respuesta fue que los derechos sociales eran, antes que un derecho, un deber del Estado:

¿Implica el deber de atender al desfavorecido un derecho del desfavorecido de ser atendido?”  
(...) “El indigente es una persona privada de derechos, no investida con ellos. El deber de aliviarlo es claro, pero de ello no se deriva ningún derecho de tipo personal (Marshall 1981b, 84–92).

Ahí una primera tensión para la elaboración política de la relación entre capitalismo y democracia. De ella se deduce otra: si los derechos civiles —otra vez, en lo fundamental, los de propiedad— proporcionan a cada individuo los medios para participar de forma independiente en la lucha económica, una vez que ya se está facultado para protegerse a sí mismo, la protección social a través del Estado resulta innecesaria (Assies, Calderón, y Salman 2002), (Roche 1992; Roche 2002), (Barbalet 1988), (Oliver y Heater 1994). De nuevo, Marshall ofrece una solución conciliadora: la integración de la ciudadanía social a la dinámica del mercado disminuiría la desigualdad hasta sus niveles legítimos; esto es, la moldearía cualitativamente sin modificar a fondo la diferencia de clase. Así, la equiparación del estatus y no la redistribución de la renta, se develaba como la razón normativa de la ciudadanía social (Procacci 1999). Marshall lo expresaría en estos términos:

[la respuesta a la pregunta de si la igualdad básica de los ciudadanos es compatible con la desigualdad económica] es que la sociedad actual acepta aún esa compatibilidad, hasta el punto de que la propia ciudadanía se ha convertido, en cierto sentido, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada (Marshall y Bottomore 1998, 21–22).

---

<sup>28</sup> Sobre este tema es posible encontrar desacuerdo entre diferentes autores. Para Barbalet (1998), Marshall negó (al menos implícitamente) que los derechos sociales, cuyos destinatarios son principalmente los no propietarios, coexistieran en tensión con los civiles, cuyo objetivo es ante todo la defensa del derecho individual a la propiedad. Sin embargo, Freijeiro (2005) y Fraser y Gordon (1992) reconocen que sí se enfrentó a la relación conflictiva entre ambos tipos de derechos.



En esa misma línea, Marshall consideró que la libertad individual implicaría riesgos para la seguridad y el bienestar de todos, razón por la cual eran imprescindibles instituciones y leyes que la compatibilizaran con el mercado. El modelo, sin embargo, no tenía claridad sobre hasta qué punto y cómo el Estado debía reducir la libertad individual por el bienestar y la seguridad colectiva (Marshall 1981b, 158–163).

Hasta aquí, ¿qué aporta la teoría más prominente de la ciudadanía a mi investigación en cuanto al contenido de la ciudadanía y la interrelación entre los derechos? En primer lugar, los postulados de Marshall nos sitúan frente a la cuestión fundamental de la existencia de diferentes tipos de derechos que se encuentran en relación interdependiente; los modos en que se produzca esa interrelación tensionan el orden sociopolítico a favor de la desigualdad reproducida por el capitalismo, o a favor de la ciudadanía social como modelo de igualación del estatus de los ciudadanos.

Ahora, demos un nuevo paso. El análisis de Marshall se erige sobre una concepción específica de los derechos que no es la única existente: los derechos de propiedad remiten a la posesión exclusiva y excluyente sobre un bien; los derechos políticos son, en lo esencial, los derechos al voto; y los derechos sociales son compensaciones del Estado para igualar —en escala mínima— los servicios sociales a todos los ciudadanos. Ese marco responde a una específica concepción de los derechos: la liberal; y no es el único modo de definirlos. Para argumentarlo más ordenadamente, me detengo en cada tipo de derechos y profundizo en los derechos de propiedad por dos razones: 1) porque fueron los más cuestionados durante las reformas agrarias en el Ecuador en los litigios en torno a la propiedad de la tierra y a la legitimidad del Estado desarrollista para intervenir en la economía; y 2) porque, en la teoría de Marshall, son los que sostienen la arquitectura de la desigualdad.

Frente a una concepción abstracta y universalista de los derechos de propiedad, cabría preguntarse: ¿quiénes son los sujetos activos involucrados?, ¿cuáles son los bienes sobre los que se pretende hacer recaer el derecho?, ¿cuáles son las facultades, límites y obligaciones que el reconocimiento del derecho de propiedad comporta para su titular? y ¿cuáles son las consecuencias de la falta de cumplimiento de estas obligaciones? Propiedad, sí; pero ¿de quiénes? ¿sobre qué? ¿para hacer qué? (Zahonero, Fernández Liria, y Iraberri Pérez 2012). De

la manera en que se respondan esas interrogantes pueden desprenderse concepciones diferentes, incluso contradictorias, de la propiedad y del derecho de propiedad.

El liberalismo tiene su respuesta particular. En el siglo XVIII Sir Blackstone caracterizó del siguiente modo lo que luego sería el concepto liberal de propiedad: “el dominio exclusivo y despótico que un hombre exige y ejerce sobre las cosas externas del mundo, con exclusión total de cualquier otro individuo en el universo”. De acuerdo con Blackstone, y en las elaboraciones posteriores analizadas por Bertomeu, la concepción liberal sobre la propiedad ha tenido algunos mínimos rasgos esenciales: 1) los propietarios tienen un derecho individual de dominio exclusivo sobre sus bienes frente a todos los demás, y ese derecho resguarda el uso del bien, la exclusión de los otros que no sean los propietarios, la transferencia y alineación del mismo,<sup>29</sup> 2) la propiedad pertenece al ámbito de lo privado y no político, y 3) el derecho de propiedad no es prerrogativa o requisito de la ciudadanía, pues al pertenecer al mundo de lo privado no interviene en la posibilidad de ser un ciudadano liberal (Bertomeu 2004). Por último, como he dicho ya, la propiedad debe ser garantizada a través de los derechos negativos. El conjunto de esas ideas sería naturalizado en lo sucesivo, de modo que lo que hoy se considera como propiedad es esa particular concepción de la propiedad privada liberal.<sup>30</sup>

He dicho ya que los planteos republicanos disputan cada uno de esos elementos. Allí la propiedad, lejos de entenderse solo como *dominio*, en sentido técnico, se considera la base material que posibilita autonomía recíproca. La polémica sobre el contenido, la legitimidad y los sentidos de los derechos de propiedad ha sido vital para el entendimiento de la ciudadanía republicana. Los debates al interior de la Revolución Francesa son reveladores en ese sentido. Las ideas de Robespierre, a la izquierda en la Revolución, impugnaban la división censitaria entre ciudadanos activos y pasivos, que reservaba la noción de ciudadanía solo a los ricos. Así, él vinculó las posibilidades de ampliación de la ciudadanía a los derechos de propiedad en un sentido diferente al que entendió luego el liberalismo:

¿Cuál es el primer objeto de la sociedad? Es mantener los derechos humanos imprescriptibles.  
¿Cuál es el primero de esos derechos? Es el derecho de existir. (...) la propiedad no ha sido instituida o garantizada sino para cimentarlo; es para vivir, por lo pronto, que hay propiedades.

---

<sup>29</sup> Como he dicho antes en este texto, de acuerdo con esta definición, toda interferencia destinada a redistribuir los bienes en función de la igualdad o garantizar la libertad de todos, constituye una lesión de ese derecho, justificada hasta un límite para los liberales igualitarios e injustificada para los no igualitarios.

<sup>30</sup> Sobre el tema de la propiedad privada liberal véase: Christman (1994).

No es verdad que la propiedad pueda jamás hallarse en oposición a la subsistencia de los hombres. (...) Al definir la libertad como el primero de los bienes del hombre, el más sagrado de los derechos de su propia naturaleza, decía bien que tiene como límite los derechos de todos; ¿por qué no habéis aplicado este principio a la propiedad como institución social que es? Habéis multiplicado el articulado para asegurar una mayor libertad en el ejercicio de la propiedad y no habéis dicho ni una palabra para determinar su carácter legítimo, de modo que vuestra Declaración parece hecha no para los hombres sino para los ricos, para los acaparadores y los tiranos (Robespierre 2005, 197).

La legitimidad política de la propiedad quedaba así en litigio y se enunciaba un debate que he planteado aquí: la visión republicana sobre la propiedad no va contra la propiedad, sino a favor de su democratización, y de la medida en que ella apunte a la ampliación de la ciudadanía. Fue sobre esa premisa que Robespierre propuso que los derechos de propiedad se vieran “limitados por la obligación respecto de la propiedad de otros”, que su ejercicio no pudiera “perjudicar ni la seguridad, ni la libertad, ni la existencia, ni la propiedad” del resto, y que “toda posesión, todo tráfico que violen estos principios” fueran declarados “ilícitos e inmorales”. Así, la izquierda de la Revolución se inscribía dentro del programa de economía política popular formulado por el Rousseau; esto es, dentro de un régimen capaz de garantizar, a todos, las condiciones materiales para el ejercicio igualitario de la libertad (Pisarello 2012), (Domenech 2009).

La tradición republicana declara la incompatibilidad entre desregulación de los derechos de propiedad y la pertenencia plena, y universal, a una comunidad política (Bertomeu 2004). Dentro del republicanismo democrático, entonces, no hay conflicto en que el Estado intervenga en la propiedad de los ciudadanos siempre que esto no se haga de modo arbitrario. La condición no es la ausencia de interferencia, sino la ausencia de arbitrariedad. De ese modo, constituye un camino para la desarticulación de la lógica que genera las desigualdades, y no solo las considera una consecuencia indeseada del sistema (Andrenacci 2001).

Esas premisas republicanas fueron las que se asentaron institucionalmente en el molde de los Estados latinoamericanos. Como dije antes en este texto, la consideración —muy temprana en las Repúblicas— de la capacidad del Estado de intervenir en la propiedad, es de completa ascendencia republicana; que fue, no obstante, disputada por las distintas posiciones del espectro liberal y conservador en el campo de la política práctica. De ese modo, la definición de derechos de propiedad fue —y es— un campo en contienda. No se trata solo de cómo opera o se efectiviza el derecho ni de la exigencia de deberes perpetuos del Estado con sus ciudadanos —aunque también—, sino de la lucha contenciosa por definir y modificar las

concepciones mismas de los derechos. En los siguientes capítulos mostraré la forma de esas contiendas en relación específica con la concepción de la propiedad.

Algo similar a lo anterior ocurre respecto a los derechos políticos. La consigna de “un hombre, un voto”, que se instaló como síntesis del principio democrático representativo liberal, alimentó la ilusión de una distribución igualitaria del poder de decisión y participación en la sociedad, al asumir que cada “hombre” es portador de una cuota de poder idéntica a la del resto (Vilas 2013). Con ello, se desconoce la distancia entre el poder político y derechos específicos formalmente consignados, y los caminos por los cuales esa distancia se ha buscado acortar de la mano de la acción colectiva “desde abajo”. Se ignora, también, la medida en que las fuerzas sociales con desigual poder político han intentado —e intentan— reformular el derecho para regular o acotar impersonalmente el poder político a través de múltiples rutas, más allá del voto. Al respecto, lo que me interesa dejar sentado es que la cuestión de los derechos políticos va más allá del cuerpo electoral: es necesario considerar la participación en la construcción de las reglas que la comunidad política se da a sí misma para su funcionamiento. Esa es la línea republicano democrática que he mencionado antes; que aspira a la ampliación de esa comunidad de ciudadanos a través de la distribución de la renta y del énfasis en sus compromisos cívicos. Ello incluye el ejercicio de los derechos al voto, pero no se agota allí. La participación en el orden de lo público atraviesa diferentes instancias sociales donde se reproduce el poder y se elaboran, negocian y disputan las normas sociales.

Otra de las rutas por las cuales los ciudadanos —o los aspirantes a serlo— elaboran estrategias de intervención en el poder público más allá del voto es la organización sindical. En la teoría de Marshall, los derechos de organización sindical se entienden como una *anomalía*, pues ni responden a los derechos políticos que él consigna (porque esos se refieren sólo al voto) ni pueden considerarse derechos civiles (que son estrictamente individuales): las organizaciones sindicales reclaman colectivamente derechos de justicia económica y política, y muestran una combinación de derechos civiles y sociales. Aun siendo una anomalía, Marshall reconoció que sus efectos eran positivos,<sup>31</sup> porque devenían medio para elevar su estatus económico y social cuestionando la distribución de los recursos materiales en la

---

<sup>31</sup> El temor de Marshall hacia los derechos sindicales puede tener que ver con su defensa de la libertad en el terreno económico. El capitalismo es amigo, y no enemigo, del bienestar: “Los incentivos proporcionados por y expresados en los mercados competitivos”, escribe Marshall, “son una contribución a la eficiencia y el progreso del bienestar el cual no puede, en una sociedad grande y compleja, obtenerse de cualquier otra fuente” (Marshall 1981a, 144).

sociedad (Marshall y Bottomore 1998, 49). Así descritos, queda claro que la organización sindical es un modo de intervención en el poder público.

Esa ruta es históricamente incuestionable. América latina da fe de ello a través de las ciudadanías corporativas; uno de los más debatidos caminos de acceso a la ciudadanía de las clases populares. Efectivamente, el despliegue de los corporativismos en los 1920 y 1930 latinoamericanos hacía parte de las búsquedas ideológicas, críticas del liberalismo, por construir una noción de democracia que no resultase —como en la abstracción individualista— una puerta abierta a la desigualdad social, justificada por la ciudadanía formal. En ese lugar y momento, no se trataba de una doctrina “restauracionista” de los derechos de los estamentos coloniales —la fuente más antigua del corporativismo en la región— sino de una mezcla que buscaba soluciones para problemas modernos. Este corporativismo apareció asociado a los proyectos de reforma del Estado en espacios post-oligárquicos, como había ocurrido en Europa, cuando había sido “compañero de viaje” del republicanismo, el liberalismo social y el socialismo democrático (Suecia, Weimar, Austria). Ese corporativismo aceptaba una teoría orgánica sobre la sociedad y desde ella combatía tanto los extremos individualistas (para superar los límites de la democracia liberal) como los colectivistas del marxismo-leninismo (para evadir las vías revolucionarias del sindicalismo clasista y el apoliticismo antiparlamentario). Frente a sí, tenía el fenómeno de la tecnoburocratización de la política —criticado por Weber— y la creciente complejidad de una economía que recababa —por la vía keynesiana— un reclamo a la planificación estatal y de concertación entre los actores del proceso económico. Por este camino, el corporativismo valoraba la coordinación sobre la competencia, la armonía sobre la lucha de clases, y la traducción a la política de las determinaciones sociales de las personas —señaladamente la del estatus de trabajador— sobre la condición formal de la ciudadanía.

La manera en que ese corporativismo latinoamericano caló en el orden de lo social y transformó el Estado, democratizándolo a pesar de sus límites, atestigua los diferentes canales de participación en la vida pública y de concepción y ejercicio de los derechos políticos, más allá del voto. Como ha planteado Coronel (2009) para el Ecuador, Knight (1999) para México, Guanche (2017) para Cuba, García Linera (1999) para Bolivia, ese lapso muestra que la democracia gestada con la práctica sindical como actor político, pugnó por consagrar la participación política ampliada como un derecho público. El Estado, de ese modo, fue permeable a la “intrusión” sindical. Ser ciudadano, en ese contexto, era *ser miembro de un*

*sindicato*, y fue esa *ciudadanía* la que en la fecha dio lugar a una atribución de *derechos políticos fusionados a derechos sociales y laborales*. Respecto a Bolivia, García Linera lo plantea en estos términos en referencia al populismo de ese país:

Surge así una relación de derechos y concesiones permanentemente negociados entre unos gobernantes que están ahí porque hay unos gobernados que así lo desean, y unos gobernados que están ahí porque necesitan a un gobernante para refrendar su situación de gobernados. Esto significa que el poder estatal es reconstituido por la acción colectiva en su externalidad institucional, tanto respecto a la corporalidad física y cultural de la plebe, como a los hábitos organizativos que ella posee. El señorialismo del poder resurge así de los gestos y los cerebros de quienes lo impugnaron, sólo que ahora, por ello mismo, es un poder interpellable, presionable, negociable (García Linera 1999, 183).

Los límites de la ciudadanía corporativa han sido analizados por las ciencias sociales latinoamericanas: la cooptación de los sindicatos por el Estado, la corrupción de las dirigencias sindicales, el disciplinamiento del sindicalismo al arquetipo del trabajador productivo atento al mercado, han sido algunas de las dimensiones consideradas. Me detendré sobre ello, en el caso del Ecuador, en los siguientes capítulos. Ahora, destaco que los procesos sociales desafían la concepción liberal de los derechos políticos, y que la ciudadanía se verifica en la medida en que la sensibilidad colectiva se convierte en hecho estatal y produce el derecho por diferentes rutas.

Lo dicho, sin embargo, no desconoce la relevancia del voto como ruta de intervención política; de hecho, esta investigación demuestra que la demanda del derecho de participación política a través del voto es una dimensión muy presente en los espacios conflictivos desde donde de (re)produce el Estado. No desconozco, tampoco, que la ciudadanía no es el único modo de participación en la vida pública, en la medida que ella supone siempre una relación con el Estado, mientras que en la periferia de este también pueden tejerse redes públicas de deliberación y acción colectiva desplegadas de forma relativamente autónoma. La participación política vía el corporativismo no es, tampoco, el único camino registrado por la historia. Como podrá confirmarse en este texto, los actores políticos “desde arriba” y “desde abajo” participan de la conformación de alianzas, espacios y agendas cuyo objetivo es calar en los órdenes político institucionales y hacer encarnar allí contenidos y opciones políticas; ello puede tomar formas corporativas, representaciones con base a criterios étnicos, canales formales e informales de interpelación de lo estatal a base de redes sociales, poder de clase, etc. Sin embargo, he utilizado la referencia por lo que ella aporta de cara a la historia latinoamericana donde parte del corporativismo, de la mano de los populismos de la primera

mitad del siglo XX, comunicó una irrupción en la política de las clases trabajadoras en respuesta a los regímenes liberales oligárquicos.

Casi para terminar, haré un comentario sobre la medida en que el enfoque anterior es aplicable también al campo de los derechos sociales. El catálogo de estos derechos ha tenido especificidades históricas y se ha disputado al interior de las tradiciones políticas realmente existentes. La crítica de derechos a la teoría de la ciudadanía social —explícita defensora, como ya vimos, de la necesidad de los derechos sociales para completar la ciudadanía— ha sido aquella que plantea que los derechos sociales constituyen un gasto inmanejable por los Estados, y los empobrecen. Esa fue la crítica, como es obvio, a los Estados de Bienestar que amparó, también, la deriva neoliberal promotora del ajuste de los gastos sociales y de la capacidad de los ciudadanos de autogestionar su bienestar.

Pero el debate no se agota solo en la legitimidad de considerar los derechos sociales como derechos de los ciudadanos y/o como deber del Estado. Un debate al respecto también se ha ocupado de discernir el estatuto de esos derechos y si se trata de garantías de bienestar mínimo o de garantía de los mismos derechos para todos. Como podrá observarse en el capítulo 3 de esta tesis, en el Ecuador los derechos sociales fueron fuertemente disputados no solo en su grado y su estatuto, sino también en su forma: derechos de educación acordes a las necesidades de la poblaciones rurales; derechos laborales y de asistencia situados en las realidades del agro y conectados, al mismo tiempo, con la forma de los derechos y regulaciones nacionales; y un largo etcétera que comunica la necesidad de repensar los contenidos, alcances y consecuencias de los derechos sociales como derechos de ciudadanía.

Dicho lo anterior, es pertinente hacer un breve alto para precisar el marco conceptual que fundamenta, finalmente, los análisis que aparecerán a continuación. Hasta este momento he dado cuenta de la concepción específicamente republicana de la ciudadanía y he argumentado su pertinencia histórica y teórica. Luego, he propuesto una re-lectura de los derechos sociales, civiles y políticos para mostrar que lo que está en disputa —también en el plano teórico— no es sólo el alcance de los derechos sino su contenido mismo. Para plantear esa propuesta, asumí la clasificación de Marshall sobre la existencia de diferentes tipos de derechos y reflexioné sobre los límites de la teoría de la ciudadanía social. ¿Significa lo anterior que en esta investigación hago uso de dos marcos analíticos diferentes: Marshall y el republicanismo? ¿En qué medida ello puede obscurecer o contribuir a los análisis propuestos?

Para responder a esa pregunta comentaré enseguida la relación entre ambos enfoques, luego las distancias entre ellos y, finalmente, las implicaciones que tiene sus usos para la estructura de la presentación de este texto.

Primero, reitero explícitamente que los análisis de Marshall y desde el republicanismo no son excluyentes. De hecho, la ciudadanía social de Marshall ha sido estudiada explícitamente como uno de los contenidos del republicanismo que Carlos Vilas llama “práctico”. Con republicanismo práctico se expresa la ruta política que levanta la bandera de la primacía de los intereses y el bienestar del conjunto (pueblo, nación, patria) por encima de los intereses y los privilegios particulares, y se expresa en la institucionalización de un arco amplio de derechos sociales y económicos y de regulaciones públicas. A diferencia de marco político donde los intereses particulares o individuales no va mucho más allá de las formas legales o la retórica de circunstancias, en ese republicanismo práctico, esa primacía se operacionaliza en una variedad de políticas públicas, programas de desarrollo, y en la reglamentación y la regulación de algunos aspectos especialmente caros a los grupos de poder económico, como el derecho de propiedad privada, el contrato de trabajo y la recaudación tributaria.

Ambos cuerpos de planteos, sin embargo, no son idénticos. Una de las distancias es de grado: Marshall dio “voz” a la propuesta de la ciudadanía socialdemócrata nacida en las condiciones de la posguerra, pero todas las variantes del republicanismo democrático no quedan absorbidas por su propuesta. O sea, su tesis ha formado parte de discursos republicanos “sociales”, pero no todos los republicanismos comparten su tesis, por ejemplo, aquellos que, a diferencia de él, argumentan explícitamente sobre el derecho a la subsistencia como un derecho exigible frente al estado, en forma de distribución de bienes y recursos, como tierra, trabajo y seguridad social, y no solo como un deber de provisión del Estado “según sus capacidades”. Otra de las distancias entre la propuesta de Marshall y la republicana como programa político en su variante democrática, se refiere al signo de los derechos y a la medida que los derechos civiles, y específicamente los patrimoniales (los de propiedad), pueden ser interferidos por el Estado. Como he dicho, Marshall negó la posibilidad de una política intervencionista del Estado en el campo de los derechos de propiedad, y enfatizó en un Estado corrector de las desigualdades hasta el mínimo aceptable de ellas, que era legítimo para el funcionamiento social. Marshall, además, desconsideró la cualidad práctica de la ciudadanía y, aunque explicitó la interdependencia de los derechos, no avisó sus consecuencias políticas más que como anomalía. En resumen: Marshall explica lo que estaba sucediendo en la



posguerra y la vocación del Estado de bienestar, enfatiza, entonces, en la universalización de los derechos y en la ciudadanía social como modo de efectivizar, completándolo, el campo de la ciudadanía. Sin embargo, mantiene una concepción de los derechos –y, por tanto, de su alcance– que evidencia sus distancias con el republicanismo democrático en sus mayores consecuencias.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el uso del marco marshalliano implicaría considerar: a) diferentes tipos de derechos; b) que esos derechos han evolucionado en un orden específico; c) que el campo de la ciudadanía se tensiona por la universalización de los derechos – y no por su carácter y contenido; d) que la ciudadanía es estatus de derecho y un ideal – relativamente – igualitario. La elaboración del marco republicano implicaría, por su parte, considerar: a) que la ciudadanía es una práctica política, un estatus de derecho y un ideal igualitario; b) que las disputas en torno a la ciudadanía son centrales para el gobierno democrático; c) que las condiciones de independencia material condicionan la posibilidad del despliegue práctico de la ciudadanía; d) el carácter fiduciario de la propiedad que, por tanto, es susceptible de intervención de los poderes públicos para desactivar el monopolio de la economía o de la política; e) la relación democrática entre el derecho y la ley, que se disputa en los ámbitos de la política; f) el carácter inalienable de la libertad entendida como no dominación; y g) el carácter fiduciario de la representación política que no es independiente de la desigualdad que opera en la sociedad. El conjunto de esas implicaciones, podrán contrastarse con los análisis que se realizan enseguida, allí se verá que esta investigación toma del marco de Marshall la existencia de diferentes “tipos” de derecho. Y toma del marco republicano el resto de las dimensiones mencionadas antes que, por demás, sirven para producir críticas históricamente informadas a la teoría de la Ciudadanía Social.

Ahora bien, las elecciones analíticas hechas hasta aquí evidencian el interés por una pregunta política sobre cómo se disputa la ciudadanía, asentada en derechos específicos, y cómo se conforman actores y contenidos que la (re)definen como estatus de derecho, práctica política e ideal igualitario. Esa pregunta permite reflexionar sobre cómo los subalternos participan de la construcción del Estado; cómo el campo de la relación entre las ciudadanías y el Estado se construye tanto desde los niveles globales hasta las periferias sociales y, especialmente cómo los campesinos e indígenas asumen sinceramente —y no como máscaras— sus propias definiciones y prácticas sobre lo que es ser ciudadanos desde sus propios intereses.

Ahora, hasta el momento no me he referido a una cuestión de importancia y presencia en la historia latinoamericana: la exclusión de amplios grupos sociales del universo de la ciudadanía a razón, no ya de su estatus socioeconómico, sino de su diferencia cultural; esto es, de cómo la diferencia cultural interviene, define y/o condiciona la relación entre la ciudadanía y las pertenencias étnicas, “raciales” y de género.

### *1.3.1. La ciudadanía y la diferencia*

Esa ha sido una pregunta difícil tanto para liberales como republicanos,<sup>32</sup> que han tenido dificultad para ofrecer soluciones a la cuestión de cómo el *dèmos* se ha delimitado a través del entrecruzamiento de dimensiones de distinto orden, entre ellas la “raza”, la etnicidad y el género. Sobre ese campo de asuntos han llamado la atención, en las últimas décadas, las teorías de la ciudadanía, teniendo en cuenta una premisa principal: determinados problemas de explotación y de desigualdad no quedan redimidos por conferir acceso repartido a los recursos materiales. Por el contrario, existen desigualdades localizables en problemas de reconocimiento injusto, que interpretan y comunican códigos culturales productores de asimetrías en el acceso a la ciudadanía (Fraser 2006). Dicho lo anterior, afirmo que los procesos de producción de diferencias condenan a sus portadores a ocupar ciudadanía “de segunda” o “condicionadas”: un tipo de ciudadanía restringida ya no solo por prohibiciones civiles o desposesiones de recursos, sino por estigmas culturales que impiden el acceso de personas como libres e iguales a las esferas civil y social.

En los diversos planos que convocan esas discusiones, han aparecido elaboraciones teóricas que hablan de ciudadanía diferenciadas (Young 1990), postnacionales (Soysal 1994), culturales (Rosaldo 2000), multiculturales (Kymlicka 1996), post-multiculturales (Postero 2009), etc. Aun en sus discrepancias, ellas reflexionan sobre los particularismos presentes en el ideal universal de la ciudadanía anclada al Estado nacional, e intentan ofrecer respuestas a los problemas y posibilidades que ello plantea para la construcción de regímenes políticos contemporáneos.

Al respecto, dos ámbitos privilegiados de discusión han sido el género y la “raza”/etnicidad. Su historia ha dado cuenta cómo en América latina las constituciones post-independentistas

---

<sup>32</sup> La prioridad que el liberalismo y el republicanismo otorgan a la cuestión “política” ha dificultado su análisis de los modos en que las clasificaciones culturales impactan en el orden sociopolítico y socioeconómico de las sociedades modernas.

presumieron que “las mujeres tenían una nacionalidad pero no una ciudadanía definida para el ejercicio de derechos políticos” (Lavrin 1995, 105 en Deere y Leon 2002), proclamaron la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley pero definieron la ciudadanía implícitamente como un dominio masculino, donde los hombres tenían derecho de administrar el patrimonio común de la sociedad conyugal y la propiedad de la mujer previa al casamiento (Deere y Leon 2002). Ellas, por lo pronto, les debían obediencia y fidelidad.<sup>33</sup> De modo análogo, los pueblos y nacionalidades indígenas quedaron al margen de los derechos ciudadanos, y en muchas naciones latinoamericanas fueron sometidos a refinados procesos de “administración de poblaciones”, donde el Estado asignaba a los poderes privados el control de grandes grupos poblacionales, excluidos de la constelación política pública (Guerrero 1991), (Guerrero 1993), (Guerrero 2000). Con todo, la ciudadanía fue por largo tiempo —y en algunos sentidos aún lo es— un privilegio para “hombres con honra y fama” (Barragán 1999). Ser blanco, hombre, y tener propiedades —así fuera la propia mujer e hijos (Fraser y Gordon 1992)— signaba de suyo un estatus superior en el orden sociopolítico.

Tal privilegio, en coherencia con lo dicho hasta aquí, ha supuesto la posibilidad de poseer control sobre las condiciones materiales de la propia existencia y de desposeer a otros de la misma. Las mujeres, por largo tiempo —en algunas naciones latinoamericanas hasta finales del siglo xx— tuvieron un limitado o ningún derecho de propiedad (Deere y Leon 2002),<sup>34</sup> y las comunidades indígenas fueron desposeídas de sus territorios, de modo progresivo y persistente, en la forma de olas expropiadoras de diferente signo (Harvey 1998). El expediente más funesto, como es conocido, fue el de la esclavitud, donde millones de personas perdieron la propiedad, ya no de lo básico de su existencia, sino de sí mismas (Williams 2011).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> En los códigos civiles latinoamericanos figuraba: i) una capacidad jurídica femenina limitada por la potestad marital; ii) la representación masculina del hogar; iii) la administración por el esposo del patrimonio común de la sociedad conyugal y de la propiedad individual de la mujer al momento de casarse; iv) el derecho del esposo de restringir el empleo de su esposa por fuera del hogar y de controlar sus ingresos; v) el derecho del esposo de determinar la residencia de la pareja; vi) el requerimiento de que las esposas prometan obediencia y fidelidad a sus esposos; y vii) la autoridad del padre sobre los hijos y sus propiedades (patria potestad) (Deere y León 2002).

<sup>34</sup> Para el caso de América latina, este es un hecho acentuado luego de las independencias. Como ha hecho saber Gauderman durante el Antiguo Régimen las mujeres de ese lado del mundo gozaban de derechos de propiedad definidos, que no se anulaban después del matrimonio (Gauderman 2009). Por ello, el control femenino de la propiedad era un eje central de muchas estrategias encaminadas a imponerse sobre las aspiraciones masculinas y sirvió para protegerse a sí misma y a sus hijos del maltrato físico y de cualquier situación abusiva. Tal “flexibilidad” en las relaciones de género propició que, luego de las independencias, las agendas de las mujeres latinoamericanas no estuvieran relacionadas — como sí lo fue en Europa y en Norteamérica — con los derechos de propiedad ni con su autonomía vida económica, sino con su participación en la esfera pública de la política (por ejemplo, con los derechos al voto). Por esa razón, la reivindicación de los derechos de propiedad de las mujeres de nuestra región, hubo de esperar hasta finales del siglo XX para ser contenido de las luchas feministas.

<sup>35</sup> Para un exquisito análisis de la relación entre esclavitud y propiedad ver: Scott y Zeuske (2001).

Las maneras en que se han vinculado esos procesos informan complejos mecanismos estructurantes de las subordinaciones y las desigualdades. Pienso aquí, por ejemplo, en que la primera ley formulada en América sobre la propiedad de la mujer casada, aprobada en Mississippi en 1839, fue asegurar a las esposas derechos sobre los esclavos de sus maridos (Fraser y Gordon 1992). Las desigualdades y exclusiones, entonces, no pueden ser entendidas como cadenas de equivalencias; por el contrario, a veces ellas se solapan, se yuxtaponen o se excluyen, alejando en este último caso la posibilidad de soluciones políticas compartidas para subordinaciones que han tenido orígenes y cursos diferenciados. Bien lo sabían las mujeres negras de la segunda ola del feminismo: el carácter de su subordinación era/es, al mismo tiempo, común y diferente al de las otras mujeres (Federici 2013). Con todo, lo que interesa resaltar es que los gestos patriarcales y racistas han estructurado las desigualdades materiales, y viceversa, a través de enmarañados mecanismos simbólicos y materiales a los que es debido atender.

Considero que la teoría de Nancy Fraser es pertinente para hacer frente a este asunto. Desde esta perspectiva, es importante considerar que las desigualdades que configuran las comunidades políticas se estructuran bidimensionalmente: la subordinación de grupos sociales supone problemas de distribución tanto como de reconocimiento. Los dos planos o “tipos” de injusticias son “primarias y co-originales”; una no es causa de la otra. Siendo así, son necesarias políticas de redistribución —que miren la injusticia económica específica de género, “raza” y sexo— y de reconocimiento de las luchas de clase (Fraser 2006).

Tal planteo, se aleja del conocido paradigma de la redistribución (Richard Rorty, Brian Barry y Todd Gitlin) —centrado en injusticias socioeconómicas y donde las diferencias culturales son resultado de una economía política injusta— y del paradigma del reconocimiento (Iris Marion Young) —que se enfrenta a injusticias que reconoce como culturales, y que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación— (Fraser 2006). De ese modo, enfatizo aquí que el contenido de los derechos, sus formas de interrelación, sus despliegues y arreglos institucionales responden a marcadores de clase, étnico-raciales y de género que no es posible desconocer al analizar las ciudadanías. La evidencia histórica del resto de este informe mostrará con mayor agudeza los contenidos de lo que he dicho hasta aquí.

A continuación, me encargo de un asunto relacionado con lo anterior: las naciones y el nacionalismo; con él introduzco la cuestión de cómo la comunidad política a la que remite la ciudadanía, procesa —incluye y excluye— la diversidad real de los ciudadanos. En efecto, entiendo que la cuestión de las naciones y el nacionalismo continúa siendo fundamental para el análisis de las ciudadanías y el Estado. Considero, además, que los debates al respecto informan la historia ecuatoriana del periodo de análisis de esta investigación, donde fue precisamente la cuestión de la integración nacional una de las líneas políticas de mayor persistencia.

#### **1.4. Estado, nación y nacionalismo**

De las referencias y análisis que he realizado hasta aquí han participado, al mismo tiempo, las categorías de “Estado”, “comunidad política” y “nación”. La necesidad de hacer algunas precisiones al respecto responde a dos razones. Primero, es un requerimiento teórico-metodológico de transparentar tanto los núcleos de análisis que utilizo como los discursos de los actores que considero. Allí, la tríada ciudadanía-Estado-nación/nacionalismo está presente en toda la línea histórica y requiere especificarse. En segundo lugar, esta investigación remite a los procesos de construcción del Estado en el Ecuador 1960-1979 y, como se observará en los siguientes capítulos, allí se produce una reactivación del discurso sobre la nación —a través de políticas de integración nacional— que definen en buena medida el marco de las disputas al interior de la comunidad política, por su ampliación y por la definición de sus posibilidades de decidir el bien común.

He dicho antes que la ciudadanía remite a un estatus de pertenencia plena a una comunidad política; que supone la práctica activa en torno a las reglas que la comunidad política se da a sí misma para su funcionamiento social; y que la medida en que esa práctica política participe de la reproducción del entramado estatal comunica los grados de permeabilidad del Estado.

Efectivamente, los derechos y deberes contenidos en la categoría política de ciudadanía dependen por completo de la existencia de “instituciones de garantía” con capacidad de preservarlas de un modo efectivo (Zahonero, Fernández Liria e Iraberri Pérez 2012). Eso no quiere decir que la institucionalidad es externa a la comunidad política o previa a ella, sino que esa institucionalidad —también disputada por completo— corporiza los contenidos de la ciudadanía y a su vez asienta, en sus diferentes niveles, la forma de lo estatal. Tanto las luchas

de las élites como las de clases subalternas se entretujan a lo largo de esas instituciones y configuran procesos de disputas por ellas.

Al plantearlo de ese modo, insisto en la necesidad de repensar la categoría de Estado. En esta investigación, y acorde con el enfoque teórico construido anteriormente, el Estado no es “nada más que” una herramienta de explotación y dominación de clase. Antes bien, remite a los distintos espacios, procesos y vínculos de constitución de una estructura institucional con procedimientos reglados para la toma de decisiones colectivas; esto es, el Estado como un poder público institucionalizado. Con esos términos insisto en que el Estado se realiza en espacios descentralizados de conflicto donde la hegemonía es tanto cuestionada como reproducida, y donde los conflictos por el poder están resolviéndose constantemente y reordenándose jerárquicamente (Mallon 1988, 91). Ahora, esos conflictos al interior de lo estatal —como muestra la evidencia histórica— nunca brindan iguales oportunidades a todos los grupos. Por ello, a largo plazo reordenan, reproducen, y representan las relaciones sociales como desigualdad y dominación.

En el Ecuador, la investigación historiográfica ha dado cuenta de ello. En un muy completo análisis coordinado por Clark y Becker, se demuestra que el Estado ecuatoriano, en el largo aliento de su historia republicana, ha sido permeable, disputado e influido por los grupos indígenas subalternizados (Clark y Becker 2007a). Ello no se debe a concesiones y bondades de las élites, sino a los disímiles procesos conflictivos donde el Estado se ha constituido como práctica y como idea, y en el que han participado los indígenas y otros grupos subalternizados, transformando en sus propios términos las relaciones políticas con más o menos permanencia. En resumen, junto a Clark y Becker destaco que, en esta investigación, el Estado debe analizarse históricamente y, por tanto, no debe leerse como un espacio naturalizado del orden social; que el Estado tiene manifestaciones específicas y diferenciadas en los diversos espacios de lo social al tiempo que trasluce trayectorias históricas particulares que es necesario considerar; y que el Estado no debe entenderse como un actor social monolítico sino que tiene fracturas a su interior que revelan la actuación de actores sociopolíticos y económicos diversos y en conflicto (Blom y Stepputat 2005 en Clark y Becker 2007a).

Ahora, si bien es cierto que el ciudadano se constituye en torno al Estado —el cual verifica sus derechos en tanto tal— este no puede crear, en exclusiva, el “efecto de ciudadanía”. La

razón es la siguiente: el Estado sintetiza y (re)produce los procesos de ciudadanía de la reticularidad social y, en esa medida: puede potenciar una manera específica de ciudadanía y reconocerla como soberano, puede sancionar y subalternizar modos distintos o antagónicos al prevaleciente, pero no le es posible “inventarse al ciudadano” (García Linera 1999). De hacerlo, como señala el último autor citado, se configura una “vulgar arbitrariedad burocrática”, a veces violenta, extendida sobre el cuerpo político de la sociedad.

Por otra parte, ese vínculo de seducción y adhesión mutua entre ciudadanía y Estado debe explorarse con cuidado, pues es posible encontrar formas de ciudadanía no estatales, en el sentido que se encuentran al margen de los circuitos estatales del poder político. Ese es el caso, por ejemplo, de las maneras de unificación política del *ayllu* republicano o de la asamblea obrera y barrial. Allí también encontramos modos de ejercicio de derechos y responsabilidades públicas que no son independientes de Estado —de hecho, lo constituyen y están sujetos a su acción normativizadora— pero operan con relativa autonomía (García Linera 1999). Las mismas, al estar colocadas *al frente* del orden estatal, en ocasiones intentan ser utilizadas por el Estado como modos de ciudadanía: el *ayllu* en el Estado colonial, el sindicato en el Estado nacionalista-corporativista. Sin embargo, por ciertos periodos, estos órdenes sociales han funcionado como creaciones de inter-unificación política, con relativamente poca mediación o legalidad estatal.

El conjunto de lo dicho aporta elementos de distinto orden: descentraliza el análisis de lo estatal observando sus diferentes niveles y actores; enfatiza en la naturaleza conflictiva y dinámica del Estado; se desentiende de su definición como externalidad de la sociedad y sus actores diversos; sugiere la relevancia de los procesos de construcción de la hegemonía —y no solo en los resultados hegemónicos—; aborda la discusión sobre la ciudadanía y los derechos ciudadanos localizándolos en los contextos políticos económicos y sociales que constituyen su correlato y fundamento; y mira hacia la institucionalidad como espacios de verificación de los derechos.

Ahora bien, el concepto y la realidad de la ciudadanía integran tanto las exigencias de justicia —asentada en derechos— como la pertenencia a una comunidad; por lo tanto, comunican dos dimensiones: estatus y prácticas registradas en derechos, y la noción de vínculo con una comunidad particular (Kymlicka y Norman 1997): la comunidad nacional. Una de las premisas de los estudios sociales y la Historia hasta muy entrado el siglo XX fue que las clases

y grupos subalternizados eran incapaces de construir agendas y proyectos nacionales, y que, en relación con ello, las clases campesinas eran pre o anti-nacionales (Mallon 1988, 63). Ambos planteos son desmentidos por las evidencias de esta investigación que ratifica que la comunidad nacional se dirime conflictivamente entre todos sus miembros y no, en exclusiva, entre las élites o por una parte de ellas. Lo anterior involucra los debates sobre la nación y sobre el nacionalismo; necesarios de examinar para evitar dar por sentado que la nación es algo *dado*.

Eric Hobsbawm, uno de los estudiosos más conocidos sobre esos temas, ha señalado que la historia latinoamericana no verifica ideología nacionalista alguna en su momento fundacional; antes bien, a la fecha de las independencias “el pueblo” pasó a constituir “la nación”, más allá y más acá de su composición previa o de la (in)existencia de filiación nacional alguna. Según este autor, la predominancia de intereses locales o regionales debilitaba cualquier empeño de construcción de la nación política en América latina. El proceso tuvo sucesivas etapas, descritas por Hobsbawm como sigue: la fase de la postindependencia, donde el nacionalismo no fue muy significativo a pesar de “la retórica revolucionaria francesa y el patriotismo militar”; 2) la época de identificación entre el nacionalismo y el anti-tradicionalismo, donde la “nación” se “identificó con el desarrollo económico y el establecimiento de un poder estatal efectivo sobre todo el territorio nacional” y donde solo los comprometidos con esa agenda, o quienes al menos la aceptaban, podrían considerarse miembros de la nación; 3) la fase con la Revolución mexicana y los ecos de la Revolución rusa, testigo de “la participación activa y positiva de movimientos populares en la política de sus países a escala nacional” y del reconocimiento—por parte de intelectuales y políticos— de que “la nación estaba formada por el pueblo “que, en la fecha, ya estaba listo para la acción revolucionaria dirigida a la creación de sociedades de ciencia, progreso e ilustración; y 4) la fase desarrollista, antimperialista y popular (a partir de los 1930), políticamente inclinada hacia la izquierda, preocupada por la condición de “la masa” del pueblo (Hobsbawm 2010, 1).

A partir de esa genealogía, Hobsbawm alega que “probablemente hoy en día muy pocas personas (...) carecen de un sentido de identificación nacional con su república o país de origen” (Hobsbawm 2010, 22). Sin embargo, enseguida precisa que está lejos de quedar claro lo que, “en términos políticos, significa esa identificación nacional” (Hobsbawm 2010, 22). Dicho esto, ¿cómo entender lo nacional y los nacionalismos? La pregunta ha generado multitud de teorizaciones. Es posible encontrar cierto consenso en la idea de que la nación



remite a una identificación primaria con la comunidad política, experimentada “desde abajo” y “desde arriba”. Ahora, cuando se dice “desde abajo” y “desde arriba” debe aclararse, como hace Hobsbawm (2010), el despropósito de confundir el nacionalismo de las minorías de élite con el nacionalismo que (re)produce la base masiva de los pueblos y sus formas de conciencia y vínculo con los símbolos e instituciones nacionales.<sup>36</sup> La historia informa las maneras en que esos polos —de lo que en realidad es un continuo con diversidad de grupos sociales— se relacionan y se diferencian. El análisis de esa cuestión permite interpelar la noción de camaradería que sustenta la teoría de más publicidad respecto a los nacionalismos: la de Benedict Anderson. Aquí no sistematizaré esa teoría ni sus críticas; me concentro en esclarecer el enfoque que considero más fecundo para informar los hallazgos de los siguientes capítulos.

Como es conocido, para Anderson, las naciones se entienden como “comunidades políticas imaginadas” donde, más allá y más acá de la desigualdad y la explotación que puedan existir a su interior, se construye una profunda camaradería que opera como un “constructo cultural hegemónico, de sentido común”, compartido tácitamente (Anderson 1991). El nacionalismo, por su parte, sería la adhesión e identificación con esa comunidad. A partir de esa definición, Anderson analiza los modos en que se construye el nacionalismo en Hispanoamérica y observa que desde allí se extendió a Europa como resultado de a) “una diferenciación general entre criollos y peninsulares”, b) “un imaginario político territorial criollo que tomó forma a partir del carácter provinciano de los cargos que desempeñaron los funcionarios” y c) “una conciencia de especificidad nacional formada por los periódicos que eran, a la vez, provincianos y conscientes de la existencia de Estados paralelos”. En su argumento, “una vez que estos nacionalismos tempranos criollos tuvieron éxito al forjar Estados soberanos, se volvieron modelos para otras naciones” (Anderson 1991).

Ciertamente, ese enfoque ha tenido preeminencia en el análisis de las naciones y el nacionalismo, pero también ha recibido críticas muy bien elaboradas que considero que informan de mejor manera el análisis que interesa producir aquí. Breuilly, por ejemplo, critica duramente al nacionalismo, y lo define como un movimiento político encaminado a la

---

<sup>36</sup> Para Hobsbawm, en América latina quienes “elaboraron la ideología nacional en sus Estados no estaban interesados en el grueso de los habitantes del continente, y, con más seguridad, los consideraban el obstáculo principal del progreso, fuera nacional o de cualquier otro tipo”; la expansión de esa ideología nacionalista se colocaba, así, en frente de las cosas que apreciaban las amplias masas de gente común de América Latina (Hobsbawm 2010).

obtención del poder del Estado utilizando la idea de nación como instrumento movilizador (Breuilly 1990). La nación, entonces, es un instrumento que significa políticamente cualquier diferencia colectiva —existente o imaginada— y construye así grupos políticos. Esas ideas de Breuilly se sostienen en un examen empírico de diferentes nacionalismos realmente existentes, que lo llevan a formular una distinción entre el “nacionalismo cultural” —lanzado por los tradicionalistas de diferentes geografías en franca tendencia conservadora y reaccionaria<sup>37</sup>— y el “nacionalismo político” —abanderado por los liberales a través de su idea universalista del estatus de derecho que consideraba que los ciudadanos integrantes del cuerpo político de la nación eran de facto individuos libres, sin más coerción social que la que señala la ley—. El conjunto le permite plantear al autor que los nacionalismos en general, han mezclado contenidos democráticos y antidemocráticos en su definición de nacionalidad.

Ahora, a pesar de los acertados registros en que Breuilly analiza los nacionalismos, quizás prestó demasiada atención exclusiva lo que ellos representan como técnica de conquista del poder, desconsiderando, así, que la ideología nacionalista sirve también para conservar el poder marginando a la oposición con el calificativo de antinacional. Pero debe observarse otra cuestión: este autor argumentó que el nacionalismo encuentra eco más allá de las élites porque el “hombre” medio intenta buscar refugio psicológico en una identidad de grupo, y porque las élites la transforman a través de recursos de simplificaciones (estereotipos nacionales), repeticiones (que neutralizan la crítica) y las concreciones (símbolos o iconografías folklóricas de lo nacional). De ese modo, la simbología nacionalista debe su efectividad al hecho de que el símbolo exhibido y al que se rinde culto es la colectividad misma, lo adorado y los adoradores son la misma cosa, la colectividad se celebra a sí misma. Esta idea, aunque rescatable en algunas de sus dimensiones, ignora, como he reiterado, que la nación no es una máscara que usan los subalternos ni un marco al cual ellos son integrados; antes bien, las clases populares reelaboran a su beneficio la idea de la nación y lo nacional para interpelar las condiciones *sine qua non* pertenecerían a ella. Esta investigación de fe de ello.

De las críticas hechas a la idea de nación como “comunidad imaginada” sostenida en la camaradería, me interesa especialmente el análisis de Claudio Lomnitz. Este autor encuentra problemas en el argumento anterior, derivados del análisis teórico e histórico de su propuesta; de ellos señalo solo uno: Anderson enfatiza erróneamente en la camaradería horizontal como

---

<sup>37</sup> Entre ellos, opositores de la Revolución Francesa.

principal del nacionalismo e ignora la estable realidad de las relaciones jerárquicas y de dependencia constitutiva de las comunidades política latinoamericanas (Lomnitz 2010).<sup>38</sup> Para argumentar esa idea, Lomnitz recuerda que “en América latina la idea de nación estaba ligada originalmente a la de linaje” y que, de acuerdo con ello, “los miembros de una nación podían estar vinculados tanto por lazos verticales de lealtad como por lazos horizontales de igualdad”: “un patrón y un sirviente podrían ser parte de la misma nación sin haber tenido que construir este lazo como un vínculo basado en la fraternidad” (Lomnitz 2010). El acertado análisis de este autor le permite decir que “el nacionalismo no forma ideológicamente una comunidad fraterna única, porque sistemáticamente distingue ciudadanos de primera de ciudadanos de segunda, o ciudadanos fuertes de ciudadanos débiles (por ejemplo: niños, mujeres, indios, los ignorantes)”. Por tanto, a su interior también son críticos los *vínculos de dependencia* (Lomnitz 2010).

Asimismo, ese autor insiste en un asunto que es el que más me interesa comentar: el nacionalismo opera como un sistema práctico de la política. Como registro en esta investigación, la apelación a la comunidad nacional le permite a la comunidad o al sujeto local interpelar a una oficina estatal para hacer reclamos basados en derechos de ciudadanía; invocar a la ciudadanía cuando se solicitan tierra o cupo para una escuela, o participar de rituales conmemorativos más allá de la comprensión de su alcance. Lomnitz lo escribe así:

Lo fundamental del nacionalismo es que es un discurso productivo que le permite a los sujetos volver a trabajar varias conexiones entre las instituciones sociales, incluyendo de manera prominente la relación entre las instituciones estatales y otras formas de organización social. Como tal, el poder del nacionalismo reside no tanto en su poder de fijarse en el alma de los individuos (que no es insignificante), como en el hecho que proporciona marcos interactivos en los que la relación entre las instituciones del Estado y las varias y diversas relaciones sociales (relaciones de familia, la organización del trabajo, la definición de formas de propiedad y la regulación del espacio público) puede ser negociada (Lomnitz 2010, 342).

Con esa cita propongo quedarnos hasta aquí. Ella comunica la necesidad de mirar la totalidad social, cultural, económica e institucional para dar cuenta a los procesos a través de los cuales se reproduce el poder, se verifica el conflicto, y se adelantan soluciones complejas que

---

<sup>38</sup> Los dos problemas adicionales señalados por Lomnitz son: 1) que la definición que hace Anderson no siempre corresponde al uso histórico; y 2) que en su explicación hace que el sacrificio parezca una consecuencia de la imaginación nacional comunitaria, cuando casi siempre es el resultado de la posición del sujeto en la trama de relaciones, algunas de las cuales se caracterizan por la coerción o por atractivos morales no directamente referidos al nacionalismo.

notifican derechos, estatus, prácticas e ideales de igualdad, exclusiones e inclusiones en las comunidades políticas.

Hasta aquí me he hecho cargo de tres asuntos principales. Primero, examiné dos de las tradiciones más importantes —en los planos teóricos e históricos— para el análisis de la ciudadanía, luego de lo cual recabé en sus diferentes concepciones de ciudadanía y comenté algunos de sus signos y realizaciones en América latina. El objetivo de esa primera parte fue dejar sentada la necesidad de construir un enfoque global, informado teóricamente, para analizar procesos históricos concretos. En esa sección, anuncié que la concepción de la ciudadanía como estatus de derecho, práctica política e ideal igualitario informará el resto de las reflexiones de este texto; enfatiqué, también, en que la ciudadanía se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones materiales de la existencia que otorgan autonomía a los ciudadanos y los habilitan para el autogobierno y la participación en los espacios donde se dirime el bien común.

Luego, propuse una reflexión acotada sobre el contenido de la ciudadanía; esto es, sobre el catálogo general de derechos que ella ha considerado. Con ese fin, examiné la teoría de la *Ciudadanía Social* e intenté poner prueba algunos de sus argumentos. En ese camino enfatiqué que el análisis de la ciudadanía requiere ocuparse de: a) las formas y disputas a través de las cuales se accede, o no, a derechos, y b) de los contenidos de esos derechos, que son igualmente contenidos en la faena de las luchas al interior de la comunidad política. Allí enfatiqué en la necesidad de atender a la complejidad de los derechos políticos, más allá del voto; de los derechos sociales, más allá de la protección del Estado; y de los derechos civiles, más allá de la propiedad privada. Sugerí, igualmente, especial prestar atención a la interdependencia de los derechos y su falta de secuencialidad: los derechos se reelaboran en dinámicas de complementariedad y conflicto. Conjuntamente, llamé la atención sobre la necesidad de pensar, en los análisis sobre la ciudadanía, sobre los modos en que se entrecruzan diferentes dominaciones provenientes de los ámbitos de la clase social, la etnicidad, la racialidad y el género.

Al término, me ocupé brevemente de transparentar las nociones de Estado, nación y nacionalismo con que operaré en los capítulos que siguen. Allí comenté sobre la necesidad de entender al Estado como espacios descentralizados de conflicto en torno a la manera en que el poder deviene poder público institucionalizado y sobre la necesidad de pensar las naciones y el

nacionalismo como procesos contruidos sobre base de relaciones verticales y horizontales constituyentes de las naciones latinoamericanas. Las tesis defendidas en este capítulo informarán los siguientes y serán puestas a prueba, también, por la evidencia histórica.

## Capítulo 2

### El Ecuador de 1960 – 1979 y sus alrededores

El llamado “problema de la tierra” ha sido constante en la historia sociopolítica, económica y cultural de América latina, de los países andinos y del Ecuador. Durante la vida republicana, la propiedad y control sobre la tierra (esto es, sobre el recurso productivo más importante del país al menos hasta los 1970, y aún después del agotamiento de la década petrolera<sup>1</sup>) ha definido los límites y posibilidades de la política.

Los grandes propietarios de la tierra han integrado la clase política dominante que ha intentado definir el modelo de Estado y de economía. Los terratenientes de la sierra y los agroindustriales de la costa han compuesto las oligarquías más estables del país y, ya en los 1950, también, al menos, una facción de la burguesía con poder político (Guerrero 1983), (North 1985).<sup>2</sup> La iglesia<sup>3</sup> y los militares también han integrado el mapa de las fuerzas “desde arriba” del Estado ecuatoriano. Esos actores —en relación con la agenda y acción popular— han pugnado por liderazgo para la definición del signo de las relaciones capital–trabajo, en función de sus necesidades de acumulación política y/o económica. A su favor se (re)formularon las categorías —de clase, etnicidad y género— de huasipungueros, huasicamas, arrimados, yapaneros o peones; las cuales definieron grupos sociales a razón de los regímenes laborales y de los deberes y derechos concedidos y negociados con los propietarios. Los mundos políticos —privados y públicos— de esos grupos, y la relación entre ellos,<sup>4</sup> se especificaron en ese curso.

---

<sup>1</sup> En 1962, alrededor del 40% del ingreso nacional lo aportaba la actividad agropecuaria (Archivo de la Función Legislativa. Jouvin, Ernesto. “Informe a la Nación. Ministerio de Economía.” 1962. AL MIM XX 1962 670). Hacia 1967 se decía que la tierra era la principal fuente de riqueza en el Ecuador: abastecía el 94% del consumo interno de productos agropecuarios; producía el 95% de las divisas que provenían de la exportación, y ocupaba más del 50% de la población trabajadora (Archivo de la Función Legislativa. Banco Nacional de Fomento. “Informe de Labores.” 1967. AL MIM XX 1967-1968 722).

<sup>2</sup> Un dato es especialmente ilustrador de esa afirmación: en 1962, de 34 diputados, 28 eran probadamente terratenientes (Baraona 1965). La situación de dependencia de casi todas las actividades económicas de la República con respecto a las decisiones de la clase terrateniente en conjunto hizo al fin crisis al momento de la Revolución liberal (1895). Sin embargo, las lógicas de trabajo en el campo no se alteraron en su estructura fundamental. La preponderancia de la clase terrateniente perduró en sus características fundamentales. Con todo, si bien la revolución alfarista, alcanzó significativas conquistas en el campo ideológico, institucional y político, no hubo reformas básicas en el orden de la dominación económica (Baraona 1965).

<sup>3</sup> La iglesia fue de las grandes propietarias de la tierra, hecho limitado a partir del Decreto Legislativo de 14 de octubre de 1908, según el cual las haciendas que pertenecían a Comunidades Religiosas fueron nacionalizadas y pasaron a ser administradas por las Juntas de Beneficencia, luego Asistencia Social, bajo jurisdicción del Estado.

<sup>4</sup> Cada una de esas categorías contaba con pautas particulares de deberes y derechos consuetudinarios. Por ejemplo, los huasipungueros tenía derecho a tierras una vez que sus hijos se hacían mayores; pero los yapanas o los peones “libres” no contaban con esa prerrogativa. Ello condicionó diferencias importantes en las agendas de cada uno de esos grupos, como se registra en el capítulo 4 de este informe.

Los procesos asociados al problema de la tierra se desarrollan en el marco de, al menos, tres cuestiones. De un lado, desde muy temprano luego de las independencias y con progresiva complejidad, la “utilidad pública” o la “función social” de la propiedad operaron como causales de expropiación; ambos preceptos —aunque resistidos por las clases propietarias— habilitaban un marco sociojurídico democratizante de la propiedad. Por otra parte, al interior de las clases poseedoras se reeditaron explícitos conflictos sobre la posibilidad de intervención estatal en la regulación de la propiedad y sobre las necesidades de modernización de los regímenes de propiedad de la tierra. Finalmente, el problema de la tierra se dirimió al interior del vínculo conflictivo —en lo que ello supone de coacción y consenso— entre campesinos e indígenas individuales y colectivos y los hacendados, los tenientes políticos, el Estado y sus instituciones, la agroindustria y la iglesia.<sup>5</sup> Esos tres elementos pueden entenderse como ejes transversales en la historia republicana del Ecuador, que intervinieron en la gestión, en cada momento, el problema político de la tierra.

Las tres dimensiones fueron centrales en el cambio político que se registró en el Ecuador entre 1920 y 1945. El modo en la historiografía ecuatoriana ha debatido sobre ese lapso informa sobre ellas. Una parte de las lecturas desconsidera la relevancia de dicho periodo, pues lo califica como demasiado inestable para encontrar allí asideros perdurables de proyectos políticos de cualquier agenda; revoluciones, confrontaciones civiles, y alternancia de gobernantes, son suficientes para especificar la etapa. Otro enfoque lee esas dos décadas como continuidad liberal: identifica actores políticos liberales y/o socialistas de raigambre liberal que habilitaron un marco estatal antes inexistente para procesar los conflictos y producir interlocuciones con diferentes actores de las clases populares, lo cual, en la práctica, adelantó contenidos democratizadores (Prieto 2004). Una tercera posición, reconoce el periodo como un momento fundacional de la historia ecuatoriana, caracterizado por el despliegue de una alianza policlasista que trastocó profundamente el orden del poder en el Ecuador (Coronel 2009). Según esa perspectiva, lo sucedido durante esas dos décadas reveló agendas plebeyas provenientes de una recién constituida izquierda multi-actoral que adelantó cambios en

---

<sup>5</sup> Las relaciones entre campesinos e indígenas con los hacendados-terratenientes, con los tenientes políticos, y con el propio Estado han sido calificadas como *patriarcales* por buena parte de los estudios sociales latinoamericanos (Dore 2008). Por otra parte, se ha llamado la atención sobre los cursos históricos de la presencia del Estado en los mundos rurales. En el marco de análisis de este último tema, Prieto (2015) ha argumentado que, hasta cerca de mediados del siglo XX, el Estado estuvo presente a través de “eventos estatales” discontinuos y que, luego, se asentaron con mayor sistematicidad institucionalidades burocráticas estables indexadas al desarrollismo.

distintos planos; sobre todo, en el político institucional. Ello permitió un giro en el signo político del Estado hacia un republicanismo democrático que institucionalizó canales de interlocución con las clases populares; asentó figuras de izquierda en el aparato estatal y en funciones de representación de esas clases (senadurías funcionales a favor de los trabajadores, campesinos e indígenas); legalizó las comunas como sujetos jurídicos; legitimó la intervención estatal en el ámbito “privado” de las haciendas a través de las inspectorías del MPST; redistribuyó tierras; conformó alianzas y agendas provenientes de las clases populares que disputaron, presionaron, y adelantaron transformaciones estatales; habilitó la formación de los primeros sindicatos en el agro, etc. Ese curso quedó trunco con el giro a la derecha a la llegada de Velasco Ibarra en 1945, representante designado por las oligarquías que habían visto en grave peligro sus poderes (Quintero 1980). Sin embargo, formas político-institucionales creadas en durante ese período tuvieron mayor continuidad.

Muchas de las disputas producidas en los 1960 y 1970 provienen del campo habilitado por los 1920-1945, y se dirimen desde las posibilidades político-institucionales que se ofrecieron allí.<sup>6</sup> Por esa razón, en cada uno de los capítulos siguientes aparece una sección de “antecedentes” que remite a ese lapso y que permite —a través de la identificación de agendas, prácticas, discursos y actores— una lectura más informada del periodo que aquí ocupa el primer plano. Esas secciones deben leerse, entonces, como antecedentes de los conflictos que analizo en esta investigación y que en este capítulo solo adelanto.

A continuación, realizo una caracterización gruesa del periodo que servirá para contextualizar los siguientes capítulos a través del trazado de líneas gruesas de actores, conflictos y contextos. Entonces, lo que sigue debe entenderse como un heurístico para acercarnos a la etapa. Enfatizo, sobre todo, en los proyectos políticos de los gobiernos, en las fuerzas partidistas y militares contendientes, y en los contextos geopolíticos. Presto menos atención a la relación entre esos gobiernos, a las fuerzas sociales de raigambre popular y a su inclusión en el ámbito de lo estatal, aristas que trabajaré con detalle en los tres capítulos siguientes.

---

<sup>6</sup> Los sindicatos rurales creados en esa fecha, por ejemplo, alcanzaron progresiva solidez política y presencia en el agro, e hicieron posible que unas décadas después, las clases rurales tuvieran un nivel de organización y formación política que le permitiera construir una agenda ampliada de lucha por derechos.



## 2.1. Ecuador 1960-1979: líneas gruesas de un lapso complejo

Aunque no siempre se plantea explícitamente, entiendo que las reformas agrarias requieren leerse en el marco de la construcción conflictiva del Estado ecuatoriano de los 1960 y 1970, y de la lucha contenciosa en torno a la ampliación / restricción de la ciudadanía. Ello es evidente si prestamos atención a que, a propósito del “problema del agro” —siempre en conexión con “el problema indígena” —, las élites económicas y políticas revelan sus proyectos de Estado y las posibilidades y límites de su negociación con los sectores populares. También a propósito de esa cuestión, las izquierdas elaboran con creciente claridad, como mostraré en lo adelante, una agenda para un Estado nacional que intenta ganar presencia en los mundos de la economía y de la política en sus diferentes niveles, bajo la sombrilla del desarrollismo. A la vez, tanto las élites económicas y políticas como los actores populares y/o comprometidos con ellos, tienen una progresiva complejización en el periodo, en relación con su agenda y procesos internos, en lo cual las reformas agrarias tienen un rol importante, pues la cuestión de la propiedad de la tierra activa e integra otros asuntos relacionados con derechos y con el campo de la ciudadanía en general.

En el periodo que analizo operan gobiernos militares, una dictadura civil, y alternan gobiernos constitucionales e interinos. Para mayor organización, enseguida presento la cronología:

1976-1979 (dictadura militar)	Admr. Alfredo Poveda Burbano Gen. Luis Leoro Franco Gen. Guillermo Durán Arcentales
1972-1976 (dictadura militar)	Guillermo Rodríguez Lara
1970-1972(dictadura civil)	José María Velasco Ibarra
1968-1970(Gobierno constitucional)	José María Velasco Ibarra
1966-1968(Gobierno interino)	Otto Arosemena Gómez
Mar-nov 1966 (Gobierno interino)	Clemente Yerovi Indaburu
1963-1966 (Dictadura militar)	Admr. Ramón Castro Jijón Gen. Luis Cabrera Sevilla Col. Guillermo Freile Posso <sup>7</sup> Gen. Mario Gándara Enríquez
1961-1963(Gobierno constitucional)	Carlos Julio Arosemena Monroy
1960-1961(Gobierno constitucional)	José María Velasco Ibarra

---

<sup>7</sup> Formó parte de la Junta Militar hasta 1965.

Teniendo en cuenta la diversidad de procesos políticos ilustrados en esa cronología, en las páginas que siguen intento explicitar las tensiones y continuidades entre las diferentes etapas del lapso que interesa aquí. Ahora, el análisis de ese periodo requiere considerar que la década precedente contó con una secuencialidad de gobiernos constitucionales inusual para las dinámicas políticas del Ecuador en el siglo XX<sup>8</sup> y que allí se gestó, en parte, el modelo desarrollista que se asentaría luego. Desde finales de los 1940, con el gobierno de Galo Plaza (1948-1952), el desarrollismo comenzó a inscribirse como alternativa económica y política. En el marco de la posguerra, Plaza buscó “traducir” la línea del desarrollo formulada por una combinación de actores globales, entre los cuales la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tenía la voz cantante. Con esa ruta, dicho gobierno intentó apropiarse, en códigos locales, del paradigma del desarrollo (Salgado 2008, 118). Plaza apostó, con éxito coyuntural, por el sector bananero; que efectivamente tuvo auge y permitió la expansión de las relaciones mercantiles en el agro de la costa y de la sierra (Moncayo M 2010). Durante ese periodo se advirtieron ensayos de readecuación entre una economía en crecimiento y transición, y un modelo de Estado menos subordinado a intereses particulares de grupos oligárquicos. Ese programa promovió la presencia masiva de expertos del desarrollo, reivindicó la importancia del conocimiento de la nación como realidad unitaria e integrada susceptible de planificación, estimuló el crecimiento económico como modo de solventar las luchas regionales existentes en el país, y reveló la necesidad de reforzar y construir una noción de pertenencia a la nación. De tal modo, Plaza enfatizó que sólo la modernización económica podría “evitar el surgimiento de alternativas nacionalistas de afiliación comunista o fascista” (Salgado 2008, 130). Empero, avanzados los 1950 —y en conexión con el debilitamiento de los mercados mundiales para los productos de exportación del país, especialmente el banano<sup>9</sup>— comenzaron a manifestarse signos de agotamiento económico.

De forma coherente con lo anterior, Plaza planteó la cuestión de la ciudadanía en términos diferentes a los que se habían disputado hasta ese momento: la modernización económica

---

<sup>8</sup> Entre 1925 y 1948 tuvieron lugar 27 gobiernos, de los cuales solo tres se originaron en procesos electorarios. Entre 1948 y 1961 se sucedieron tres gobiernos constitucionales, considerándose el más largo espacio de vigencia democrática del país hasta ese momento. Sin embargo, esa estabilidad ha sido calificada de “relativa”, pues se produjeron cambios importantes en los *lugares* socioclasistas de grupos sociales que se crearon y/o transformaron notablemente; las elevadas tasas de migración del campo a las urbes, junto al crecimiento demográfico, conformaron un subproletariado urbano que devino sujeto económico y político relevante para el orden de la política (Cueva 2012), (Quintero 1980), (Moncayo M 2010).

<sup>9</sup> Para 1961 los precios del banano habían descendido en 5.8%.

repensó la ciudadanía en vinculación con el mercado; esto es, produjo una apuesta sistemática por ciudadanos productores y consumidores. Para el entonces presidente, la exclusión y la desigualdad desestabilizaban la democracia, y la solución era la inclusión a través del mercado. La base de este programa se retomaría en los 1960 y, sobre todo, en los 1970.

El programa de Plaza inauguró en el Ecuador lo que hoy se lee como el “paradigma del desarrollo de la comunidad”; a su interior se promovió una retórica sobre lo indígena funcional al desarrollo. Uno de los proyectos más llamativos en ese sentido fue la Misión Cultural Indígena, una visita realizada por indígenas otavaleños a varias ciudades estadounidenses para mostrar “la riqueza cultural del Ecuador como país amigo”, y sus posibles fuentes de desarrollo económico. Esas acciones contendían la imagen conflictiva que construía la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI)<sup>10</sup> “puertas adentro”, organización enfocada en mostrar los problemas y desigualdades estructurales del Ecuador. La patrimonialización estética de lo indígena resultó entonces un golpe a procesos políticos en los que estaban involucrados campesinos e indígenas de izquierda (Coronel 2006 Octubre 13-15).

Con todo, de la mano del gobierno de Plaza, desde finales de los 1940 tiene lugar un proceso relativo de modernización del Estado, expresado en los campos de la economía y en la construcción de una institucionalidad mucho más definida por su componente “técnico”; a ello se sumó la patrimonialización de lo indígena.

En plano convergente, entre 1945 y 1960 se produce la erosión lenta de la hegemonía de las haciendas como sistema de poder. Las haciendas eran una de las formas políticas y económicas más importante del agro ecuatoriano, sobre todo en la sierra.<sup>11</sup> Con ella como eje, había colectivos “internos” y “externos” que encarnaban en categorías de huasipungueros, huasicamas, arrimados, peones, sitiajeros, yapaneros, partidarios, etc. que, de conjunto, informan complejas combinaciones de coerciones mercantiles con coerciones extra-mercado.

---

<sup>10</sup> La FEI se creó en 1944, al amparo del Partido Comunista, como organización de base étnica con una presencia creciente en el agro ecuatoriano hasta los 1960.

<sup>11</sup> La voz “hacienda” es marcadamente polisémica. Junto a Bretón (2014), con ella me refiero aquí al elemento central de un particular sistema de dominación que tenía a la casta terrateniente en su vértice jerárquico. El régimen de hacienda se instauró sobre todo en las tierras altas del Ecuador a mediados del siglo XVII y se prolongó hasta las reformas agrarias; él habilitó la reproducción de un engranaje de explotación del campesinado indígena, elaboró complejos procesos de legitimación del orden existente y devino elemento central de los entramados de control y de gobierno de poblaciones, a través del manejo oligárquico de los poderes locales y la intermediación con la sociedad más amplia (colonial o republicana) en la que éste se insertaba.

Los huasipungueros, por ejemplo, tenían un pedazo de tierra otorgado por el patrón y podrían hacer uso de recursos comunes como agua y pastos, a cambio de lo cual trabajaban en la hacienda; y, al mismo tiempo, tenían ingresos complementarios que provenían de otros lugares (por ejemplo, de trabajos asalariados en los pueblos cercanos).<sup>12</sup> Los cambios producidos en el régimen de hacienda respondieron a dos razones relacionadas. Primero, tuvo lugar un proceso de modernización técnica que exigía encarar la mercantilización de la mano de obra y, además, permitía “ahorrar” trabajadores producto de la tecnificación de los procesos productivos. Pero el “ahorro” de trabajadores entraba en contradicción con la cantidad de ellos que disponían, por ejemplo, de parcelas de tierra en huasipungo; cifra que había aumentado en las últimas décadas debido al crecimiento demográfico que venía de los 1940.<sup>13</sup> El asunto planteaba un dilema importante: los hacendados tenían el deber consuetudinario de dar un lote de tierra a los hijos de los huasipungueros cuando eran mayores; pero al mercantilizar por completo la mano de obra, ese deber sería improcedente y los hacendados dejarían de ser un “buen patrón”. El hecho propiciaría un “peligro inminente”, pues los huasipungueros se resistían a convertirse en trabajadores “libres”, debido a que ello suponía la anulación de las obligaciones que los patrones tenían hacia ellos.

[En 1960] había exceso (de mano de obra). A nosotros no nos fue beneficiosa la inversión en maquinarias porque no podíamos tampoco dejar de hacer trabajar a la gente. Entonces teníamos

---

<sup>12</sup> “Los huasipungueros (...) constituían la principal fuente de mano de obra de los terratenientes (...). Los ‘arrimados’ o ‘apegados’ eran amigos o parientes del huasipunguero que, con base en la prestación de trabajo ocasional en las tierras del patrón, adquirían el derecho de trabajar en el lote de aquel. Los ‘arrendatarios’ y ‘subarrendatarios’, por su parte, tenían derecho a usufructuar un lote y otros beneficios previo pago de una renta al hacendado. En períodos de siembra y cosecha, cuando se requería más mano de obra, estos arrendatarios subarrendaban a agricultores de otras comunidades. Los ‘yanaperos’ eran campesinos pertenecientes a comunidades situadas fuera de la hacienda. Tenían acceso a algunos beneficios a cambio de trabajar (sin recibir salario) tierras del terrateniente algunos días de la semana. Su reproducción social dependía más de su relación con la comunidad que de la mantenida con la hacienda. Por último, los ‘sitiajeros’ eran pequeños campesinos minifundistas vinculados a los latifundios que, debido a su necesidad de acceder a pastos, pagaban dinero en efectivo, jornales de trabajo o cabezas de ganado al hacendado” (Bretón 2014, 41).

<sup>13</sup> Como la mayoría de los países de América latina, a partir de los 1940 se produjo un crecimiento demográfico importante. En el censo de 1950, la población total del Ecuador era de 3.202.157, y en 1982 era de 8.138.974, o sea, en tres décadas casi se triplicó. En poco más de una década, de 1950 a 1962, la población aumentó en más de 1.200.000 personas. En esa fecha, la Sierra albergaba el 58% de la población total. La mayor tasa de crecimiento anual de la población nacional se produjo entre 1962 y 1974, con un 3.2%. (Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas). Delaunay (1990) realiza un análisis detallado de la “revolución demográfica” ecuatoriana, y precisa que el crecimiento demográfico requiere analizarse regionalmente (en Manabí, por ejemplo, la población creció en más de un 4% entre 1960 y 1970, mientras que en la Sierra Central fue en un 3%). Respecto a las implicaciones de ello para la distribución de la tierra, el propio Delaunay señala: “desde el segundo cuarto del siglo XIX, en el momento en que la mortalidad comienza probablemente a retroceder, los campesinos ejercen una presión creciente sobre las haciendas cuyos inmensos dominios se contraen poco a poco. Esta evolución termina en la reforma agraria (...). Es olvidar su coincidencia con el apogeo de la transición demográfica” (Delaunay 1990, 504). El crecimiento demográfico, unido a la migración del campo a las ciudades y a zonas de colonización, recabó, también, en altos índices de hijos ilegítimos y uniones consensuales que incidieron en la percepción estatal de la familia indígena, ahora sujeta a procesos de planificación (Prieto 2015).

el gasto de la maquinaria y el de la gente. En la hacienda tenía 280 trabajadores permanentes. No necesitaba tantos pero había que hacerles trabajar porque si no lo hacía, por ahí venía la dificultad (Gonzalo Dávalos entrevistado en 1980, citado por Sylva Charvet 1986, 40).

Según Guerrero (1983), esos elementos propiciaron que, hacia los 1950, la sierra rural tuviera el problema de un “mercado de trabajo fraccionado, inelástico y sujeto a variaciones temporales”: los campesinos no querían someterse a la disciplina laboral capitalista en las haciendas y, por ello, se aferraban a su parcela en condición de huasipungueros y no aceptaban trabajos asalariados al interior de la hacienda—al tiempo que buscaban ingresos complementarios en opciones cercanas de trabajo urbano—; por tanto, lo que garantizaba la presencia de población trabajadora de la tierra era el trabajo “servil” que, en un contexto de aumento de la población, era un problema más que una ventaja para los propietarios. Con todo, y a pesar del crecimiento demográfico, no había mayor mano de obra dispuesta a asaliarse, sino un aumento de presión —asedio— sobre la tierra. Ahí estuvo el principio del fin de la hacienda.

Lo que he dicho se verifica con claridad en las fuentes consultadas. Uno de los indicios de esa situación compleja fue que, poco antes de la primera reforma agraria (1964), se produjo lo que se conoce como “entrega anticipada de huasipungos”. Entre los primeros propietarios en hacer esas entregas estuvo el expresidente Galo Plaza, en 1963. Respecto a la ceremonia de entrega de los títulos de propiedad a 180 huasipungueros, la prensa reseñó:

Personalmente constatamos que los trabajadores, en su mayoría, no querían dejar de ser huasipungueros, en la creencia de que su patrono no los volvería a ocupar en los trabajos y servicios de las haciendas, habiendo tenido el Sr. Plaza durante algún tiempo que explicar a los trabajadores que él necesita de ellos para el trabajo y ofreciéndoles que las relaciones laborales continuarían en igualdad de forma como hasta el momento las había llevado (El Comercio, 3 de abril de 1963, citado por Barsky 1984, 97).

En la agenda de la FEI y del Partido Comunista se produjo un cambio que también informa el argumento anterior. Becker y Tuttillo (2009) registran, por ejemplo, que desde fines de la década de 1940 la demanda por tierras empezó a crecer en la agenda de la FEI: si las reivindicaciones del Primer Congreso Indígena (1944) no hablaban del tema del huasipungo, el Programa del II Congreso (1946) enunció la necesidad “luchar porque los hacendados no priven a los huasipungueros de su huasipungo ni lo disminuyan”.<sup>14</sup> En 1948, en una carta de

---

<sup>14</sup> Federación Ecuatoriana de Indios. “Programa de reivindicaciones para los indios ecuatorianos.” *Ñucanchic Allpa. Órgano de la Federación Ecuatoriana de Indios*, 1946. Época III. No. 18. 8.02, 3.

la FEI a la Junta Central de la Asistencia Pública sobre la administración de sus haciendas, el reclamo es más claro: “Que se doten de huasipungos para cada jefe de familia, capaz de rendirles las utilidades indispensables para una vida mejor”.<sup>15</sup> La demanda no era, a fines de los años 1940, la eliminación del huasipungo o la recuperación de la tierra en plena propiedad, sino la continuidad de entrega de parcelas. La referencia no debe leerse como una concesión a los regímenes de dominación, sino como una lucha por la garantía mínima de la reproducción de la vida, que hacía posible que los huasipungueros pugnarán más y mejor por una agenda ampliada sobre lo político. A inicios de los 1960, Rafael Baraona, en el informe que hizo el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola lo anotó en estos términos;

dentro de una situación de tipo tradicional, como la que todavía domina en la Sierra ecuatoriana, se va más lejos aún, porque no dominan ahí relaciones simples entre propietarios y productores directos. Es decir, no se ha establecido todavía relación sencilla, patrono/trabajador, empresario/asalariado, etc. En una relación de este tipo, el asalariado no llega a poseer ni siquiera el simulacro de un derecho real sobre la tierra. Pero dada la situación que prevalece todavía en el Ecuador, el acceso por parte del empresario a la mano de obra implica el acceso de esta última a los recursos de la hacienda, ya que un número considerable de trabajadores de la Sierra todavía son pagados con los recursos de hacienda. Todo lo cual, aunque no se reconozca, supone el ejercicio de un derecho real, bien que precario (Baraona 1965, 53).

Sin embargo, sí es cierto que a esa altura se evidenciaba un quiebre en el relativo equilibrio que, desde el siglo XIX, había dominado entre las relaciones capitalistas y no capitalistas, con mayores evidencias en la sierra ecuatoriana. La necesidad de afrontar típicas relaciones capitalistas, reguladas por el mercado, la mecanización de la producción, el trabajo “libre” asalariado, era una exigencia para el “despegue”.

Por otra parte, hacia finales de los 1950 se conformaba un nuevo escenario en el Ecuador, producto de las implicaciones del triunfo de la Revolución cubana que corporizó un proyecto popular democratizador de la economía y la política; las insurgencias populares de diferentes geografías de la región que incluían una agenda agraria importante;<sup>16</sup> la concepción y despliegue por parte de los EEUU de las políticas de Alianza para el Progreso en respuesta a

---

<sup>15</sup> Federación Ecuatoriana de Indios. “Reclamos que hace la Federación de Indios a la Asistencia Pública.” *Nucanchic Allpa. Órgano de la Federación Ecuatoriana de Indios*. 1948. Año V. No.20. 03, 1.

<sup>16</sup> El conjunto de las revoluciones latinoamericanas tiene como antecedente a la Revolución mexicana que, como es conocido, tuvo una agenda agrarista importante resultado de la cual se realizó una de las reformas agrarias más importantes de la región. Ya hacia mediados de siglo, la revolución boliviana adelantó contenidos importantes sobre esa agenda agraria y emprendió, junto a la universalización del voto, otra de las reformas agrarias más importantes de la región. La revolución cubana triunfante en 1959 asentó la Guerra Fría en el continente y también incorporó en alta voz contenidos agraristas y democratizantes del mundo de la política.

esas insurgencias en el marco de la Guerra Fría;<sup>17</sup> la intervención de organismos y proyectos internacionales como la Misión Andina;<sup>18</sup> la inestabilidad política interna; la crisis económica ecuatoriana —que incluía un déficit fiscal importante y la debacle del sector bananero, antes en auge—; el impulso modernizador de la economía ya descrito; el crecimiento de la población rural y las consecuentes presión demográfica y migraciones de los campos a las ciudades. En ese contexto, se convocan elecciones.

En las contiendas electorales de 1960 participaban, nuevamente, Galo Plaza —para su segundo mandato después de 1952— y Velasco Ibarra —aspirante a un tercer mandato—. El primero continuaba más próximo a las teorías de la modernización del modelo primario exportador, y carecía de una propuesta política incluyente; antes bien, continuaba apostando por una ampliación de la ciudadanía como inclusión al mercado. En el contexto de la campaña electoral, las contradicciones arreciaron y la confrontación política fue cada vez más evidente. Uno de los condicionantes de mayor fuerza era la Revolución cubana, que irrumpió con fuerza movilizadora en toda Latinoamérica, colocando los temas económicos y sociales en las campañas, programas y demandas políticas regionales. A ese tenor, el valor de la democracia era juzgado a la luz de su capacidad para remediar la injusticia social; en las elecciones todos los candidatos agendaron temas de ese entorno y esperaron construir, desde ahí, expectativas sociales sobre su posible gestión. “Hasta los conservadores hablaron de una “revolución blanca”. La Unidad Anticonservadora también proclamó la “segunda Independencia” y la “revolución”. El “fantasma” de la revolución estaba presente (Moncayo M 2010). La fórmula “liberales vs conservadores” se quebró, y los registros políticos más movilizadores pasaron a ser el de “pobres contra ricos” trasmutados, en la fecha, como “populismo antes que desarrollismo”. El código de ese momento fue el del cambio: cambio gradual o cambio revolucionario; pero habría cambio.

---

<sup>17</sup> La Alianza para el Progreso se constituyó en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) que se celebró del 5 al 17 de agosto de 1966; la misma fue una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).

<sup>18</sup> La Misión Andina funcionó en Ecuador desde 1953. Fue un esfuerzo coordinado de diferentes organismos del sistema de Naciones Unidas para intervenir, a través de acuerdos gubernamentales, en la integración social de poblaciones indígenas originarias cuyas existencias de vida y de trabajo eran evaluadas como marginales a la vida nacional. De ese modo, la Misión Andina expresa coordinaciones entre actores globales que se reconocen en el camino previo de las políticas estatales para encarar el problema de la integración de las poblaciones rurales a la nación. La Misión Andina operó en otras geografías de la región, entre ellas Bolivia y Perú, y luego se extendió a Colombia, Chile, y otros países. Aquí solo me referiré a los despliegues de la Misión Andina en los 1960. Para una referencia previa, ver Prieto (2015).

Ese fue el marco donde apareció y se reprodujo nuevamente la “solución populista” de Velasco Ibarra,<sup>19</sup> que ha sido explicado por (Cueva 2012), (Quintero 1980), y (Menéndez-Carrión 1986). Según el primero, el velasquismo proviene de un hecho principal: el cambio en la composición social de las urbes —debido a la pronunciada migración de los campos a las ciudades— hizo que la política tradicional quedara obsoleta (Cueva 2012, 237–238). De ello resultó la conformación de un nuevo contexto sociopolítico que dio lugar a una “situación de masas” donde el “populacho”, los “grupos de muchachos” y la “gente del hampa” disputaron el poder político. Según el propio autor, la iglesia y los terratenientes intentaron el control político de ese subproletariado, pero fracasaron; lo mismo que el liberalismo tradicional. La “marginalidad” de este grupo impedía su control a través de los mecanismos políticos previos.<sup>20</sup> A la vez, ese “populacho” aspiraría a una sistemática participación en las contiendas “cívicas”.

En disenso con Cueva, Quintero demostró que la llegada del velasquismo respondió a una arremetida del Partido Conservador, de mano de las oligarquías terratenientes. El “fenómeno Velasco”, entonces, no se explica por un vacío de poder frente al subproletariado, sino por una jugada de la oligarquía. Así lo confirma la predominancia de votos a él en la sierra —donde estaba asentada la oligarquía terrateniente— y el signo de su política. Aunque el estudio de ese autor se centra en el primer velasquismo, adelanta contenidos de sus siguientes ediciones (Quintero 1980). Triunfó Velasco.

Uno de los núcleos discursivos del Velasco de 1960 fue terminar con la oligarquía y con el régimen de privilegios que la reproducía. Sin embargo, continuó la línea de conservación del orden de la dominación, con costos relativamente menores para los actores económicos y políticos establecidos.<sup>21</sup> El plan desarrollista —que había asentado Plaza— resultó limitado,

---

<sup>19</sup> Velasco es uno de los personajes más importantes de la historia ecuatoriana del siglo XX. Fue presidente electo cinco ocasiones (1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1960-1961; 1968-1972) y durante dos de ellas se autoproclamó dictador. Otras dos veces su mandato fue interrumpido por diferentes circunstancias y completó su período presidencial en una ocasión.

<sup>20</sup> La crisis global del capitalismo de los 1930, junto a las crecientes migraciones de los campos a las ciudades, habían creado ese nuevo estado de cosas. Los campesinos de la sierra habían sido menos afectados por las crisis —en la medida que la economía política en el callejón interandino combinaba relaciones de trabajo menos monetizadas y menos dependientes de la baja de los productos de exportación—, pero no sucedió lo mismo en los campos de la costa, donde se descompusieron las relaciones económicas entre campesinos y patronos y se expulsó a buena parte de los primeros a las ciudades. Fue la migración de esos campesinos a las ciudades, y la acelerada pauperización de las clases populares urbanas, lo que conformó una gran masa de subproletariado urbano.

<sup>21</sup> Esto no quiere decir que la opción velasquista era la deseada por los grupos tradicionalmente dominantes. Sin embargo, Velasco fue el mal menor para la conservación de su *status quo*, aunque no sin tensiones.



pues Velasco tenía una dudosa postura en torno al modelo económico a seguir. Esa ha sido, de hecho, una de las observaciones más sistemáticas al velasquismo: el despliegue de una “política intuitiva” y el desconocimiento de las cuestiones económicas, que quedaron en un claro segundo plano. Se le ha acusado a Velasco, incluso, de carecer de un programa de gobierno, en el sentido económico y social del desarrollismo. Pero él había expresado abiertamente su desinterés al respecto, y promovía una concepción asistencialista:

Ir por calles y plazas y campos buscando donde hay dolores que restañar, casas que construir, puentes que levantar, abismos que cerrar, viviendas, amigos, viviendas, servicios de asistencia social en todas las escuelas, médicos y libros en todo establecimiento agrario: eso es la conciencia nacional que todos debemos tener (Velasco, Discurso de 27-03-1960. cit. por Cueva 2012, 251).

El discurso político que llevó a Velasco a la presidencia colisionó con la acción política post-eleccionaria. En lo sucesivo decayó su capital político y la credibilidad de su gestión, desafiada por las masas en crisis y pauperizadas. Velasco prometió milagros que no pudo realizar. Por el contrario, se apoyó en los mismos círculos económicos y políticos denostados en su campaña, y su esquema de poder —reproducido en base a la corrupción— mostró más continuidades que las que sus electores podrían asimilar.

La política monetaria fue un campo de especial importancia, la disyuntiva de devaluar o no la moneda constituyó el principal dilema económico con muy relevantes dimensiones políticas. A propósito de él, la oposición enfatizó en las “deficiencias y errores” del caudillo de cara a la crisis y se conformó una situación en la cual tanto las clases trabajadoras como las clases propietarias denostaban a Velasco (Moncayo M 2010, 310).<sup>22</sup> Aunque el presidente demoró en promulgar la devaluación monetaria, el encarecimiento del costo de la vida ya era un hecho y el malestar arreció. En poco más de seis meses (enero - julio de 1961) la situación económica devino verdadera crisis.

En ese contexto, a inicios de 1962, se produce el II Concilio del Vaticano que promovió un cambio en la doctrina eclesial, abrió las puertas a la Teología de la Liberación y, al mismo tiempo, propició conflictos trascendentales al interior de la iglesia que quedó escindida: una

---

<sup>22</sup> Velasco estaba acorralado. Si no devaluaba la moneda carecía de los recursos económicos y financieros requeridos para impulsar las obras de su gobierno. Si se lanzaba a la devaluación de la moneda, los efectos sociales y políticos contravendrían la credibilidad de su gobierno y erosionaría su legitimidad. Los sectores económicos afines al gobierno (fundamentalmente los exportadores de la costa) eran favorables a la devaluación. Los otros sectores se opusieron a la misma (Moncayo M 2010, 310).

facción cercana al II Concilio y otra conservadora de las doctrinas previas. Como comentaré más adelante, ello redimensionó las bases de la dominación, al enfatizar en la función social de la propiedad y otros temas trascendentales. Esa ampliación y cambio de signo de actores como la iglesia fue importante, pues planteó la posibilidad —que efectivamente se concretó— de que sectores de izquierda provenientes de diferentes *lugares* establecieran alianzas.

La Guerra Fría, instalada en la región, añadió tensiones. En respuesta, EEUU lideró la Alianza para el Progreso, que libraría a la región de las “zarpas” del comunismo y aseguraría una vía “democrática y pacífica” de desarrollo para América latina. En el caso del Ecuador, a inicios de los 1960 los niveles crecientes de conflictividad rural (Guerrero 1983) y la presencia de organizaciones y sindicatos en los espacios rurales, constituían la evidencia de que se cocinaban alternativas políticas que prometían arremeter contra el núcleo sostenedor de la dominación: la propiedad. En esa estela la Alianza para el Progreso acogió las reformas agrarias como su política estrella, con el objetivo de que el cambio orquestado “desde arriba” contribuyera a contener el comunismo. La situación socioeconómica del Ecuador justificaba la presencia de la Alianza; para los 1960 ese era el segundo país más pobre en términos de ingreso per cápita, hecho que, según la Agencia Central de Inteligencia (CIA), lo convertía, después de Brasil, en el país más “explosivo” de la región.

La posición respecto a Cuba fue uno de los elementos que definió con más fuerza el momento político. Velasco intentó establecer un equilibrio según el cual debía mostrar firmeza frente a las presiones de los EEUU, al tiempo que distanciarse de Cuba y del comunismo internacional. El manejo de ese escenario produjo una tensión —que devendría insalvable— con su vicepresidente Carlos Julio Arosemena. Este último aceptó una invitación a la URSS y otros países socialistas, en el momento en que visitaría al Ecuador una misión relacionada con la Alianza para el Progreso. Velasco apostaba por recibir fondos de la Alianza y requería prudencia de su círculo político, necesidad que resultó insatisfecha, también, por el embajador ecuatoriano en Cuba, Gerardo Falconí, que había hecho declaraciones a favor de Fidel Castro. Los partidos políticos se lanzaron a la conspiración para forjar un golpe de Estado (Norris 2005, 314) y las presiones de los EEUU se volvieron cotidianas. Manuel Araujo Hidalgo, que había sido Ministro de Velasco, comentó en testimonio público el estado de cosas en el Ecuador en 1961:

Las presiones para que el Dr. Velasco rompa con Cuba se hacían todos los días. El Embajador de los Estados Unidos, sino iba todos los días a visitar al Dr. Velasco lo hacía pasando un día para conversar y presionar sobre la ruptura (Rodas 2000).

De otro lado, las relaciones de Velasco con los militares fueron “difíciles”, sobre todo a partir de su decisión de poner a disponibilidad a oficiales de las Fuerzas Armadas que le planteaban tensiones a su gestión y a su política exterior. El conjunto provocó una conspiración de dimensiones públicas en la cual participaron el Congreso, las Fuerzas Armadas y las organizaciones laborales —más tardíamente—; el vicepresidente Arosemena no estuvo ajeno. Las tensiones arreciaron, el régimen constitucional se colocó al borde de la ruptura y Arosemena ocupó la presidencia. Para la izquierda, la lucha popular que desembocó en la caída de Velasco “fue constitucional en la forma, pero revolucionaria en el contenido”.

Llegaba a la presidencia

el que se fajó en la defensa de la constitucionalidad, el que viajó a los países socialistas, el que afirmó que jamás se doblegaría a las presiones de los Estados Unidos, el que se comprometió a realizar la reforma agraria, la reforma tributaria, liquidación del feudalismo, y a sancionar a los funcionarios corruptos del régimen velasquista (Moncayo M 2010, 323).

Las disyuntivas a las que se enfrentó Arosemena no fueron menores que las de Velasco; y sus posibilidades de acción no fueron mayores que las de aquel. Mientras la izquierda lo consideraba aliado, la derecha continuó presionando por la ruptura de las relaciones con Cuba y la oligarquía modernizadora costeña esperaba que diera impulso a las exportaciones primarias, ampliando los mercados. La reforma agraria ya generaba encarnadas disputas: una fracción de los terratenientes serranos se oponían a una reforma agraria radical, otro grupo abogaba por una reforma agraria modernizante, y los campesinos e indígenas, apoyados por el Partido Comunista, los sindicatos y la FEI, reivindicaban su derecho a la tierra.

Arosemena estuvo sometido a los mismos dilemas de su predecesor y se enfrentó a la necesidad de emprender una estrategia de concertación entre fuerzas antagónicas. Su círculo político próximo (de signo filoizquierdista) se opuso a la concertación de una agenda que intermediara los acuerdos de Punta del Este y la influencia de la Revolución cubana. El nacionalismo de Arosemena y sus gestos antimperialistas le habían garantizado apoyo popular,<sup>23</sup> pero debía, por otra parte, hacer frente al descalabro económico —expresado en el

---

<sup>23</sup> Los apegos de Arosemena con la izquierda se expresaron cuando encabezó una manifestación organizada por la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y la FEI en 1961, la primera de esa magnitud en las urdes. Allí Arosemena anunció que promulgaría un decreto-ley de emergencia para redistribuir la tierra (Abad Ortiz

déficit fiscal, imposición de empréstitos, pérdida de más del 50% de las reservas, fuga masiva de capitales, devaluación de la moneda, dilapidación de los fondos públicos, multiplicación desordenada de las obras públicas, desfinanciamiento de las empresas del Estado— que reclamaba el concurso de la Alianza para el Progreso. En lo sucesivo, la polarización entre derecha e izquierda sería cada vez mayor y fue conformando lo que serían las únicas dos opciones que se confirmaron en el momento: o la continuidad del gobierno constitucional de Arosemena, o un gobierno dictatorial militar (Abad Ortiz 1970).

Fitch (1977) ubica, con acierto, el fin de la luna de miel política de Arosemena cuando se iniciaron las presiones de EEUU para aislar a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA). Como Arosemena alegó el principio de no intervención, se agravaron los enfrentamientos entre los grupos pro-Cuba y anticomunistas. La CIA desplegó un juego sucio para presionar al gobierno y depurarlo de “comunistas”. Arosemena recibió un ultimátum tras otro para romper relaciones con Cuba, Polonia y Checoslovaquia. Aunque su entorno político era variopinto, sus más cercanos seguían siendo filocomunistas y ello arreció los ataques en su contra, a pesar de sus negociaciones con los EEUU y su bloqueo de una reforma agraria que respondiera a los sectores populares rurales, sobre lo cual comento más adelante.

Los militares, que se entendieron atacados por la línea de Arosemena, observaron un agotamiento de las instancias políticas. En lo sucesivo se cocinarían varios focos conspirativos anti-Arosemena en las Fuerzas Armadas, que fueron muy bien atendidos por el agregado militar de los EEUU —coronel Charles Pratt—. En junio, voceros conservadores, periódicos y revistas comenzaron a llamar a un golpe militar que permitiera a las Fuerzas Armadas cumplir con su “obligación constitucional” frente a la amenaza del comunismo.

En *El Universo*, en un editorial titulado “¿Qué dictadura prefiere Ud.?” Se decía que había dos alternativas: apelar a las fuerzas armadas para que cumplan con la misión histórica de dar una nueva dirección al país o convertir al Congreso en una Asamblea Nacional para elegir un nuevo presidente”. En un nuevo editorial el periódico se pronunciaba por una intervención militar para que el país no sucumba a los intereses políticos (los del Congreso de la “época”) y salvaguarde el interés nacional (Fitch 1977, 61).

---

1970, 86). Su línea política, sin embargo, no fue unívoca y las clases populares calificaron su izquierdismo como “fue flor de un día”. Durante su gobierno se autorizaron violentos desalojos durante la suspensión de actividades de los trabajadores del Ingenio San Carlos, en las huelgas de los bancos de Descuento, La Previsora, Londres & Montreal, Guayaquil, Prestarnos y Holandes Unido de Guayaquil, de la Clínica del Seguro Social, de trabajadores agrícolas, etc. (Ycaza 1991).

Arosemena no tuvo respaldo. Los medios de comunicación y las clases populares no resistieron el golpe. El alto mando militar contaba con el apoyo de los destacamentos de las Fuerzas Armadas y se quebró, finalmente, el régimen constitucional. Con lo dicho, ese golpe militar resultó de un largo proceso de deterioro institucional provocado por un conjunto de causas concurrentes. Los programas de EEUU para detener el avance del proyecto cubano no encontraron nicho seguro en los gobiernos de Velasco y Arosemena. La creciente confrontación entre los intereses económicos de las oligarquías y la creciente pauperización de las masas, crearon un escenario político de la mayor tensión. Con todo, después de los gobiernos de Velasco (1960-61) y Arosemena (1961-1963), se rompe el periodo de continuidad constitucional y se instaura una Junta Militar en julio de 1963.

Antes de comentar lo que siguió, destaco que la Revolución cubana caló en el orden de lo político del Ecuador. Pero ello no solo respondió a la agenda anticomunista de los EEUU, sino que a la izquierda ecuatoriana, en efecto, se le trastocaron sus cimientos. Importantes sectores de izquierda radicalizaron sus líneas de acción política y se escindieron en su interior como resultado de ese proceso. La izquierda del Partido Socialista, por ejemplo, se constituyó como Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano, que entendió que la lucha armada era el camino para la toma del poder. Al interior del Partido Comunista, y especialmente de la Juventud Comunista, se conformó un sector que abogaba por seguir la línea de Fidel Castro; curso que se propagó hacia la juventud de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP).<sup>24</sup> Los creyentes de la línea insurreccional llegaron, incluso, a gestar una pequeña guerrilla que fue estruendosamente sofocada al ser detectada por la CIA. Entonces, la relación entre la fuerza de la Revolución cubana y la tradición política de izquierdas del Ecuador, conformaron un escenario en el cual las izquierdas locales tuvieron que salir del marco institucional donde

---

<sup>24</sup> El movimiento político del CFP se origina en 1949, en Guayaquil, la costa ecuatoriana, y es uno de los actores más importante del populismo en el país. Surge en el momento de despegue económico de la costa y de fortalecimiento del papel del Estado como interventor en la economía. Carlos Guevara Moreno, su fundador, aspiró a organizar un partido fuertemente disciplinado, estructurado y que utilizara novedosas técnicas de movilización de apoyos. Al grito de *pueblo contra trincas* el CFP se enfrenta al gobierno de Galo Plaza y luego al de Velasco Ibarra. En 1956 Guevara Moreno ya había sido elegido alcalde y diputado y se iba conviniendo en un dirigente nacional, con gran peso en la Costa. Para 1960 el CFP estaba debilitado, perdió la alcaldía, el control político de Guayaquil y las elecciones presidenciales. Con el ingreso de Assad Bucaram se renueva el CFP. En sus orígenes, el CFP aparece como un partido político que lucha por convertir el estado liberal en un estado social, planteándose al mismo tiempo su descentralización, desde una versión regionalista (Guerrero 1994). En su documento fundador se reseña: “La ideología del Cefepé (...) no es conservadora ni totalitaria, ni liberal, ni socialista, ni comunista; es decir, no se funda en una colección de principios filosóficos abstractos e importados, desvinculados de nuestra realidad. La ideología del Cefepé es popular, porque mira al pueblo como conjunto y fenómeno nacional e histórico; y ecuatoriana, porque su razón de ser es el pueblo ecuatoriano, que vive en el territorio ecuatoriano y con la tradición de la historia” (Principios Doctrinarios del Partido Social Cristiano del Ecuador s/f. cit. por Burbano 2010, 255).

actuaban desde las primeras décadas del siglo. Ello supuso su eventual ilegalización, el fraccionamiento interno, y su reevaluación de las estrategias y expectativas políticas (Rodas 2000). La Junta Militar operó en ese contexto.

Durante esa dictadura —y con el apoyo de liberales, “reformistas” y “progresistas” — el desarrollo desplazó a la democracia. Había que alfabetizar a los indios para después volverles ciudadanos, liberándolos de la influencia de los comunistas: se trataba de frenar el “avance” de la “revolución” y así salvar a la “democracia”, aunque fuese sacrificándola temporalmente. En los siguientes capítulos se explicitarán los intrínquilos del gobierno de la Junta Militar. Aquí solo anoto un elemento general: para los militares, su opción era defender el Estado para salvaguardar la nación; ello se tradujo—en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional estimulada por el gobierno de los EEUU<sup>25</sup>— en la firma de la Ley de Seguridad Nacional. La Doctrina propuso defender la nación contra el comunismo —que se calificó como el enemigo interno causante de la inseguridad— (Rostov 1997, 139). Seguridad y desarrollo pasaron a ser la línea del gobierno militar que, a la vez, propició procesos de organización popular, comunicaciones e “indoctrinamiento” que aseguran una ruta de cambios armónicos abierta o encubiertamente anticomunista. Como comentaré en los capítulos 3 y 4, ese fue uno de los ejes centrales de la política del periodo: la creación de sindicatos, cooperativas y proyectos comunitarios a partir de una línea inequívoca de “fraccionamiento dirigido” de las izquierdas. Ello demostrará que el desarrollo intervino de modos fundamentales, en el proceso de construcción del Estado nacional ecuatoriano en esa fecha, a través del despliegue —no siempre coherente pero ciertamente diverso— de nuevas y no tan nuevas formas de sujeción de las poblaciones rurales.

A la vez, la Junta imprimió una tónica reformista a su gestión que intentaba capitalizar en su favor la imaginación tecnocrática ya instalada por el desarrollismo y compartida por la clase media ecuatoriana. En ese marco —y como resultado de diferentes elementos ya mencionados: aumento de la conflictividad rural, resistencia al comunismo, modernización del agro, etc.— el gobierno militar ensayó la primera reforma agraria en 1964 resistida por parte de las oligarquías, moldeada por los modernizadores a su favor, y contendida por las

---

<sup>25</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional es una macro teoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad. Con ella se argumenta que las instituciones estatales deben estar “ocupadas” por parte de los militares. En el contexto de los años setenta, dicha Doctrina legitimó el nuevo militarismo en la región que calificó como subversiva toda la acción social (Leal Buitrago 1994).

clases populares que veían coartada su demanda histórica de democratización, la cual ahora estaba condicionada por la mercantilización del trabajo y de la tierra.<sup>26</sup> Para ese fin se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC) que lideraría el cambio estructural del agro en contubernio con la política de colonización. Además de la influencia de la Alianza para el Progreso, la conflictividad rural, y del aumento de la presión sobre la tierra, la Reforma Agraria partía de la constatación de que había muchas tierras “baldías”, improductivas que no contribuían al desarrollo del país. En efecto, en la sierra ecuatoriana de 1959, el 78.6% de las tierras no estaban explotadas.<sup>27</sup> La reforma agraria no tuvo resultados notables en el orden de la estructura agraria, como argumento en el capítulo 4.

La retórica de un gobierno técnico, que planteaba línea de continuidad con el desarrollismo de Plaza, comenzó a agotarse en la primera mitad de los 1960 incluso para las clases propietarias que, además, veían con desconfianza la interferencia del Estado en la economía. En 1964, el diario *El Universo*, vocero de las élites costeñas, reseñaba la siguiente caricatura que expresa una crítica rotunda al programa tecnificador. Los técnicos aplastaban el país y daban cada paso, “técnicamente”, “como cada golpe”.

---

<sup>26</sup> Algunos autores han analizado las reformas agrarias en base a los despliegues de los proyectos de clase. Al respecto, unos enfatizan las necesidades modernizadoras de la clase terrateniente y le atribuyen a ese hecho el peso fundamental de la realización de reforma agraria (Barsky 1984); otros, destacan la presión de las clases populares rurales y sus alianzas con las organizaciones partidistas de izquierda y otras formas políticas corporativas (Guerrero 1983) (Martínez 1984). Y aun otros analistas dan cuenta de la confluencia de intereses antagónicos —de las élites y las clases populares— en la necesidad de la reforma agraria; estos últimos acentúan que el proceso se dirimió en la arena política y no dependió, en exclusiva, de la presión modernizadora del campo de la economía (Velasco 1979). Las dos últimas posturas señaladas reconocen que, en el lapso, la acción popular se desplegó a través de diferentes mecanismos, espacios y organizaciones, y articuló políticamente demandas sociales importantes relacionadas con los mundos rurales. Congresos campesinos, creación de organizaciones políticas con base rural e indígena, importantes movilizaciones en los campos y las ciudades, espacios continuos de formación política del campesinado auto-organizado y en alianza con la iglesia de la Teología de la Liberación, fueron algunos de los cursos políticos de esos actores. Como dije antes, la acción popular no era una novedad; contaba con antecedentes de importancia en un curso político que, al menos desde finales del siglo XIX con la revolución liberal, se desplegó con fuerza durante el periodo 1920-1945 y fue capaz de establecer alianzas entre actores sociales de izquierda. La relevancia de esos hechos es cuestionada por otros, que plantean que el carácter endeble del movimiento campesino fue lo que permitió la timidez de las reformas agrarias en el Ecuador (Ibarra 2010). Tal postura se discutirá más adelante a través de las fuentes consultadas para esta investigación, las cuales hablan de la cualidad de la acción popular, su agenda y sus límites.

<sup>27</sup> Repositorio Digital del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. “La Población del Ecuador”. 1960. Disponible en: <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/782>. Acceso: 04.03.2017.



*Ilustración 1: Gobierno técnico (1964)*<sup>28</sup>

El término del gobierno militar se produjo como una salida pactada con el movimiento pro-imperialista oligárquico asentado en la costa ecuatoriana, frente a una crisis de tamañas dimensiones en los planos social y económico. A los efectos se constituyó una asamblea de notables que solicitó la renuncia de la Junta Militar y Clemente Yerobi Indaburu ocupó el interinazgo y convocó a una Asamblea Nacional constituyente que, en medio de rejugos y tensiones entre liberales y conservadores, designó a Otto Arosemena Gómez como Presidente Constitucional interino de la República. La decisión, encarnaba la alianza de la vieja derecha con grupos más modernos de la oligarquía banquera y comerciante. Otto Arosemena convoca la Asamblea que elaboró y aprobó la constitución de 1967, la primera del periodo que analizo aquí. Sin embargo, duraría muy poco. En 1968 se convocan elecciones y triunfa nuevamente Velasco Ibarra por estrecho margen frente al liberal Andrés F. Córdova. Velasco, en su quinto mandato (1968-1972), derogó la constitución de 1967 y asumió la conservadora de 1946.

Ahora bien, a finales de los 1960 el Ecuador entra en una nueva etapa su acumulación capitalista, con el redescubrimiento de reservas hidrocarburíferas. En ese contexto, y frente a la bonanza que se avizoraba y la necesidad de trasformaciones institucionales adecuadas al nuevo contexto, comenzó una nueva pugna por el poder. Las Fuerzas Armadas persuadieron a Velasco a que se declara dictador en ese momento de peligrosa tensión; y así lo hizo. En 1970

<sup>28</sup> Robin. "Flechazos." *El Universo*. 6.05.1964.



se inicia la segunda etapa del mandato velasquista que, no obstante, no satisfizo las expectativas castrenses.

Hacia 1971, las relaciones entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas se deterioraron; resurgió la desconfianza de los militares en el régimen y se alistaron para gestar una nueva opción que hiciera frente a la coyuntura económica y política (Muñoz Miño 2015).<sup>29</sup> El 15 de febrero de 1972 llegó a su término el último de los mandatos velasquistas bajo la acción de un golpe de Estado consumado por el Comandante Jorge Queirolo González, en Guayaquil. Guillermo Rodríguez Lara era el oficial más antiguo y ocupa el poder, su propuesta se autocalifica como Gobierno Nacionalista y Revolucionario. La intervención militar se insertó en el marco de la búsqueda de una salida de desarrollo capitalista a la crisis, del agotamiento de la díada capital-precapital en las relaciones económicas, y de la necesidad de desarrollo de un Estado transformara sus relaciones con todos los ámbitos de la economía y la sociedad (Quintero y Silva 1991). La adscripción histórica de las Fuerzas Armadas a las clases medias y su diferenciación de los círculos de la oligarquía, se combinaron, a la altura de los 1970, con un proceso de transformación institucional de los círculos castrenses, derivado de su preparación más integral en las Academias de Guerra y Escuelas de perfeccionamiento. Como resultado, los militares reafirmaron su condición de agentes modernos, con visión empresarial y profundamente preocupados por el desarrollo nacional. A partir de ese momento, los militares desplegaron una agenda más allá de la mediación en momento de crisis, y propusieron un programa de reforma política y económica del Estado (Muñoz Miño 2015).

El redescubrimiento del petróleo reactivó el intento de construir un camino de sustitución de importaciones y de desarrollo endógeno a través de, entre otras, la nueva ley de reforma agraria que se firmó en 1973. A su interior se produjo la segunda reforma agraria (1973) que esperaba corregir los cursos perversos de la primera y modificar de modo apreciable los regímenes de propiedad de la tierra. Como argumento en el capítulo 4, ese contexto llevó al límite el conflicto social. Por su parte, el desarrollo de la actividad petrolera representó, para el Ecuador, el abandono de su vinculación *relativa* con el capitalismo y el rápido crecimiento del volumen de sus ingresos nacionales —en contraste con la crisis petrolera mundial—. El

---

<sup>29</sup> Uno de los indicios del deterioro de las relaciones entre Velasco y las Fuerzas Armadas fue el incidente de “La Balbina”, que consistió un conato de sublevación militar dirigido por el general Luis Jácome Chávez, con el cual se requería la destitución del Ministro de Gobierno. Aunque fue sofocado, condujo en el mediano plazo a la destitución del ministro y el ascenso del general Rodríguez Lara a la Jefatura del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

nuevo escenario convocó las expectativas y aspiraciones de “las fuerzas vivas del Ecuador”, interesadas por debatir sobre la forma en que habría de direccionar estos recursos y sobre el papel administrativo del Estado en esta tarea (Muñoz Miño 2015).

En ese periodo, se evidenció con fuerza la desorganización institucional entre los partidos políticos nacionales. Según algunos autores, ello era consecuencia de la herencia velasquista que dependía de aliados para sostenerse en el poder, y de la gravitante fuerza del CFP con su nuevo líder Assad Bucaram. La falta de compromiso de las Fuerzas Armadas representadas por Rodríguez Lara con las oligarquías y su decisión de ampliar el área de influencia determinante del Estado, generó el descontento de las élites tradicionales que reclamaron el retorno inmediato al orden constitucional. La línea castrense, sin embargo, tampoco inclinaba la balanza inequívocamente a las clases populares, sino que se configuraba como una “vanguardia de la burguesía industrial” (Velasco 1981, 208).

El curso del Gobierno Nacionalista y Revolucionario evidenció facciones dentro de las Fuerzas Armadas que, lejos de conformar una unidad orgánica y actuar institucionalmente — como solía manifestarse en el discurso —, estuvo atravesada por la conflictividad de posiciones diversas e inclusive opuestas (Ortiz 2006), (Muñoz Miño 2015).<sup>30</sup> El contexto habilitó, como plantea correctamente Bertha García, dos tendencias: a) una que buscaba imponer un desarrollo de corte capitalista industrial, por medio del papel decisivo del Estado en los procesos productivos, una política socialmente distributiva y la modificación de aparato jurídico-administrativo del Estado; y b) y otra que buscaba la articulación con el capital extranjero, un papel regulador pero no intervencionista del Estado, del desarrollo del sector privado y la transformación del Estado únicamente en el ámbito tecnoburocrático. En medio de la pugna entre estas dos alternativas, se elaboró una tercera tendencia que propugnó un desarrollo fortalecido por el control absoluto de los recursos naturales, un Estado intervencionista altamente nacionalista y socializante, una apertura a espacios democráticos

---

<sup>30</sup> Muñoz Miño (2015) examina diferentes análisis sobre las Fuerzas Armadas y concluye lo siguiente: “contrariamente a lo que expresaban las Fuerzas Armadas, en su seno también se gestaba escenarios de conflictos que no eran sino la traslación de la lucha política de la sociedad a su propia institución, y por tanto ante la incapacidad de una tendencia de las Fuerzas Armadas de hegemonizar a las demás (como en el caso de los grupos sociales) esta forma “alternativa” de resolver el conflicto social termina también fracasando. Podemos decir, para finalizar, que la “institucionalidad” del accionar militar en los años setenta, responde a momentos determinados en los que una u otra facción logra imponerse sobre las demás, no a la unanimidad ideal del espíritu de cuerpo que supuestamente caracteriza a las Fuerzas Armadas” (Muñoz Miño 2015, 57).

no capitalistas, el reforzamiento del movimiento sindical y la transformación profunda de los mecanismos jurídico-institucionales del Estado (García 1987), (Muñoz Miño 2015).

En esas condiciones la respuesta de los propietarios —las fuerzas tradicionales o modernizadores de la sierra, los agroexportadores de la costa, y el capital intermediario que, aunque no era definitorio, era aliado de los intereses trasnacionales— no se hizo esperar; atacaron desde diferentes frentes y solicitaron sucesivamente el regreso al orden constitucional para, desde ahí, esgrimir sus fórmulas electorales. En general, las pugnas entre los sectores dominantes produjeron un repliegue hacia la defensa de su ámbito más definitivo: la propiedad. Sobre la forma que ello tomó argumento en el resto de los capítulos.

Por su parte, las fuerzas sociales emergentes en la forma de centrales y confederaciones obreras y organizaciones con base étnica, trabajaron al margen de los partidos políticos y alrededor del gobierno, disputando las pautas del nuevo esquema de desarrollo; fue por ello que las fórmulas gremiales y corporativas viejas —es decir, las Cámaras de la oligarquía— y nuevas formaciones sociales, adquirieron papel protagónico en la lucha política (Muñoz Miño 2015). Las últimas, las centrales del obrerismo, manifestaron inicial simpatía con los enunciados del Gobierno Nacionalista y Revolucionario, aunque no fueron su base social.<sup>31</sup> Sin embargo, ya hacia 1975, se produce una huelga nacional de considerable repercusión que integró planteamientos sociales —entre ellos la persecución y política antisindical— así como demandas relacionadas con el manejo público del sector petrolero, la energía y el comercio exterior. La dictadura tuvo escaso margen de maniobrabilidad y el apoyo popular ya entonces era exiguo.

La bonanza del petróleo fue finita. En 1975, inició un proceso de estancamiento y reversión del alza, que se agravaría con la contracción general de la economía y la caída del crecimiento económico. Ello condicionó el agotamiento de las dos primeras alternativas descritas antes y la mayor evidencia de las fracturas al interior de las Fuerzas Armadas. En ese escenario el Gobierno Nacionalista y Revolucionario fue reemplazado por un Triunvirato Militar — conformado por los militares más antiguos de las Fuerzas Armadas— que se presentó como transitorio hacia el retorno a la democracia.

---

<sup>31</sup> Ver capítulo 4.

Así termina un período de cuatro años en los que se pretende consolidar un experimento nacionalista de industrialización a medias, de limitación de libertades individuales -aunque no se haya llegado al nivel de agresión que en otros lados del continente-, de mal manejo de los recursos petroleros, de pugna con los empresarios y terratenientes, de estancamiento de la actividad política y de hastío del ciudadano con su clase política y con su fuerza armada (Escobar et al.).

El Triunvirato representó la línea más conservadora de las Fuerzas Armadas. Las diferencias entre el proyecto de Estado del Gobierno Nacionalista y Revolucionario (1973-1976) y el del Triunvirato, han sido analizadas por la sociología y la historiografía ecuatoriana (Ortiz 2006), (García 1987). Esos estudios han mostrado que, entre otros ámbitos, el relacionado con las reformas agrarias informa las distancias entre ambas líneas castrenses: con el Triunvirato la reforma agraria pasó a ser una política completamente secundaria y subordinada a los intereses de las élites, hasta su completo agotamiento con la aprobación de la Ley de Fomento Agropecuario, poco antes del retorno a la democracia. En general, el Triunvirato abandonó la filosofía nacionalista y progresista, y aunque mantuvo el papel de un Estado fuerte, se abrió al capital extranjero, flexibilizó las políticas económicas con criterios liberales y aceleró un agresivo proceso de endeudamiento externo (Escobar et al.).

Por otra parte, una caracterización gruesa de este periodo debe atender al desarrollo y lucha que, a su interior, tuvo la acción popular asentada en sindicatos y otras organizaciones de base clasista y étnica. Como argumentaré en el resto de los capítulos, ese fue un campo complejo signado por una muy explícita conflictividad definida por varios elementos en relación: la conformación de un número importante de organizaciones sindicales de diferente signo político; la tensión fundamental entre dos tipos de sindicalismo: el sindicalismo clasista —cercano al Partido Comunista, al Partido Socialista Ecuatoriano y a las organizaciones izquierdistas internacionales— y el sindicalismo aupado por la democracia cristiana y la Alianza para el Progreso —promotores de una estrategia de conciliación armónica de clases alejada de la confrontación—. Ambos polos definieron la acción en las urbes y los campos en términos de organización de los mundos del trabajo. En el sindicalismo clasista se inscribió la

CTE,<sup>32</sup> la CEDOC<sup>33</sup> (en los 1970), la FTAL,<sup>34</sup> la FEI, ECUARUNARI,<sup>35</sup> y otras organizaciones de ese corte. Del sindicalismo católico participó la CEDOC (hasta finales de los 1960) y la CEOSL.<sup>36</sup> Con esos actores, el campo sindical estuvo poblado de fuertes tensiones al tiempo que, en un contexto de sumas restricciones establecidas de los gobiernos, se forjaron diversos intentos de unidad del movimiento sindical que eventualmente se logró. Hacia los 1970, la unidad sindical tuvo fuerza considerable y se verificó, por ejemplo, en la constitución del Frente Único de Trabajadores (FUT) en 1971.

Efectivamente, la legislación anti-obrera del periodo influyó en estos intentos integracionistas sindicales, que atendieron a la necesidad de funcionar como bloque político. Las dictaduras militares del lapso, tanto como los gobiernos de Otto Arosemena y de Velasco, alternadamente arremetieron contra las organizaciones que entendieron cercanas el Partido Comunista (que en varios momentos pasó a la clandestinidad), cerraron revistas y órganos de prensa de las izquierdas, proscribieron el derecho a huelga y las movilizaciones, sofocaron las movilizaciones campesinas, todo bajo la Doctrina de Seguridad Nacional.

El retorno a la democracia fue mucho más aletargado de lo inicialmente previsto. Entre 1976 y 1979 se dieron dos tipos de fenómenos: la construcción de un “pacto” entre militares y civiles y entre diversos actores políticos (cámaras de la producción, sectores sindicales, profesores universitarios), y la disputa de un “diseño institucional” que cristalizara el proceso de transición democrática. En ese momento se anunció el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que se llevaría a cabo a través del trabajo de tres comisiones. Una, a cargo del socialista Carlos Cuevas Tamariz, se encargaría de la elaboración de un nuevo proyecto

---

<sup>32</sup> La Confederación de Trabajadores del Ecuador se había creado en 1944 en el marco del Congreso Nacional de Trabajadores. En la inauguración estuvo Velasco Ibarra, presidente en la fecha. En los estatutos aprobados luego de su creación se destaca que la CTE laborara "por el mejoramiento económico y social de los trabajadores y la defensa de sus intereses de clase"; para ello declara que se centraría en la "conservación y ampliación de la democracia ecuatoriana", en el desenvolvimiento de las fuerzas productivas nacionales, y la destrucción de los obstáculos para desarrollo. En un contexto de promoción del sindicalismo católico, los estatutos declaran asimismo que la CTE no intervendría en ningún acto de carácter religioso y se opondría a aquellos que fueran instrumento de explotación. Como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación fue elegido el comunista Pedro Saad. Durante el período de análisis de esta investigación la CTE fue el polo izquierdista de la organización sindical, fue acusada de excesivo radicalismo y tuvo conflictos a su interior. En el capítulo 4 realizo una referencia más precisa de la organización sindical.

<sup>33</sup> La Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC) se había creado en 1938, al auspicio del obrerismo católico.

<sup>34</sup> Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral (FTAL)

<sup>35</sup> Movimiento Ecuador Runacunapac Richaricchu (ECUARUNARI) creado en 1972.

<sup>36</sup> La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) tuvo su congreso constituyente en 1962. Dicha organización se presentaba como la “alternativa democrática” al sindicalismo clasista representado por la CTE.

constitucional. La segunda, de la mano del conservador Ramiro Borja, reformaría la constitución de 1945. Y una tercera comisión trabajaría en la elaboración de la Ley de Elecciones, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Referéndum, y estaría encabezada por el demócrata cristiano Osvaldo Hurtado. El pueblo con derechos políticos elegiría entre las dos constituciones —la nueva o la reformada— en un referéndum. El acto se llevó a cabo el 15 de enero de 1978 con una amplia participación de electores. Un año después se conformaron elecciones y resultó ganador Jaime Aguilera Roldós.

Si una continuidad puede definirse en los 1960-1970 es la del patrón generalizado del desarrollo del capitalismo latinoamericano: el crecimiento económico por un lado y la marginalización de amplios grupos sociales y concentración de recursos por otro. Dicho patrón, como es conocido, alcanza ocasionalmente altas tasas de crecimiento —como pasó en el Ecuador del *boom* petrolero— pero no conduce a un proceso equitativo de cambio económico-social. Al mismo tiempo, en ese modelo de desarrollo el crecimiento se entiende como tradicionalmente inducido por el sector externo y motivado, en lo fundamental, por sus propias necesidades de vinculación con los centros dinámicos de la economía mundial (JUNAPLA 1979 cit. por Menéndez-Carrión 1986).

Lo anterior informa un elemento señalado, entre otros autores, por Fitch (1977): si bien se habla de inestabilidad política (como la del Ecuador posterior de 1960), las estructuras económicas básicas permanecían intactas y la escasa legitimidad del sistema político era una característica constante. Tal escenario se mantiene, incluso, durante y después del *boom* petrolero, fecha en que, si bien se diversifica y moderniza la estructura económica del país, la producción de bienes y servicios continúa estando concentrada a los grupos de más altos ingresos. El conjunto consolida una estructura y funcionamiento de la economía que hace aún más evidente el problema de la desigualdad estructural, y el empobrecimiento absoluto y relativo para vastos sectores de la población urbana y rural.

En consecuencia, la gravedad de los problemas sociales ecuatorianos, provenientes de los mundos de la economía y de la sociedad, no hace sino aumentar o mantenerse constantes, y se expresan en una elevadísima pobreza urbana y rural, altas tasas de analfabetismo, desnutrición, carencia de vivienda, problemas de salud y subempleo (JUNAPLA 1979). En suma, también durante mi período de análisis, el Ecuador es una sociedad segmentada, marcada por la inequitativa distribución de bienes y servicios, y con una alta concentración

del poder en estrechos grupos elitarios: un sistema de dominación en el que el proceso de “incorporación” es “selectivo” y “segmentario” (Menéndez-Carrión 1986). A la vez, el monopolio elitario del poder es fuertemente disputado por las fuerzas sociales organizadas en los registros que informarán el resto de los capítulos.

Aunque las anteriores características no comportan novedad, pues la heterogeneidad y complejidad de la formación social ecuatoriana fue uno de los signos desde el inicio de su vida republicana, hacia las décadas de los 1950 y 1960 las bases institucionales públicas y privadas necesarias para la consolidación lenta e inexorable de un Estado moderno y capitalista se reforzaron.<sup>37</sup> En ese periodo, la sociedad busca mayores grados de “homogeneidad”, y ese es, acaso, otro de los rasgos de mayor importancia del periodo: la retórica de la voluntad por “alojar” un sistema democrático que fundamentara la igualdad. Si bien los programas de integración desplegados durante toda la vida republicana demuestran que esa fue una preocupación transtemporal, en la fecha, la campaña por la integración de los sujetos étnicos y rurales adquirió signo de prioridad y se enunció como una condición para la configuración pública. En ese proceso, un tema se mantuvo como eje político: la disputa sobre los roles y responsabilidades del Estado en la economía y el desarrollo. A continuación, analizo la cuestión sugerida por la siguiente pregunta: ¿cuál debía ser el papel del Estado frente a la economía?

## **2.2. La pregunta: ¿cuál debe ser el papel del Estado en la economía?**

La apelación a la comunidad nacional fue una de las constantes del lapso 1960-1979. En los diferentes registros ideológicos de los gobiernos del periodo —sobre todo en los gobiernos militares— la ecuatorianidad, la patria y la nación, eran ejes articuladores de la propuesta de política del desarrollo. De acuerdo con lo que dije en el capítulo 1, ello no comporta novedad; tales categorías “imaginadas” son parte sustantiva de los procesos de construcción de los Estados nacionales; pero ese enunciado general debe especificarse para el Ecuador.

Para algunas elaboraciones intelectuales, el peso de la nación en la conformación estatal ecuatoriana ha sido comparativamente menor que en otras experiencias regionales: se ha

---

<sup>37</sup> En 1954, bajo el gobierno de Velasco Ibarra, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación (JUNAPLA). En 1979 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

apelado a la forma inacabada del Estado, pero la referencia a la nación para reconformarlo ha tenido menor relevancia que la sociedad o al mercado (Verdesoto y Ardaya 2010).<sup>38</sup> El planteo puede someterse a crítica: los gobiernos militares de los 1960 y 1970 colocaron un claro énfasis en la unidad nacional y en la elaboración de un ideal de nación coherente con la seguridad del territorio y la homogenización de los ciudadanos (Ortiz 2006).

Para un análisis de la ciudadanía, la cuestión es fundamental. La apelación a la unidad, a la nación y a la patria estuvo indexada, durante el período que analizo aquí, a una retórica política que remitía a la ciudadanía como ideal igualitario; en consecuencia, los ciudadanos —todos— debían ser *integrados* a la nación. Ese asunto lo analizaré extensamente en los capítulos siguientes; ahora solo comento que, durante esos años, la nación y la patria condujeron a una reflexión profunda sobre el papel del Estado como mediador y árbitro entre los intereses individuales y el bien común. Con ello se retomaban contenidos de los 1930, cuando se desplegó la acción estatal hacia los ámbitos “privados” de la hacienda y de los mundos laborales a través de una institucionalidad reticular sin precedentes en el país. Pero con el giro conservador luego de 1945 la capacidad del Estado de interferir en la economía no gozaba de consenso. A finales de los 1950 se vuelve sobre el tema, en clave desarrollista.<sup>39</sup>

Uno de los debates más encarnados que atraviesan los discursos políticos de todo el periodo fue el que giró en torno a ese particular. En 1959, el entonces presidente de la República —el conservador Carlos Ponce— llamaba la atención sobre la necesidad de “la ejecución de postulados de justicia distributiva del Estado”;<sup>40</sup> para lo cual reclamaba la ayuda del Banco de Desarrollo Interamericano. Ello debe entenderse como resultado de la convergencia de tres factores: por un lado, el Ecuador se encontraba en una crisis de grandes dimensiones, como comenté antes, y se suponía que el Estado debía desplegar sus capacidades de acción. Además, la discusión sobre el rol del Estado en la economía estaba presente en muchos espacios de debate político —desde la academia y desde múltiples asesorías políticas en la

---

<sup>38</sup> Para un análisis específico sobre imaginarios nacionalistas en Ecuador ver: Ospina (1996). Este autor plantea que el nacionalismo ha tenido, en el Ecuador, un origen estatal.

<sup>39</sup> Según Thorp (1998), en los años 1940, 1950 y 1960 el cambio institucional más importante fue, precisamente, la creación de empresas públicas y de una institucionalidad estatal orientada al desarrollo. El Estado desarrollista es, de hecho, una innovación institucional que Block explica mediante las relaciones intrincadas entre el Estado, la economía y la sociedad civil (Block y Evans 2007).

<sup>40</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668.



región americana—. Las ideas de Keynes y, antes, de Kalecki, habían planteado en otros términos el papel del Estado en las crisis del capitalismo y habían llamado la atención sobre la necesidad de su intervención. En tercer lugar, se encontraba la realidad de la revolución cubana, que abanderaba una retórica de justicia con la cual se identificaban las grandes masas desposeídas y que hacía del comunismo un verdadero peligro; la “intranquilidad popular” llegaba a un nuevo momento cualitativo y cuantitativo y el Estado debía intervenir política y económicamente para su contención. Las élites calificaron las demandas populares de justicia como intentos comunistas, para incorporarlas a una retórica de peligro para la nación. Los diarios tradicionales del Ecuador eran eco del asunto, como muestra la siguiente caricatura:



*Ilustración 2 La Revolución cubana en 1964<sup>41</sup>*

La idea de que debía aceptarse una mayor presencia del Estado para no “sucumbir bajo las ruedas del carro revolucionario que explota la demagogia en nombre de la justicia”,<sup>42</sup> se esgrimió como sentencia. El carro revolucionario del comunismo requería de un Estado parachoque que evitara, a través de una marcha pacífica y armónica, las consecuencias “demasiado graves” de una lucha bélica.

A inicios de los 1960 el asunto era de “interés nacional”, y se calificaba como un “problema que está en primer plano entre las preocupaciones económicas de nuestros días”. La pregunta de orden se formuló de esta manera: “¿cuál debe ser la actitud del Estado frente a la actividad económica del hombre?”<sup>43</sup> El debate se elaboró con prolijidad. En 1961, un boletín del Ministerio del Tesoro informaba que

<sup>41</sup> “La caricatura extranjera.” *El Universo*. 03.01.1964.

<sup>42</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668.

<sup>43</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro”. 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 14–20.

para conjurar las crisis económicas que se prevén, como consecuencia del desequilibrio producido por las contiendas bélicas que aún no terminan, casi no hay país en donde el Estado no mantenga no sólo una vigilancia cada vez más estrecha, sino una franca y creciente intervención en la vida económica.<sup>44</sup>

Del enunciado no debe entenderse acuerdo alguno. Por el contrario, como argumento en el capítulo 4, el tema siempre estuvo bajo vigilancia y produjo críticas y resistencias que se ampararon en el anticomunismo; desde donde se acusó a los gobiernos que intentaron otorgar facultades al Estado de intervención en la propiedad. Como argumentaré, las reformas agrarias fueron centrales en esa disputa aun cuando los gobiernos intentaron una política policlasista que evitara resquemores de todos lados; el resultado fue una furibunda resistencia por las clases propietarias que acusaban al Estado de interventor sin límites e, incluso, de querer introducir los soviets en el país.

Los gobiernos desarrollistas presentaron la capacidad de intervención del Estado como una alternativa “universal”, “legítima” y “necesaria”; pero el debate debía producirse atendiendo a lo que en la fecha se llamaron “dos actitudes extremas”: la del individualismo o régimen liberal, que reduce al Estado al simple papel de guardián del orden público externo y espectador del proceso económico, en el cual para nada influye, y lo abandona a la libertad completa de los hombres; y la del sistema de absorción completa, total, absoluta, por el Estado, de las actividades económicas. El descrédito de las dos opciones “extremas” argumentó una *tercera vía*. El liberalismo económico, se reconoció:

ha estado sometido desde hace muchos años a una fuerte y vigorosa crítica que parte de muy diversas fuentes. No puede ser practicado en toda su pureza ni en toda su amplitud en ningún país del mundo. Hay un reconocimiento universal, fundado en la naturaleza del Estado, en la naturaleza de la sociedad, en las condiciones de justicia que deben reinar entre los factores de la producción que obliga a pronunciarse contra el abandono de la economía a la fuerza ciega del instinto, del apetito, de la pasión, o de las leyes inexorables que se rigen por el lucro o la utilidad desmedida, sin reglamentos, sin una norma moral que encauce la conducta y la convivencia humanas.<sup>45</sup>

El comunismo ya tenía un grueso expediente de demérito, y el liberalismo también; se insistía en que el Estado debía intervenir para “evitar las injusticias que evidentemente se cometieron

---

<sup>44</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 26.

<sup>45</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 14–20.

bajo régimen capitalista liberal”. Uno de los argumentos de esa idea provenía del campo del derecho contractual, y remitía a los debates al interior del derecho civil. El Derecho, se insistió, es forma de las relaciones humanas y, por tanto, varía en función de los ideales y principios de las etapas históricas. A la fecha, la discusión parecía ir por un camino complejo: se consideraba que los contratos eran fuentes de injusticias y que los contratantes se encontraban situados “no en el mismo pie de igualdad” sino que uno de ellos había tenido que acudir a tal vínculo apremiado por circunstancias económicas o de otra índole. Por tanto, las condiciones del contrato podrían imponerse por uno de los contratantes, y no sería posible hablar de “autonomía de la voluntad”. En el ámbito de esas elaboraciones, el presidente de la Corte Suprema de Justicia defendió la necesidad de “encontrar medidas eficaces y razonables de protección especial para quienes, en el contrato de adhesión, pueden llegar a ser víctimas de la ley del más fuerte”, pues carece del poder económico para entablar como “iguales” la relación contractual.<sup>46</sup>

El argumento tiene enormes implicaciones, pero aquí interesa una principal: reconoce que la situación de desventaja de uno de los contratantes, demanda que el Estado intervenga impidiendo que se creen “situaciones injustas que habrán de repercutir en todo el agregado social”. En las palabras del Presidente de la Corte, ello no significaba la supresión de la libertad contractual — “porque ella es el corolario lógico de un sistema social que, como el nuestro, está basado en la propiedad privada y en la libertad de trabajo” —, sino que el legislador interviniera para proteger a aquellos contratantes en manifiesta situación de subordinación frente a los otros. La propuesta se podía concretar en una forma jurídica de “contrato dirigido”, o sea, reglamentado, vigilado por el Estado. De lo contrario, se corría el peligro de quebrar la armonía social y destruir el bien común, objeto de la norma jurídica y finalidad del mismo Estado.<sup>47</sup> Todo ese debate actualizaba, para la fecha, los contenidos del derecho social de 1929.<sup>48</sup> La argumentación de la intervención estatal no era una novedad

---

<sup>46</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647.

<sup>47</sup> Archivo de la Función Legislativa. Cevallos Arízaga, Benjamín. “Mensaje que el Excelentísimo Presidente de la Corte Suprema de Justicia dirige al H Congreso Nacional.” 1968. AL MIM XX 1968 727, 17–21.

<sup>48</sup> Con la constitución de 1929 se abrió una nueva etapa del orden sociojurídico: la del constitucionalismo social. Durante el lapso que comenzó en esa fecha y que se extendió hasta el periodo de análisis de esta investigación, es apreciable una tendencia —influenciada por el movimiento obrero y por los partidos y movimientos vinculados al socialismo— que reconoce derechos sociales, labores, económicos y culturales en cursos discontinuos pero evidentes. El conjunto posibilitó las discusiones que he descrito, referidas a las capacidades del Estado para intervenir en la vida pública. El trabajo del Ministerio de Previsión Social, como argumentaré en detalle en el capítulo siguiente, constituyó un ámbito privilegiado para analizar la ruta señalada. Las inspectorías del trabajo y los otros mecanismos de interlocución con las clases desposeídas habilitaron, aun con sus límites,

(desde esa segunda década del siglo se planteaba con claridad) pero en el nuevo contexto ella se argumentaba, también, desde el marco del Estado desarrollista y desde la urgencia de la lucha anticomunista.

Las discusiones que se produjeron en ese orden no aparecían solo como coyuntura ni se desplegaban sobre un vacío jurídico maleable según los intereses de clase. Por el contrario, un elemento se vuelve relevante aquí: el molde sociojurídico del Estado ecuatoriano —como el de todos los estados latinoamericanos— era/es republicano. ¿Qué significa eso para la referencia que se ha hecho en las últimas páginas? Muy temprano luego de las independencias, las constituciones en el Ecuador consideraron la intervención del Estado en los mundos de la economía a través de un asunto fundamental: su capacidad para intervenir en la propiedad a criterio del bien común. La constitución republicana de 1871 consignó la potestad del Estado de expropiar atendiendo a criterios de utilidad pública y, en lo adelante, el precepto permanecería irremediabilmente aún en las constituciones más conservadoras. Ello se atemperó en el juego de fuerzas de las clases propietarias —que se erigían como potentadas de la política— pero no debe entenderse como funcional a las mismas. Antes bien, los poseedores tuvieron que emprender continuos rejuegos y presiones para inhabilitar las consecuencias democratizantes del enunciado.

Ahora, cuando digo que el molde sociojurídico del Estado era republicano no debe entenderse que ello implica —solo— un curso democrático. Por el contrario, ese molde republicano integraba, en tensión, contenidos del republicanismo oligárquico y del republicanismo plebeyo. La exclusión de la ciudadanía de los analfabetos, por ejemplo, fue uno de los contenidos del republicanismo oligárquico de más permanencia (hasta 1979), que partía de la consideración de que la “libertad” habilitada por la lectoescritura es un prerrequisito para la ciudadanía. Aunque el voto censitario sí se eliminó temprano en la república, como he dicho antes, la inhabilidad de los analfabetos para participar en el poder público remitía menos a su iliteracidad que a las condiciones de dependencia económica en la que vivían.<sup>49</sup> La exclusión de los no letrados, entonces, devino de facto una exclusión censitaria del ejercicio de los derechos políticos, pues eran los analfabetos los que no tenían propiedad.

---

canales antes inexistentes para regular y atemperar las desigualdades provistas por el sistema de hacienda y por la precariedad de todos los mundos laborales, a desfavor de los trabajadores.

<sup>49</sup> Ver capítulos 3 y 5.

Pero lo dicho planteaba un dilema: hasta qué límites y con qué fines o propósitos el Estado puede y debe intervenir en el proceso económico sin “rebajar su naturaleza, sin desviarse de sus funciones propias, sin desarticular la vida económica, sin atentar contra la justicia, la igualdad, ni la libertad”. Frente a esa preocupación se esgrimió este argumento:

es bien sabido que el hombre aislado, sin posibilidades de ilustración y con escasos recursos económicos, no puede actualizar su libertad, ésta resulta puramente teórica cuando no se acompaña de los medios accesibles que hacen posible la elección. El hombre presionado por la necesidad, no es libre de hacer lo que quiere; si su espíritu está nublado por la ignorancia, ni siquiera puede saber lo que desea o lo que para él sería mejor. Así pues, quienes en este estado de absoluta libertad, tuvieron más visión, más fuerza económica o mayores posibilidades, sometieron a los demás a conclusiones inhumanas de trabajo, y éstos, desorganizados, tuvieron que sufrir, en su vida y en la de los suyos la aplicación cruel de la Ley de la oferta y la demanda aplicada indebidamente al trabajo, considerado como mercancía, sin atender a su naturaleza eminentemente humana, y por tanto, digna de consideración y respeto. El resultado fue la desigualdad social y económica y la sumisión de los débiles a un estado de miseria y de opresión.<sup>50</sup>

El dilema planteado en la cita —que apela a la relación entre la libertad y la propiedad<sup>51</sup>— se podría resolver a través de la siguiente ruta: el Estado debe intervenir,

pero no para fijar a los hombres el destino de su vida, sino estableciendo las condiciones necesarias que permitan a cada hombre encontrar libremente la oportunidad de realizar su vocación. Puede hacerlo estableciendo condiciones mínimas para el hombre que trabaja; fijando límites humanos en la duración de la tarea o de la jornada, estableciendo protección para las mujeres y los niños; marcando obligatoriamente un mínimum suficiente de salario familiar; organizando tribunales que vigilen la aplicación de las normas humanas de vida para los trabajadores; creando y fomentando escuelas de adiestramiento técnico o de preparación científica o cultural; haciendo posible el aprendizaje y el cambio ulterior y de profesión con reaprendizaje; dando atención a los problemas de la fatiga y del recreo lícito; otorgando garantías al trabajador contra las injusticias del patrón; promulgando reglamentos generales para las organizaciones profesionales que aseguren su limpio funcionamiento; estableciendo condiciones propicias para la creación y el mantenimiento de fuentes de trabajo; procurando asegurar un nivel especial de precios y una adecuada orientación del consumo; creando un ágil y eficaz sistema de seguridad social.<sup>52</sup>

Los caminos sugeridos revelan contenidos democráticos dirigidos hacia la ampliación de las posibilidades de control sobre la vida y el trabajo propios. Ese no era el único argumento circulante, como he reiterado, pero es importante destacar los registros en los que se presentaba como realización de la *tercera vía* enunciada entonces. La medida en que

---

<sup>50</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 14–20.

<sup>51</sup> Ver capítulo 1.

<sup>52</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 14–20.

contenidos republicanos se reformulan aquí para dar forma a la lucha anticomunista es significativa, y puede leerse de diferentes modos. Uno de ellos es la necesidad que tuvieron los gobiernos de incorporar contenidos de igualdad, libertad y justicia a sus retóricas y a sus realizaciones. Ello permitió, a través también de la presión popular, la constitucionalización de la reforma agraria en 1967, por ejemplo.

Ahora, en la fecha se dijo que, sin medios opresores, la intervención del Estado permitiría cumplir con dos ambiciones: realizar la justicia y mantener, sin subversiones,<sup>53</sup> la libertad y el orden. Se esperaba gestar un pacto policlasista que, como demostraré, sobrepasó las agendas de los gobiernos y la magnitud de los conflictos. Con este debate se esperaba descentrar al Estado de sus funciones de autoridad, vigilancia y regulación de la actividad social, y se proponía que el mismo habilitara formas de incentivo y ayuda a la economía sin “descender” en un “tú a tú” que sustituyera las funciones de quienes ya ejercían las actividades económicas. El sistema de competencia debía subsistir y el mercado no debía asfixiarse —como en el “régimen soviético” —. No se trataba, entonces, de una economía dirigida; sino de un modelo donde la libre empresa estaría respaldada por el poder público; de una sana cooperación entre el Estado y la empresa privada proveedora de medios efectivos para la adquisición de amplio capital, restringida tributación y perfeccionamiento de los medios técnicos de producción con el asesoramiento de los científicos al servicio de la nación.<sup>54</sup>

Los empeños coherentes con ese fin proponían una doble acción del Estado: dirigir al capital como un factor estratégico de desarrollo y, cuando el capital privado no fuera suficiente para atender las exigencias, intervenir apoyando la obtención de fines específicos. Así se eliminaría el “laissez faire” y se produciría un desarrollo armónico a tono con el avance de los pueblos.<sup>55</sup>

A inicios de los 1960, mientras se discutía la cuestión que he comentado hasta aquí, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del gobierno de Arosemena había creado el Plan Inmediato de Desarrollo, que se consideraba el “cimiento granítico del trabajo futuro”. Las líneas rectoras del Plan se orientaban a la solución de los problemas de: vialidad,

---

<sup>53</sup> La evitación de subversiones, como se ha reiterado, pertenece al ámbito político de la lucha anticomunista.

<sup>54</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 26.

<sup>55</sup> Archivo de la Función Legislativa. Consejo Nacional de Economía. “Informe del Consejo Nacional de Economía al Honorable Congreso Nacional.” 1962. AL MIM XX 1962 688.

energía eléctrica, vivienda popular, agua potable, canalización, regadío, educación técnica, reforma agraria e integración del campesino. Y el camino —calificado como “patriótica labor” — sería el de la ejecución de 161 proyectos: “38 proyectos en el sector agropecuario y pesquero; 23 proyectos en el industrial; 50 en vialidad, transportes y comunicaciones; 12 en electricidad; 11 en educación; 22 en salubridad y vivienda; y, 5, servicios diversos”.<sup>56</sup>

Una vez asentado el gobierno de la Junta Militar (1963-1966), el Plan Inmediato de Arosemena fue sustituido con un Plan Nacional de Desarrollo Económico (1963), que se consideró un “suceso saliente encaminado a la Reforma Nacional” y “el suceso trascendental en la economía del país”. En la fecha, la acción del Estado convocaba el acompañamiento financiero de la Alianza para el Progreso.<sup>57</sup> Esa fue la razón por la cual el economista brasileño Rómulo Almeida, luego de revisar el Plan, dijo a la prensa que era evidente que existía “un nuevo estilo de Gobierno en el Ecuador”. Ese Plan, señaló, “representa un esfuerzo para lograr el cambio de estructuras de ese pequeño y gran país, y es uno de los mejores que hayan sido elaborados en el continente para la ejecución del Programa de la Alianza para el Progreso”.<sup>58</sup>

El lugar de Alianza para el Progreso dentro de la acción planificadora del Estado fue objeto de polémica y, solo a dos años de su puesta en práctica, la Alianza fue fuertemente cuestionada. Para el debate público en la prensa ecuatoriana, los EEUU no habían cumplido cabalmente con las obligaciones que había asumido con la Alianza, y su aportación se quedaba muy por debajo de lo prometido.<sup>59</sup> Las críticas a la promesa del “despegue” se sucedieron en los próximos años.

En 1964, Cleantho de Paiva Leite, director brasileño del Banco Interamericano de Desarrollo, dijo en una carta a “The New York Times” que el establecimiento de la Comisión de la

---

<sup>56</sup> Archivo de la Función Legislativa. Arosemena Monroy, Carlos Julio. “Mensaje al H Congreso Nacional de 1962 del Excelentísimo Señor Doctor Don Carlos Julio Arosemena Monroy, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.” 1962a. AL MIM XX 1962 669, 29.

<sup>57</sup> El Plan se elaboró con la asesoría de CEPAL, Organización Internacional del Trabajo, Asistencia Técnica de Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y otros organismos (“Surgen nuevas perspectivas para el desarrollo económico del país.” *El Comercio*. 01.01.1964a).

<sup>58</sup> “Plan de desarrollo económico de Ecuador se entregó al Ministro Corsino Cárdenas.” *El Universo*. 08.08.1964.

<sup>59</sup> “EE.UU. no ha cumplido las obligaciones asumidas con Alianza para el Progreso.” *El Universo*. 04.03.1964.

Alianza para el Progreso (CIAP) había “sido un error”, y así apareció como titular.<sup>60</sup> En el mismo año apareció en *The Washington Post* una caricatura que recreaba a América latina, personificada por un indio, y los EEUU, personificados por el Presidente Lyndon B. Johnson, sentados de espaldas a una vasta llanura, dormitando apaciblemente. El título de la caricatura era: “Mañana”. La misma fue polémica, y frente a ella se pronunció Rogers —alto funcionarios de la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional, conectado con la Alianza— quien declaró:

No es cierto que los Estados Unidos y la América Latina estén profundamente dormidos. Las cosas se están haciendo hoy, pero por lo que respecta a La Alianza, es mejor hacerlas mañana que no hacerlas nunca y que, aunque el esfuerzo podría ser mayor, en la fecha habían signos vitales de progreso: “Nadie está más ansioso de seguir adelante que nosotros, los que estamos metidos en la Alianza aquí y en la América Latina.”<sup>61</sup>

También debido a las críticas, en mayo de 1964 el Presidente Johnson se comprometió a duplicar la eficacia de la Alianza para el Progreso. Para ello se intensificarían los programas de ayuda firmando acuerdos de préstamos a trece naciones latinoamericanas por un importe de 40 millones de dólares.<sup>62</sup> La participación del Ecuador en la Alianza persistió no obstante estas críticas. En 1964 se decía: “nuestra patria continuará participando en el admirable plan continental de Alianza para el Progreso, que entraña la memorable batalla contra la independencia, la incultura y la enfermedad para lograr la elevación del nivel de existencia de nuestras grandes mayorías desposeídas”<sup>63</sup> y, aunque se reconocía que el anterior había sido un año crítico para la Alianza, se declaraba que tales fallas habían tenido menos publicidad que las “sólidas realizaciones” encaminadas a la consolidación de las bases de un mejoramiento social y económico en la América Latina.<sup>64</sup> De hecho, algunos planteaban que la Alianza no había fracasado, sino que progresaba en algunos lugares y no tanto en otros. David E. Bell, director de ayuda al extranjero, señaló que:

El concepto esencial de la Alianza para el Progreso se alimenta en la mejor de nuestra experiencia en ayudar a otros. Está concebida como una Alianza verdadera, en que las naciones latinoamericanas movilizan al máximo sus propios recursos y Estados Unidos añade un margen

---

<sup>60</sup> “Señalan que fue un error establecimiento de la comisión de Alianza para el progreso.” *El Universo*. 16.02.1964.

<sup>61</sup> “En relación con la Alianza, es mejor hacer las cosas “Mañana” que no hacerlas nunca.” *El Universo*. 09.04.1964.

<sup>62</sup> Para el Ecuador, el préstamo fue en esa ocasión de 2.170.000 dólares, destinados a adquirir alimentos para aliviar la escasez causada por una reciente sequía (“Se duplicará la eficacia de la Alianza para el Progreso.” *El Universo*. 12.05.1964).

<sup>63</sup> “Importarán productos agrícolas para superar la crisis que amenaza al país.” *El Universo*. 10.03.1964.

<sup>64</sup> Martín, Hugo. “La Alianza para el Progreso y su desarrollo en el año 1.963.” *El Universo*. 04.01.1964.



de recursos externos[...] Finalmente, la Alianza reconoce que América Latina está en un período de revolución, que millones de personas en los países latinoamericanos insisten en un cambio rápido y radical y que Estados Unidos puede y debe ayudar a canalizar este fervor revolucionario en resultados constructivos dentro de las sociedades libres. No menos de diez países han estudiado, por fin, el comienzo de una legislación de reforma agraria, y la actividad en este terreno es mayor que en cualquier periodo de la historia de América Latina a partir de 1.900.<sup>65</sup>

Las referencias al “fervor revolucionario”, en los múltiples registros en los que aparecen en la prensa, deben leerse como indicios de la acción popular. A más de la influencia de la revolución cubana, la acción colectiva de las clases populares ganaba organización e influencias. La iglesia de la Teología de la Liberación comenzaba a tener presencia importante en el Ecuador y estimulaba la organización social. Sobre esto profundizaré más adelante; ahora señalo que ello clarificaba la necesidad que del Estado interviniera de forma paralela en los mundos de la economía y de lo político.

Ahora bien, la intervención del Estado en el ámbito de lo económico aparece como tema recurrente durante todo el periodo. A finales de los 1960 se reiteraba que la economía sería “dirigida, ya sea por planes técnicamente elaborados, ya por una intervención directa en los procesos de producción, distribución y consumo”.<sup>66</sup> En medio de la crisis económica ya descrita, y a las puertas del periodo petrolero, se enfatizó que la intervención del Estado en la economía era una cuestión de defensa de la autodeterminación nacional; en esa medida, se procuraría nacionalizar los bienes de producción, sin que ello implicara necesariamente estatización, que se emprendería sólo en casos excepcionales. El enunciado generaba alertas entre los propietarios y a ello debieron responder los gobiernos: el Estado garantizaría la propiedad privada, subordinándola, empero, a las necesidades sociales.<sup>67</sup> Con esos argumentos, la legitimidad de la iniciativa privada fue incuestionable tanto como la del Estado en intervenir en la misma; ambas legitimidades debieron procesarse en el marco de la Guerra Fría. Finalmente, al Estado democratizador se le asignó únicamente una función compensatoria: “controlar, encauzar y equilibrar la iniciativa privada”.<sup>68</sup> Así, claudicó frente el Estado desarrollista.

---

<sup>65</sup> “David Bell negó que Alianza para el Progreso haya fracasado.” *El Universo*. 21.03.1964.

<sup>66</sup> Ayala, Enrique. “ARNE: 29 años de lucha.” *El Mensajero*. 1971. No. agosto - septiembre, 15.

<sup>67</sup> Ayala, Enrique. “ARNE: 29 años de lucha.” *El Mensajero*. 1971. No. agosto - septiembre, 15.

<sup>68</sup> Camacho, Ildefonso. “Capitalismo y socialismo: Perspectiva económica y valoración ética.” *El Mensajero*. 1977. No. julio - agosto, 10–14.

Propongo dejar aquí este capítulo. Muchos de los elementos que he mencionado constituyen un marco para lecturas informadas de los capítulos siguientes y deben entenderse como parte de una contextualización gruesa del periodo y de algunos de sus debates principales. En lo adelante, realizo un análisis más exhaustivo de los campos de derechos que se disputaron durante esas dos décadas y cómo ello evidencia la medida, el signo y los alcances de una lucha por la ciudadanía de largo alcance.

## Capítulo 3

### Derechos sociales

Los análisis sobre la construcción del Estado ecuatoriano han reiterado un elemento que considero fundamental: el empeño político más sistemático ha sido el de la integración nacional. Tanto es así que, probablemente, el problema de la integración constituye una ruta histórica para caracterizar la nación andina; ella marcó el itinerario complejo de un Estado que hasta la segunda década del siglo XX estuvo bastante al margen de los destinos de los nacionales y supeditado a los *lugares* del poder colonial. La nación, como han reiterado distintos autores, no está antes del Estado, sino después:

Fueron los viejos estados del absolutismo los que, cuando vieron amenazado el consenso social en que se basaban, optaron por convertirse en naciones. [...] La nacionalización del estado ha exigido una compactación de ese conjunto, identificándolo con una nacionalidad dominante en él (...) y elevando a quienes formaban parte de él de la categoría de súbditos a la de ciudadanos, iguales en derechos ante la ley, por lo menos en teoría, aunque, durante mucho tiempo, con derechos políticos muy distintos, en función sobre todo de su fortuna (Fontana 1998, 9).

Ahora, la nacionalización de los Estados requiere historiarse; al hacerlo se observan, al menos, dos rutas contendientes: a) democratización del Estado, y b) (re)invención de dispositivos de dominación de los grupos y clases sociales que aspiran a controlar —de forma exclusiva y excluyente— los poderes estatales para su beneficio, a desmedro del resto de los nacionales. Esas rutas funcionan como una suerte de péndulo que permite caracterizar el momento de desarrollo del capitalismo y el “tipo” de capitalismo realmente existente: un capitalismo regulado o de *laissez faire*. Además, la nacionalización del Estado es leída y agendada de modos diferentes por los actores históricos concretos: la nacionalización del Estado, “desde arriba”, aspira a la integración de los nacionales a un marco normativo y de la política que permita la reproducción del capital. Pero una vez existente el Estado, su nacionalización también ocupa a los de “abajo”, aunque con aspiraciones diferentes: la democratización del Estado es allí el fundamento de la nación, aun cuando colisione con las dinámicas del Estado capitalista. Las anteriores no deben entenderse como rutas-estancos, son dos extremos de un continuo que debe definirse históricamente para comprender, a fondo, sus dinámicas reales. La consideración el Estado como matriz de conflicto social, adelanta análisis sobre su permeabilidad a esas diferentes agendas. Los resultados “finales” dependerán de las capacidades de las fuerzas contendientes para procesar sus agendas, entablar alianzas y

recompensar o castigar las rutas (in)deseadas. En síntesis, y alejándome de las miradas anti-estatalistas, resalto que la nacionalización del Estado es un asunto de todos.

En el Ecuador, la política de integración no ha sido homogénea. Las disputas sobre qué es la integración, a quiénes se debe integrar, para qué, y de qué formas, han sido constantes y han ocupado el primer plano en momentos fundantes del Estado ecuatoriano. Esa no ha sido la única ruta—los empeños bélicos como la guerra contra el Perú en 1941, por ejemplo, también son espacios “nacionalizantes” por sí mismos—pero sí la de mayor permanencia. Los indígenas de las diferentes geografías ecuatorianas constituyen los principales sujetos de esas políticas. Según Alicia Ibarra (1987),<sup>1</sup> las políticas estatales hacia los indígenas han constituido un conjunto de medios integrativos de dominación, instrumentalizados sucesivamente por el Estado para la reproducción del sistema capitalista dependiente. Aunque el enfoque lleva razón, plantearlo como único argumento deja de lado los conflictos que constituyen al Estado. Si bien las oligarquías y las altas burguesías buscan instrumentalizar formas de dominación vía la integración, la agenda de esa integración se negocia y se interpela por las clases populares. Precisamente ese asunto vertebra posiciones divergentes sobre las implicaciones de la integración nacional, como señalo a continuación.

Prieto (2015) sintetiza las trayectorias integracionistas en clave de “políticas de protección social”: protección social como orden legal; protección social como campañas públicas; y —en el periodo de interés para esta investigación— protección social como desarrollo comunitario. Cada una de esas etapas comprendió disputas encarnadas entre los actores que, desde el Estado o por su delegación, debían diseñar y llevar a cabo el sistema de protección social hacia los indígenas, en gran medida rurales. Las imaginaciones sobre las comunidades a las que se debía integrar fueron fundamentales para los modos en que se pensó el asunto: indios redimibles vía la educación y las campañas higienizadoras; indios con virtudes que requerían conservarse; indios que requerían desdibujarse racialmente para integrarse a la nación mestiza; indios emprendedores; indios reacios a la civilización y la modernidad; indios reservorios de buenas herencias que podrían entablar sinergias con las herencias europeas; etc.

---

<sup>1</sup> Para esta autora, en la historia republicana del Ecuador, el problema indígena ha sido, de cara al Estado, el problema de la integración. En esa lógica, la integración de esas poblaciones se orientaría a la expansión y homogenización del mercado interno conducente a eliminar las trabas económicas y sociales propias de las sociedades estructuralmente heterogéneas al movimiento del capital. Ha sido, bajo esa misma óptica de la integración, que se abrió la discusión sobre la construcción nacional (Ibarra Illanez 1987).

Otra postura sobre el asunto lee los empeños de integración nacional a través de otro lente. Coronel (2009) defiende que, a partir de la Revolución Juliana y al menos hasta 1945, la integración no operó como protección social, sino en las claves que habilitó el derecho social provistas por la constitución de 1929, donde se les consideró su componente de práctica política. Según esta autora, esa fue la línea que fundó el MPST que, por ejemplo, otorgó a las inspectorías de trabajo no solo la función de intermediar en los conflictos laborales, sino de estimular y acompañar procesos organizativos de los trabajadores en sindicatos. Este enfoque ofrece una lectura multidimensional de los derechos sociales como caminos de integración nacional que da cuenta de un esfuerzo reformista del Estado de la hora. Ambos enfoques tienen diferencias fundamentales —que retomaré luego— pero reconocen la relevancia de los derechos sociales para la formación del orden político y la construcción del Estado.

En el periodo 1960-1979, la apelación a la comunidad nacional también fue constante. En los diferentes registros ideológicos de los gobiernos del lapso, la ecuatorianidad, la patria y la nación eran ejes articuladores de las propuestas políticas. Según los discursos de los protagonistas del poder público institucionalizado, el Estado se escindía en “dos mundos” —indígenas y no-indígenas— que requerían integrarse. Ello no comportaba novedad; como he dicho, el esfuerzo había sido una constante. Sin embargo, su reelaboración al momento de emergencia y construcción de la propuesta desarrollista planteó especificidades.

La elaboración de la Campaña de Integración del Campesinado a la Vida Nacional (1961) abre un nuevo momento del intento integracionista. A propósito de esta Campaña, en las páginas que siguen examino el campo de los derechos sociales y me pregunto por la medida en que ellos se conectaron con las reformas agrarias, por cómo lo hicieron, y por los contenidos políticos que aportaron a las luchas por la nacionalización del Estado. Antes, dedico unas páginas a señalar antecedentes del manejo conflictivo de los derechos sociales en la vida republicana del Ecuador, para lo cual enfatizo en los derechos de los mundos de la educación y el trabajo, que fueron los más sistemáticamente contenidos.

### **3.1. Antecedentes**

El campo de los derechos sociales en el Ecuador evidencia un elevado nivel de conflictividad en los diferentes momentos de formación del Estado y, para el caso de los mundos rurales, una imprescindible conexión con el problema de la tierra. La educación y el trabajo fueron históricamente dos de los ámbitos más importantes de la disputa política.

En respuesta a las elevadas tasas de analfabetismo, desde inicios del siglo XX, (específicamente en 1901), se crean en Quito las primeras escuelas nocturnas con fines de alfabetización de adultos dentro de la acción del Ministerio de Instrucción Pública, fundado ese año. A partir de ese momento comenzó a organizarse un incipiente sistema de educación pública que en la práctica se dirigió a los pobladores urbanos. No fue hasta 1906 que la Ley Orgánica de Instrucción Pública estableció las “escuelas prediales” dirigidas a los hijos de los jornaleros de las haciendas, bajo la responsabilidad administrativa de los hacendados. La normativa esperaba que “el dueño de todo predio rural en que puedan reunirse veinte o más niños de los jornaleros, sostengan una escuela mixta de tercera clase para los alumnos de uno y otro sexo”.<sup>2</sup> Si el hacendado no cumpliera con la obligación, sería multado con un monto de diez a cien sucres. En los años siguientes, la aplicación de la normativa fue omisa.

Esa y otras regulaciones encontraron oposición en los dueños de hacienda —preocupados por el potencial subversivo de la educación— y en los propios indígenas, que consideraron que las escuelas planificadas no respondían a sus necesidades o problemas. Las políticas estatales al respecto no tuvieron concreción de mayor alcance. Sin embargo, el gobierno continuó proclamando la idea de construir escuelas rurales que “incorporarían a montones de indios y campesinos analfabetos a nuestra civilización” (Ministerio de Gobierno y Previsión Social 1938, 31).

La idea de que la alfabetización era una “obra cívica, patriótica y honrosa” que deben realizar los habitantes del país para “despertar en los analfabetos la conciencia de sus derechos y soberanía” (Liga Militar, 1925 cit. por Naranjo 2005, 20), reguló la acción en ese campo entre 1925 y 1944. En ese lapso, y en el contexto desplegado por la Revolución Juliana, así se esperaba *incorporara* grandes segmentos sociales a la vida económica y social de la nación (Goetschel 2008, 127): la educación debía adelantar conciencia de derechos.

Según Sinardet (2007) en ese periodo se promovió la integración de los indígenas en dos planos: en tanto productores y consumidores y en tanto sujetos de derechos que el Estado debía garantizar. Ambas razones avalaron la necesidad de alfabetizar esas poblaciones: “la educación se convierte en el eje de la misión patriótica de desarrollo nacional” (Sinardet 2007,

---

<sup>2</sup> Murgueytio, Reinaldo. “Instrucción primaria obligatoria en la raza indígena.” *Educación*. 1928. No. 26, 25.

3). El empeño se enfrentó con una disyuntiva: las instituciones encargadas de la educación rural debían enfocarse en un programa diferente, centrado no solo en la lectoescritura sino en las habilidades que los sujetos rurales necesitaban para ejercer su responsabilidad como productores.<sup>3</sup> En 1930, en el marco del Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal, los docentes y funcionarios del Ministerio de Instrucción Pública elaboran los objetivos de una nueva Escuela Rural (Decreto Ejecutivo No. 211), definida, ante todo, como “una institución educativa que tiende a unificar la cultura nacional” (Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador 1930, 31). En ese marco, la escuela rural conservó su estatus de “segunda categoría” (menos niveles de enseñanza, menos maestros, menos posibilidades de tránsito a la secundaria, etc.) (Sinardet 2007, 9): una escuela de segunda para ciudadanos de segunda.

En 1938, durante el gobierno del General Alberto Enríquez Gallo, se consignó la Ley de Educación Primaria y Secundaria que determinó “la educación como una función primordial del Estado” (Art.1). En ella se recalca la necesidad de “incorporación a la cultura nacional de los diversos grupos humanos que permanecen aún en el nivel inferior educativo” (Art. 2: b). Durante ese gobierno, se decretó una “cruzada” para instruir a los campesinos entre 8 y 21 años que debía llevarse a cabo por los *hacendados, propietarios, arrendatarios o patrón rural*. El resultado esperado era la creación de conciencia sobre sus derechos ciudadanos y su incorporación a la comunidad política y al mercado (Prieto 2004, 206).

La ley de comunas en 1937 consignó que el Estado o los municipios debían crear, al menos, una escuela primaria en cada comunidad. La utilización del kichwa y el castellano en el campo educativo fue uno de los puntos de conflicto. Según Becker y Tuttillo (2009), las élites se opusieron a esta estrategia tanto como lo había hecho a la universalización de la educación:

El dominio del castellano significaba que un trabajador podía ser más móvil y capaz de organizar a sus compañeros trabajadores (...) una población alfabetizada sería más difícil de explotar, porque los trabajadores podrían entonces comprobar los registros que se anotaban sobre sus deudas (Becker y Tuttillo 2009, 163).

Se ha dicho mucho sobre la resistencia de los indígenas rurales a la escolarización. En 1933, Moisés Sáenz sentenció que “el indio del Ecuador no muestra ni entusiasmo ni afición por la escuela” (Sáenz 1933, 145), pero las acciones concretas del campo popular sugieren otros

---

<sup>3</sup> El tema de la integración en tanto productores y consumidores, como he dicho, es uno de los ejes característicos de los 1960 y 1970, pero aquí tiene un antecedente que, en la práctica no tuvo realización.

argumentos. Como lo refieren Becker y Tuttillo (2009), entre los primeros asuntos que trataron las organizaciones sindicales en Pesillo, Moyurco y La Chimba (primeros sindicatos campesinos de la sierra ecuatoriana), se encontró el tema de la educación, junto a derechos sobre la tierra, el acceso al agua y los pastizales, los salarios y los abusos que cometían los terratenientes.

La acción popular en torno a la demanda educativa como un derecho y no como concesión, fue impulsada por figuras como Dolores Cacuango durante la primera mitad del siglo XX a través de la lucha por la creación de escuelas indígenas, al interior de las cuales se utilizaban el castellano y las lenguas ancestrales. La Alianza Femenina Ecuatoriana (AFE) —una organización feminista con sede en Quito— y figuras como Nela Martínez y María Luisa Gómez de la Torre, auparon y contribuyeron al esfuerzo de Dolores. La demanda y gestión por una educación que permitiera generar espacios organizativos y formular como demandas políticas las demandas por tierra y derechos en general, fue el punto de mira de esa lucha. Ese proyecto educativo desafió el control de los patrones en las haciendas y generó espacios autogestionados para la construcción de conocimientos y la acción colectiva de los sujetos rurales. Esa agenda partió de una crítica profunda a las estructuras y dinámicas de explotación y control del trabajo y de la vida dentro de las haciendas. Detrás estaba una histórica inquietud política que Dolores enunciaría así:

¿por qué llevan tudu animales, tudu llevan y no dejan descansar ni un día ¿Por qué? Más que haga lo que quiera yo cano he de dejar. Yo he de ir a saber en Quito, porque en Quito hay sindicato de trabajadores (Cacuango en Yanez del Pozo 1988).

Como era de esperar, el trabajo de Cacuango se enfrentó al desacuerdo militante de los hacendados. Su oposición a la formación educativa de los indígenas fue sistemática y alcanzó, incluso, a la formación de los niños indígenas en las escuelas por el Estado.<sup>4</sup> Los hacendados prohibían expresamente que los indios de la hacienda aprendieran a leer y escribir; la transgresión de esa prohibición podría conducir a castigos severos (Dávalos 2002). Asediada por los hacendados, Dolores creó la primera escuela kichwa en Yanahuaico (Pichincha) en 1946 (luego se crearían las Chimba, San Pablo Urco y Pesillo en Cayambe, y otros lugares de la Sierra). Las escuelas eran ilegales —porque no estaban avaladas por el Estado— e

---

<sup>4</sup> Decía Cacuango: “[...] si uno tenía su hijo en la escuela, los patronales decían que a este no lo reciban porque este es comunista, este es roba tierras. Los patronales son los dueños de tierra y ellos mandaban a los profesores disposiciones para que no los reciban” (González Terreros 2015).



intolerables para los hacendados que hostigaban su creación y permanencia. A través de ellas se esperaba “que los indígenas pudieran entender y comunicarse con los mestizos para hacer sus reclamos, denuncias” (González Terreros 85).<sup>5</sup> La ciudadanía se investía, así, de práctica política.

Durante el tiempo que duraron, las escuelas fueron perseguidas. No obstante, en la segunda posguerra —y al calor de la campaña de alfabetización de la Unión Nacional de Educadores que incluía la alfabetización para adultos— Dolores negoció la extensión de la campaña a las zonas rurales. A través de su gestión, los indígenas ya alfabetizados se convirtieron en alfabetizadores (Prieto 2015). Diferentes razones, incluido el deterioro de la salud de Dolores y la persecución de los líderes, condujeron al agotamiento del proyecto. Para 1963 solo quedaba una de las escuelas.

La lucha por la tierra se combinó íntimamente con la experiencia de las escuelas de Dolores Cacuangó y con la filosofía que inspiró su empeño y el de quienes la acompañaron. Raquel Rosas, investigadora de la vida de Cacuangó, ha dicho que ella

muy tempranamente comprendió que *el poder de los patronos estaba en la propiedad de la tierra y en la posesión del conocimiento lo que incluía el conocimiento de la Ley*. Por eso luchó incansablemente para los indios e indias tuvieran tierra, se crearan escuelas para los niños y las niñas; y para que los mayores, hombres y mujeres se alfabetizaran” (Rodas Morales 1988, 139) (énfasis propio).

Tierra y educación, esa era la mayor distancia entre los indios y los patronos. La educación estrechaba el abismo entre unos y otros y por eso planteaba conflictos:

En la firma de los papeles correspondientes siempre se hacía constar dos o más cabezas de ganado a las que se entregaban. Como los campesinos no sabían leer, escribir, ni contar, esas cabezas de ganado significaban una deuda que debía ser pagada con trabajo o con el ganado de los peones. Esta situación cambió cuando los/as hijos/as que se formaban en las escuelas sindicales acompañaban a sus padres en estas actividades. No hubo posibilidad de continuar con los engaños (Salgado Díaz 2015, 47).

Con todo, las escuelas fueron lugares de insurgencia que permitieron cristalizar una aspiración popular por la integración en sus propios códigos. Además, el empeño se emprendió en un registro de “derechos”, como lo explicita el siguiente testimonio de Dolores:

---

<sup>5</sup> Las escuelas contribuyeron, también, a la posibilidad de que los indígenas desempeñaran roles diversos y valorados socialmente, como los de maestros.

No recuerdo el número de veces, pero cada vez que llegaba a Quito, mi tarea era también ir a la Dirección Provincial de Pichincha, a la Unión Nacional de Periodistas y también donde las personas que me podían ayudar en esta tarea. Siempre traía solicitud con firma de los moradores donde vivía para que tenga más fuerza el pedido. Nunca me daban contestación pero yo seguía insistiendo por si algún día entienda que el indio también tiene derecho a educarse (Salgado Díaz 2015, 141).

De ese modo, no se trataba solo de un uso estratégico de la educación, ni de una necesidad política que buscaba rédito. Se entendía, también, en un registro de derechos reclamados: en las escuelas se enseñaba a los alumnos sobre derechos laborales y sobre la importancia de la lucha por la tierra. Pero la lucha por la tierra también habilitó la aspiración educacional. Tránsito Amaguaña, otra de las *mamas* del Ecuador, anotó: “no sólo luchábamos por la tierra y un buen trato (...) también queríamos que nuestros hijos se educaran, que aprendieran a leer las leyes y hacer las cuentas” (Rodas Morales 1987, 30).

Del lado de las políticas públicas, la alfabetización continuó enunciándose como una estrategia de primer orden para incorporar a grandes sectores de la población ecuatoriana, pero en el periodo 1945 – 1962 ella se delegó a otros actores; por esa razón, ese lapso se ha calificado como “civismo católico”.<sup>6</sup> Esta etapa tuvo como ápice el desarrollo de la “Campaña de Alfabetización de Adultos” (1944-1962), acción dirigida por la Unión Nacional de Periodistas y por la Liga Alfabetizadora Ecuatoriana (Reinoso Avecillas 2014). Empero, el esfuerzo alfabetizador ocupó predominantemente las zonas urbanas y suburbanas, mientras el sector rural continuó preterido (Ministerio de Educación Pública 1962b, 115).<sup>7</sup>

Fue la constitución de 1945 la que colocó en un lugar cualitativamente superior la consagración de los derechos sociales, laborales y familiares. En el ámbito laboral se incorporaron nuevos derechos y principios, entre ellos el contrato colectivo de trabajo; el salario similar por similar trabajo, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión; la prohibición del despido sin causa justa; la protección de la madre trabajadora; la participación de utilidades; las bonificaciones por antigüedad; y la inspección de trabajo urbano y rural, entre otros. Además, se consideró como un servicio ineludible del Estado, el seguro social, la salubridad pública, la asistencia pública y hasta la edificación de viviendas higiénicas baratas

---

<sup>6</sup> Arellano, Polidoro. “La Campaña de Alfabetización.” *Revista de la Unión Nacional de Periodistas*. 1944, 46.

<sup>7</sup> Sin embargo, la tasa de analfabetismo se redujo desde el 52% en 1944 a un 44,2% en 1950 y a un 32,5% en 1962, según los Censos Nacionales de Población (Torres 2005).

para trabajadores. Entre los avances en el ámbito educativo, se estableció el principio de gratuidad para todos sus grados (pre-escolar, primaria, secundaria y superior). Por primera vez, el analfabetismo se convirtió en una exigencia constitucional de responsabilidad compartida del Estado y de las municipalidades con la ayuda de la iniciativa privada.

Las ganancias revolucionarias de la constitución de 1945 se trastocaron con la de 1946. Esa Carta Magna mantuvo las instituciones y conquistas del laicismo, pero amplió las garantías para la acción de la Iglesia Católica (Ayala 1996, 23). En ella se puso énfasis en la que la educación se convertiría ya no en una función del Estado, sino en un deber y derecho primario de los padres y de quienes los representan; por tanto, al Estado le correspondía vigilar este deber y facilitar el ejercicio de este derecho. Ahora bien, la contienda en el campo de los derechos sociales no se agotó en el ámbito de la educación. Los espacios de trabajo y seguridad social fueron, también, de notable relevancia para adelantar cuestiones sobre el interés de esta investigación.

En 1903 se había dictado la primera norma laboral en el Ecuador; ella reglamentaba las horas y días de trabajo en el comercio y la industria. Luego, en 1916 apareció el llamado “codiguillo”, que reguló jornadas, descanso dominical, recargos por trabajo suplementario y extraordinario y el preaviso para la cesación del contrato o separación del trabajo. Pasados doce años, en 1928, se expidió la ley de desahucio del trabajo encargada de los despidos, indemnizaciones, sanciones por incumplimiento. En 1934 se dictó la ley que reconocía el descanso pagado las tardes de los sábados; y en 1935, mediante decreto, se consignó la Inspección General del Trabajo.<sup>8</sup> Durante 1937 se dictaron normas sobre accidentes de trabajo, salarios, cambios de puesto de trabajo, relaciones de los trabajadores con empresas extranjeras, etc. El conjunto de esas normas y otras, fueron la base del Código del Trabajo, habilitado en el ciclo político de la Revolución Juliana y de los triunfos de las izquierdas.

El Código, aprobado el 5 de agosto de 1938, fue una de las legislaciones más importantes en términos de derechos laborales en particular y de derechos en general. Según (Porrás Velasco 2013), uno de los avances más interesantes del Código fue la incorporación de los principios y

---

<sup>8</sup> La Inspección General del Trabajo, establecida por decreto supremo del 13 de julio de 1926, tuvo entre sus funciones la investigación, el desarrollo del derecho social, la promoción de las organizaciones de trabajadores y campesinos y la puesta en escena de funciones judiciales alternativas al que cumplían los jueces comunes. Así se desplazaron los temas relativos a asuntos laborales y de tierras del derecho común a un derecho especial de orden social que tenía sus propios tribunales (Coronel 2009).

derechos contenidos en los convenios internacionales (sobre todo los de la OIT) dándoles categoría de fuentes del derecho laboral. Atendiendo a ellos se consigna la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores; el principio pro-operario; la imposibilidad de que una norma posterior desconozca derechos de los que ya gozan los trabajadores; la protección de las asociaciones de trabajadores; el derecho a huelga, etc.

Una de las bases más importantes del Código de Trabajo fue la constitución de 1929. En ella se integraron derechos sociales y económicos, se aseguró la potestad de intervención del Estado en la economía y se consignó la limitación la propiedad por criterios de utilidad pública. En lo relativo a los derechos de los trabajadores, esa constitución: protegió al trabajador, consideró la jornada máxima, los salarios mínimos, el descanso semanal, la indemnización por accidentes de trabajo, y el seguro social; señaló la obligación del legislativo de regular mediante ley: las condiciones de salubridad y seguridad en el trabajo, el trabajo de mujeres y niños, las coaliciones, huelgas y paros; garantizó la libertad sindical; y consideró los tribunales de conciliación y arbitraje. Además, el texto de esa Carta Magna revisó el sistema de participación política con miras a la superación de la noción de sufragio restringido que operaba en la fecha. A partir de ese momento, la democracia se entendería como un espacio de representación política que incluía, no a individuos, sino a colectivos sociales, con lo cual se nombraba también a las entidades jurídicas sociales organizadas en sindicatos. Así quedó redefinida la función del Estado, ahora capacitado para llegar a consensos con las clases trabajadoras y campesinas en función del bien común. Para ello, se debían generar marcos legales que definieran obligaciones, limitaciones y servidumbres.

Además de proveer poder para tomar decisiones sobre el territorio, y regular las formas de trabajo precarias, la Constitución promovió, más allá de la libertad de asociación, el estímulo y desarrollo de la cooperación social a través del fomento de sindicatos y asociaciones profesionales, y estableció mecanismos de control del empoderamiento popular, para lo que reglamentaba lo relativo a coaliciones entre sindicatos y huelgas.

Desde este marco jurídico, a partir de 1930 fue estructurándose un marco inédito de derechos sociales y laborales. En lo específico de los mundos del trabajo, se aprobaron leyes de beneficio social en materia de cooperativas y protección de salarios. Se reconoció la sindicalización obligatoria del profesorado oficial y se brindaron facilidades para la organización y financiamiento del Sindicato Nacional de Educadores. Además, en 1935 se

dictó la Ley de Seguro Social Obligatorio, se creó el Instituto Nacional de Previsión y nació la Caja del Seguro (1937) para empleados y trabajadores privados, fecha en que comenzaron los aportes patronales. Desde luego, entonces la seguridad social cubría a un sector muy reducido de la población nacional. Hacia 1936, el presidente Federico Páez planteó una alternativa a la propuesta política socialista, e intentó liderar un proyecto industrial y reformista de las políticas de inclusión social del Ministerio de Previsión Social (Coronel 2009). La idea fue conformar un modelo de seguridad social, de tipo estadounidense, que concibiera el empleo y potencial acceso al consumo como una alternativa de inclusión más realista que la integración política a los partidos (Coronel 2009). El modo en que Páez intentó dar respuesta al tema de la seguridad social (a través de una cámara de agricultura e industria que sería la representante, ante el MPST de los recursos humanos de cada rama y en la cual los sindicatos tendrían que inscribirse y con la cual debían negociar antes de solicitar la intervención del Estado) evidenció la intención de restar presencia a los sindicatos como actores de las demandas por reformas laborales, y despolitizar estas asociaciones.<sup>9</sup>

En ese periodo, las disputas en torno a la ciudadanía —como ideal igualitario, estatus formal de derecho y práctica política— se codificaron en formas corporativistas y, por tanto, la marca “trabajo” pasó a ser central y a definir los modos de asociación y las capacidades de interlocución y viabilización de demandas ya no de cara a un particular, sino al Estado y la comunidad política, con el fin de hacer cumplir “el imperio de la ley”. Por esos caminos los sindicatos negociaron los términos de la venta de la fuerza de trabajo, y se “integraron” al sistema capitalista de producción. Con ello, operaron en un doble registro: contribuyeron a la mercantilización de la fuerza de trabajo, al tiempo que representaron la experiencia conflictiva del mundo laboral ante los derechos empresariales y exigieron desmercantilizar el acceso a satisfactores de su bienestar laboral. En el proceso, el intercambio entre poderes asimétricos —el hacendado y la comuna, el patrón y los obreros— se esperaron resolver a través de la mediación del Estado: derechos laborales, distribución de tierra, seguridad social, etcétera. A la misma vez, y en forma distinta a lo que sucedió en otros países de la región, el Código de Trabajo de 1938 reconoció la legalidad y legitimidad de formas de trabajo precario; de esa

---

<sup>9</sup> Esta evidente reducción de la autonomía de los sindicatos se complementó con una segunda ley, la de Organización y Régimen de Comunas (1937). Esta sustituía al sindicato agrario dentro de los objetivos de institucionalización de los colectivos campesinos. La ley definía la comuna como un colectivo para el manejo de propiedad inalienable y le privaba de funciones de representación en los conflictos laborales y por tierra de la población integrante. Estas medidas son al parecer percibidas con precisión por parte de la izquierda (Coronel 2009).

forma, integró como categorías de trabajadores a huasipungueros, sitiajeros, yanapas, y otros. De la integración de los trabajadores precarios al mundo institucional del trabajo derivaron complejas dinámicas que fueron centrales en los conflictos relativos al trabajo durante esas décadas y, como comentaré más adelante, en los 1960 y 1970.

La oposición que desató el Código de Trabajo permite restituir la agencia de los trabajadores en el proceso de lucha por alcanzar derechos laborales y no adscribir su consecución a la intelectualidad liberal y socialista. Para *El Universo* fue: “una nueva espada de Damocles a la industria [...] plagado de una legislación marcadamente soviétizante”. Los terratenientes, por su parte, argumentaron algo similar: “La agricultura es una de las víctimas del Código del Trabajo, postulado antiliberal, práctica marxista y sistema reaccionario” (P. Costales y A. Costales 1971, 32). El despliegue del Código fue leído, como señala esta misma autora, como un grave riesgo para los funcionarios.

Las élites terratenientes acecharon a la “burocracia chola” obstaculizando acciones legales y visitas técnicas destinadas a averiguar cuál era la demanda presentada por campesinos por tierras o abusos laborales. Los funcionarios del Estado se sentían amenazados de manera personal y concibieron que el poder gamonal ponía también en entredicho la soberanía estatal en su conjunto (P. Costales y A. Costales 1971, 32).

Aunque el despliegue práctico del Código de trabajo benefició en mayor medida a los trabajadores urbanos, la movilización de sectores campesinos indígenas consiguió el reparto de 25 2568 hectáreas de tierra entre los 1930 y los 1940 y apelaron sistemáticamente a la acción del MPST; reclamos que fueron respondidos por las élites, quienes exigían a la autoridad estatal controlar a los campesinos y se le acusaba de incitaciones a la violación de la propiedad privada. Como señala Coronel (2009), la ola de demandas obreras y campesinas presentadas entre 1925 y 1929 y el largo ciclo de movilizaciones iniciado a partir del año 1934, son indicios del interés de las clases trabajadoras por los cambios estatales. No obstante, la situación también debía atender a los conflictos al interior del propio Ministerio, que pretendía fortalecerse jurídicamente consolidando su capacidad de administrar territorios nacionales para atajar conflictos agrarios, pero buscaba impedir, al mismo tiempo, la movilización campesina. Quizás por ello, la acción del Ministerio fue más eficaz en resolver demandas del trabajo formal urbano que demandas provenientes del mundo del campo.

En ese contexto se produjo una notoria politización de los diversos actores colectivos, especialmente trabajadores. Llegaban a las comisarias del trabajo demandas que desconocían

el lenguaje de lealtad paternalista con el que se habían representado los vínculos obrero-patronales en el taller artesanal y la hacienda. En el mismo sentido, actores obreros antes confinados al paternalismo o la marginalidad hablaban de violencia y demandaban intervención estatal acorde con sus deberes y derechos. El conjunto de la reforma complejizó el sistema de justicia, la formación del derecho social y la expansión de una red de organizaciones sociales campesinas, indígenas y obreras que aportaron dinamismo y tensión al sistema político.

Hasta aquí se han descrito, en línea gruesa, algunos de los antecedentes más importantes de los conflictos en los ámbitos de la educación y el trabajo. Es recomendable tenerlos presentes para la lectura de la sección siguiente. En ella exploro el campo de los derechos sociales, leídos desde los mundos rurales, entre 1960 y 1979. A partir de esas reflexiones, llamo la atención sobre su lugar dentro de los discursos, los proyectos y las prácticas de ciudadanía de cara a la tierra, con énfasis en la región de la sierra. El recorrido permitirá visibilizar la medida en que el lapso testimonia una lucha sistemática por la ampliación de la comunidad política.

### **3.2. Derechos sociales en las décadas de la reforma agraria**

Como habrá podido apreciarse en la sección anterior, el campo de los programas de integración de los indígenas a la vida nacional estuvo constituido, en medida importante, por derechos sociales. Con igual relevancia ellos integran, a inicios de los 1960, la Campaña de Integración del Campesino a la Vida Nacional.

La Campaña estuvo integrada por el Presidente de la República, que la presidía; el Ministro de Previsión Social; el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Colonización; el Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; el Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; el Director General de Educación; el Obispo delegado por la Comisión Episcopal de Indigenado; y, el Jefe de la Misión Andina.<sup>10</sup> Las distinguidas dignidades que se designaron responsables son indicadores de la importancia que se le daba al asunto. Según las declaraciones del gobierno, el proyecto se desplegaría en el callejón interandino a través de la Misión Andina en coordinación con el Instituto Nacional de

---

<sup>10</sup> Archivo de la Función Legislativa. Salazar Barragán, José. “Informe a la nación. Ministerio de Fomento.” 1962a. AL MIM XX 1962 682.

Colonización y la Junta de Planificación Económica; y contemplaría una serie de subproyectos relacionados con desarrollo agropecuario y artesanal, el mejoramiento de la infraestructura básica, el programa de sanidad ambiental y de educación rural.<sup>11</sup> La Campaña se encontraba en estrecha relación con el proyecto de reforma agraria y se calificó, expresamente, como “parte integral” de ella. El signo de ese vínculo era el que aportaba el proyecto desarrollista, pues el único modo de asumirlo sería con la universalización del trabajo “libre”, y el desmontaje de las relaciones productivas fundadas en la reciprocidad asimétrica que organizaba la hacienda.

En principio, el modo en que se anuncia la Campaña parece indicar una intención correctora de la función del Estado de cara a la exclusión de grandes mayorías; esto es, el Estado como interventor frente a las desigualdades. Pero con la Campaña, se convocó la *participación* de los mundos rurales y se apeló a ellos como sujetos con *responsabilidad* frente a esa nación.

[las] poblaciones marginadas tienen que pasar a ser grupos integrados en la comunidad nacional; de poblaciones dependientes tienen que constituirse en núcleos capaces de tomar conciencia de sus problemas y empeñar su esfuerzo para resolverlos. (...) La integración del campesinado a la vida activa del país constituye desde hace algún tiempo una función permanente del Estado Ecuatoriano.<sup>12</sup>

La apelación a las poblaciones marginalizadas como *sujetos activos* de la comunidad política nacional, que produjeran para ella, fue uno de los elementos distintivos del periodo que abarca los 1960 —fundamentalmente a partir de 1963— y parte importante de los 1970. Ello revela que la integración —desde arriba—, lejos de entenderse en clave de protección social, se leyó y se reprodujo al interior de un proyecto desarrollista que aspiró a convertir a las comunidades y grupos en productores y consumidores como vía para el “despegue”. Las clases populares rurales contendieron en parte ese programa de economía política, pero de ello me ocuparé más adelante.

El modo en que se imbricaron las políticas de integración y el desarrollismo permite comprender los signos de un nexo no muy antiguo: el de la nación y el desarrollo. El paradigma del desarrollo como sombrilla global del capitalismo surge en la segunda

---

<sup>11</sup> Además, el proceso debería contribuir a resolver uno de los problemas sociales más relevantes del momento: la elevada migración del campo a las ciudades, condicionada por dos elementos en relación, el aumento notable de la población rural y su continuado empobrecimiento.

<sup>12</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1966. AL MIM XX 1966 705, 705.



posguerra y se inicia con la doctrina Truman en 1949.<sup>13</sup> Ello no sólo encaminó una nueva manera de comprender y manejar los asuntos globales, sino que tuvo implicaciones “puertas adentro” de los estados nacionales. La premisa básica del desarrollo era la creencia del papel de la modernización como única fuerza capaz de destruir las marcas “arcaicas” de las sociedades subdesarrolladas. Solo mediante el desarrollo de las fuerzas productivas, podría producirse el progreso económico, social, cultural y político; de lo cual pasaría a depender el bien común de la nación. En los modos en que se desplegaron las políticas de desarrollo es posible apreciar un interés explícito por los procesos de formación de capital y sus diversos factores (tecnología, población y recursos, política fiscal y monetaria, industrialización y desarrollo agrícola, intercambio y comercio); por el mejoramiento de factores “culturales”, como la educación; y por la necesidad de crear instituciones capaces de emprender las políticas desarrollistas (organizaciones internacionales, agencias técnicas, etc.). El conjunto de esos intereses actualizaba, en la segunda mitad del siglo XX, lo dicho por Ernest Gellner respecto a la formación de los Estados: los empeños industrializadores —en este caso, la modernización desarrollista— adelantaban políticas en los diversos campos de lo social que capitalizaban un proyecto de nación (Gellner 2001). Lo que se desarrollaba, así, no era un espacio productivo, sino un patrón de poder (Wallerstein 1996). Si leemos desde ese *filtro* lo aludido sobre la Campaña, es evidente que ella se inscribía en el modelo desarrollista de economía política y lo reprocesaba en clave nacional.

Por otra parte, la idea del desarrollo se amparó en la existencia de “problemas” que debían ser resueltos. Pobreza, tecnología y capital insuficientes, rápido crecimiento demográfico, servicios públicos inadecuados, prácticas agrícola arcaicas, actitudes y valores culturales, factores raciales retrógrados, etc. fueron los motivos para una política desarrollista que buscó, en las miradas de expertos, juicios y observaciones sistemáticas que permitieran diseñar programas institucionales. “El desarrollo avanzó creando “anormalidades” (como “iletrados”, “subdesarrollados”, “malnutridos”, “pequeños agricultores”, o “campesinos sin tierra”), para

---

<sup>13</sup> La denomina Doctrina Truman inauguró la política internacional estadounidense de la guerra fría. El entonces presidente de los EEUU, Harry Truman, afirmó en un discurso ante el Congreso en 1947: “Creo que la política de los EE.UU. debe ser apoyar a los pueblos libres que están resistiendo intentos de agresión de minorías armadas o presión exterior”. El contexto de ese discurso fue el de la propuesta que hiciera el presidente de ejecutar un programa de ayuda a Grecia y a Turquía, entonces claves en el esquema de la guerra fría, pues eran escenario de “infiltración marxista” y soportaban presiones de la URSS. En lo sucesivo la Doctrina Truman, inspiró la conducta de EEUU hacia los “pueblos libres” que resistían la asechanza comunista.

tratarlas y reformarlas luego” (Escobar 2007).<sup>14</sup> A razón de ello, Arturo Escobar recuerda que la exclusión más grande del desarrollismo fue la que se suponía que era su objeto principal: la gente, que pasó a ser concepto abstracto en la madeja técnica de las estadísticas que habitaban las gráficas del “progreso” (Escobar 2007).

En el Ecuador ello entabló continuidad con la retórica de la “minoría de edad” de los campesinos e indígenas (que había compuesto el discurso conservador oligárquico hasta ese momento), la cual no se eliminó de cuajo. De hecho, perduró y se reformuló a través de indicadores socioeconómicos —situaciones de extrema pobreza, altas tasas de analfabetismo, insalubridad, etc.— y de sociología moral — “su carácter retraído”, “su desinterés de los problemas nacionales”, “su incapacidad de trabajo colectivo” — que eran provistos por investigaciones encargadas por los gobiernos a los ministerios, a la Misión Andina y a la iglesia.<sup>15</sup> Pero ahora, esas razones de la subordinación no se resolverían con “protección social” (como lo había sido hasta la primera mitad del siglo) sino con políticas formadoras de sujetos activos y participantes de su propio desarrollo y del de la nación. Ese, parece ser, era una nueva ruta de administración de esas poblaciones.

La integración codificada dentro del modelo desarrollista implicó la formación educativa en los valores modernos de los ciudadanos productores. La necesidad de alfabetizar a las comunidades indígenas y campesinas se hizo en extremo notable y urgente; eran imprescindibles sujetos alfabetizados —que estuvieran a tono con la modernización imprescindible del campo y de la sociedad completa— y anclados a su tierra —de modo que se frenaría la indeseada y creciente migración de los campos a las ciudades que tenía lugar con mucha fuerza desde la década anterior—. La necesidad se cumpliría siguiendo dos recorridos: una eficiente y sistemática campaña de integración que se ocupara de la alfabetización, higienización y formación técnica de los campesinos e indígenas, y una reforma agraria que universalizara el trabajo “libre”. De conjunto, sería posible regular las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Las relaciones entre ambos proyectos son

---

<sup>14</sup> En su curso, esos programas se erigieron, también, en criterio etnocentristas y patriarcales: el desarrollo asumió que las poblaciones indígenas tenían que ser modernizadas (en el sentido de adquirir valores correctos) y que las mujeres no tenían roles productivos.

<sup>15</sup> Un antecedente debe buscarse en la corriente indigenista, forjada en 1920-1940. Al respecto ver: Clark (1990). Como demuestra esta autora, los indigenistas se dirigieron a las comunidades indígenas en los años 30 y 40 para realizar estudios científicos detallados de las condiciones biológicas, de nutrición, higiene y salud indígenas. Aunque esperaban refutar ciertos estereotipos acerca de los indios, el resultado fue un reforzamiento de su categorización como un grupo racial separado profundamente diferente a la sociedad dominante.

evidentes en la revisión de las fuentes de la época. A modo de ejemplo copio a continuación un llamado del diario conservador *El Comercio* en la temprana fecha de 1964 (en el mismo mes en que se firma la Ley de Reforma Agraria), que sintetiza el programa de integración:

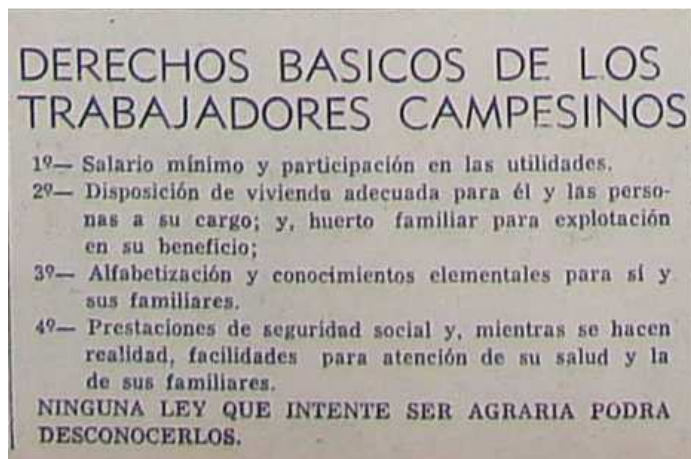


Ilustración 3: *Derechos básicos de los trabajadores campesinos (1964)*<sup>16</sup>

El anuncio provee un interesante enfoque que acompañará el resto de este texto: el registro desde el cual se habla de la reforma agraria es el de los derechos. El hecho no es menor y remite a la tensión —comentada en el capítulo 1— entre el *deber* del Estado de proteger a los desprotegidos y el *derecho* del desprotegido a la protección. La fuente citada resuelve la tensión a favor de una concepción que considera que los grupos marginalizados tienen “derechos básicos” en tanto trabajadores campesinos. Codificar el asunto en términos de derechos sitúa el debate en el campo de la ciudadanía. Sin embargo, hay que señalar dos elementos: primero, los derechos consignados en la fuente excluyen derechos de organización, lo cual probablemente responde al “temor” frente a la movilización campesina e indígena efervescente en el momento; y, segundo, una parte importante de esas personas y grupos no eran formalmente ciudadanos, la carta magna los excluía en tanto analfabetos.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “Derechos básicos de los trabajadores campesinos.” *El Comercio*. 04.07.1964.

<sup>17</sup> Como he dicho los formalmente ciudadanos eran los alfabetos mayores de 18 años. Tal estatus lo alcanzarían vía la Campaña de Integración. Así lo hace notar David T Luscombe, jefe de la Misión Andina en el Ecuador en una carta de Monseñor Leonidas Proaño, obispo de Riobamba y miembro directivo de la Campaña: “este amplio campo de operaciones va paso a paso, pero con firmeza, dedicación y perseverancia, de modo que, *la aspiración de volver al campesino un ciudadano y por lo tanto un elemento activo de la sociedad*, se torne realidad (Archivo de la Diócesis de Riobamba. Luscombe, David T. “Carta al excelentísimo Monseñor. Obispo de la Ciudad de Riobamba.” 1963. 181/63.). El asunto era de la mayor importancia para la nación, no tanto por lo que ello indicaba sobre la ampliación de la comunidad política sino por la exigencia de construir un camino de desarrollo: “El Gobierno tiene perfecta conciencia de que sí no se solucionan los problemas del sector rural, sí no se incorpora efectivamente su población al vivir nacional, no habrá posibilidad de desarrollo efectivo del país” (Archivo de la Función Legislativa. Barragán Romero, Gil. “Informe a la Nación. Ministerio de Previsión Social y Trabajo.” 1969. AL MIM XX 1969 782, 91–92).

Pero el asunto es más complejo. Como he dicho antes, esas poblaciones marginalizadas sí eran sujetos de derecho de diferente signo. El reconocimiento de las comunas como entidades jurídicas, la consolidación del canal del MPST como ruta legítima de viabilización de reclamos; el reconocimiento de los sindicatos como formas políticas con capacidades de interlocución con el Estado, etc. hablan en ese sentido. Sin embargo, en la fecha parte importante de esos derechos se encontraban en franco deceso. Las dictaduras militares y el propio gobierno de Velasco Ibarra intentaron progresivamente clausurar las acciones de los sindicatos *so pretexto* de la lucha anticomunista; el MPST encontró sus límites en la presión de las clases propietarias que expulsaron a las figuras de izquierda, provenientes del socialismo y del comunismo, que lo habían habitado por décadas; el crecimiento demográfico de la población presionaba ingentemente por la tierra; y la crisis económica arreció. Incluso los derechos ganados estaban en peligro; y al grueso expediente de derechos no consignados se evidenciaba en la práctica: amplia inequidad en la distribución de la tierra, derechos laborales incumplidos en el agro, altas tasas de analfabetismo, imposibilidad del ejercicio de derechos políticos al voto, etc. El conjunto dio lugar a una lucha ampliada por los derechos que trasformaría en dimensiones importantes la noción y la práctica de la ciudadanía. Pero ¿les interesaba a los indígenas y campesinos analfabetos ser ciudadanos de la nación?

De parte de la institucionalidad política estatal y de otras instituciones vinculadas a la misma —como la Misión Andina del Ecuador, especialmente<sup>18</sup>— los derechos sociales eran, junto a la capacitación técnica, la línea fundamental de la política hacia las comunidades rurales e indígenas. Tal agenda se fundamentaba en el estado de lamentable “indigencia material y espiritual” en la que ellas se encontraban y que generaban “condiciones de vida infrahumanas” que descalificaba a los indígenas como ciudadanos.

Acorde con el paradigma desarrollista, para fundamentar la acción estatal se realizaron exhaustivas descripciones de esas poblaciones. La búsqueda se orientó a la caracterización del tipo de comunidad y su medio físico, a su aspecto sociológico, a las autoridades presentes en la comunidad, a la remuneración que tenían los miembros de la comunidad, a los problemas

---

<sup>18</sup> En 1964, la Misión Andina deviene Misión Andina del Ecuador y pasa a tener a su cargo el Programa Nacional de Desarrollo Rural del Plan General de Desarrollo Económico y Social decretado por la Junta Militar. Sin embargo, ese proceso había comenzado un poco antes, desde inicios de los 1960, cuando la Misión lidera la Campaña de Integración ya mencionada.

de las mismas, al grado de alfabetización de los miembros, a las condiciones higiénico-sanitarias, etc.

Esas descripciones permitían clasificaciones raciales de las comunidades rurales —mestizas, mixtas, indígenas—, y el análisis de sus dinámicas y situaciones de vida. En los documentos es posible apreciar que las comunidades mestizas se califican como más cercanas a las normas y expectativas de los descriptores — “saben las ventajas de la buena salud”; “cultivan la higiene”, etc.—, mientras que las comunidades predominantemente indígenas evidenciaban mayor estado de postración, aunque se le reconocían virtudes asociadas a la fidelidad dentro del matrimonio o a la propensión religiosa (a veces confundida con prácticas “supersticiosas”). El conjunto era una descripción sociológicamente bastante densa en términos estructurales y de dinámicas de la comunidad. Esa era la estela del primer censo nacional de población que se había realizado en 1950 y que, como acertadamente analiza Prieto (2015), había verificado y configurado la existencia de dos polos —tradicional y moderno— en la sociedad ecuatoriana.<sup>19</sup> El resultado apoyaba la necesidad de la intervención estatal correctora.

La Misión Andina, como ejecutora principal de la Campaña, fue la encargada de llevar a cabo esa intervención. El programa que la codificó se consideraba *integral e integrado*;<sup>20</sup> así se indicaba, primero, que se orientaría hacia todos los “aspectos primarios del hombre” (educación, salud, vivienda, organización comunal, fomento agropecuario, artesanal, vialidad y recreación) y, segundo, que su acción estaría debidamente planificada en función del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social del Ecuador. El objetivo era, como he dicho, “levantar al campesino de su postración” para así procurar “su integración al desarrollo general del país”. En definitiva, esta era la responsabilidad de la Misión:

introducir en el campesino un cambio de actitud en su comportamiento frente a la colectividad nacional, haciéndole consciente de su responsabilidad frente al País, convenciéndole de que él y

---

<sup>19</sup> Prieto (2015) señala que el censo, además, fue un instrumento para alinear el orden doméstico-patriarcal, en el sentido que contribuyó a producir una masculinización de la autoridad al interior de la familia como unidad censal. Ello fue clave para promover estrategias estatales de intervención enfocadas hacia la autoridad masculina, al tiempo que se encubría el trabajo femenino. El resultado fue la normalización de la familia indígena que habría que intervenir. La exclusión de las mujeres como beneficiarias de la Reforma agraria, descrita exhaustivamente por Deere y Leon (2002) también puede leerse como parte de la prioridad de la autoridad masculina proveniente de esa línea de la política.

<sup>20</sup> El carácter integral e integrado se encontró limitado en la práctica pues los diferentes programas muchas veces funcionaban de forma independiente, al tiempo que se proponían demasiadas acciones en paralelo, sin posibilidad de realización efectiva (Bretón 2000).

sólo él es el sujeto y el objeto de su propio desarrollo. Logrado esto, el campesinado dejará de ser una rémora en el convivir nacional y se convertirá en un gran grupo humano que colabore, aporte y participe del desarrollo general del Ecuador.<sup>21</sup>

Tal como se había planteado en los 1930, la apelación a los sujetos rurales como emprendedores del cambio era la línea de mayor fuerza orientadora de la política. Pero ahora tendría más posibilidades de realización en la lógica del desarrollismo, que universalizaría el trabajo “libre”, alfabetizaría a las poblaciones rurales y ampliaría servicios diversos de asistencia. El camino específico sería: la organización de la comunidad campesina y la educación rural, el servicio social rural y los programas de fomento agropecuario y sus áreas específicas del despliegue eran la del trabajo, la comunidad y el hogar indígena, que fue examinado en detalle en las caracterizaciones de estas poblaciones. Los comunicados del gobierno revelaban por qué era urgente el emprendimiento de este tipo de programas:

El hecho de que una gran parte de la población formada por el habitante rural y especialmente por el indio de la Sierra, no participe en la vida activa económica, cultural y social del país constituye un problema a cuya solución está condicionada la posibilidad de que el Ecuador pueda iniciar un proceso de desarrollo organizado y armónico.<sup>22</sup>

Así queda dicho con toda claridad: del éxito del trabajo con los habitantes rurales dependía el desarrollo del país. Por esa razón, el problema del campesinado, lejos de ser un problema marginal, se entendía como una condición radical a cuya solución era necesario dedicar toda la actividad y recursos necesarios.<sup>23</sup> Aquí vale la pena resaltar un elemento notable: las poblaciones rurales progresivamente comienzan a clasificarse como campesinos. Si bien durante la primera mitad del siglo el problema de la integración era “el problema del indio”, en la lógica desarrollista aprecio que se trasmuta el discurso hacia el campesinado, que pasa a ser un sujeto culturalmente uniforme a su interior.

A partir de ese momento, los programas de la Misión Andina tendrán notable incremento. A ellos se dedicaron recursos y personal profesional y técnico. En 1965, el Gobierno Nacional hizo constar en el presupuesto fiscal la suma de 10 millones de sucres para la expansión de los programas de trabajo a cargo de la Misión, el cual se complementó con el préstamo de un

---

<sup>21</sup> Archivo de la Función Legislativa. Solorzano Constantine, Milton. “Informe a la Nación. Ministerio de Previsión Social y Trabajo.” 1968. AL MIM XX 1968 731, 154.

<sup>22</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1966. AL MIM XX 1966 705, 75.

<sup>23</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1966. AL MIM XX 1966 705.

millón ochocientos quince mil dólares del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>24</sup> Los ocho programas que se incluían en la Campaña se orientaron a la elaboración de acciones en el campo de los derechos sociales y la promoción técnica.<sup>25</sup> El conjunto permitiría incrementar el consumo de esas poblaciones<sup>26</sup> y educarlas para que aceptaran los cambios: “la gente tiene que estar educada para cambiar las malas costumbres, para cambiar los malos hábitos y acabar con los perjuicios y supersticiones”.<sup>27</sup>

Ahora, el empeño debía dirigirse, también, a la realización de una reforma agraria, pero la idea quedaría solo enunciada. La Campaña de Integración y la Misión Andina se orientaron a capacitar al campesino como agente y como beneficiario en el proceso de progreso económico, y se mantuvieron más alejadas de una agenda de reforma estructural. Esto es, pretendían preparar al campesino para la eventual política de modificación de la estructura de la tenencia de tierra, pero en la práctica se priorizó el fomento agropecuario a través de la introducción de tecnología.

Con todo, la Campaña se orientó a la acción sobre el campo de los derechos sociales con un enfoque corrector de la desigualdad de la sociedad ecuatoriana y a la promoción técnica; y así dejó en claro qué tipo de integración se estaba proponiendo desde la institucionalidad estatal. En lógicas de T.H. Marshall, sería una integración compensadora de las desigualdades que, en principio, no atentaba contra los núcleos más beligerantes de la lucha política —la propiedad— ni habilitaba autonomía a través de la organización política.<sup>28</sup>

Pero el asunto es más complejo. La obra de la Misión Andina levantó sospechas de distinto signo, tal fue que el gobernador de la provincia de Chimborazo tuvo a bien citar al obispo a una reunión donde participaría también el jefe de la Misión para dar a conocer su trabajo. La carta con la cual se convoca al obispo habla de la importancia de la reunión, requerida debido a la “preocupación” de las “fuerzas vivas” de la provincia. Una vez realizada, se dijo,

---

<sup>24</sup> “El proyecto de integración campesina ha entrado en la etapa de realizaciones.” *El Universo*. 30.12.1964.

<sup>25</sup> La Misión Andina del Ecuador estableció con personería jurídica, con finalidad social y su acción se enrumbo a los siguientes programas: 1) Organización de la Comunidad; 2) Educación Rural; 3) Salud y Saneamiento; 4) Servicio Social Rural; 5) Fomento Agropecuario; 6) Fomento Artesanal e Industrias Familiares; 7) Formación de Personal (Ministerio de Trabajo y Previsión Social 1966).

<sup>26</sup> “El plan de desarrollo y futuro: Suceso saliente encaminado a la Reforma Nacional.” *El Comercio*. Edición de aniversario. 01.01.1964.

<sup>27</sup> “Para el desarrollo de la comunidad hay que educar a la gente.” *El Comercio*. 04.05.1964, 20.

<sup>28</sup> Ver capítulo 1.

probablemente la Misión “merecerá la colaboración entusiasta y sincera de todos los buenos chimboracenses”.<sup>29</sup>

Las inquietudes venían de distintos lugares. Muchas comunidades hicieron una fuerte resistencia al trabajo que, vía la Misión Andina, emprendía la Campaña de Integración. Las razones de la resistencia fueron diversas, pero el hecho consistió en que, según el propio gobernador de esa provincia, poco a poco se iban venciendo las barreras físicas y espirituales del indígena. Sin embargo, las tensiones llegaron a puntos elevados. En 1969 se produjo en el mismo Chimborazo una matanza de técnicos de la Misión que desató una intensa campaña de prensa que cuestionaba las políticas integracionistas dirigidas a los indígenas.<sup>30</sup> Sucesos de este tipo hicieron que, hacia finales de la década, la Misión había tenido que abandonar el 40% de las comunidades en las que trabajaba (Bretón 2000). Esos eventos han sido leídos como una de las falencias más notables de la institución: la falta de conocimiento de las comunidades y la planeación en términos jerárquicos de su trabajo (Bretón 2000).

Aun así, la experiencia en Chimborazo fue calificada como positiva y se promovió la extensión de su trabajo hacia Imbabura, Tungurahua, Cañar, Azuay y Loja, donde se establecieron para lograr un proceso de “civilización y rehabilitación”. En un informe del conservador Camilo Ponce, señaló que se habían construido 33 escuelas y habían 16 más en funcionamiento; en Chimborazo, se habían distribuido 450 mil plantas de diversas especies; en Imbabura, se introdujo un programa de plantación de frutales; y se perforaron 17 pozos para agua potable, se organizaron cursillos de preparación para la formación de líderes, médicos, agrónomos, trabajadores sociales, profesores, los de los curas párrocos y los de los tenientes políticos. Con todo, según el presidente, se esperaba que la Misión Andina redimiera “a la masa indígena de su atraso y miseria”. Finalmente, “la raza indígena regenerada y civilizada ha de nacer un día la necesaria voluminosa clase media que está haciendo falta en la

---

<sup>29</sup> Archivo personal Víctor Bretón. Chiriboga Gallegos, Ernesto. “Carta al excelentísimo señor Leonidas Proaño, Obispo de Riobamba del Gobernador del Chimborazo.” 1960.

<sup>30</sup> Algunos, como Santiago Jervis, plantearon que más que la Misión, la única alternativa real era el traslado de los indios a otras regiones por colonizar (“400 comunidades estancadas en Chimborazo.” *El Comercio*. 04.01. 1969). Otros, como Gustavo Salgado, advertían del riesgo que entrañaba la desconfianza secular de los indígenas serranos: “El indígena es opuesto a toda intervención del Estado, porque la considera perjudicial y desastrosa para su pequeña economía. Testigo secular de los abusos cometidos con él, con uno u otro pretexto, el indígena desconfía de todos sus ‘redentores’, sean éstos abogados, sindicalistas, dirigentes políticos, etc. el incidente sangriento con varios miembros de la Misión Andina en Tungurahua y en el Azuay. Los indígenas, creyendo que trataban de robarles su ganado, asesinaron a varios miembros de esta Misión y no les permitieron entrar a sus anejos o parcialidades” (“Plan de mejoramiento comunal en el Ecuador”. *El Comercio*. 19.03.1969) (Salgado, Gustavo. “Plan de mejoramiento comunal en el Ecuador.” *América Indígena*. 1969. XXIX. No. 4, 915–916).



democracia y la economía ecuatorianas”.<sup>31</sup> Esos y no otros eran los términos de la integración propuesta “desde arriba”, fundamentada en el racismo colonial.

El trabajo de la Misión Andina —uno de los intentos más importantes y sistemáticos del Estado ecuatoriano de intervenir en los mundos rurales del país— quedó pequeño frente a las necesidades de las poblaciones rurales. El arrecio de las luchas por la tierra puso de relieve con mayor fuerza los “nudos gordianos” de la pauperización del agro, y la distancia de la Misión al respecto dio pie a su declive. La voluntad del proyecto de propiciar el cambio sin desorganización colisionó con la lucha política del momento, en especial en lo relativo a la reforma agraria, y colocó límites a su trabajo en el campo de la culturización del indio. De hecho, ha sido posible hipotetizar sobre si con la Misión Andina se pretendía hacer una tibia reforma del agro acompañada de acciones paliativas de desarrollo rural (Martínez en Bretón 2000). Aunque ello llevaría más investigación, parece haber indicios de que puede ser una hipótesis plausible. En el resto del capítulo se podrá observar, por ejemplo, que informes de organizaciones que trabajaban en los espacios rurales señalaban que en las zonas donde trabajaba la Misión no se producían revueltas comunistas, aun cuando ella estaba instalada en lugares de elevada conflictividad rural. Con todo, el trabajo de la Misión Andina del Ecuador se desplegó en una situación profundamente beligerante y su declive respondió tanto a elementos de funcionamiento interno como a las disputas y tensiones de ese contexto. Con el agotamiento de la Misión caducó uno de los campos más importantes de realizaciones en el ámbito de los derechos sociales que, aun con los sesgos señalados, mantenía activo el asunto desde la política estatal. Aunque ello no condujo al repliegue de las disputas en este sentido, como comentaré en lo adelante, sí es posible leer el hecho como un quiebre en la acción práctica del Estado.

Lo dicho no agota las realizaciones de la Misión Andina. Hay que buscarlas, además, en las consecuencias no planificadas de sus acciones, que parecen haber incidido positiva y notablemente en el campo ecuatoriano. “Algunos líderes de comunidades de ese entonces (caso del Cañar) hablan de la Misión como una institución que realizó obras (escuelas, letrinas y caminos) en algunas comunidades, pero también mencionan la labor de algunos técnicos que impulsaban la discusión sobre la organización y demanda por tierras” (Martínez

---

<sup>31</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el excelentísimo señor Doctor Don Camilo Ponce Enríquez, Presidente Constitucional de la República, dirige al Honorable Congreso Nacional.” 1960. AL MIM XX 1960 611, 83–84.

en Bretón 2000, 75). La Misión, entonces, tuvo un importante rol en el curso social y político del agro en el lapso bajo análisis, y sus huellas deben buscarse en los múltiples espacios y actores que pertenecieron a ellos. A la altura de 1973, y coincidiendo con la instauración del Gobierno Nacionalista y Revolucionario al mando de las fuerzas castrenses, la Misión Andina sería suprimida.<sup>32</sup>

Otras instituciones participaron de la acción estatal en los espacios rurales. Entre ellas, el Instituto Nacional de Colonización (creado por Decreto Ley de Emergencia No 12, de 6 de junio de 1957) y el Departamento de Asuntos Campesinos del MPST. También se convocó a la iglesia para participar y apoyar en la Campaña de Integración, como parte de lo cual se organizaron cursos de formación para los párrocos: “los párrocos que tienen a su cargo indígenas y campesinos tienen algo que hacer en la Campaña de Integración del Campesino a la vida Nacional”. La situación en la cual ello operaría, se calificaba como “compleja” a inicios de la década: “el progreso general del país, el avance humano de los indígenas, las reivindicaciones – justísimas la mayoría de ellas – que se ventilan con diversos signos, han introducido variaciones considerables en el medio rural”.<sup>33</sup>

Los anteriores fueron los núcleos gruesos de acción del Estado en el ámbito de los derechos sociales. Pero el lapso incorporó otras novedades. De cara a los mundos agrarios, se modificaron las regulaciones del trabajo. Las fuentes informan sobre tres ámbitos/sucesos principales al respecto: 1) La permanencia de la utilización de los caminos jurídico legales establecidos en los 1930 por el MPST para su intervención a favor del cumplimiento de la legislación y los derechos de los trabajadores; 2) La abolición del régimen del huasipungo; 3) La ley de abolición del trabajo precario.<sup>34</sup>

El MPST continuó siendo, durante los 1960, un canal asiduo por el cual las clases populares rurales interpelaron a la estatalidad. Sobre ello me detendré más adelante en este capítulo. Por ahora diré que los archivos de ese organismo registran infinidad de folios con reclamos de distinto orden: impagos de salarios, cobros indebidos de impuestos, incumplimiento total de derechos laborales, anuncios de huelgas, etc. Los oficios parecen haber sido respondidos en número importante y viabilizadas las demandas a otras instituciones del Estado. El lenguaje

---

<sup>32</sup> Archivo de la Función Legislativa. “Boletín.” 1973. AL MIM XX 1973 802, 26–27.

<sup>33</sup> Archivo personal Víctor Bretón. Mencías Chávez, Jorge. Curso para párrocos.

<sup>34</sup> Recordemos que el Código de Trabajo de 1938, y las regulaciones laborales promulgadas en lo sucesivo, reconocían la legalidad y legitimidad del trabajo precario, que no fue hasta los 1970 que fue puesto en cuestión.

que habita en esos oficios revela un campo político en alta tensión y con progresiva efervescencia que culminaría en un pico de insurgencia popular a inicios de los 1970.

La abolición de los huasipungos fue una de las primeras medidas que se presentaron públicamente como parte del “paquete” de la reforma agraria y aun antes. Ello remite a un doble campo de derechos: a los derechos del trabajo —pues universaliza el trabajo “libre” y deshace los vínculos consuetudinarios que sostenían la hacienda serrana y codifica en nuevos términos la relación capital-trabajo— y a los derechos de propiedad —debido a que transforma los regímenes de tenencia de la tierra en todo lo que ellos implican para la reproducción de la vida y de las unidades productivas y para la (re)definición de categorías centrales como las de función social de la propiedad—. Sobre el segundo campo se ocupa a profundidad el siguiente capítulo. Ahora sólo referiré algunas de las implicaciones para los derechos del trabajo.

He dicho antes que desde 1959 comenzó la “entrega adelantada de huasipungos” que respondía a las necesidades productivas de la facción modernizante de los terratenientes y al asedio de las tierras de la hacienda a razón del avanzado crecimiento demográfico. La erradicación del huasipungaje transcurrió desde la entrega y venta de los huasipungos a quienes lo trabajaban hasta la expulsión violenta, como describe Barsky (1984).

Luego, durante el gobierno de Arosemena (y para compensar el rechazo silencioso de este de emprender un proceso de reforma agraria que pudiera “complicar” su gobierno), se produjo un debate público sobre la pertinencia de abolir el huasipungo como régimen de trabajo y de tenencia de la tierra. Los términos en los que se debatió la cuestión eran coherentes con el sentido modernizador de la reforma agraria a planificarse en los años siguientes, y con el proyecto de economía política desarrollista. De hecho, dentro de la retórica desarrollista, a más de la deficitaria estructura de la tenencia de la tierra, las relaciones pre-capitalistas eran las que obstaculizaban, como consenso, el desarrollo de la productividad. El proyecto de eliminación del huasipungaje como régimen de trabajo y como forma de tenencia de la tierra no se concretó, pero colocó en el debate público la cuestión que se retomaría en lo sucesivo.

Al interior de los debates sobre el documento de ley de reforma agraria se dirimió también la cuestión de la eliminación del huasipungo y otras formas de trabajo precario. En general los proyectos de ley que circularon en el momento incluían la eliminación del precarismo; pero la lectura del hecho debe hacerse con detenimiento. Como dije en el capítulo anterior y como

trabajaré en la sección sobre los derechos de propiedad, las demandas de eliminación del huasipungo tuvieron todo que ver con el crecimiento demográfico y la imposibilidad de los propietarios de cumplir con sus deberes de “buen patrón”, según los cuales debían entregarles nuevas tierras a los hijos adultos de los huasipungueros. Ese fue, entonces, un elemento central para la demanda de eliminación de ese tipo de precarismo; junto a ella se encontraba la voluntad productivista de un sector modernizante de los terratenientes; la retórica del desarrollismo que requería de trabajadores “libres”; y la necesidad de contener la acción popular creciente en la fecha. Finalmente, la ley de reforma agraria de 1964 consignó:

Se declara abolido el huasipungo y la yanapa. Se deberán abonar a estos trabajadores lo adeudado. Si el huasipunguero tiene 10 años o más recibe las parcelas en propiedad. Si el tiempo fuera mayor el patrono pagará la diferencia en efectivo. Si el tiempo fuera entre 5 y 10 años el huasipunguero deberá pagar la diferencia en un plazo no menor de 5 años, cada año, equivale a un décimo del valor del huasipungo. Si tiene menos de 5 años, puede ser liquidado en dinero, pero debe transferir la propiedad si el huasipunguero se compromete a pagarla en plazos. Si tiene menos de 100 has. el propietario puede pagar en dinero. Para el cómputo del tiempo se cuentan los ascendientes en línea recta que han prestado servicios como huasipungueros, salvo que hubiera constancia de pagos a éstos. Los trabajadores tendrán derecho permanente a usar aguas, servidumbre de tránsito y leña para sus necesidades personales. Durante 5 años tendrán derecho a pastos siempre que sigan siendo trabajadores de la hacienda. El patrono podrá reasentarlos con aprobación del IERAC. Se anulan todas las privaciones del huasipunguero antes del 1 de enero de 1963, salvo que fueran hechas ante Autoridades de Trabajo (Barsky 1984, 153).

Como podrá entenderse, los postulados iban en contra de los precaristas. Si bien se les entregaría la parcela, se admitía el reasentamiento (pudiendo ubicárseles en tierras deficitarias), y se les dejaba endeudados a los que tuvieran menos de diez años de antigüedad. A la vez, se les privaba en el corto plazo del uso de pastos que era decisivo para la reproducción de su economía y se anulaban solo las entregas desde 1963 y no las hechas ante autoridades de trabajo, que fueron la gran mayoría y que eran en tierras de menor tamaño y peor calidad (Barsky 1984, 153).

La entrega de los huasipungos hacia los 1960 ha sido analizada desde interesantes perspectivas que señalan la medida en que ello, lejos de crear oportunidades para los campesinos, los sumió en situaciones de progresiva dependencia amparadas en el trabajo “libre”. El régimen de huasipungo, si bien al extremo explotador y desconocedor de los derechos de los trabajadores, les recursos imprescindibles para la reproducción del campesinado y sus familias. La entrega en propiedad de tierras poco productivas e insuficientes para el sustento de la familia y, al mismo tiempo, la pérdida de las posibilidades

de uso de recursos comunes, provocó una acelerada pauperización de buena parte de los campesinos e indígenas de la sierra. Lo que destaco ahora es el hecho de que el proceso de entregas de huasipungos, dentro de la reforma agraria, expulsó hacia el trabajo “libre” a una masa rural significativa. La crítica a este proceso estuvo presente en los espacios intelectuales ecuatorianos. El siguiente fragmento muestra con claridad los dilemas del asunto:

El huasipunguero, podía ser vendido con la hacienda, alquilado o regalado con ella porque el patrono poseía derechos equivalentes al de propiedad. El prólogo a la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 dice con ingenuidad lacerante "desde hoy, los ecuatorianos son totalmente libres". El huasipungo desaparece y el inicio deja de ser esclavo o cosa vendible (...) puede salir de su terruño y venir a Quito (...) Puede viajar a la capital y encontrar allí trabajo o morirse en la desocupación (...) es libre de vender o no su fuerza; es libre de aceptar ese precio o rechazarlo. Lo que equivale a ser libre en la definición que de la libertad nos da la economía capitalista. Pero el círculo se ha vuelto a cerrar, (...) ha dejado de ser el desposeído feudal y se ha convertido, gracias al progreso de la legislación en el desposeído capitalista. Se les concedió su huasipungo, pero sin semillas, sin abonos, sin herramientas, sin mercado. Antes, cuando el hijo de huasipunguero crecía y trabajaba en la hacienda recibía, a su vez, otro huasipungo propio. En cambio, después de la ley que les dio la propiedad de su terruño, su parcela, la propia, la de él, la muy suya, ya no podía crecer ya "dividiendo entre los hijos; hijos, entrenamientos, a nosotros sólo tocarnos, pues pedacito que no alcanza para nada". Entonces los varones se ven obligados a abandonar el anejo natal y tienen que salir a los centros urbanos en busca de trabajo; porque el "pedacito" no basta ni siquiera para el sustento familiar. "Trabajar", cuando uno tiene una escolaridad media de 0.51 grados de primaria, como estos hombres, no puede significar más que la "atamba"; no puede significar más que admitir esas 200 libras por dos sures y cuarenta centavos... A S/. 1.20 el quintal. El único quintal que todavía es barato en el Ecuador.<sup>35</sup>

Lo dicho sugiere una lectura compleja —informada por los capítulos 1 y 2— de los cursos políticos que (in)habilitan condiciones de (in)dependencia imprescindible para la reproducción de la vida y de la política. El huasipungo garantizaba unos niveles mínimos de autonomía (de la cual carecían el resto de los trabajadores) que fue probablemente la razón por la cual los huasipungueros fueron los núcleos más beligerantes en la lucha contra los hacendados. La pérdida del huasipungo, su reasentamiento a tierras más precarias, la pérdida de la posibilidad de uso de recursos comunales, etc. empobreció a buena parte de ellos ahora que era “libres” de la hacienda.

Aunque la ley de reforma agraria de 1964 consignó su eliminación, los regímenes de trabajo precario pervivieron en el mediano plazo y eran extensivos en la costa. Con el decreto de abolición del trabajo precario en la agricultura, dictado en septiembre de 1970, se abrió un nuevo momento de cuestionamiento ampliado de los regímenes de trabajo. El decreto se firmó

---

<sup>35</sup> Morel, Eduardo. “El cargador: un mundo de miseria, explotación y desesperanza”. *El Mensajero*. 1972, 30.

pocos meses después de que Velasco se declarara dictador, y coincidió con la salida del Ministro de Agricultura Rubén Espinosa Román, también Presidente de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente. Antes, había salido del (IERAC) Izurieta Mora Bowen, hacendado serrano, en la fecha Presidente de la Cámara de Agricultura de la I Zona. El suceso, como señala Barsky, constituye un botón de muestra de los típicos procesos de alianza-ruptura-alianza del velasquismo con los sectores terratenientes. Pero no era solo cosa de lo “interno” de ese gobierno. Por todo el litoral se desplegaban conflictos entre los propietarios y los campesinos precaristas. El gobierno informó enérgicamente la medida y realizó una publicidad notable para alertar a los campesinos que dejaran de pagar todo tipo de renta en dinero, productos, trabajos o servicios. La ley levantó reacciones iracundas de los propietarios, que buscaron su suspensión o su modificación. El gobierno retrocedió en su inicial radicalidad sobre el tema, lo cual se evidenció, sobre todo, en el reglamento de la ley. Tal regulación contuvo varios artículos desfavorables para los campesinos que, por ejemplo, eran los encargados de demostrar que habían ocupado ininterrumpidamente las tierras, se permitía el reasentamiento (que podía ser hacia tierra de menor calidad); se eliminaba el alcance de la ley a los asalariados que tuvieran acceso a tierras, etc. Los reclamos de los campesinos no se hicieron esperar (Barsky 1984).

Hasta aquí he mencionado elementos que indican el estado de cosas entorno a los derechos sociales de educación y trabajo; pero me he enfocado, sobre todo, al ámbito de lo estatal y sus despliegues a razón de la integración de las poblaciones rurales. He dicho, en ese sentido, que las realizaciones de las políticas públicas concibieron principalmente a los derechos sociales como una acción correctora del Estado que asegurara habilitar a los sujetos rurales para su incorporación al programa desarrollista. Pero esos elementos no agotan el estado de cosas. El tema de los derechos sociales fue, igualmente, una demanda constante de las organizaciones de base popular y de las fuerzas de izquierda, aunque con otro sentido político.

En el III Congreso de la FEI y durante la concentración campesina en Quito auspiciada por la CTE en 1961, se solicitó, además de “la pronta y verdadera reforma agraria”, la atención a las siguientes demandas:<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> E-archivo ecuatoriano. Federación Ecuatoriana de Indios. “III Congreso de la Federación ecuatoriana de indios. Gran concentración campesina de la Sierra para exigir la reforma agraria radical y democrática.” 1961. Disponible en: [http://www.yachana.org/earchivo/fei/manana7dic1961\\_2.jpg](http://www.yachana.org/earchivo/fei/manana7dic1961_2.jpg) Acceso: 04.03.2017.

1. alza de salarios diarios a \$5 para los huasipungueros, y \$10 para los trabajadores “suelos”
2. eliminación de las cargas feudales que padecen los indios así como abolición de sus deudas con los terratenientes que los mantienen esclavizados de generación en generación
3. propiedad de inmediata y gratuita del huasipungo para los huasipungueros
4. eliminación de impuestos a las comunidades campesinas y entrega de las tierras que les han sido arrebatadas
5. nacionalización de las aguas que sirven para el riego de los campesinos
6. dotación de escuelas en el campo; y,
7. VOTO UNIVERSAL<sup>37</sup>

Como vemos, la agenda programática del Congreso consideraba un abanico amplio de demandas que remitían en lo específico, al marco de los derechos sociales; especialmente aquellos referidos para el mundo del trabajo y de la educación. Así, tales ámbitos se traducían como demandas políticas elaboradas colectivamente. En esa misma concentración —en la que participaron un millar de indígenas principalmente de las provincias de Chimborazo, Cañar, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura y Pichincha— se coreaba en castellano y en quichua los reclamos principales, al tiempo que se izaron carteles con lemas pidiendo: “pan, justicia, educación y tierras”. Igualmente, demandas de educación, atención médica y derechos laborales hicieron parte del comunicado de Miguel Lechón, presidente de la FEI de Cayambe, en su intervención posterior a la del presidente Arosemena. El diario *El Comercio* reseñó el 17 de diciembre la concentración; se enfocó en una reflexión sobre los prejuicios sociales contra los indígenas y recalcó que ellos eran “sujeto de derechos y no solo de obligaciones, capaz de progresar como cualquier otro hombre, a fin de que constituya una fuerza creadora y positiva” de cara al desarrollo y la prosperidad de la nación. Según Becker y Tuttillo (2009) aun cuando esos discursos revelaban argumentos asimilacionistas que enfatizaban en la necesidad de educación que mejorara las capacidades y conciencia de los indígenas, las reacciones suponían una significativa ruptura por parte de las élites en relación a su manifiesto racismo habitual.

Las agendas de derechos sociales prosiguieron a lo largo del periodo. En la plataforma de lucha de la FEI, reseñada en la publicación comunista *El Pueblo*, se pedía el mejoramiento de

---

<sup>37</sup> En la fuente aparece con mayúsculas el VOTO UNIVERSAL. De esto me ocupó en el capítulo 5.

las condiciones de vida en el campo (haciendas, recintos, caseríos, aldeas, cabeceras, parroquiales, etc.), lo cual debía concretarse a través de:

- a. El desarrollo de planes de urbanización y ampliación de las zonas de vivienda y de las poblaciones rurales;
- b. Campañas masivas de alfabetización y establecimiento de escuela de seis grados en lengua autóctona
- c. Asistencia gratuita en el campo. Obras de salubridad, Caminos vecinales;
- d. Establecimiento de institutos para la enseñanza agropecuaria;
- e. Rescate y defensa de las tierras comunales;
- f. Luz eléctrica para todas las poblaciones. Agua potable suficiente. Plan de expropiación de tierras en beneficio de las aldeas, caseríos. Se demandaba, además, el alza de salarios para los trabajadores agrícolas. Respeto y ampliación de los derechos sindicales. Seguro social para los asalariados agrícolas y otras capas de trabajadores del campo. Aplicación del Código del Trabajo.<sup>38</sup>

Igualmente, en el documento presentado en la Conferencia Internacional de los Pueblos Indígenas en 1975, los delegados ecuatorianos se pronunciaron contra la carencia de atención médica, de educación y de derechos laborales: “se nos pagan salarios inferiores a los fijados en la ley, se nos emplean los trabajos menos calificados”. En esa ocasión la FEI planteó la necesidad de hacer escuchar su voz y demandó la unidad de las poblaciones indígenas en la lucha por sus derechos, por su idioma, por su cultura, economía y justicia sociales y toda clase de otros derechos políticos y sociales.<sup>39</sup>

En esa misma línea es posible localizar sucesivas demandas en las figuras de sindicatos, individuos y organizaciones de base campesinas e indígenas que incluyeron un espectro amplio de derechos codificables como derechos sociales. Son innumerables los casos en ese sentido, aquí señalaré solo un ejemplo.<sup>40</sup> En 1962, Rafael Barba Larrea, dueño de las

---

<sup>38</sup> Federación Ecuatoriana de Indios. “La Federación Ecuatoriana de Indios F.E.I. Frente a la Reforma Agraria y los cambios de estructura: Plataforma de Lucha.” *El Pueblo*. 29.07.1972.

<sup>39</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Extracto del documento presentado en la Conferencia internacional de los pueblos indígenas, realizada en Port Alberti B.C, Canadá.” 1975. Caja, Pastoral Indígena.

<sup>40</sup> Casos similares aparecen en los oficios dirigidos al MPS. Por ejemplo, en 1963 los trabajadores de la hacienda Galte enviaron, previo a la huelga, un pliego de peticiones que incluye: pago de salarios adeudados; cumplimiento de la obligación de hacer funcionar una escuela para la educación de los niños hijos de los peones de la hacienda, costeano pago del profesor, de acuerdo con los reglamentos de la enseñanza fiscal, que reabra la escuela que existía anteriormente; respeto a los huasipungos; el patrono se compromete a realizar las cuentas;



haciendas Coñaquí y El Puente, situadas en la parroquia de Urcuquí, en la provincia serrana de Ibarra envió un artículo al director del diario *La Verdad*. Para el caso, los trabajadores de las haciendas se encontraban haciendo una huelga que había sido reseñada en el diario, donde se acusaba al dueño de explotar a los indios y mantenerlos en estado de analfabetismo.<sup>41</sup> A propósito del hecho, Barba Larrea ripostó del siguiente modo:

No es el caso que, por hoy pueda referirme a todos los pormenores que el cronista los menta, pero lo haré en lo relativo a los atropellos, explotación inmisericorde y analfabetismo en que el patrono nos mantiene, y maltratos del administrador. Toda esta fraseología ya es demasiado conocido y proveniente de los agitadores profesionales que las usan para explicar los conflictos laborales en todas partes y en todas las oportunidades. Sin embargo, quiero declarar enfáticamente, que no conozco de ningún atropello ni de ningún maltrato, si se supone los ha habido, rogaría los interesados hacer la denuncia precisa y formal ante las autoridades que deben conocer de estos casos. La ley está prevista de todos los elementos y recursos para su investigación y para su juzgamiento, y de lo que resultare la prensa libre ya está en capacidad ética para darlo publicidad. Antes de terminar este proceso lógico y legal, las noticias periodísticas deberían guardar cierta circunspección, como el noble y laudable objetivo de no avivar las pasiones políticas y sectarias en esta hora en que el país necesita serenidad y calma para resolver a fondo sus problemas económicos y sociales (...). Refiriéndonos primeramente lo de la explotación inmisericorde y analfabetismo en el patrono nos mantiene, diremos que es muestra palpable de las expresiones insustanciales, candentes y mentirosas que suelen lanzar ciertos dirigentes laborales, sean de derecha o de izquierda, para impresionar al público lector. Estas haciendas, desde años atrás, han estado pagando a sus trabajadores los jornales de acuerdo con las disposiciones legales. ¿Se puede llamar a esta explotación inmisericorde? ¿Se puede decir, específicamente, que estas haciendas se hallan en inferioridad en materia de jornales, con respecto a las demás haciendas vecinas? ¿Se ha tomado en cuenta las peculiaridades de esta zona agrícola, en la cual, aparte del jornal en dinero, los trabajadores gozan de otras garantías que pueden ser traducibles y valorables en dinero, como número excesivo de animales en el pastoreo, raciones de cereales para la alimentación, etc., etc.? En cuanto a lo del analfabetismo, declaro que la gran mayoría de trabajadores de Coñaquí y El Puente saben leer y escribir. Y, en la hacienda Coñaquí funciona desde hace muchos años atrás una escuela dependiente del Ministerio de Educación, sólo en cuanto a la designación de los profesores. Me pregunto: ¿existen en las haciendas vecinas, de años atrás como en Coñaquí, escuelas para la educación de los hijos de los trabajadores? (...) Por lo que conozco, y sólo como materia informativa para los lectores, me permito indicar que importantes haciendas de la vecindad no han tenido ni tienen escuela.<sup>42</sup>

No fue posible encontrar fuentes que verificaran el estado de cosas de las haciendas Coñaquí y El Puente, ni el curso de la huelga, pero para los fines de este análisis eso no es lo más relevante. Lo que es más trascendental es la agenda planteada por la réplica de Barba Larrea.

---

que se asegure el huasipungo a las viudas, etc. (Archivo Intermedio de la Función Pública. “Tribunal de conciliación y arbitraje. Inspección provincial del trabajo en Chimborazo.” 1963. Oficios recibidos Provincias de la Sierra. Registro 43).

<sup>41</sup> Según Baraona (1965), y tal como pude comprobar en las fuentes usadas en esta investigación, en esos escenarios la huelga asumía carácter de verdadera insurrección.

<sup>42</sup> Archivo Intermedio de la Administración Pública. Barba Larrea, Rafael. “A la ciudadanía.” 1962. Oficios Recibidos enero – julio. Registro 1418. Publicado en Diario *La Verdad*.

Evidentemente, las razones de la huelga tenían que ver, sobre todo, con los ámbitos del trabajo y educación: explotación de los trabajadores y ausencia de escuelas. Esos eran, entonces, ámbitos de lucha contenciosa que se expresaban a través de diferentes espacios y mecanismos: la huelga, la prensa, la réplica. Además, vale anotar que los argumentos de Larrea atraviesan diferentes planos de vínculos sociales: aclama a la Ley y, también, a los vínculos consuetudinarios; al parecer, los trabajadores tienen más derechos que los que les corresponden. Él es, entonces, un “buen patrón”. Los modos en los que se vincula la legalidad con los acuerdos extralegales, serán objeto de mención y análisis en el acápite destinado a profundizar en el ámbito del trabajo. Ahora, basta anotar que las disputas por el reconocimiento de derechos trascurrían en ambos planos.

El lugar de los derechos sociales en la agenda popular se revela, también, en las declaraciones de las personas de las comunidades Tiaso, del grupo número dos de la calle Velasco, de la comunidad de Santa Cruz, del grupo de la calle 5 junio, del grupo de Yaruquíes, de la comunidad de Tahuallag, del grupo de la calle Velasco número uno, del grupo de la calle Espejo, del grupo de San Antonio, de la comunidad La Dolorosa, del grupo “En Maroña”, todos de la provincia de Chimborazo. Ellos habían enviado sus respuestas a una pregunta realizada en el programa de radio Hoy y Mañana en febrero de 1977: ¿cuáles son los bienes indispensables que necesitamos todos para vivir humanamente? En esa ocasión, se dijo:

vivir racionalmente, respetados, libres. Sumar nuestros pensamientos para ver en qué forma podemos vivir. Tener trabajo propio para ser libres. Dar la mano unos a otros. Tener casita, terreno, animalitos, vestido, alimentos. Tener escuela para aprender a leer y escribir. Gozar de salud. Tener una casita comunal”.<sup>43</sup>

Las condiciones básicas de reproducción de la vida incluidas en las respuestas anteriores alcanzaban desde el derecho al trabajo, educación y asistencia, hasta los espacios de sociabilidad en la casa comunal. Ellos estuvieron definitivamente presentes en los discursos, las agendas y las prácticas de las clases populares. Pero quiero llamar la atención en dos aspectos específicos: la reiteración de la libertad como un “bien indispensable” y su relación con “tener trabajo propio”. ¿Qué pueden indicar esos elementos? En el orden del discurso que elaboraron las clases populares —y que quien lea podrá completar en el resto del informe— la libertad no refería, como enuncia el liberalismo, a ausencia de interferencia; antes bien, la

---

<sup>43</sup> Fondo documental diocesano de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Programa radial Hoy y mañana, 1977-1978.” 1995.

libertad apela ahí a ausencia de dominación, por eso se enuncia como consecuencia de “tener trabajo propio”. El concepto de trabajo que se maneja ahí se encuentra del todo politizado: “trabajo propio” remite a autonomía, la cual era ofrecida por derechos, por independencia material, por organización colectiva. Desde ahí es más pertinente leer la agenda de derechos. Lo que pedían los sujetos rurales convocados por el programa radial no era protección, era organización, autonomía, trabajo, libertad.

Como he dicho antes, dos de los espacios de mayor acción y conflictividad: derechos laborales y derechos a la educación. Su análisis permitirá discernir, en las páginas siguientes, el signo de las disputas que se estaba librando específicamente en ellos. Como veremos, la lucha contenciosa caracterizó ambos tipos de derechos en el marco de las reformas agrarias y no es posible analizarlos sin ella.

### 3.2.1. Educación: “de la otra escuela, del patrón, no salió ningún ciudadano”

Ya mencioné en este capítulo la relevancia y el sentido de la educación dentro del programa desarrollista. En las descripciones técnicas sobre las comunidades indígenas y campesinas se incluyó un presumible rechazo de aquellas a la escolarización.<sup>44</sup> Entre los muchos ejemplos que es posible reseñar, está un texto de publicado en 1973 en la revista *El Mensajero* donde se enuncia que para los indígenas “no vale poner en la escuela a los longos (niños), porque aprenden a ser pillos y golosos”, que “para las mujeres no es necesario la escuela. Se deben casar pronto”, y que “en vez de ir a la escuela, los niños tienen que ir a traer el agua de la quebrada a dos horas de cuesta”. Sin embargo, en el mismo texto se anotó que los profesores solo trabajaban tres o cuatro día a la semana, que a los indios les interesaba aprender castellano para que pudieran ir a la costa y para evitarse pagar un sucre que es lo que vale una firma prestada (en oficinas, juzgados, etc.).<sup>45</sup> Como vemos, ahí se mezcla un argumento racializado sobre el desinterés indígena hacia la escolarización y un argumento del mal manejo de la política pública; pero ellos no se ponen en relación para argumentar a profundidad el hecho: las altas tasas de analfabetismo. Las distancias entre ambos argumentos permitirán señalar, en las páginas siguientes, los modos en que la educación participaba de la lucha política. Veamos.

---

<sup>44</sup> Para una referencia a los argumentos sobre el desinterés indígena por la educación, especialmente en el caso de las mujeres, ver: Prieto (2015).

<sup>45</sup> Peña Novoa, Jaime. “El indio ecuatoriano: colonialismo en Riobamba.” *El Mensajero*. 1973. No. septiembre-octubre, 18.

Respecto a la educación hubo, al menos, dos posiciones encontradas: la de las políticas del Estado ya descritas y sobre las que profundizaré enseguida, y la acción y filosofía llevada a cabo por las mismas clases populares y por sus alianzas fundamentales desarrolladas con el sector de la iglesia motivado por el II Concilio del Vaticano y por la filosofía y la práctica de la Teología de la Liberación. Conjuntamente, otros actores tuvieron una intervención fundamental en este sentido; entre ellos el más relevante es la Misión Andina, que concibió la educación como una de las líneas importantes de su agenda.<sup>46</sup>

Como dije, los gobiernos entendieron la educación (especialmente las políticas de alfabetización), sobre todo, como vía para tecnificar a las poblaciones rurales como parte del camino de desarrollo del país. Entre los términos que ampararon la necesidad de alfabetizar y educar técnicamente a las “masas postradas” se encontró el siguiente:

la planificación económica de un país necesita contar con una población vigorosa, sana y bien alimentada, con una fuerza humana activa que haya logrado los mejores niveles de cultura, superando analfabetismo. (...) La educación, como uno de los factores fundamentales para despertar en el hombre dicha capacidad y su influencia sobre el desarrollo, se advierten dos direcciones principales: Contribuye a romper las barreras tradicionales de carácter cultural y social que está en el origen de la desintegración propia de las economías del subdesarrollo. (...) influyen sobre la productividad del esfuerzo humano en todas sus aplicaciones (...) De allí la íntima relación existente entre la educación y las metas u objetivos de desarrollo del país desea alcanzar en el futuro.<sup>47</sup>

Así, la meta sería el logro de una sinergia positiva entre la educación a las masas rurales y el desarrollo, lo cual permitiría que, más allá de los obstáculos intrínsecos a la vida indígena,<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> La Misión Andina se ocupó de construir escuelas en las zonas rurales donde tenía sus bases de actuación y se preocupó, dentro de los programas de desarrollo de la comunidad, por el ingente problema del analfabetismo. Al mismo tiempo, colaboró con los programas liderados por Leonidas Proaño.

<sup>47</sup> Rubio Orbe, Gonzalo. “Educación e integración de grupos indígenas.” *Anales de la Universidad central del Ecuador* XCIII. 1964. No. 348, 8–54.

<sup>48</sup> Entre los rasgos de la vida indígena que se consideraban “defectuosos” estaban: “1) La casi totalidad de los grupos indígenas mantienen formas de economía de autosubsistencia, sin llegar a participar activamente y en grado significativo en la economía monetaria; peculiaridad que frena los procesos de oferta y demanda la producción y el comercio; 2) En mayor o menor grado mantienen formas de vida, costumbres y reacciones mentales primitivas, estas características no permiten captar los procesos modernos de la vida y constituyen serios obstáculos para la evolución y el progreso; 3) las técnicas, medios de trabajo y la producción son primitivos y retrasados; esto hace que las fuerzas no guardan relación con el rendimiento y que el aporte económico sea inferior al que podrían rendir en otras condiciones; 4) viven agobiados por prejuicios, supersticiones, fuerzas to térmicas y de tabúes. Éstas características limitan la acción mental y la razón; hacen que imperen la brujería y la magia, antes que la verdad y la ciencia; 5) en las estructuras y las características del campo social conservan formas pre coloniales, mezcladas con los aportes de las primeras etapas de la colonia. La mayoría de estas poblaciones monolingües definió con lengua o dialectos primitivos; 6) Los altos índices de analfabetismo de varios países están determinados básicamente por los aportes negativos de la población indígena. La escolaridad es reducida y el grado de ella corresponde a bajos niveles, porque en algunos países, por

ellas devinieran “fuerzas efectivas y vigorosas para el progreso y la producción” y salieran de su “acaracolamiento sociológico”.<sup>49</sup> La racialización del argumento sobre la incapacidad de esos grupos sociales llegó a extremos insospechados. En el propio anuario de la Universidad Central se comentaba:

Ciertos sectores de nuestra población, defendiendo sus intereses en la estructura económico-social actual o ignorando principios científicos que ya no se discute, afirmaron que la población indígena, o parte de ella, “es reacia al progreso”, “a la nueva civilización”, se proclama, inclusive, que sólo constituye un peso, una carga, de la que será posible liberarse sólo con la desaparición de otros grupos.<sup>50</sup>

Con todo, la labor educativa con los adultos indígenas rurales se consideraba indispensable para subvertir su retraso y postración, romper los moldes arcaicos de su psicología social, ofrecer fuerzas de progreso, y lograr, finalmente, su participación en la economía. Pero esos empeños no tuvieron éxito como política nacional. En 1972 la prensa recababa en la situación paupérrima del campo educativo:

Imaginemos al señor ministro en su despacho, con las manos en la cabeza, tratando de armar un colosal rompecabezas: en una esquina está un trozo deforme; el analfabetismo que afecta a un 30% de la población; en otra, una figura gigantesca, el 80% de promedio de deserción escolar; varias piezas irregulares correspondientes al creciente descontento sobre los métodos pedagógicos en uso; debajo de su mesa una figura redonda, la de la formación humanística en un país necesitado de profesionales medios y técnicos; a sus pies se amontonan pedazos irreconciliables de problemas universitarios. Es de noche y para poner orden en tan confuso desorden no tiene ni siquiera luz eléctrica: se alumbraba con unas velas de sebo que simbolizan la falta de recursos económicos adecuados para una población en aumento continuo.<sup>51</sup>

Según la fuente, parecería que la educación se encontraba en una encrucijada difícil de resolver. Mientras, los sectores marginalizados, potenciales productores y consumidores, engrosaban las cifras de analfabetismo, de las más altas de América latina. El hecho prosiguió hasta el propio año 1979, cuando la educación volvía a enunciarse como una apuesta del nuevo gobierno: “No habrá cambios si no cambian los hombres. No habrá novedades —

---

razones económicas, las escuelas rurales a las que concurren la mayoría de la población indígena disponen de factores y medio menos favorable que los urbanos; 7) la vida de los grupos indígenas es monótona, carece de distracción y oportunidades para el empleo sano y edificante del tiempo libre (Rubio Orbe, Gonzalo. 1964. “Educación e integración de grupos indígenas.” *Anales de la Universidad central del Ecuador* XCIII (No. 348): 8–54. 1964).

<sup>49</sup> Rubio Orbe, Gonzalo. “Educación e integración de grupos indígenas.” *Anales de la Universidad central del Ecuador* XCIII. 1964. No. 348, 8–54.

<sup>50</sup> Rubio Orbe, Gonzalo. “Educación e integración de grupos indígenas.” *Anales de la Universidad central del Ecuador* XCIII. 1964. No. 348, 8–54.

<sup>51</sup> “Diez meses de gobierno Nacionalista Revolucionario.” *El Mensajero*. 1972. No. diciembre, 16.

seguiremos en el mismo— si no hay hombres nuevos. No habrá hombres nuevos si no hay una educación nueva”.<sup>52</sup>

Las consecuencias del analfabetismo —indexado, como he dicho, a la racialización de la sociedad ecuatoriana— recorrían la cotidianidad de las instituciones públicas. El Ministro de Gobierno, coronel Richelicu Levoyer, en una circular publicada en *El Comercio* el 20 de abril de 1976 pidió a los gobernadores, un día después del Día del Indio, otorgar mejor trato a los indígenas y a las clases desposeídas, *ya que todos los ecuatorianos son iguales*:

En vista de que en las oficinas públicas se realiza de hecho una discriminación en la atención y el trato que se da a los indígenas que se acercan a realizar gestiones, este ministerio dispone que, a partir de hoy, todo ecuatoriano que necesita de los servicios públicos, deberá ser atendidos en discrimen de ninguna clase. Por lo tanto, los indígenas, así como los miembros de las clases desposeídas, debe merecer la más solícita atención, pues *todos los ecuatorianos son iguales y merecen tratamiento similar*. Comuníquese usted, señor gobernador, esta decisión ministerial a todas las oficinas a su cargo y mantengan informado de su cabal cumplimiento.

Los analfabetos no eran formalmente ciudadanos, pero “todos los ecuatorianos son iguales”. Parte del ideal igualitario contenido en esos términos comenzaría a concretarse diez meses más tarde, cuando los ciudadanos del Ecuador pasaron a ser *todos los ecuatorianos* y no solo los alfabetos. En ese momento, con el enunciado del ideal igualitario de la ciudadanía se desafiaba el orden racializado de la sociedad ecuatoriana que consignaba, también, un grupo de campesinos que participan de un curso de leyes en ese mismo año (septiembre de 1977), en el hogar de Santa Cruz (Riobamba). En esa ocasión, y frente a la pregunta de “¿qué problemas tenemos los campesinos”, varios de los presentes dijeron: “el analfabetismo: *en las ciudades te tratan mal*”.<sup>53</sup> De ese modo, ellos asociaban la falta de escolarización con las exclusiones de las cuales eran objeto y sobre las que el Ministro de Gobierno había llamado la atención. Empero, los campesinos completaron el argumento: la educación —se dijo— es a favor de los ricos. “Ellos dicen: tenemos que prepararnos y por eso tienen escuelas, colegios, universidades. Y los pobres: campesinos, obreros, siguen viviendo desorganizados, explotados”.<sup>54</sup> No tener escuelas se consideraba, en su argumento, una de las condiciones de posibilidad de la explotación. Por eso

---

<sup>52</sup> Corrales, Manuel. “La educación: una apuesta al nuevo gobierno.” *El Mensajero*. 1979. No. julio-agosto, 35.

<sup>53</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>54</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

nosotros tenemos que seguir peleando por la reforma agraria, el alza de salarios, por la educación de los campesinos, porque baje el costo de las cosas, por el respeto a nuestras costumbres, el idioma, la organización / Tenemos que organizarnos, reunirnos, hacer fuerza para: reclamar nuestras necesidades: escuelas, carreteras, agua potable, etc.; hacer comprender los problemas de los campesinos; esto para que respeten los derechos del campesino como persona. Con esto buscamos la liberación.<sup>55</sup>

La agenda a través de la cual se reclamaban sus “necesidades”, que se traducían en “derechos”, visibiliza otra vez un campo amplio de demandas de inclusión en la comunidad nacional. ¿Estaban pidiendo los campesinos un estatus igualitario de derechos? ¿Cómo los derechos sociales se tradujeron en lucha política?

La apelación a la educación como derecho es recurrente en los oficios dirigidos al MPST. Entre muchos otros ejemplos, sobre ese particular llamaron la atención, en 1963, diecisiete huasipungueros de la hacienda “Shobol Alto”, en Chimborazo, en oficio dirigido a ese ministerio. Los huasipungueros llevaban 47 años trabajando en la hacienda y estaban siendo presionados por el “patrón” para trasladarlos a un lugar “frío”, “sin agua”, en fin, a “un destierro”. El reclamo, en principio de tierras, se complementaba con lo siguiente: “El número de nuestros hijos, que pasan de 30, que no reciben educación por encontrarnos distante 5 km de la parroquia de San Juan, violando de esta manera el inciso 5 del artículo 40 del código de trabajo en vigencia”.<sup>56</sup> Además, acusaban al “patrón” de maltrato e impago de salarios. En la demanda de los huasipungueros, como vemos, se apela a la legalidad que otorga derechos y que no es reconocida por el dueño de la hacienda. Esa legalidad, entonces, es ámbito de legitimidad. Pero hay otro elemento de interés: menos uno, el resto de los huasipungueros firmantes era analfabeto, como se observa en la imagen a continuación. ¿puede el hecho de que dieciséis huasipungueros analfabetos reclamen educación para sus hijos sostener el rechazo generalizado que —según las descripciones de las comunidades— tenían los indígenas por la educación?

---

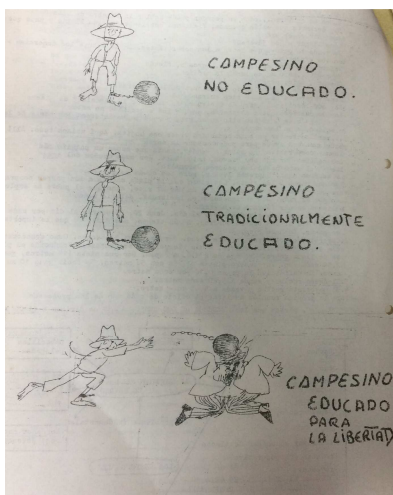
<sup>55</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>56</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Guzmán, Joaquín et al. “Carta dirigida al Ministro de Previsión Social y del Trabajo.” 1963. Oficios recibidos. Provincia de la Sierra. Registro 43.





desposeídos: psicológicas, económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas.<sup>59</sup> En ese marco, la educación no debía confundirse con la instrucción —objetivo fundamental del modelo educativo de los programas de gobierno— sino encaminarse a “la liberación del hombre” y “la concientización”.



*Ilustración 5: Campesinos, educación tradicional y educación para la libertad<sup>60</sup>*

La idea de la concientización recorría diferentes geografías latinoamericanas de la mano de la Teología de la Liberación. Paulo Freire, el pedagogo brasileño, la acuñó como parte de su llamamiento a la organización y la lucha transformadora de la realidad. La educación liberadora suponía un conocimiento profundo de la realidad; por ello, las propias comunidades y organizaciones populares levantaron sucesivamente sus problemas. De ese modo, convergieron con los técnicos y expertos que los gobiernos desarrollistas desplegaron en los campos ecuatorianos; el resultado esperado, sin embargo, era diferente. Esas descripciones se realizaron allí a través de un análisis crítico colectivo que listaba con mucha precisión los males que las aquejaban. Entre ellos, la desigualdad en el acceso a la tierra y el analfabetismo. Además, la educación liberadora de Freire y de Proaño estimulaba la acción consciente frente al mundo. Como era de esperar, la implementación de los programas educativos basados en esa lógica política causó resquemores de diferente naturaleza, y

<sup>59</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Encuesta realizada a Leonidas E. Proaño, Obispo de Riobamba por Napoleón Cabezas Montalvo (Capitán de Navío), en Instituto de Altos Estudios Nacionales.” 1974b. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>60</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación para campesinos.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

también provocó una reflexión de fondo dentro de la propia iglesia y sus comunidades de base, que comenzaron a preguntarse si la iglesia debía “meterse en la política”.<sup>61</sup>

La pregunta hizo parte de reflexiones y, también, de cuestionamientos a la línea seguida por Proaño. A propósito de la cuestión, el obispo dijo: “O bien optamos por una política que transforme el mundo de acuerdo con el Evangelio o bien nos callamos y nos cruzamos de brazos y así nos constituimos en colaboradores del mantenimiento de este sistema de injusticia”.<sup>62</sup> Quedaba claro. Era radicalmente diferente a la iglesia conservadora. Según el propio Proaño, existían “dos mentalidades distintas” que miraban de forma divergente a las clases populares rurales:

una ha sido la visión del hombre, por parte de los ricos y de muchos sacerdotes; otra la del obispo, la mía, concretamente. Para los primeros, el hombre, particularmente el pobre, el indio, ha sido una cosa, un objeto explotable, un animal de carga. Para mí, ha sido un ser digno de compasión, con iguales posibilidades y derechos que todos los demás (...) Para los primeros, el sacerdote ha sido el aliado del dueño de hacienda, del teniente político, del organizador de fiestas religiosas, del vendedor de bebidas alcohólicas, para la explotación y degradación del indígena; para mí, esta figura del sacerdote ha sido algo repugnante y vergonzoso. (...) Para mí, el obispo es el servidor del pueblo pobre, el impulsor de la auténtica promoción del hombre, el primer evangelizador de la Diócesis, el aglutinador de los creyentes alrededor de Cristo, el principal constructor de la Iglesia viva. Para ellos, la Iglesia es una institución definitivamente lograda, inmóvil, tradicional, aliada de todos los tradicionalismos, defensora del “orden constituido”; para mí, un misterio, la comunidad de fe, de amor y de esperanza, un pueblo peregrinante, siempre en cambio, siempre en búsqueda de la respuesta que debe dar al mundo.<sup>63</sup>

Según Proaño, esas dos “mentalidades” fueron el origen de sus conflictos con otros sacerdotes, con “los privilegiados de la fortuna, con los explotadores, con las autoridades civiles”. Realmente, la oposición de no pocos líderes religiosos conservadores, de los gobiernos de turno —especialmente los gobiernos militares de la década de los 1970— y de

---

<sup>61</sup> Otra de las cuestiones sobre las cuales se interpeló a Proaño era la de la lucha armada, a propósito de la acción de sacerdotes revolucionarios en Nicaragua y otras geografías. En relación con ello, alegaba: “pienso que en el caso de los sacerdotes que colaboran con el gobierno sandinista de Nicaragua, habría que hacer todo lo posible, yo lo he hecho, para que se comprenda que se trata de casos excepcionales y por lo mismo, ellos no solamente que podrían, sino que deberían continuar trabajando, porque ello constituye un elemento de garantía para su misma fe cristiana” (Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “La organización del pueblo”. 1984. Transcripción y edición de grabación realizada en El Hogar de Santa Cruz Riobamba en Marzo o Abril de 1984. El texto escrito fue recuperado de las carpetas del Instituto de Pastoral. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>62</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “La organización del pueblo”. 1984. Transcripción y edición de grabación realizada en El Hogar de Santa Cruz Riobamba en Marzo o Abril de 1984. El texto escrito fue recuperado de las carpetas del Instituto de Pastoral. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>63</sup> Archivo de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Orientaciones pastorales y coordinación.” 1975. Caja, Pastoral Indígena, VI.

las clases poseedoras, se hizo presente a lo largo del periodo. Uno de los caminos más usados para enfrentar a Proaño fue “la calumnia”:

Se me ha acusado de comunista.<sup>64</sup> Se me ha acusado de ser ladrón de los dineros de la Diócesis. Se ha dicho que me he construido casas de lujo en otras ciudades del país y hasta en Suiza. Se ha dicho que he gastado grandes sumas de dinero en viajes, dineros tomados de la caja de la Diócesis. Se ha dicho que la casa llamada “El hogar de la Iglesia de Riobamba” era un cabaret eclesiástico. Se ha dicho que las reuniones que se realizan en esta casa tienen por objeto preparar las guerrillas urbanas y que yo mismo me dedicaba a enseñar la fabricación de bombas.<sup>65</sup>

A lo largo del periodo, Proaño ofrece sucesivas explicaciones a los cuestionamientos que se le realizan y que son enviados insistentemente al gobierno y hasta la Santa Sede. Efectivamente, la acción de Proaño proveía y acompañaba, a través de la educación, a la comunidad en relación con sus problemas y en la promoción de sus miradas a la política nacional, y la necesidad de acción colectiva transformadora. Permítase un ejemplo: en un seminario organizado por el obispo en 1975, se concluyó que “el egoísmo se encontraba en la sociedad de consumo capitalista y radicaba en la explotación de la fuerza obrera”.<sup>66</sup> Para argumentar la idea, se puso el siguiente ejemplo:

Lo que gana un campesino en la provincia del Chimborazo:  
Sueldo mínimo diario según la ley: S/. 25,00  
Sueldo promedio pagado S/. 10,00  
Robo por día de parte del patrón S/. 15,00  
Robo por año con 100 Jornaleros:  $15 \times 100 \times 300(\text{días}) = \text{S}/. 450.000,00$ .<sup>67</sup>

La fuente apoya el planteo de que la acción seguida por Proaño constituyó un programa de acompañamiento a la formación y acción políticas de base. El análisis político estaba presente en la gran mayoría de las fuentes consultadas. En algunas de ellas se analizó, incluso, cuáles eran las causas de la falta de participación política del pueblo,<sup>68</sup> y, en ese marco, se cuestionó

---

<sup>64</sup> “¡Cada vez más “comunista”! Era lógico. El indígena que es tratado como hombre en la hospedería, que es atendido como hombre en el dispensario, que puede cuidar de sí mismo como hombre, corre el grave peligro de descubrir que es un hombre y que, como tal, se le deben consideraciones de hombre y que posee derechos humanos, incompatibles con la vil explotación feudal de que es objeto.” (“Leonidas Proaño: Obispo de los indios.” *Nueva*. 1974. No. 13, 20–25).

<sup>65</sup> Archivo de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Orientaciones pastorales y coordinación.” 1975. Caja, Pastoral Indígena, VI.

<sup>66</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Seminario sobre concientización. Relatoría del seminario.” 1975. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>67</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Seminario sobre concientización. Relatoría del seminario.” 1975. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>68</sup> “Existe una falta de orientación de lo que es la política, es decir, falta de educación e instrucción política en general, lo que da como resultado la indiferencia, hacia todo lo que pueda ser política. / La desilusión como causa de la no participación / Producto de la demagogia, engaño, corrupción, fracaso de los líderes, etc. / Otras

el papel que había tenido la iglesia en la reproducción de las situaciones de dominación para con las poblaciones indígenas.

Asimismo, en el curso de esas dos décadas, se evidenció un cuestionamiento constante, liderado por la figura de Proaño, sobre el grado y el tipo de contribución que podría hacer la iglesia de la Teología de la Liberación. El examen de los documentos deja ver un variopinto pero coherente grupo de acciones: desde “la formación de una comunidad de amor” y “la predicación del evangelio”, hasta “la denuncia de injusticias” y “la participación en juicios de trabajo”. El espectro apuntaba a un campo amplio de diagnósticos y acciones sobre la situación de las comunidades indígena rurales.

En lo específico de los derechos a la educación, los espacios formativos de las organizaciones campesinas e indígenas cuestionaron sistemáticamente qué clase de preparación tenían las personas en las escuelas, colegios y universidades: “¿Salen gente preparada para reforzar el sistema capitalista? ¿Salen hombres y mujeres a los cuales no les importa aplastar a los demás para realizar sus propias metas?”.<sup>69</sup> Ese curso promovió, además, la evaluación del ámbito educativo ecuatoriano. Por ejemplo, en uno de los programas de radio *Hoy y Mañana* conducido por Proaño en mayo de 1977, se invitó a hablar sobre los aspectos positivos y negativos de la educación “en nuestra patria”. En esa ocasión, las personas de la comunidad de La Dolorosa de Riobamba, el grupo en Marcha, el grupo de la calle espejo 21-51, el grupo del barrio del policlínico, el grupo de la calle Velasco 20-45 y la comunidad de San Francisco, realizaron observaciones sobre el carácter de la legislación existente, sobre la necesidad de la alfabetización de adultos, sobre la ausencia de maestros bilingües, sobre la pauperización económica que obligaba a trabajar a los niños, etc. Esos análisis permitieron develar y analizar las razones de las desventajas de las comunidades rurales respecto a la educación.<sup>70</sup> Las razones identificadas no son muy distantes que las esgrimidas, al final de la década, por el Ministro de Educación y Cultura en su informe de labores:

---

causas: La opresión del Estado, la tradición de seguir caudillos en vez de participar activamente, en la vida política. Durante el diálogo en plenaria surgió una causa principal de la no participación, política: la tercera parte del pueblo ecuatoriano es analfabeto, y no tiene según la ley, derecho a participar en las elecciones” (Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Seminario sobre concientización. Relatoría del seminario.” 1975. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>69</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Seminario sobre concientización. Relatoría del seminario.” 1975. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>70</sup> Fondo documental diocesano de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Programa radial Hoy y mañana, 1977-1978”. 1995.

El analfabetismo en el Ecuador ha sido uno de los problemas más graves que acusa el país y que incide en el bajo nivel de desarrollo socioeconómico del mismo. Su origen trasciende el marco específicamente educativo. Sus raíces se encuentran en factores históricos, socio-económicos y políticos administrativos que tendieron a mantener marginados a un apreciable sector de la población. (...) Este hecho se vio consolidado por circunstancias, entre las que merecen citarse: el régimen de tenencia de la tierra, que mantiene a gran des comunidades imposibilitadas de acceder a la propiedad agrícola; la gran estratificación social derivada de la desigual distribución de los bienes de producción; los prejuicios existentes respecto a la integración cultural de los grupos marginados y a la participación de la mujer en la vida ciudadana, y la creciente desocupación en el sector campesino que aumenta la migración hacia las ciudades, generando una problemática aún mayor. Por otro lado, la carencia de fuentes de trabajo, los bajos ingresos y las deficientes condiciones de vida de los grupos marginados llevan a la incorporación de menores a la fuerza de trabajo, imposibilitándose los de concurrir a la escuela elemental, quedando al margen de la igualdad de oportunidades" que preconiza la Ley de Educación.<sup>71</sup>

Los campesinos también lo sabían: sus condiciones de pobreza se reproducían en ciclo continuo y, por lo mismo, se interesaron por pensar en las raíces de las “injusticias”. Por ese motivo, en los programas de formación se discutió de política, educación, concientización y conciencia crítica, y se cuestionó el monopolio de la política como “habilidad de enriquecer a unos pocos a costa de los sudores de la mayoría”. Igualmente, se calificó a la educación como “el arte de despertar al hombre para que esté consciente de sí mismo y sus opresiones” y a la conciencia crítica como responsabilidad y posibilidad de problematizar la realidad.<sup>72</sup>

La lucha anticomunista, como he reiterado, participó de las definiciones y conflictos políticos de la hora. No solo se acusó a Proaño de “obispo rojo” —por presumibles afiliaciones comunistas—, sino que se obstaculizaron los proyectos liderados por él. Así se lo hicieron saber los dirigentes de la Asociación Agrícola y Forestal de la Comuna Pisicaz, parroquia San Juan, cantón Riobamba, en una carta donde le comentaron que el calificativo de “comunistas” había obstruido el trabajo de la Asociación y había sido una razón importante para el abandono de la misma por parte de sus integrantes. Sin embargo, ellos proponían la continuidad del trabajo en el campo educativo y económico social, para bien de la comunidad y suyo propio (Proaño 1974c).

---

<sup>71</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Educación y Cultura. “Informe de labores 1979-1984.” 1984. AL MIM XX-1979-1984-859, 1.

<sup>72</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Seminario sobre concientización. Relatoría del seminario.” 1975. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

El ejercicio educativo liderado por Proaño se desplegó de forma sistemática a través de las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE),<sup>73</sup> fundadas en 1962 en la diócesis de Riobamba. A través de ellas, el obispo de los indios puso en debate temas candentes y centrales para la comunidad nacional. Entre los elementos que considero de mayor incidencia del trabajo de esas Escuelas, es la medida en que ellas ampliaban la *escala* de la lucha de los campesinos e indígenas; o sea, las reflexiones generadas atendían tanto a los problemas del microespacio de los sujetos y comunidades, hasta temas de interés nacional y geopolítico. Por ejemplo, en uno de los programas, Proaño emprendió una crítica de fondo al desarrollismo. En esa ocasión, el 5 de mayo de 1972, Proaño comentó:

Esto es lo que hace el desarrollismo: coger un pedazo de tela nueva y coserla como remiendo en un vestido viejo. Después de poco, el daño es peor, pues el roto se hace más grande y se vuelve imposible reparar el vestido viejo (...) Si hay pueblos apáticos, con hacer un caminito esos pueblos no salen de la apatía. Si hay hombres dedicados viciosamente a la borrachera, con una escuelita que se ha construido esos hombres no cambian de vida. Si hay niños que se mueren de hambre, porque sus padres no tienen trabajo, con realizar prácticas de gimnasia y ejercitarse rumbosamente en prácticas de atletismo, no se ha conseguido el desarrollo ni físico ni espiritual (Proaño 1990, 60).

Partiendo de esos términos, el obispo caracterizó la política desarrollista de la hora: preocupación preferente por los medios de producción, la tecnificación y el planeamiento de la sociedad; integración el pueblo en tanto productores y consumidores; mayor énfasis al progreso económico que a la promoción social, etc. De acuerdo con esas características, recordaba Proaño, lo que haría el desarrollismo sería utilizar el trabajo, la producción y el consumo para mantener al pueblo en la marginación y en la dependencia y perpetuar la división entre ricos y pobres. El capitalismo, régimen que amparaba esa desigualdad, fue calificado por el obispo como una “situación de pecado” que debía corregirse de raíz y promover el desarrollo integral del hombre (Proaño 1990).

Con esa línea, las ERPE<sup>74</sup> constituyeron un proyecto insigne en la sierra ecuatoriana reconocido por los gobiernos a pesar de su militancia en contra de Proaño. En el décimo aniversario de su fundación el obispo recordó el día de la fundación del proyecto de este modo: “Veó con mi imaginación la cantidad de gente que se apretuja en la salita que queda

---

<sup>73</sup> Corresponde a Monseñor Salcedo, sacerdote colombiano, la originalidad de la idea y el éxito de la realización de las Escuelas Radiofónicas.

<sup>74</sup> Los cursos de alfabetización y aritmética a través de las ERPE se realizaban en quichua y en castellano, en la mañana, de 5.30 a 7.00 y por la noche de 6.30 a 8.30 de lunes a viernes. Además de las clases dictadas por la radio, un auxiliar, campesino que hacía de maestro, acompañaba a cada grupo.

junto a lo que eran los estudios de la emisora. Veo a sí mismo con mi imaginación la cantidad numerosa de campesinos que, con sus vestidos de múltiples colores, se mostraban alegres y esperando en el patio mismo del antiguo seminario.” ¿Rechazaban las comunidades indígenas cualquier intento de educación institucionalizada? ¿O rechazaban la que venía en los códigos y para los fines de los programas de gobierno? ERPE se dirigió, no sin conflictos, hacia “la cantidad enorme de gentes que no habían aprendido a leer ni a escribir y que por esta razón no eran ciudadanos”.<sup>75</sup> Las cifras sobre el alcance del programa varían en dependencia de las fuentes y, claro, del momento en que fueron escritas. En 1965, solo tres años después de fundadas, 210 escuelas funcionan en 15 provincias del país, asistían 6310 alumnos y 60000 personas estaban sensibilizadas por el programa (ERPE 1965).



*Ilustración 6: Mujer indígena en ERPE*  
(ERPE 1965)

Además de las clases, las ERPE en Chimborazo contaban con una hospedería campesina con servicios médicos y hospitalización, un Instituto de formación de auxiliares y una casa de

---

<sup>75</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “En el décimo aniversario de las escuelas radiofónicas.” 1972a. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

hospedaje para los alumnos y auxiliares que visitaban la ciudad; y con un periódico bilingüe, *Jatari campesino—Levántate campesino—*, con edición mensual y circulación en 15 provincias. La meta de *Jatari* era informar y defender a los campesinos sobre problemas laborales, políticos y jurídicos: salario mínimo, reforma agraria, leyes sociales, etc. El objetivo de las ERPE, como he sostenido hasta aquí, trascendía la mera escolarización y se conectaba con el repertorio práctico de la ciudadanía. De ese modo, se colocaba en la línea del empeño de Dolores Cacuango. Proaño lo transparentó en estos términos:

Pensé entonces que alfabetizar era ofrecer una luz a los que vivían en medio de las tinieblas. Pensé que ofreciéndoles esta luz, los campesinos se ponían en condiciones de no dejarse engañar ni explotar como hasta ahora. Pensé, entonces, que aprendiendo ellos a leer y escribir, adquirirían la capacidad de continuar su propia formación leyendo publicaciones adecuadas para ellos. (...) ¿Qué espero de escuelas radiofónicas? Que sea un instrumento eficiente de la liberación del campesino.<sup>76</sup>

El derecho a la educación devino, dentro de las ERPE, proyecto de formación política, forma de colectividad social y camino de consecución de derechos políticos allí donde el estatus igualitario de la ciudadanía se encontraba coartado por el requisito de la alfabetización. En esa ruta, la Teología de la Liberación se propuso “más que nunca, condenar los abusos y ataques a la libertad dondequiera que se registren y sin importar de donde provengan”. El “vocerío que se levantaba en contra de la Teología de la Liberación”, no debería, según Proaño, causar temor alguno; la urgencia era otra: “la urgencia de organizarnos, de organizar al pueblo, de experimentar un nuevo tipo de sociedad a partir de lo económico”.<sup>77</sup>

Cuando las ERPE y de su periódico *Jatari Campesino* sometieron a crítica la estructura del sistema, los vientos arreciaron del todo: se estaba poniendo en cuestión el núcleo de la explotación. Eso sucedió en la temprana fecha de 1963, solo un año después de fundadas las escuelas. *Jatari Campesino* publicó el decreto que establecía el salario mínimo legal. Los indígenas, alfabetizados por las Radiofónicas, lo leen. Van donde los hacendados. Reclaman sus derechos. Dicen que “taita-amitu-Obispu” ha escrito que tienen derecho a eso. Ellos están ganando mucho menos. Los hacendados se reúnen. El reclamo que le presentan al Obispo es claro y no necesita comentarios: “les está abriendo los ojos a los indios”. Al día siguiente el

---

<sup>76</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “En el décimo aniversario de las escuelas radiofónicas.” 1972a. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>77</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “La organización del pueblo”. 1984. Transcripción y edición de grabación realizada en El Hogar de Santa Cruz Riobamba en Marzo o Abril de 1984. El texto escrito fue recuperado de las carpetas del Instituto de Pastoral. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).



diario riobambeño *El Espectador*, que se niega a recibir los comunicados episcopales, publica una carta de una “auténtica india riobambeña”, en que se acusa a Monseñor de “apóstata”, “millonario”, “dilatador”, “comunista” y “guerrillero”.<sup>78</sup>

El ejemplo, que tuvo ediciones sucesivas, constituye vitrina de diferentes elementos de interés para esta investigación: a) primero, se codifica en registro de “derechos” la lucha por los salarios; b) segundo, se evidencia, en la acción política real, la interdependencia de los derechos (educación, trabajo, justicia, derechos políticos, etc.); y c) en tercer lugar, se demuestran los planteos de Tilly según los cuales la lucha por un específico derecho habilita y prepara a los sujetos colectivos para las disputas por otro derecho. Igualmente, el suceso reitera la ambición y el sentido por el cual Dolores Cacuango había fundado las “escuelas clandestinas” en la sierra ecuatoriana: con la alfabetización tendrían mejores opciones para luchar en voz propia, y con conciencia ampliada e informada por los derechos de distinto tipo. Ello revela un elemento central para el análisis de la ciudadanía: el hecho de que la capacidad de demandar derechos proviene de la capacidad de construir poder y relaciones sociales significativas y no, necesariamente, de la legitimidad de las demandas. La alfabetización y el pago de salarios era una demanda legítima desde el inicio, pero fue en la fecha y dentro del tejido político construido en Chimborazo que ella articuló actores con capacidad de interpelar a los propietarios.

Las consecuencias del trabajo de las ERPE se irradiaron a los espacios de formación política organizados por los campesinos, indígenas y sindicatos agrarios y obreros. De hecho, esos espacios “por fuera” de las ERPE devinieron, en pocos años, los fundamentales del campo político popular. Vásquez (2016) lo argumenta a través de un detallado análisis sobre cómo las ERPE reprodujeron, progresivamente, un tipo de educación que aún en su forma revolucionaria era vertical y formal, centrado fundamentalmente en la lectoescritura. Los procesos conducidos por la propia iglesia de la Teología de la Liberación, y los espacios gestados en organizaciones étnicas y sindicales, eran, ya hacia finales de los 1960, las más relevantes.

---

<sup>78</sup> “Leonidas Proaño: Obispo de los indios.” *Nueva*. 1974. No. 13, 20–25.

En 1974, en un folleto titulado “Sombras y luces de la nueva ley de reforma agraria” elaborado por la FENOC<sup>79</sup> y el Instituto Ecuatoriano de Formación Social, se pedía que los campesinos —que ahora sabían leer— leyeran el cuaderno en la asamblea de su organización. “Que todos tus compañeros oigan lo que aquí se dice. Y lo que es más importante: que todos digan su opinión, su propia palabra y pensamiento en estos problemas de la ley”.<sup>80</sup> De ese modo, se hacía uso de los aprendizajes construidos, en términos de lectoescritura y también en términos organizativos, para los fines de la acción política colectiva.

Los ataques y acusaciones al obispo se llegaron a puntos álgidos y los indígenas lo sabían:

“¿Usted sabe que ahora están atacando a Monseñor? / Claro que sabemos. Desde hace tiempo mismo atacan. Ahora hasta mandan a los evangelistas acá, lo que antes, quierde? / ¿Sabe que lo quieren sacar? / ¡’Mos de defender! Todos juntos ‘mos de defender. ¡’Mos de defender, caraju! ¡Mos de defender, hasta la muerte!<sup>81</sup>



*Ilustración 7: Indios y Leonidas Proaño (1974)<sup>82</sup>*

A partir de ese momento se llegaría sistemáticamente a un punto culminante de las contradicciones. El proceso liderado por Proaño “descubría” la base económica de la

<sup>79</sup> La FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas) proviene de la Federación de Trabajadores Agropecuarios (FETAP) creada en 1965 en un contexto de intensa disputa en el campo sindical entre dos polos fundamentales: el sindicalismo clasista de izquierda y el sindicalismo de la Democracia Cristiana, con apoyo de los EEUU que aportaba por la resolución armónica de las tensiones sociales en el país. En los 1970, la FENOC seguía una línea clasista y era la mayor organización de bases de la CEDOC. En el capítulo 4 realizo una referencia más precisa al campo sindical del periodo.

<sup>80</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino”. 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

<sup>81</sup> “Leonidas Proaño: Obispo de los indios.” *Nueva*. 1974. No. 13, 20–25.

<sup>82</sup> “Leonidas Proaño: Obispo de los indios.” *Nueva*. 1974. No. 13, 20–25.

explotación del indio.<sup>83</sup> La idea de un nuevo tipo de sociedad era una apuesta abiertamente anticapitalista. Proaño fundamentó contra el capitalismo de forma sistemática, lo calificó como “una situación de pecado” dentro de la cual no se era verdaderamente libres. En un contexto de guerrillas y luchas en América latina, Proaño se preguntó: “¿Hacen política los campesinos? ¿Deben hacerla los obreros? ¿Deben luchar solo por reivindicaciones economicistas? ¿No será necesario que también luchar por el cambio de todo el sistema político? Contesto que sí”.<sup>84</sup>

Con todo, el trabajo de las ERPE se comunicaba con un interés presente en varias fuentes encontradas: crear una “educación propia” para los indígenas. No se trataba solo de una educación bilingüe, sino una educación desde y para los indígenas, que atendiera a sus necesidades sociales y prioridades políticas. Por eso se enfatizó que los educadores debían ser también concientizadores del pueblo, y trabajar tanto con el pueblo organizado como con los no organizados y, aún, con las mujeres.

Hasta este momento no se ha sugerido aquí elementos específicos sobre el lugar de las mujeres dentro del trabajo de la teología de la liberación. Sin embargo, en no pocas ocasiones las fuentes revelan un tratamiento diferenciado hacia ellas. A propósito del trabajo con las comunidades y de las necesidades de una educación propia. Se llama la atención sobre el papel de las mujeres en las comunidades:

La mujer también ocupa un papel importantísimo la comunidad. Es la encargada de la educación de los guaguas. La mamá está en contacto permanente con los guaguas desde antes de nacer, por eso hace falta que también igualmente que los hombres y en plena ARMONÍA con los hombres entre el proceso educativo, entre en el proceso de concientización. Hace falta participación igualitaria de la mujer en el pensamiento, en las reuniones, en las decisiones. La mujer tiene que ser educadora no sólo de sus hijos sino también de la comunidad, junto con los dirigentes hombres, valorando los valores tanto de mujeres como de hombres, dándose la mano. Entre hombre mujer debe haber armonía se ha dicho, especialmente dentro de la familia. Tiene que haber consulta, común acuerdo, libertad, respeto. La educación tiene que ayudar a la mujer a que sea una BUENA ADMINISTRADORA del hogar. El proceso de concientización tiene que ser también para las mujeres, porque hombres y mujeres juntos tenemos que trabajar por la

---

<sup>83</sup> En octubre de 1974, una carta publicada en los diarios del país iba a hablar, bien a las claras, de cuan profundo era el proceso. El hijo de un hacendado, firmando con su nombre la misiva y pagando el mismo los remitidos de prensa, iba a contar cómo, cuando murió el Obispo Ordóñez, las viejas beatas iban a tocarlo con algodoncillos, que consideraban milagroso. “Usted vino a cambiar esa religión de los algodones por la palabra redentora de Cristo”, le dirá Proaño (“Leonidas Proaño: Obispo de los indios.” *Nueva*. 1974. No. 13, 20–25).

<sup>84</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “La organización del pueblo”. 1984. Transcripción y edición de grabación realizada en El Hogar de Santa Cruz Riobamba en Marzo o Abril de 1984. El texto escrito fue recuperado de las carpetas del Instituto de Pastoral. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

liberación de nuestro pueblo. Si la mujer no está enterada de los problemas de la comunidad, de la provincia, del país, de la organización, mal puede apoyar, colaborar, animar al hombre, y mal puede luchar por la solución de los problemas.<sup>85</sup>

La cita contiene una tensión. Por un lado, estimula la participación de las mujeres en los espacios políticos, pero no en calidad de iguales miembros de la comunidad. Que fueran buenas administradoras y buenas reproductoras biológicas y culturales de las comunidades, era lo que se esperaba de ellas. A la misma vez, se evidencia una voluntad de construir una retórica de armonía dentro de la familia indígena y campesina que en buena medida contrastaba con la confrontación que se promovía de cara a “los explotadores”. Prieto (2015) ha analizado esto con detenimiento y ha mostrado los modos en que la inclusión de las mujeres en los programas de desarrollo de la comunidad y en las mismas iniciativas “desde abajo” plantean concepciones específicas de la familia, de las mujeres y de la moral, que se reproducen en la tensión entre la proactividad de las mujeres en la defensa de sus derechos y las relaciones patriarcales provenientes del Estado, del mercado y de la comunidad.

Ahora bien, las alianzas de Proaño fueron diversas, y los proyectos coordinados por él no se limitaron frente a los límites de la lucha anticomunista. La noción de la izquierda fue incorporada al discurso político del trabajo y la lucha por la justicia. Sus alianzas con los marxistas fueron uno de los núcleos más constantes de ataques a las ERPE y al trabajo en general de la diócesis de Riobamba. Sin amedrentamiento Proaño llegó a decir que los marxistas y él eran “compañeros de camino”<sup>86</sup> y que

si un hombre de izquierda, como quiera que se llame, o una agrupación de izquierda, están defendiendo un caso concreto, luchando por la justicia y si nosotros estamos allí luchando también por la misma causa, nos unimos, cambiamos nuestro trabajo, colaboramos.<sup>87</sup>

La Teología de la Liberación estableció sinergias con la tradición revolucionaria ecuatoriana y caló en la organización popular. Un discurso similar de concientización, educación transformadora y acción política se encuentra en los lineamientos discutidos por líderes indígenas del país en un encuentro celebrado los 27 y 28 de agosto de 1977. La cita puso especial atención al ámbito educativo, reseñó una historia de la educación en el Ecuador y debatió sobre los modos de alcanzar una educación indígena. Allí se insistió en que la

---

<sup>85</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. “Curso de formación de dirigentes indígenas.” 1985. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

<sup>86</sup> “Monseñor Proaño: Un obispo “subversivo”.” *Nueva*. 1972. No. 5.

<sup>87</sup> “Leonidas Proaño: Obispo de los indios.” *Nueva*. 1974. No. 13, 20–25.

enseñanza debía ser democrática, científica, popular y nacional. Democrática porque debía estar al alcance de indígenas y campesinos y porque debía cuestionar los contenidos de la educación en la hora; popular, porque requería ser comprensible para las “amplias masas, enriquecer sus formas de expresión, adoptar y consolidar sus puntos de vista”, representar la “parte más progresista del pueblo”; y nacional porque esa era el “alma misma de la educación: ser nacional, es su esencia”, pero esa cultura nacional era producto del conocimiento de la realidad “para transformarla en beneficio de todo el pueblo”.<sup>88</sup>

Si consideramos que la ciudadanía se (re)construye con arreglo a una comunidad nacional, en los planteos anteriores hay algo que interesa resaltar. Cuando los indígenas reunidos en 1977 hablan de la necesidad de una “educación indígena” que es también, “bilingüe” y “bicultural” apelan al necesario carácter nacional de la educación. En principio parecería un oxímoron la demanda de una educación “especial” para los indígenas en tanto educación nacional. Sin embargo, aquí se entiende que ese hecho revela un uso político del potencial revolucionario de “lo nacional” en el Ecuador. En la fecha, la patria y la nación eran núcleos centrales de la política del país, pero no solo desde los discursos de los gobiernos y de las élites poseedoras. Los anclajes que proveía la nación, en términos de derechos igualitarios, fueron, como hemos visto hasta aquí —y, sobre todo, como profundizaré en lo sucesivo— un recurso político trascendental de acción política y el acceso a la educación se inscribía en ese campo: “de la otra escuela, del patrón, no salió ningún ciudadano”,<sup>89</sup> habían dicho los campesinos indígenas de la hacienda “La Magdalena”, en Imbabura en referencia a que allí no se alcanzaba a aprender a leer y a escribir y se contendía la organización política.

Los modos en los espacios de formación colectiva permitieron construir demandas como demandas políticas frente al Estado fue central para la política de ese periodo. Ello se evidenció especialmente en las demandas en torno a los mundos del trabajo. Como mencioné antes, las solicitudes de intervención del MPST fueron sistemáticas desde los 1930 y, en buena parte, fueron exitosas. Ese camino de intervención y mediación estatal constituyó un camino legítimo para los sujetos del agro, aunque no el camino exclusivo. En el periodo que analizo aquí, el MPST fue central y las solicitudes enviadas a esa instancia, como se verá enseguida, son reveladores del signo y objetivos políticos de las demandas de los sujetos y

---

<sup>88</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Lineamientos discutidos con los líderes indígenas del país en el encuentro de agosto 27 y 28 de 1977.” 1977. Caja, Pastoral Indígena, III.

<sup>89</sup> ““La Magdalena”: Tierra prometida.” *Nueva*. 1975. No. 22, 40–46.

comunidades rurales. Ellas informan sobre la necesidad de transformación de los regímenes de trabajo, fundamental al interior de las reformas agrarias. ¿Los campesinos e indígenas demandaban tierra, o demandaban salario? ¿Demandaban ambos en igual proporción? ¿Qué tipo de derechos les otorgaba más posibilidades de realización del ideal igualitario de la ciudadanía? En la siguiente sección analizo el campo de conflicto en torno a los derechos del trabajo, e intento responder a las preguntas anteriores y a una más general: ¿en qué sentidos las disputas en torno al trabajo revelan conflictos por la ciudadanía de las poblaciones rurales?

### 3.2.2. Trabajo: “derechos de hombres y no de animales de carga”

Los estudios agrarios han analizado los mundos del trabajo en el agro ecuatoriano. A partir de los 1930, en el marco de los cambios ya analizados en esta investigación, se ampliaron los canales de intervención estatal en los mundos laborales rurales que, hasta el momento, habían funcionado como ámbitos privados casiexentos de interferencia de lo público. Sin embargo, a inicios de los 1960 el panorama era bastante desolador, sobre todo en provincias como Chimborazo, con elevada población indígena y una vida hacendaria predominante.

Tuve la oportunidad de conocer lugares de tortura en las haciendas. Si un indígena, un trabajador de la hacienda llevado por el hambre había tomado para sí clandestinamente, una oveja, una gallina del patrón, lo sometían a torturas, excavaban unos sótanos debajo de la casa de la hacienda, allí atados de pies y manos luego de haber sido fuertemente azotados, eran tirados como cosas para que languidezcan muchas veces, durante una semana entera. Esta era una situación terrible.<sup>90</sup>

Descripciones como la anterior no son escasas. Las condiciones paupérrimas en las haciendas eran una realidad comunicada en alta voz. Las demandas y solicitudes de trabajadores huasipungueros, sitiajeros, yapanas, huasicamas, etc. se procesaron fundamentalmente a través del MPST legítimo para los trabajadores “internos” a la hacienda y para los que permanecían relativamente fuera de su control patriarcal. No es raro encontrar en los archivos del MPST demandas “elaboradas” por comunas y trabajadores libres. La palabra se entrecomilla porque, en muchas ocasiones, las redactaban tinterillos y otros intermediarios, debido a la condición de analfabetismo de los campesinos e indígenas. El número de oficios firmados con huella digital prueba que la notable mayoría de los demandantes no sabía

---

<sup>90</sup> Archivo digital de la Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “La Iglesia de Riobamba: indígenas, cambios, conflictos y resultados”. 1982. Texto de intervención de Mons. Leonidas Proaño, en una mesa redonda realizada en Bogotá el 4 de mayo de 1982. Título en el original: “Mesa Redonda. Intervención de Mons. Leonidas Proaño”. Editado por EGE. (Disponible en CD en la Curia de Riobamba, sin clasificar).

escribir. Sin embargo —y esto fue un elemento de utilidad para la investigación— no son oficios “tipo”. Si bien hay reglas de epistolares que se respetan (como el encabezado, el cierre de la misiva y cierta estructura del argumento), los oficios enviados al Ministerio son un mirador privilegiado del estado de cosas en el agro serrano.<sup>91</sup>

Los reclamos en torno al impago de salarios son de los más sistemáticos. Las solicitudes de intervención del MPST aparecen inundadas de este tipo de demanda: años y hasta décadas de impagos; pedidos de reliquidación de pagos; patronos que no aceptan los trabajos de los empleados; pagos muy por debajo del mínimo establecido para los trabajadores del agro; impagos a las mujeres o pagos inferiores, y un largo etcétera. A ello se sumaba, como digo en este acápite y en el siguiente capítulo, demandas por infinidad de razones que pauperizaban sistemáticamente a los indígenas y campesinos.

La tozudez de los propietarios y la pervivencia de siglos de prácticas de exclusión y desposesión hacían que los reclamos y las situaciones opresoras se mantuvieran sistemáticamente. Una revisión de los oficios enviados y recibidos por el MPST permite otear los mundos del trabajo y la conflictividad política en su interior. Al hacerlo, un elemento llama la atención para los fines de este texto: el hecho de que las demandas se hicieran en un registro de “derechos”. Cuando los trabajadores de distintas categorías solicitaban la intervención del Ministerio y/o de los Inspectores de Trabajo, lo hacían para que hicieran “valer nuestros derechos”, así lo reclamaron, por ejemplo, Luis e Ignacio Quishpe, peones de

---

<sup>91</sup> Becker (2013) realiza un importante y esclarecedor análisis sobre el campo al cual pertenecen los oficios y demandas presentadas por los individuos y comunidades rurales. La condición analfabeta de esos últimos requirió de mediadores nombrados “tinterillos” que cobraban por redactar los oficios dando “brillo” a las palabras de los campesinos para presentarlas a las instituciones del Estado. Los tinterillos, que pertenecen al segundo plano de los actores políticos del agro —pues sus nombres casi nunca se registran en los documentos— devinieron personajes relevantes para los mundos rurales y sus conflictividades. Lejos de cualquier visión estándar, Becker demuestra que los roles de los tinterillos eran más complicados y conflictivos de lo que asumieron las élites contemporáneas y los estudiosos posteriores. Las élites propietarias y los gobiernos calificaron a los tinterillos como parásitos que atendían a sus propios intereses económicos y políticos, como una creación etnográfica, o como agitadores externos que promovían levantamientos en los pueblos indígenas. En efecto, los tinterillos podían funcionar como aliados indígenas que avanzaron los intereses de las comunidades rurales y permitían elaborarlos como conflictos con las clases dominantes; pero, a la vez, los tinterillos podían ser aliados de élites. A medida que avanzó la lucha popular rural y las izquierdas ganaron mayor presencia en el agro como aliados de los campesinos e indígenas, los tinterillos pasaron a un papel secundario. Para discernir la autoría de los términos y discursos del periodo que analizo aquí, observé si ellos aparecían solo en los oficios o si también estaban presentes en otras fuentes producidas por los campesinos e indígenas. En el caso de los “derechos” y otros núcleos de importancia para esta investigación, sucede lo segundo, lo cual permite decir que en estos años el lenguaje del derecho, la ley, la democracia, hacía parte de las ideas políticas de los actores rurales en esos mismos términos y no “traducciones” de los mediadores, aunque haya podido ser así en otros momentos (Becker 2013).

la provincia de Chimborazo, en 1962.<sup>92</sup> De modo similar, es habitual encontrar expresiones como las siguientes: “no se nos ha reconocido ningún derecho”, “ha proseguido con abusos y viola la ley”, “el patrono viola los más elementales derechos laborales”. Y, en ese orden de cosas, una expresión con diferente forma, pero con el mismo sentido, aparece de forma recurrente: los campesinos piden que “se le reconozcan los derechos de hombres y no de animales de trabajo”.<sup>93</sup> En esos registros, la lucha por tierra, por trabajo, por condiciones de vida, era elaborada por las clases populares como una lucha por “derechos” y esto, como sabemos, es esencial para discernir la marca de la ciudadanía como objetivo político.

Las consultas de ida y vuelta hacia el Ministerio recorrían un espectro amplio de inquietudes que continuaban siendo objeto de desconocimiento y cuestionamientos. El Ministerio reseñaba y respondía a las mismas. Entre ellas, una de las de más sistematicidad estaba referida también a los salarios. Así lo consultó el jefe de estadísticas del Ministerio al abogado de la institución: ¿los trabajadores agrícolas tienen o no derecho a recibir el décimo cuarto sueldo? Según el oficio, el asunto era de interés debido a que era tema de “numerosas consultas (...) que formulan tanto patronos como trabajadores agrícolas”.<sup>94</sup> De contenidos de ese tipo están plagados los oficios.

Ahora, es interesante destacar los modos en que, en la fecha, el espacio de la ley configuró un terreno de legitimidad política que amparaba los reclamos. “La ley —dijeron en 1962 tres representantes sindicales de la Hacienda Pull, en Chimborazo— no ha llegado a este latifundio. Aún se cree que se puede obligar a la gente a que trabaje gratuitamente”.<sup>95</sup> En el republicanismo, como dije en el capítulo 1 de este informe, la ley habilita la libertad recíproca, la libertad colectiva, el bien común, en la medida que imposibilita la dominación. Llevando el principio al terreno práctico del conflicto político, a ello reclamaban los campesinos indígenas sindicalistas de Pull, aun sin saber leer ni escribir, como lo demuestra su firma con huella digital. A pesar de la existencia de los Inspectores del Trabajo, los

---

<sup>92</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Quishpe, Luis, y Ignacio Quishpe. “Oficio dirigido al Ministro de Trabajo y Previsión Social.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 1183.

<sup>93</sup> La idea de los indios y campesinos como animales de carga o animales de trabajo puede tener como antecedente la imagen de la “energética indígena” impulsada por los indigenistas de los 1920-1940. Ellos encaran la retórica de los indios como pasivos y resaltaron su fuerza y resistencia física. Ver: (Clark 1990).

<sup>94</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Maldonado, Guillermo. “Consulta del jefe de estadísticas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social al abogado de dicha institución.” 1972. Oficios enviados 1972. Registro 224.

<sup>95</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Laso, Segundo M., Applinario Marcatoma, y Vicente Coro. “Oficio dirigido al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.



trabajadores de la hacienda Río-Blanco también reclamaban la ausencia de legislación protectora que habilitara condiciones de igualdad recíproca: los comportamientos de su patrono, transcurrían “como que las disposiciones del Código de Trabajo no hubiesen sido promulgadas”;<sup>96</sup> no se les pagaba salarios, ni vacaciones, ni accidentes de trabajo, y en treinta años nunca se les había hecho cuentas. Con todo, dijeron:

en dicha hacienda hemos vivido, como si fuésemos esclavos, porque para el Sr. Chiriboga no ha existido ni constitución de la República ni código del trabajo. Nosotros no hemos pasado de ser sino animales de carga para quienes los derechos humanos no han existido.<sup>97</sup>

La existencia de un “código de ley” que podría “subsananar” su “desventurada suerte” constituye una apelación constante en los oficios provenientes de la sierra antes, durante y después de la reforma agraria. Las posibilidades de su implementación efectiva fueron puestas en dudas sucesivamente, como dijeron los trabajadores de la hacienda Chinipata, que nunca habían recibido pago por sus servicios:

como toda cosa en nuestro país, jamás se hace caso a los menesterosos ni a los humildes. La justicia existe para los gamonales y potentados y por lo mismo nuestras humildes peticiones fueron desoídas por las autoridades del trabajo en un contubernio inmoral con el abogado de la patrona y con el nuestro inclusive, permitieron que se redacte ciertas actas y papeluchos en los cuales se nos hacía renunciar a nuestros derechos y aceptar las condiciones impuestas por la propietaria de la hacienda.<sup>98</sup>

Sin embargo, los trabajadores de Chinipata pedían intervención del MPST que, a pesar de sus falencias, continuaba siendo una vía legítima. Ciertamente, la acción del Ministerio permitía la resolución de casos. Cada mes se hacían informes indicando los conflictos resueltos, en los cuales se apelaba a “gestiones y requerimientos amistosos por parte de la inspección”. Así se había logrado “conseguir”, por ejemplo, el pago de huasipungueros en quince haciendas solo en un mes en 1962.<sup>99</sup>

La conflictividad generada por la realidad en la cual los trabajadores vivían “sufridos”, se procesó por vías diferentes, y no solo a través de los canales habilitados por el MPST. Una de

---

<sup>96</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Trabajadores hacienda Río Blanco. “Oficio dirigido al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>97</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Trabajadores hacienda Río Blanco. “Oficio dirigido al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>98</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Trabajadores hacienda Chinipata. “Oficio enviado al Director del Trabajo.” 1963. Oficios recibidos 1963. Registro 43.

<sup>99</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Obregón, Marco E. “Informe del inspector del trabajo al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

esas vías fue la huelga. El uso del recurso de la huelga es común en la sierra andina del periodo. El mismo servía no solo como mecanismo de presión para los patronos para el cumplimiento de “las obligaciones que manda la Ley”, sino que informaba solidaridades de clase. Así se hizo notar en la acción de los trabajadores de la hacienda Candelaria, quienes en 1962 entraron en huelga no por demandas y peticiones propias, sino en solidaridad con los trabajadores de la hacienda vecina. La huelga solidaria había sido acordada en asamblea, y se justificaba en que el patrón de aquella hacienda “no cumplía con sus obligaciones que manda la Ley, no quiere devolver el huasipungo a uno de los dirigentes del sindicato, les debe salarios, no les paga horas extras, les paga bajos salarios”, etc. Con todo, sus compañeros reconocían una “lucha justa” que debía apoyarse. Por esa razón, todos firmaron, con su huella digital por la huelga solidaria.<sup>100</sup>

Pero aun en los oficios dirigidos al MPST es posible entrever otra vía de despliegue de la conflictividad, también amparada en los “derechos” que los trabajadores reconocían para sí: la acción colectiva en forma de levantamientos. Los comuneros de la Colonia Agrícola San Nicolás, que ocupaban esas tierras desde hacía más de 50 años, denunciaron frente al Ministerio que la dueña de la hacienda colindante estaba intentando quitarle parte de las tierras, había mandado a “matones” a atacarles y pretendía obligarles “por terror, a abandonar las propiedades”. Luego de la descripción del hecho, los comuneros añadieron lo siguiente: “nosotros estamos dispuestos a defender nuestros derechos si fuese el caso por medio de la fuerza, pero antes de que suceda una tragedia, de usted que interponga sus buenos oficios”.<sup>101</sup> Planteos de ese orden aparecen en los oficios al Ministerio; su acción, se dejaba en claro, no era la única vía posible para la defensa de derechos reconocidos como propios. Así, los trabajadores advertían sobre la existencia de “verdaderas tragedias” y preferían “evitar hechos lamentables”, razón por lo cual solicitaban que acudieran las “autoridades centrales”.<sup>102</sup> La disposición creciente de luchar en diferentes planos por los “derechos de los hombres” justificaba la pervivencia del temor a la acción popular: “no hay que abusar de la paciencia y

---

<sup>100</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Supalo, Francisco, Tomás Supalo, y Miguel Supalo. “Oficio de trabajadores de la hacienda Candelaria al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios varios 1962. Registro 1183.

<sup>101</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Avilez Briones, Nicolás. “Oficio de los trabajadores de la Colonia Agrícola San Nicolás al Ministro de Previsión Social.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 1418.

<sup>102</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Guanulema, Acencio, y Tomás Baño. “Oficio de trabajadores de la hacienda Etén al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

un pueblo que soporta durante años una condición que difícilmente aceptarían quienes tienen una mayor conciencia de los derechos humanos”.<sup>103</sup> Así, la alerta quedaba hecha.

Ahora bien, también interesa el marco organizativo de la acción política en el agro. Como es apreciable en las referencias anteriores, parte de los reclamos se procesaban a través de los sindicatos, que demandaban en alianza con la FEI y otras organizaciones. Ello otorgaba fuerza política al tiempo que habilitaba canales de exclusión por parte de los “patrones”. Los sindicalistas y quienes demandaban derechos colectivamente, eran, de facto, propensos a abusos más evidentes y radicales, pudiendo llegar hasta la muerte. Sobre esto profundizaré en el siguiente capítulo; ahora destaco que las filiaciones organizativas se traducían, como era de esperar, en pretexto político para dismantelar las agendas y peticiones de los campesinos. En la mencionada hacienda Coñaquí, por ejemplo, el propietario dijo que los trabajadores eran soliviantados por perturbadores comunistas amparados por el párroco de Urcuquí; acusaciones de esa índole aparecen en innumerables demandas. Efectivamente, los sindicatos, aupados por la FEI, tenían lazos con el PC. Algunos campesinos, advirtieron en los oficios su no pertenencia a “ninguna *Idiología*”, como los acusaba el “patrono”; antes bien, se calificaban como “humildes indígenas desalojados de toda política y no queremos hacer un levantamiento contra nuestros patronos”.<sup>104</sup> Ese tipo de discursos, sin embargo, son menos habituales. Por el contrario, los campesinos e indígenas llegaron a denunciar ante los magistrados, en alta voz, “la sucia bandera del anticomunismo que se ha desplegado para justificar los atropellos de los terratenientes”.<sup>105</sup>

Hasta aquí he hecho referencia de un abanico amplio de derechos reclamados por los campesinos e indígenas del agro. En lo específico de los mundos del trabajo, anoté la relevancia del reclamo por salarios; pero el asunto requiere mayor especificación para dar cuenta de la interdependencia de los derechos y para producir una discusión más informada sobre los mismos.

---

<sup>103</sup> Proaño, Leonidas. “La revolución de las Fuerzas Armadas.” *El Mensajero*. 1972b. No. Julio, 14.

<sup>104</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Trabajadores hacienda Huacona Chico. “Oficio enviado por los trabajadores al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>105</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Bazante Larrea, Enrique. “Oficio del Secretario del Campesinado de la Federación de Trabajadores de Chimborazo al Ministro de Previsión Social y Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

Los reclamos por salario han sido leídos de diferente manera en los estudios agraristas del Ecuador. Para algunos autores, ellos revelan el avance de las relaciones capitalistas en el agro, una “gran transformación”: la mercantilización del trabajo y de la tierra como signo de las relaciones capitalistas; el reclamo y despliegue del “trabajo libre” como condición de posibilidad de reproducción del capitalismo. En cierta medida, esas referencias llevan razón. Los reclamos por salario constituyeron en la fecha un indicador sistemático de que las relaciones en el agro estaban en proceso de cambio de estructura y dinámica. Se decía, recordemos, que los patronos creían “que se puede obligar a la gente a que trabaje gratuitamente”. Sin embargo, el reclamo de derechos de salario, vacaciones, escuelas, etc. también puede leerse como un camino de resistencia al capitalismo realmente existente en el agro serrano: abogando y luchando por derechos, se pugna por el control sobre las condiciones de reproducción de la vida. La lucha por el cumplimiento de las leyes, en ejercicio de los derechos de la comunidad política, es una lucha por el horizonte de la libertad recíproca, colectiva, que interviene sobre la desposesión.

Pero al respecto hay otro elemento relevante para este análisis. Guerrero (2003) lo analizó en su texto sobre la lucha de clases en la hacienda y esta investigación lo ha corroborado:

contrariamente a una visión que se ha generalizado, las luchas que se desarrollan en aquellos años, no tienden a la supresión de las relaciones pre-capitalistas dentro de las haciendas. Los trabajadores huasipungueros o yanaperos, internos o externos a la propiedad, *no reclaman el paso a la forma asalariada de trabajo* en sentido estricto a pesar de que, paradójicamente, si exigen el pago de jornales. Parece también paradójico que las familias huasipungo no reivindicuen la tierra. La situación se comprende si se la enmarca dentro del funcionamiento de la economía huasipunguera. Reclamar directamente la tierra carece de sentido puesto que las familias huasipungo ya tienen la posesión consuetudinaria del lote que cultivan y viven. Sabemos en cambio que dentro de la familia huasipungo ampliada se daba una división de trabajo, en primer lugar entre aquellos individuos encargados de la reproducción económica, que cultivan el lote de tierra y se dedican al pastoreo (mujeres, niños y adolescentes); luego, estaba el resto de miembros que de una manera u otra entregaban su trabajo al terrateniente ya sea por las obligaciones de trabajo huasipunguero o libremente como peones sueltos temporales y permanentes (los arrimados por lo general). Reclamar el pago de jornales para estas dos últimas categorías de trabajadores significaba, económicamente para la familia huasipungo, obtener un complemento monetario para su reproducción.

Al respecto, hay que tener en cuenta que no se habla aquí de trabajadores proletarizados, de una figura social de productor desposeída de sus propias condiciones de subsistencia, sino de miembros de una unidad doméstica campesina, de un organismo colectivo de trabajo y de consumo. Al reivindicar el pago de jornales, se introduce una modificación importante en las condiciones de la explotación: el grupo doméstico recupera, bajo la forma de salario, una parte del trabajo extra que entrega al terrateniente. (...) Significa por consiguiente una disminución de la tasa de explotación. Cabe recordar que, de todas maneras, la economía de las familias huasipungo dependía en un buen 30% de los ingresos monetarios y, por lo tanto, su incremento conlleva repercusiones importantes en la vida de estos trabajadores. (...) más bien refuerza la

economía familiar huasipunguera en lugar de disolverla. (...) La exigencia de la tierra se formula, como elemento que lucha, en otras circunstancias relacionadas ya no con la reproducción inmediata de los grupos huasipungo, sino como reivindicación de los miembros arrimados de la familia que quieren fundar a su vez unidades domésticas (Guerrero 1983, 145).

Los hallazgos de esta investigación permiten corroborar esos planteos. Los reclamos de derechos laborales aludían al pago de salarios, pero ello no conformaba una demanda de proletarización total. De hecho, en muchos oficios no se reclama más tierra, sino que no se expropiara la que estaba en huasipungo y, en el caso de quienes no tenían ninguna tierra por ser “externos” a la hacienda, se reclamaba una porción, incluso, como pago por los años sin salario. Reclamos en este sentido interpusieron, por ejemplo, representantes del “sector indígena de huasipungueros de la Hacienda Tungurahuilla Monjas”, de la provincia de Chimborazo. Allí los huasipungueros denunciaron el trato que se les daba a trabajadores y peones, que calificaron como “inhumano y no legal”: se les prodigan golpes, insultos y ofensas de palabra y de obra. Para dar solución al conflicto, los demandantes alegan:

Hemos heredado de nuestros padres, por haber, esta obligación de trabajar en esta hacienda, sin remuneración de ninguna clase, por lo cual pedimos al señor ministro que, en pago por un tiempo aproximado de tres años de nuestros salarios, se nos entregue en propiedad, únicamente una cuadra de extensión de terreno de la misma hacienda, en los lugares contiguos a nuestras casas de habitación.<sup>106</sup>

Además de la cuadra de tierra —recalco, *además*— se pedía, en lo sucesivo, el reconocimiento de salario, ya que se les obligaba a trabajar en terreno de la hacienda todos los días desde las 5am hasta las 6pm. Los trabajadores, que firmaron la demanda con su huella, solicitaban no su proletarización absoluta, antes bien, demandaban control sobre las condiciones de reproducción de su vida, eso significaba la cuadra de tierras. Algo similar pedían los peones del fundo Cicalpito-La Mercede, quienes no querían que se les hiciera cuentas por lo que habían trabajado, ni querían trabajar; ellos, dijeron, trabajarían “si es que se les da en propiedad cuatro cuadras de terreno”.<sup>107</sup> Al mismo tiempo, requerían del pago de salario para poder complementar los ingresos; de modo que ni la sola obtención del salario fijo ni la sola obtención de un pedazo insuficiente de tierras, podría garantizar la reproducción de la vida de los empobrecidos del campo. Sin conservar el pedazo de tierra (habitualmente menor a 2ha) estarían más empobrecidos aún. El análisis que hace Baraona (1965) le permite

---

<sup>106</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Tabacundo, Manuel. et al. “Oficio de peones de la hacienda de Tungurahuilla de Monjas al Ministro de Previsión Social y Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>107</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Chávez, Arsenio. “Oficio enviado al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

comprobar, por ejemplo, que los ingresos de los peones libres eran muy inferiores a los de los huasipungueros, teniendo en cuenta que estos últimos tenían los ingresos provistos por la tierra y algunos otros recursos de uso común de la hacienda.

Casi al término de esta sección, propongo una referencia que, sin cumplir con criterios de verificabilidad histórica, permite complementar el cuadro de lo que significaba el mundo del trabajo en el periodo en cuestión. En páginas anteriores referí la revista *El Mensajero*, donde un grupo de sociólogos publicó los resultados de una investigación sobre los cargadores de Quito. En ese texto se mencionaba a Manuel Yungán, un indio de Chimborazo —como el 91.89% de los cargadores de la capital—, oriundo de Sul Sul, de donde era “alcalde”, y de donde había migrado movido por “la realidad cruel del huasipungo”.

La ley de reforma agraria de 1964 había consignado en su prólogo que “desde hoy, todos los ecuatorianos son totalmente libres”, el indio dejaba de ser esclavo o cosa vendible. A partir de ese momento, ya el indio no *pertenecía* a la hacienda, podía dejar el terruño e ir a Quito. Así hizo Manuel Yungán. En la fecha habían 3mil cargadores en Quito, que no estaban sindicalizados. En la cita que ya se referenció aquí, se decía que Manuel podría encontrar trabajo en la capital, o morir de hambre; podía vender, o no, su fuerza de trabajo, era libre de aceptar lo que le ofrecían o rechazarlo: Manuel Yungán había dejado de ser el desposeído feudal y se había convertido, gracias al progreso de la legislación, en el desposeído capitalista. En realidad, podríamos estar hablando de hoy, pero era 1972.

Otro Manuel Yungán —¿el mismo?— había enviado un oficio, diez años antes, al MPST. Allí decía, en puño de un representante que sí sabía escribir:

Mi padre, Juan Yungán, desde hacen muchísimos años, unos cuarenta años, ha trabajado en a la Hacienda Quera (...). Como mi padre perdiera la vista, el patrón entregó a mi padre el huasipungo consistente en una cuadra de terreno para que viviera él, y con facultad que pudiera otro reemplazo para que continúe los trabajos. Es así que yo tomé cargo el trabajo en la hacienda y sufructuando el huasipungo. Ahora he sabido que la patrona está vendiendo el huasipungo a otra persona, para mandar sacando a mi madre y al suscrito. Con esos antecedentes, me dirijo a usted, señor inspector del trabajo para que se digne ordenar la comparecencia de la parte patronal (...) para que se les ordene para respetar mis derechos de trabajador y también los de mi padre, respecto al huasipungo.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Archivo de la Función Legislativa. Yungán, Manuel. “Oficio enviado al Inspector del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

No es posible saber si los dos Manuel Yungán es la misma persona. Si lo es, probablemente la demanda no tuvo éxito, su patrona vendió el huasipungo y él hubo de migrar a la ciudad, para ser un trabajador “libre”. El posible caso demostraría los cursos abigarrados de los mundos del trabajo. El Manuel Yungán de la ciudad difícilmente dirigiría la demanda en contra del patrón. De hecho, casi se negó a hablar con los sociólogos por pensar que eran de “los Chávez” —los matones de Luis Cordelio Chávez Berrezueta, antiguo capo del sindicato de los transportadores que explotaba inmisericordemente a los cargadores como él—. ¿Qué aporta Manuel Yungán al argumento que se ha desarrollado aquí? Aporta, al menos, cuatro elementos de interés: 1) la proletarización del trabajo conduce a la desposesión del propio trabajo y del control sobre las condiciones de reproducción de la vida; 2) la defensa de los derechos laborales, y de los derechos en general, pasa por la elaboración política de tales demandas y las posibilidades institucionales que eso tenga, y no solo por su legitimidad; 3) los mundos del trabajo rurales de la sierra ecuatoriana tienen comunidades y coincidencias con los mundos del trabajo urbano, pero cada ámbito requiere especificidades imprescindibles de atender; 4) si es la misma persona, Manuel Yungán, primero, intentó la posesión de la tierra antes que convertirse en un trabajador “libre”.

Ambos Manuel Yungán, como el resto de las personas que han aparecido a lo largo del capítulo tienen, sin embargo, algo en común. Leonidas Proaño lo sintetizara a finales de los 1970 en el programa radial *Hoy y Mañana* dedicado a los derechos del trabajo:

tanto parte de los patrones como de los trabajadores [tienen] la idea de que lo único que hay que buscar el mejoramiento de los salarios. Debemos buscar una transformación honda en la concepción del trabajo y de la organización de la sociedad.<sup>109</sup>

La agenda popular continuó, durante el periodo, con el empeño de esa transformación honda de la concepción del trabajo y de organización de la sociedad. Pero para ese fin, era necesario “exigir ser tratado como ciudadano libre y no como una cosa, un objeto animado, un blanco fácil explotación”.<sup>110</sup> En ese orden de cosas, dos caminos ya referidos eran imprescindibles: el cuestionamiento de los derechos de propiedad y de los derechos individuales de distinto signo (posibilidades de organización, libertad de expresión, etc.). El análisis de las disputas de los derechos civiles conducirá en las próximas páginas por esos rumbos. Ellas iluminarán, acaso

---

<sup>109</sup> Fondo documental diocesano de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Programa radial Hoy y mañana, 1977-1978.” 1995.

<sup>110</sup> Proaño, Luis. “Monseñor Proaño: Más allá de la imagen.” *El Mensajero*. 1972. No. Julio, 15.

con mayor claridad, los modos en que la lucha contenciosa por un campo ampliado de derechos conforma el camino para la inclusión a la comunidad política.



## **Capítulo 4**

### **Derechos civiles**

En el capítulo 1 destacué dos ideas señaladas por Marshall: primero, dije que, para este autor, los derechos civiles fueron “el sello de la constitución de la ciudadanía moderna” —a los que siguieron los derechos políticos y, luego, los derechos sociales—; segundo, comenté que, en el argumento marshalliano, la ampliación de derechos sociales resolvería la contradicción entre la igualdad formal y la desigualdad real de los ciudadanos.

Los capítulos 2 y 3 construyeron argumentos diferentes. Para el Ecuador —hecho compartido con otras naciones latinoamericanas— no se cumplió la secuencialidad de los derechos descrita por Marshall. Antes bien, en el marco de las políticas de integración nacional y del proceso de construcción del Estado, se evidenció una lucha contenciosa que trascurrió, en paralelo, en torno a derechos calificados como “sociales”, “políticos” y “civiles”. Además, señalé que, en el periodo de análisis de esta investigación, los derechos sociales no se disputaron en tanto compensaciones del Estado ni en tanto búsqueda de una protección correctora de las desigualdades. Por el contrario, la conflictividad de ese ámbito respondió irremediablemente a la estructura de la propiedad y a las (im)posibilidades de participación en los destinos propios y de la nación. De ese modo, comencé a argumentar que los derechos se relaboran en dinámicas de complementariedad y conflicto.

Teniendo en cuenta lo anterior, ahora propongo abordar con más sistematicidad el campo de los derechos civiles. Como declaré al inicio, ese es uno de los ejes más importantes de la investigación. La lucha por la tierra en el Ecuador es uno de los signos de la vida republicana, tanto como la desposesión de amplios grupos sociales a través de la acción sistemática de las oligarquías terratenientes, la iglesia y los sectores modernizantes de la agroexportación. Los 1930 —a la par de la ampliación e institucionalización del campo de los derechos sociales— produjeron cambios en ese orden. Entonces se redistribuyeron aproximadamente 252 568 hectáreas de tierra como resultado de la conflictividad social y de los pactos policlasistas que transformaron el Estado ecuatoriano. Además, durante ese lapso se reconoció la existencia legal de las comunidades; esto es, de las comunas que tenían tierras en posesión colectiva.

Ahora, aunque el debate sobre los derechos de propiedad —y, en particular, sobre la propiedad de la tierra— atravesó toda la vida republicana de esta nación andina, no fue hasta

mitad de siglo que el tema de la redistribución de la propiedad de la tierra —vía políticas nacionales de reforma agraria— constituyó un elemento definitivo para la política nacional y regional. Ello se debió a factores ya comentados: el triunfo de la Revolución cubana con su agenda de justicia social de contenido agrarista; la política desplegada por los EEUU a través de la Alianza para el Progreso; el proyecto desarrollista, con énfasis en la modernización del agro; y, además, el aumento de las luchas sociales en los espacios rurales, contendientes de una vía modernizadora excluyente. Es en ese contexto que la discusión sobre los derechos civiles, en particular sobre los derechos de propiedad, se intensifica y se incorpora con una sistematicidad estridente a las discusiones de todos los actores de la sociedad ecuatoriana. En la fecha, se debatió sobre el derecho de propiedad como contenido general de la ciudadanía y, además, sobre la propiedad de la tierra como núcleo de disputa entre las élites, los programas económico-políticos de los gobiernos desarrollistas, y las agendas de las clases populares.

Pero otro ángulo de los derechos civiles también ocupó espacio relevante dentro de las conflictividades del periodo: al amparo de la lucha anticomunista, los derechos de asociación pasaron a ser fuertemente cuestionados en la práctica —a pesar de su legalidad proveniente del Código de Trabajo de 1938— y denostados por los terratenientes y, también, por no pocas autoridades estatales. Recuerdo que Marshall se había referido a los sindicatos como una suerte de evolución de los derechos civiles individuales —derecho a juicio justo, libertad de expresión, etc.— que, ampliados a la esfera económica, supuso el reconocimiento de los derechos civiles colectivos. Desde ahí, los sindicatos plantearon requerimientos de justicia social actuando legalmente como individuos, esto es, “en nombre de sus miembros sin responsabilidad colectiva formal” (Marshall y Bottomore 1998).

Efectivamente, la organización sindical en el Ecuador alcanzó dimensiones importantes: en el marco de una disputa por la reforma agraria, los sindicatos presionaron por otorgarle a la misma un curso mucho más revolucionario que el que aspiraban las clases poseedoras y el Estado modernizador. Los sindicatos pugnaron, en paralelo, por derechos de distintas “generaciones” y cuestionaron el núcleo del derecho de propiedad privada. En ese sentido, se convirtieron en foco de acción reaccionaria, como detallaré en lo adelante.

Algo similar ocurrió con otras asociatividades, como la FEI y la iglesia cercana a la Teología de la Liberación. Como mencioné en el capítulo anterior y profundizaré en este, la acción de ese sector de la iglesia fue blanco de sucesivos ataques por los gobiernos del periodo, hasta

llegar, incluso, al apresamiento de 17 obispos reunidos en Riobamba en 1976, lo cual fue un escándalo internacional de violación del derecho.

Al tenor de esos elementos, este capítulo desarrolla un argumento que completa las elaboraciones previas: a la luz de las negociaciones en torno a la reforma agraria, las disputas por la ampliación y realización de los derechos civiles fueron el núcleo conflictivo del Ecuador 1960-1979. Ello dará cuenta, de un lado, del modo en que la propiedad permite analizar las exclusiones indexadas al lugar y al estatus de los individuos en el sistema social y, por otro, de cómo la lucha por la propiedad de la tierra era una lucha para obtener garantías materiales básicas que permitieran desplegar el potencial político de la ciudadanía. El enfoque que construye las páginas que siguen ha tenido menos atención en la literatura agrarista: los modos en que, durante las reformas agrarias, se piensa y se elabora políticamente la idea de “propiedad” asociada a los regímenes de tenencia de la tierra. Como veremos enseguida, ese es un elemento central de los debates de la fecha y a su interior se redefine la idea —fundamental— de “derechos de propiedad”. Esa línea contribuirá a continuar completando el mapa de la conflictividad social en torno a la formación del Estado.

Para lograrlo, propongo la siguiente ruta: 1) una breve referencia, como antecedente, del campo de los derechos civiles en el Ecuador previo a 1960 —en específico a los derechos de propiedad de la tierra y los derechos sindicales—; 2) un análisis de las diferentes concepciones sobre los derechos de propiedad que se disputaron en el periodo de análisis de esta investigación; y 3) un análisis sobre cómo esas concepciones sobre la propiedad se expresaron en disputas en torno a las reformas agrarias y cómo ello operó, también, en el campo de los derechos sindicales. Ese camino permitirá llegar a las siguientes conclusiones: las conflictividades en torno a la reforma explicitan concepciones específicas —y radicalmente diferentes— sobre los derechos de propiedad; ellas mediaron significativamente los tipos de reformas agrarias que se disputaron y finalmente se aplicaron; y las disputas en torno a las reformas agrarias permiten visibilizar ideales de comunidad política específicos provenientes de las luchas de clases en el periodo y, por tanto, constituyen no solo un asunto económico librado políticamente sino un asunto político librado en el campo de la economía.

#### **4.1. Antecedentes<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Esta sección tiene como fuentes principales, aunque no exclusivas, a Prieto (2004) y Coronel (2009)

En el capítulo 1 dije que dentro de los derechos civiles deben diferenciarse dos categorías de derechos: los patrimoniales —que aluden, en lo específico, a los derechos de propiedad— y los individuales —libertad de asociación, de expresión, derecho a juicio justo, etc.— que, al desplegarse en las esferas de la producción económica, devienen derechos civiles colectivos: de organización sindical. En esta sección se referencian, como antecedente, las reelaboraciones históricas de los derechos civiles en el Ecuador, buscando situar un marco informado para el análisis posterior. En particular, hago énfasis en los derechos de propiedad, aunque también incluyo referencias a las otras dimensiones de derechos civiles. Veamos.

Como es conocido, en América latina, el régimen colonial emprendió un proceso violento de despojo y cercamiento de tierras.<sup>2</sup> A la vez, la Corona reguló la propiedad garantizando, en parte, la propiedad de los territorios de comunidades indígenas (Núñez 2011, 15). La medida hizo parte de los juegos de poder necesarios para las empresas económicas y políticas coloniales y aseguró la mano de obra, anclando a los originarios a los lugares de las comunidades y a sistemas de relaciones laborales profundamente dependientes. La estrategia encontró continuidad en la vida republicana.

Luego de las independencias, los regímenes de hacienda y de plantación heredados de la colonia se (re)definieron en función de la acumulación económica y política de las élites. En el Ecuador, la construcción del Estado y la ciudadanía (re)produjo una trama de relaciones pautada por la jerarquización social —y la diferenciación étnica— y sostenida en el acceso y regulación de los derechos de propiedad, mismos que configuraron los regímenes de ciudadanía en el temprano periodo poscolonial (Prieto 2004). La ciudadanía censitaria se mantuvo en los primeros años post-independencias, el tributo indígena —contribución que ofrecía continuidad a la distinción entre la República de indios y la República de españoles— no pudo anularse hasta casi tres décadas después, y los regímenes de hacienda, como planteé ya en este documento, configuraron en buena medida la vida predominantemente rural del Ecuador.

En efecto, en los primeros años de la vida republicana el estatus de ciudadanía dependía de la posesión de alguna propiedad, y ello contribuyó a configurar los canales de reproducción de las jerarquías profundamente racializadas: los propietarios (no-indígenas en número casi

---

<sup>2</sup>A comienzos del siglo XVIII los españoles se habían apropiado de un tercio de las tierras comunales indígenas bajo el sistema de la encomienda (Federici 2004).

absoluto) construyeron ámbitos infranqueables de exclusión amparados en la diferencia étnico – racial, que aseguró el progresivo acaparamiento de la propiedad y del poder político que ella implicaba. Sin embargo, aunque las constituciones decimonónicas incluyeron la defensa a la propiedad, consideraron “las necesidades nacionales” como causal de intervención del Estado. Fue la constitución de 1861, temprano en la república, donde se introdujo el criterio de “utilidad pública” para garantizar la intervención del Estado en el ámbito de la propiedad:

Artículo 113.- Nadie podrá ser privado de su propiedad o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la utilidad pública, calificada por una ley, exija su uso o enajenación; lo que se verificará dando previamente al dueño la indemnización que se ajustare con él o la suma en que aquélla se avaluase, a juicio de hombres buenos (“Constitución de la República del Ecuador” 1861).

En lo sucesivo, la cláusula —republicano democrática— que consideraba el carácter social de la propiedad se mantendría con progresivas especificaciones. Las siguientes cartas magnas consignaron “la utilidad pública de la propiedad”, “el carácter social de la propiedad” y, hacia mediados del siglo XX, “la función social de la propiedad” que se mantiene hasta la fecha.

Los derechos de propiedad condicionaron las relaciones entre la ciudadanía, la igualdad republicana, y la raza: los indios —“la raza india”, “los indígenas” o “los sujetos indios de la nación”, según el momento histórico del que hablemos— permanecieron, no sin conflictos, sujetos a procesos de desposesión; ello imposibilitó la reproducción material de su vida y habilitó un sinnúmero de relaciones de dependencia y clasificaciones raciales que impedían, de cara a la élites, su “virtud republicana”. La misma existencia del concertaje, la prisión por deudas y otras figuras institucionales de los regímenes de trabajo derivados de la (des)posesión de la tierra, indicaron las rutas por las que ello trascurrió.

A la vez, progresó la aspiración liberal decimonónica de “trasformar a los indios en ciudadanos”, a partir de las cuales los liberales intentaron individualizar las relaciones de los indios con el Estado. Por ello, las élites propusieron regulaciones básicas para proteger el trabajo de los indios conciertos, abolieron su tutela legal, reconocieron su propiedad comunal, eliminaron los mecanismos tributarios orientados específicamente a ellos y, como ya dije, declararon que pondrían en marcha la educación pública para este sector de la sociedad (Williams 1991 en Prieto 2004). A la vez, el empeño por “ciudadanizar a los indios”, eliminando las categorías especiales a las que pertenecían, supuso, por parte del Estado, la delegación de la administración de esas poblaciones a la política local y a lo privado de la

hacienda. El régimen de ciudadanía resultante se basó en la costumbre; y los propietarios —especialmente los hacendados de la sierra— actuaron como intermediarios ventrilocuos en la relación entre los indios y los poderes públicos (Guerrero 1993).

Si bien es demostrable históricamente la existencia de multitudes de intermediarios y de estrategias ventrilocuas en el sentido dicho antes —reproducidas, entre otros elementos, por los niveles generalizados de analfabetismo de los indígenas, y las clasificaciones raciales a las que estaban sujetos—, ese curso no fue unívoco. Antes bien, la ruta política de construcción del Estado revela sistemáticos intentos —a veces exitosos— de los indígenas de intervenir en el poder público, y de estos de incluirlos a ellos, directamente, aun como “sujetos-ciudadanos especiales”. A continuación, comento ese planteo.

Según Prieto (2004), la delegación de la administración de las poblaciones indias a lo local y a lo privado de la hacienda fue revaluada por los liberales en 1895. Entonces, se promovió la apertura de un campo discursivo que incluía el análisis de las tensiones existentes entre la igualdad republicana y las jerarquías amparadas, por una parte, en los criterios de racialidad operantes en la fecha y, por otra, en los derechos de propiedad. A partir de ese momento se desataron continuos e intestinos debates sobre los términos de la integración de los indios, que operaba en clave de “protección”. Las discusiones de las Asambleas Constituyentes de 1896 y 1906 así lo demuestran. Prieto (2004) muestra que en la primera de esas Asambleas se presentó un corpus jurídico para la protección pública de los indios como forma de reparar la pérdida de su “propiedad” y “libertad”, y su privación de “ilustración”. Con ello sería posible encaminar la invitación de José Peralta —ilustre intelectual liberal de la época— a los indios a sentarse al “banquete de la civilización” (Convención Nacional de 1896-1897 en Prieto 2004, 424). Frente a la idea de incluir, como un precepto constitucional, la protección a los indios, representantes a la Convención alegaron que ello era atentatorio contra el principio de “igualdad republicana” y que establecía “privilegios innecesarios”. El argumento fue objetado por la “incomparable y paupérrima condición de los indios”, y terminó aprobándose como enunciado constitucional. Sin embargo, la razón que alegaba la necesidad de conservar el principio de la igualdad formal se reiteró a lo largo de la primera mitad del siglo XX en los sucesivos debates donde se dirimían, “desde arriba”, los modos de relación entre el poder público y los indígenas.

La Asamblea de 1906 también se ocupó de la cuestión, pero, como ha señalado Prieto (2004), allí se especificaron “mejor los alcances de la protección en los ámbitos de la educación y el trabajo”; esa fue la vía por la cual se intentó presionar por la eliminación del concertaje, que era el debate central en la fecha. Los argumentos sobre una “raza privilegiada” volvieron a esgrimirse, y varios liberales replicaron, alegando nuevamente una imagen depauperada y desafortunada de la “raza” indígena. En su argumento: eran precisamente las condiciones de esa “raza” las que impedían la igualdad de oportunidades para los indios, frente a lo cual se requerían políticas de protección estatal. De acuerdo con ello, Prieto (2004) hace notar que, de un lado, los conservadores esgrimían la noción de igualdad universal para argumentar en desfavor de la protección estatal; y de otro lado, los liberales calificaban a los indios como decadentes y ubicaban en ello la razón del limitado progreso nacional, por lo cual construían su caso a favor de la protección. Ese hecho debe contribuir a mostrar los complejos cruces de programas ideológicos: los conservadores defendían en ese momento la igualdad universal — como modo de asegurar, con ello, la administración privada de esas poblaciones —, mientras que los liberales intentaban consignar constitucionalmente la protección — pues ello aseguraba una presencia definitiva del Estado de cara a todas sus poblaciones — con clara alusión a las líneas republicanas de la política. Las etiquetas liberales y conservadores, y sus agendas, deben entonces examinarse con cuidado.

En esos debates salieron a relucir los derechos de propiedad. Prestigiosos liberales argumentaron —republicanamente— que la declaración constitucional de la protección al indio sería utópica si se desconsideraba que la educación y los derechos de propiedad, únicos componentes viable de la “redención”. Aun cuando se planteó en términos claros, no trascendió jurídicamente. Los derechos de propiedad no serían profundamente cuestionados hasta años después; pero sí tuvo mayor efecto el asunto del concertaje que también aludía al tema.

Durante la convención de 1896 se habían recibido peticiones de parte de los trabajadores indígenas que alegaban problemas concernientes al concertaje, a la pérdida de tierras y al abuso de autoridades y jefes locales. Ahí se incluyó, por ejemplo, la petición de tierras que hiciera José A. Polanco, de Cayambe, para “los pobres de su localidad”. Con base a la invitación que los liberales radicales habrían realizado al pueblo para discutir, hablar, escribir y solicitar acciones, Polanco arguyó la necesidad de tierras allí donde los terratenientes “oprimían a la gente”. También lo hicieron varios indígenas de la hacienda Chimbulo, de

Ibarra, quienes se presentaron como “nosotros los indígenas”, solicitaron una legislación que remediara su “oprobiosa y triste situación”, y que los transformara en personas “libres y autónomas”. La autonomía, tal como en el mejor argumento republicano, requería terminar con las situaciones de dependencia de las que eran objeto. La petición dice: “cualquiera cree que nosotros los indígenas somos seres destituidos de todo derecho, a quienes la ley no ampara... [pero] tenemos derecho para ser libres e independientes de toda desnaturalizada coacción” (Asamblea Constituyente 1897). Los indígenas de Chimbulu apelaban a la ciudadanía, categoría que en la fecha posibilitaba la existencia real de sus reclamos.

A principio del siglo XX, si bien las bases jurídicas de la institución del concertaje habían empezado a cambiar, sus principales distintivos seguían vigentes, incluidos la prisión por deudas, la incapacidad de los jornaleros de poner fin a los contratos y una tasa salarial diferenciada para la costa y la sierra. Con la publicación de una suerte de “manifiesto indigenista” —*El indio ecuatoriano* (1922)— el liberal Pío Jaramillo reabrió la discusión sobre el tema en el contexto de varios levantamientos de indios: propuso la liberación de los indios por la vía de una reforma agraria y del alza de salarios, al tiempo que criticó al liberalismo local (Prieto 2004). Los planteos de Jaramillo merecieron como argumento que los indios solo podían mejorar hasta el límite permitido por su raza, aun cuando aceptaba que la pobreza de la nación también influía en su situación. Por consiguiente, el crecimiento vía la inversión privada en la agricultura y el reforzamiento de los derechos de propiedad —y no la reforma agraria— eran necesarios para aliviar la pobreza del indio.

Los maltratos recibidos por los indios continuaron siendo denunciados *por ellos mismos* y por intermediarios en el periodo 1896-1924. La mayoría de los reclamos eran de derechos sobre la tierra, de solicitudes de apoyo en disputas locales con municipalidades y de acceso a recursos públicos. Los pedidos aumentaron después que la Ley de Patrimonio Territorial (1937) reconociera a las comunidades y de que el MPST apareciera como árbitro de disputas y peticiones, lo cual habilitó un nuevo debate sobre los derechos de propiedad y sobre los derechos civiles en general. Sin embargo, ahora se incorporaría otra dimensión, la de los “tipos de propiedad”, en alusión a las comunas.

En el Ecuador, como en otras naciones andinas, la privatización de las tierras comunales y la abolición de los tributos de indios fueron los mayores objetivos de las tácticas estatales del siglo XIX para “transformarlos en ciudadanos” (Larson 1983; Langer y Jackson 1997;



Jacobsen 1997). Las iniciativas legales comenzaron un largo proceso que tuvo consecuencias negativas sobre la organización social y sobre los recursos de las comunidades. Los decretos expedidos en 1854 y en 1865 reconocieron la propiedad comunal de los indios, pero abrieron a subasta pública los remanentes de tierras comunales para financiar obras públicas y la educación. Más tarde, un decreto de 1867 reconoció los derechos de propiedad comunal a todas las personas, independientemente de su raza. A pesar de los conflictos de largo aliento producidos entre las comunidades, hacendados y municipalidades, según Prieto (2004), las comunidades de indios continuaban vigentes al inicio del siglo XX.

Para la mayoría de liberales y conservadores, la pequeña propiedad era el punto de partida en el camino hacia la civilización y la ciudadanía de los indios. Pese a ello, el gobierno liberal de fines del siglo XIX no promovió una política explícita de distribución de las tierras comunales. Los esfuerzos por establecer una legislación general sobre este aspecto fueron silenciados en el Congreso que, en cambio, puso en marcha una táctica, caso a caso, para afrontar las disputas comunales. El indigenista liberal Pío Jaramillo consideraba a la comunidad como el núcleo de los intereses propietarios de los indios, que les había permitido oponerse a las pretensiones de los terratenientes blancos. En este marco, Jaramillo acentuaba las cualidades positivas de los indios comuneros en contraste con los conciertos. En su mirada, estos indios evolucionarían poco a poco hasta convertirse en pequeños productores; asumía, además, que la propiedad tenía positivos efectos civilizadores. Más tarde, las normas legales reconocieron que los mismos indios tenían el derecho a decidir si dividir o no sus tierras. No obstante, el MPST, siguiendo los argumentos tardíos de Jaramillo, promovió la propiedad colectiva como el punto de partida del proceso de civilización de los indios.

La aprobación de la Ley Territorial habilitó un nuevo debate sobre los derechos y formas de propiedad: consignó la legalización de las comunidades como personas jurídicas públicas, y así abrió las puertas a la intervención del gobierno central en diversos aspectos de la vida comunal. Esa norma, además, añadió cuatro consideraciones respecto a las comunas: reconoció los derechos de propiedad de las comunidades que podían mostrar “justos títulos de dominio”; delegó al recientemente fundado MPST el poder de intervenir en la resolución de conflictos que involucrasen a las comunidades; delegó al mismo Ministerio el registro de las tierras comunales a través de las gobernaciones; y dispuso que esa institución y las municipalidades establecieran regulaciones internas en cada comunidad para administrar las tierras colectivas (Prieto 2004).

Por diez años, el Ministerio intervino en conflictos en torno a la propiedad de la tierra con arreglo a esa Ley. Luego de 1937, con la aprobación de la Ley de Organización y Régimen de Comunas y del Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, se reconocieron las dos dimensiones de las comunas —recursos colectivos y población— y la jurisdicción reguladora del MPST. El propósito de la medida era poner a las “parcialidades”, “barrios”, “comunidades” y otros asentamientos similares bajo el control del gobierno nacional y darles representación legal de manera que se lograra su “mejoramiento moral, intelectual y material”. Los diversos tipos de asentamientos fueron transformados en “comunidades” adscritas a una parroquia urbana o rural y al MPST. Los habitantes de los pequeños asentamientos de la nación pasaron a ser reconocidos como “comuneros”, independientemente del tipo de tenencia de la tierra y de clasificaciones raciales y sociales. El nuevo sujeto comunero era un potencial ciudadano que demandaba administración pública. Aunque no era requerido, en caso que existiera patrimonio colectivo, éste pertenecía a todos los miembros y su uso estaba sujeto a reglas basadas en la tradición y en criterios establecidos por el Ministerio. La normativa introdujo un cuerpo de gobierno comunal —el cabildo— compuesto por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y otras autoridades menores.

Lo dicho hasta aquí sobre los derechos de propiedad y los tipos de propiedad amerita una observación particular. Frente a la idea al uso de que capitalismo, de forma general, promueve la privatización como forma de destejer las redes sociales, políticas y económicas construidas en el marco de posesión colectiva de recursos —entre ellos, de la tierra— el caso del Ecuador muestra recorridos históricos diferentes —que no contradicen, sin embargo, las razones del capital—. Como es apreciable con lo comentado, el reconocimiento de las tierras en posesión colectiva, por parte del Estado capitalista, persistió, no sin conflicto. Los argumentos a favor y en contra de tal reconocimiento pasaron por el interés por ciudadanizar a los indios sin que ello atentara contra la estructura de clases. Comenzado el siglo XX, el reconocimiento de la propiedad colectiva, en la figura jurídica de las comunidades, habilitó la presencia del Estado en esos ámbitos al tiempo que la creación de canales de interlocución de los integrantes de las comunidades y la institucionalidad pública.

Asimismo, hacia mediados del siglo, la política de estimular la tenencia colectiva de la tierra, lejos constituir un gesto anticapitalista o, al menos, anómalo, se concibió como respuesta a uno de los grandes problemas de la estructura económica del agro ecuatoriano: la

minifundización. La tenencia colectiva, por un lado, contenía la amplia minifundización del agro en un escenario de explosión demográfica, y, por otro, “anclaba al hombre a su tierra”, en un escenario, también, de fuerte migración hacia las ciudades.

Sin embargo, la tenencia en colectivo de recursos, especialmente de la tierra, ciertamente plantea problemas de orden político para el capitalismo en expansión. Los liderazgos y dinámicas sociales podrían ser potencialmente subversivos; por lo tanto, se requerían medidas políticas a este respecto. Para el caso del Ecuador, como mencioné, ellas fueron la creación de los cabildos como órganos de regulación política de las comunas y las comunidades. Ellos, como órgano político, debían contener el potencial político de la tenencia en común que, por otra parte, era vista como necesaria al menos los modernizadores preocupados por la minifundización. Retomaré esta observación en el análisis específico sobre el proceso de reformas agrarias. Ahí muestro que la tenencia en colectivo, esa vez en la forma de las cooperativas, fue la estrategia impulsada por los gobiernos para emprender el proyecto modernizador del agro. Dicho esto, volvamos a los antecedentes.

Una regulación complementaria a la Ley de comunas fue aprobada al poco tiempo: el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas; ésta se enfocaba en las “comunidades” — “comunas” que poseían tierras colectivas—. La norma introdujo una distinción entre comuna y comunidad; separó los asentamientos poblados de las tierras colectivas y estableció un procedimiento de protección particular para las comunidades que poseían tierras, regulando, así, los derechos de propiedad colectivos. Según esa provisión, la administración de sus recursos estaba sujeta al MPST, como agente judicial en los conflictos que tenía las funciones de conocer, estudiar y juzgarlas controversias que involucrasen comunidades. Empero, el Ministerio debía hacerlo no con la prioridad de las consideraciones legales, sino en la justicia social. Esta innovación abrió un prolongado debate en el Congreso.

Nuevamente, en el Congreso se esgrimieron argumentos sobre la medida en que ello contradecía el principio universal de la igualdad establecido en la Constitución, pues se colocaba a los comuneros —indígenas, blancos y mestizos— como ciudadanos especiales protegidos por una regulación y procedimientos particulares. Políticos y terratenientes pidieron, en diversas ocasiones, el restablecimiento de la competencia legal de las cortes. Según algunos, incluidos el presidente liberal Aurelio Mosquera, el Estatuto era inconstitucional, porque infringía la garantía de los ciudadanos de defender sus derechos

privados y su igualdad ante la ley. A raíz de ello, el Congreso revirtió el Estatuto, pero luego fue restablecido con cambios menores. Los argumentos para su reposición fueron los mismos presentados por los liberales e izquierdistas durante la década de 1930: que la ley social moderna permitía la intervención estatal con el fin de promover el bienestar de la población.

La sujeción de las comunidades al MPST también fue contendida por grupos indígenas de las provincias de Azuay, Imbabura y Chimborazo, quienes solicitaron reformas a las normas y el retorno de las disputas a las cortes ordinarias. Sus peticiones argumentaban que la Constitución prohibía que los ciudadanos fueran juzgados por comisiones especiales y privados del derecho a la defensa. Este elemento es importante porque muestra la complejidad del asunto en un escenario de elaboración política sobre los derechos civiles. Si bien la sujeción de las comunas al Ministerio había devenido, en la práctica, un mecanismo de justicia social, podrían esgrimirse, incluso desde los sujetos subalternizados, reclamos sobre la imposibilidad que ello planteaba para su defensa. El hecho no es menor, y muestra el carácter abigarrado de las relaciones y las acciones políticas. Sin embargo, la acción del Ministerio, criticado por conservadores y algunos liberales, fue el espacio estatal legítimo, por excelencia, para la consecución de la justicia social.

Por otra parte, el trabajo de ese Ministerio, recordemos, adelantó mecanismos jurídicos que viabilizaron la interlocución y las redes de solidaridad entre colectivos, sindicatos, asociaciones y partidos de izquierda. Efectivamente, durante ese periodo tuvo lugar un importante despliegue de la asociatividad en los mundos rurales. En los 1920 se crean los primeros sindicatos rurales en Cayambe que fueron la piedra de toque para la acción popular organizada. La figura de los sindicatos se insertó dentro del marco corporativo del Estado en esos años. La influencia de un sindicalismo clasista comenzó a notarse en esos años. El Partido Comunista (creado en 1931) y el Partido Socialista Ecuatoriano (creado en 1926) ganaban progresiva influencia en la organización de trabajadores y ello comenzó a ser notable para los conservadores y la iglesia (su mano ideológica) sobre todo a partir de la realización del Tercer Congreso Obrero Nacional; en respuesta, buscaron fortalecer su dominio a través de las organizaciones gremiales que controlaban y forman otras nuevas intentando expandir los principios del “catolicismo social”. En esa línea se realiza, por ejemplo, el Congreso del Obrero Católico (1938) el mismo año en que se aprueba el “funesto” Código de Trabajo; allí se conformó la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC). Esa organización fue la primera organización laboral nacional. En las resoluciones de ese

Congreso se defiende con fuerza el derecho de propiedad y la legitimidad del régimen capitalista, se ataca al comunismo, y se califica al socialismo como intrínsecamente perverso. Según Ycaza (1991) la CEDOC mantendrá esos principios en forma prácticamente invariable hasta aproximadamente mediados de los 1950. En 1940 la CEDOC presenta a la Cámara de Diputados los proyectos de ley de sindicatos obreros y de reforma agraria, buscando este último crear pequeños propietarios, para de este modo eliminar el descontento social. Esta Confederación paulatinamente se irá desprendiendo de esa práctica, como consecuencia de significativos y progresivos cambios de la economía, la política y la sociedad ecuatorianas.

En general, los partidos Socialista y Comunista intentaron promover la unificación del sindicalismo clasista y se enfrentaron a la oposición de la Iglesia Católica y los partidos tradicionales: conservadores y liberales que se alinearon para hacer frente al grave peligro de la izquierda. Sin embargo, el movimiento obrero se consolida progresivamente a partir de la expedición del Código de Trabajo en un contexto de quiebre del modelo de acumulación basado en la exportación del cacao. Como registra Ycaza (1991) desde 1938 hasta 1942 aparecieron 122 nuevas organizaciones sindicales y para 1943 el número de sindicatos y comités de empresa registrados en la Dirección General del Trabajo, aumentó en casi 100. De conjunto, se abrían paso nuevas asociaciones de trabajadores que trascendían la antigua forma de organización gremial. El resultado fue un notable despliegue de la acción por hacer cumplir el Código de Trabajo y de la reacción de las derechas que actuaron en bloque.

La acción del Partido Comunista, y la CTE también constituyeron espacios de movilización popular integrando demandas de clase y étnicas que ubicaban la desposesión de los sujetos rurales, indígenas y campesinos en el marco de las relaciones ampliadas de explotación. La creación de la FEI (1944) incorporó una nueva dimensión a las luchas populares rurales, donde las pertenencias de clase y étnica construyeron un tejido de demandas frente al Estado. La FEI, de hecho, devino organismo socio-estatal que aseguró la participación de los grupos rurales en el Estado, vía su representación.

Según Coronel (2009), en la fecha se reabrieron demandas por parte de las comunidades campesinas e indígenas —las cuales eran acompañadas por periódicos y revistas influenciadas y/o coordinadas por células comunistas— en un contexto en el que sus aspiraciones por la justicia y la contención del control gamonal se evaluaban como novedosamente favorables. Las demandas de campesinos por tierras y violencia laboral ante los tribunales del Ministerio,

se convirtieron en un tema de opinión pública. Sobre ello profundizaré en el siguiente capítulo. Por ahora digo que a partir de los 1920 el tejido asociativo ganó fuerza y sistematicidad en un contexto de oportunidades políticas disputadas por los sectores populares, intelectuales revolucionarios y organizaciones de izquierda. Ello planteó el imprescindible antecedente para lo que sucedió durante el periodo de las reformas agrarias.

Entre los debates que ya he mencionado sobre el signo político del periodo 1925-1945 se encuentra qué lugar tuvieron las agencias de los sectores populares. Algunos autores entienden el procesamiento de las demandas indígenas y campesinas a través de la continuidad de los patrones ventrílocuos de representación mediante los cuales otros agentes hablaban por ellos, y viabilizaban sus relaciones con el poder estatal (Guerrero 1993; Prieto 2004; Bretón Solo de Zaldívar 2012). Otros, aluden a tempranos y continuados procesos de negociación de las comunidades indígenas con el Estado que, con éxitos y límites en distintos momentos, hablan de una agencia existente y concretada en la participación en la política estatal (Clark y Becker 2007b; Coronel 2006 Octubre 13-15; Coronel 2009).<sup>3</sup> Aún en este debate, ambas posturas comparten dos argumentos: a lo largo de los siglos XIX y XX tuvieron lugar sistemáticas expropiaciones de las poblaciones indígenas y campesinas con arreglo a la creciente mercantilización de la tierra y en beneficio de las élites políticas y económicas; y, al interior, se producían complejos procesos de coacción y consenso hacia las comunidades que, no obstante, generaron resistencias influyentes, con distinto grado —y a través de distintas vías— en la política estatal.

Dentro de la segunda línea, Coronel (2009) ha señalado que el Estado reformista promovió una forma de integración popular, como ciudadanía corporativa, que, sin embargo, coexistió sin solución con una economía ligada a capitales formados en la hacienda. Con la instalación a la “gran política” de la solución populista de Velasco y el sucesivo periodo de llamada estabilidad, se frenaron parte de las políticas de signo social de los 1930, entre ellas las de redistribución de la tierra. Las centrales sindicales de izquierdas se opusieron tardíamente al gobierno velasquista (inicialmente aupado por una coalición variopinta de partidos) y denunciaron su línea de acción política. Ello arreció, al mismo tiempo, el enfrentamiento con

---

<sup>3</sup> En la década de los 1930 hay más acuerdo en este sentido. Prieto (2004) ubica situaciones donde las personas de origen indio actuaban como representantes de su grupo e intermediarios con el Estado. Pero este segundo enfoque ubica ese momento en un continuo de negociaciones mucho más tempranas y en distintos tipos de estados.

el sindicalismo católico de la CEDOC que denunció el enfrentamiento promovido por el sindicalismo clasista.

Con la llegada del periodo de estabilidad constitucional, durante el gobierno de Plaza, y acorde con su visión modernizante, se destacaron las ventajas del “sindicalismo libre”. Contrario a cualquier imagen de inmovilismo durante esa “estabilidad”, en septiembre de 1949 se produjo la primera huelga industrial femenina y se sucedieron varias huelgas solidarias, que confluían en la declaratoria de una huelga general decretada por la CTE. Los congresos celebrados por la CTE durante ese periodo continuaron pronunciándose por la lucha contra la deriva derechista del gobierno de Plaza. Luego, durante el velasquismo de ese periodo, igualmente, las centrales obreras de izquierda amenazan con la huelga general debido a su política antipopular. Las otras centrales, como la CEDOC comienzan a experimentar un distanciamiento de las doctrinas fundacionales cuando son reemplazados, hacia finales de los 1950, los intelectuales de derecha que habían alternado en sus filas. Ese es el escenario que precede a los 1960.

De lo dicho en esta sección destaco que, durante toda la vida republicana, la propiedad de la tierra devino bisagra entre las demandas de las clases subalternizadas, la fuente de temor de las élites y uno de los núcleos más estables de los debates en torno a la naturaleza política del Estado. El procesamiento de los conflictos en torno al tema transcurrió por diferentes vías; en ocasiones a través de pleitos legales, otras veces a través de transgresiones cotidianas en los marcos y los márgenes de las haciendas; y aun otras, a través de levantamientos y ocupaciones de tierras. La pervivencia de la hacienda luego de las independencias garantizó los derechos de propiedad exclusivos y excluyentes por parte de los propietarios, aún bajo la égida de la función social de la propiedad. Los repartos de tierras durante los 1930 y el resto de las políticas del Estado reformado, si bien quebraron el poder oligárquico en términos de su control del aparato estatal, no pusieron el peligro los derechos de propiedad privada. Ellos, sin embargo, fueron cuestionados con fuerza a partir de los 1950, dentro de los debates sobre el Estado desarrollista. El tema alcanzó su punto más álgido con los debates específicos sobre la ley de reforma agraria. A ello atenderé en lo que resta del capítulo, siguiendo la siguiente ruta: primero, dedico una sección al análisis de las concepciones en torno a los derechos de propiedad de diferentes actores, para, luego, profundizar en los modos en que los derechos civiles se disputaron durante el periodo reformista agrario.

## 4.2. ¿Cuál propiedad?

En las fuentes consultadas, son escasas las reflexiones sistemáticas sobre qué es la propiedad. Los debates refieren al precepto de “función social” y a las cuestiones específicas de la propiedad de la tierra. No obstante, un análisis más detenido revela dos concepciones. Una, entendió la propiedad como posesión exclusiva y excluyente de un bien, que debía ser respetado de forma irrestricta. Este argumento fue el que resistió el debate sobre la potencial capacidad del Estado para intervenir en la economía. A su interior, la propiedad se definía, en sentido subjetivo, como el derecho que tiene una persona de poder disponer de una cosa material como de algo que le pertenece, con exclusión de todos los demás; y en sentido objetivo, a la misma cosa objeto de este derecho.

Un segundo enfoque conectó con el paradigma desarrollista que reconocía la función reguladora del Estado en la economía; por ello, puso mayor énfasis en la necesidad de regulación de la propiedad para bien del desarrollo de la nación. Esta postura enfatizó en que la propiedad privada debía entenderse *como institución social*. El entendido, de ascendencia republicana, se había inscrito en los mismos términos al interior de los debates de parte de las izquierdas globales, al menos desde la Revolución Francesa, como mencioné en el capítulo 1. Sin embargo, en los 1960 ecuatorianos no había consenso al respecto; antes bien, la tensión entre la propiedad como institución social condicionada por intereses colectivos, y la propiedad como dominio anclada a un derecho natural, definió un debate sustantivo: el de la relación entre la propiedad privada y la función social de la propiedad. En ese debate encarnaban las disputas entre el programa oligárquico conservador de los propietarios y el programa desarrollista de los gobiernos de la hora y del sector modernizador de los propietarios. A calor del mismo se volvió sobre la cuestión de si la propiedad era, o no, un derecho natural.<sup>4</sup> Si la respuesta era positiva, entonces no había razón para la intervención del Estado que, de producirse, sería un atentado contra la libertad; si la respuesta era negativa, entonces el plano de la discusión habilitaría interferencias no arbitrarias de acuerdo con la relación entre la propiedad individual y el bien común.

En un boletín publicado por el Ministerio del Tesoro se dijo que la propiedad era una institución social, entre otras razones, porque remitía al *derecho natural* del hombre al fruto

---

<sup>4</sup> En el tránsito del feudalismo al capitalismo uno de los puntos medulares consistió, precisamente, en si la propiedad privada entendida como *dominium* debía ser considerada un derecho natural o un derecho civil subordinado al poder legislativo (Bertomeu 2004).



de su trabajo.<sup>5</sup> Con esos términos, se enunciaba que la propiedad no *es* un derecho natural; el derecho natural es el derecho al acceso al “fruto de su trabajo”; la propiedad *hace posible* ese derecho, pero no *es* el derecho.<sup>6</sup> ¿Se correspondía el planteo con la realidad económica y social del Ecuador de 1961? Claramente, no. La propiedad se encontraba —y se encuentra— altamente concentrada. Sin embargo, el marco que debía ser encarado era aquel que consideraba la función social de la propiedad. El mismo configuraba la institucionalidad y los marcos jurídicos de la institucionalidad estatal.

Por ejemplo, la Ley de Caminos de 1960 facultaba al Ministerio de Obras Públicas a “la apertura de carreteras, caminos y senderos que se requieran en las diversas secciones del territorio de la República, para beneficio público o privado, autorizándole para expropiarlos terrenos de propiedad particular o de cualquier entidad de derecho público”.<sup>7</sup> El argumento de esas facultades era el cumplimiento de la función social de la propiedad. Igualmente, los fallos legales hacían uso sistemático del precepto; en 1961 el Ministerio de Educación informó a la nación que en San José de Chimbo se había declarado de utilidad pública un terreno de propiedad del señor Miguel Albán, para la construcción del edificio del Colegio Técnico “3 de Marzo”.<sup>8</sup> Con estos ejemplos quiero llamar la atención sobre que no se habla aquí de un elemento intrascendente o presente sólo en los discursos generales sobre la nación, sino, también, en los microespacios donde se definía y aplicaba la política pública.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> (Archivo de la Función Legislativa. Ministerio del Tesoro. “Boletín Ministerio del Tesoro.” 1961. No. 57 y 58. AL MIM XX 1961 647, 5–13). Las otras razones se referían a: a) el deber y el derecho que tiene el hombre de conservarse, para lo cual requiere de bienes que permitan su subsistencia en exclusión de otros, b) a los atributos de previsión y providencia que encarna el hombre y que le permite anticiparse a lo que va a necesitar en un futuro; razón que justifica la acumulación de propiedad, sin que ello viole el derecho de los demás, y c) al amor natural y solícito del hombre por sus hijos que justifica la patrimonialización de recursos —otra vez, si ello no menoscaba derecho ajeno superior— para dejarles herencia.

<sup>6</sup> De ese modo, se afronta uno de los debates centrales que, en 1789, habían tenido lugar a propósito de la primera Declaración de Derechos Humanos y Ciudadanos. Ella establecía (Artículo 2) que la “propiedad” era un derecho “natural” “imprescriptible” y “sagrado”, con lo cual le estaba vedado al legislativo organizarlo, modificarlo o restringirlo. Pero los republicanos iusnaturalistas revolucionarios no vacilaron en este punto: la propiedad privada no es un derecho natural. La propiedad, entonces, se leyó ahí como la posibilidad de control sobre un recurso poseído que confiere autonomía recíproca (Bertomeu 2004).

<sup>7</sup> Archivo de la Función Legislativa. Teran Varea, Rafael Antonio. “Informe que el procurador general de la nación Dr. Rafael Antonio Terán Varea presenta al H. Congreso Nacional de 1962.” 1962. AL MIM XX 1962 673-A, 63–64.

<sup>8</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Educación Pública. “Informe a la Nación.” 1961. AL MIM XX 1960-61 640, 117.

<sup>9</sup> También lo hacía notar, por ejemplo, el Ministerio de Salud. Uno de los principios constitucionales es el de la función social de la propiedad privada, que opera a través de la declaración de utilidad pública (Archivo de la Función Legislativa. Parra Gil, Francisco. “Informe a la nación. Ministerio de Salud Pública.” 1969. AL MIM XX 1969 762, 27). Igualmente se puede apreciar en el Ministerio de Bienestar Social, en relación con el conocido problema de la especulación con la propiedad de la tierra: para combatir este grave vicio social de la especulación, se encuentra la disposición constitucional que permite al Gobierno expropiar tierras, con fines de utilidad pública

Ahora, no siempre estuvo claro cómo hacer uso del precepto de la función social de la propiedad. La nebulosa en la que a veces se diluía la referencia hizo que en 1966 el Ministerio de Relaciones Exteriores instruyera a los Embajadores del Ecuador en Colombia y Chile para que iniciaran conversaciones con los cuerpos de juristas y órganos legislativos. El fin era la reforma conjunta de los Códigos Civiles y uno de los motivos era que se requería “una regulación más precisa de la función social de la propiedad” que no tenía contenido claro.<sup>10</sup> Esa es una de las razones por las cuales el uso de la categoría de la función social — democratizadora, al menos potencialmente — fue tan disperso: a ella reclamaron propietarios y desposeídos, las oligarquías y el Partido Comunista, los campesinos y los hacendados.<sup>11</sup>

Finalmente, en ese contexto la función social fue la bandera que acreditaba la intervención del Estado en la economía<sup>12</sup> por parte del Estado desarrollista. Para verificarlo, el presidente de la República en 1962 —Arosemena— diría en su Informe a la Nación: “Matando a la propiedad privada, sin utilidad para nadie, nada se habrá alcanzado. Por ley e inexorable necesidad, la propiedad privada ha de ser considerada en función social, sin que esto quiera decir que ha de ser eliminada”.<sup>13</sup> La ley estaba clara —la función social era principio constitucional— pero a qué se refería Arosemena cuando hablaba de “inexorable necesidad”. Sospecho que respondía a tres elementos relacionados: la propiedad en función social daba forma a la retórica de la justicia que los gobiernos de la hora incorporaron a sus campañas; dialogaba, también, con la exigencia popular de democratización de la propiedad; y habilitaba una entrada legítima para la intervención estatal en la economía en un contexto de crisis económica. En el Informe a la Nación del Ministerio de Finanzas durante el último gobierno de Velasco Ibarra, se decía igualmente:

---

(Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1960-1961. AL MIM XX 1960-61 628, XXVI).

<sup>10</sup> Archivo de la Función Legislativa. Salvador Lara, Jorge. “Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Jorge Salvador Lara.” 1966. AL MIM XX 1966 710, 207.

<sup>11</sup> El tema no se agotará ahora, solo se presentará de modo general para elaborarlo con más detalle en el capítulo 4, dentro del marco específico de los debates sobre las reformas agrarias.

<sup>12</sup> En 1962 el Consejo Nacional de Economía publicaría que la intervención del Estado es indispensable para canalizar al capital y conducirlo no tan sólo por las facilidades de empleo que pueda proporcionar sino por el que éste, en función social, pueda producir. (Archivo de la Función Legislativa. Consejo Nacional de Economía. “Informe del Consejo Nacional de Economía al Honorable Congreso Nacional.” 1962. AL MIM XX 1962 688, IX-XX).

<sup>13</sup> Archivo de la Función Legislativa, Arosemena Monroy, Carlos Julio. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Carlos Julio Arosemena Monroy, Presidente constitucional de la República, dirige al Congreso Nacional.” 1962b. AL MIM XX 1962 669, 22-25.

De acuerdo a las modernas corrientes socio-económicas, los países reconocen la conveniencia de una intervención cada vez mayor del Estado, para lograr la mejor utilización de los recursos económicos y canalizar las actividades privadas dentro de un ordenamiento social que tiene como meta, por sobre todas las cosas, el bien común de los ciudadanos. El interés individual va cediendo paso al interés social, constituyéndose en la piedra angular de la nueva concepción de los Estados. Consecuente con esta posición, el Legislador ecuatoriano ha elevado a la categoría de principio constitucional el concepto del interés social sobre el particular, y es así como en la Constitución vigente se reconoce y garantiza la propiedad privada, mientras ésta cumpla la función social que le es inherente; se indica que el trabajo tiene función social, y por otra parte, se manifiesta que el Estado está obligado "a establecer un orden económico-social en el que los integrantes de la Comunidad puedan vivir dignamente y gozar de los frutos del progreso"; y aún más se establece en el artículo 94 que "el Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales, y a: promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía."<sup>14</sup>

Por su importancia, el asunto participó continuamente de los discursos políticos. El propio Velasco aludía que la necesidad de intervención del Estado no “mataría” iniciativas ni propiedad, sino que tenía como fin “hacer justicia” alejándose del comunismo y haciendo obra de gobierno.<sup>15</sup> El enfoque se presentaba como una suerte de pacto conciliador que favorecería los intereses legítimos de *todos* procurando un “sano equilibrio”: sin conducir a la intervención absorbente de los Estados totalitarios y promoviendo, por el contrario, una intervención reguladora “para impedir que el poderoso productor aplaste al campesino y al propietario pequeño”.<sup>16</sup> En esos términos el cuarto Velasco prometía a la “chusma” romper con la oligarquía injusta y los monopolios sin alterar la propiedad privada. El requisito era que los propietarios cumplieran con su deber social<sup>17</sup> y evitar abusos y luchas despiadadas, “explosiones anárquicas” que desarticularían el Ecuador e “irritarían a las gentes”.<sup>18</sup>

La centralidad del debate sobre la función social debía replantear los términos de la relación entre intereses individuales y colectivos:

Al lado de lo mío y de lo tuyo, está el de todos; junto al interés particular, está el bien común. HAGASE de la ley la norma de la solidaridad y no del egoísmo humano; hágase del derecho el vínculo de la convivencia social, y se habrá asegurado la paz de los hombres, la paz de las

---

<sup>14</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Finanzas. “Informe de la Nación.” 1968. AL MIM XX 1968 726, 5–6.

<sup>15</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a, Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 158–159.

<sup>16</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 325–326.

<sup>17</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 118.

<sup>18</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 325–326.

naciones, la paz mundial (...) la ley será la expresión de la justicia y lo justo es eminentemente social, porque tiene por fin conciliar el interés individual con el bien común.<sup>19</sup>

De realizarse el precepto, sería posible vitalizar la “sabia democrática de las estructuras institucionales” y aproximarse al “ideal eterno de justicia”. Pero no fue solo en la política doméstica donde se apeló a la función social de la propiedad. Los instrumentos internacionales produjeron señalamientos sobre el particular. La Convención Americana de Derechos Humanos anotaba en 1970 en su artículo 21, dedicado al derecho a la propiedad privada, que: a) “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”, b) “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”, c) “tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.<sup>20</sup>

En esos códigos se definió igualmente el Gobierno Revolucionario y Nacionalista (1972-1976) en su declaración de principios: un gobierno humanista, que aspiraba a “la participación activa del Estado”, tendría derecho de intervenir en sectores básicos de la producción, comercialización y servicios, y establecería una adecuada redistribución del ingreso nacional. La línea se amparaba en la función social de la propiedad como norma que evitaría la concentración del poder económico en grupos minoritarios: la iniciativa privada debería ser “compatible con el fin social del Estado Ecuatoriano”.<sup>21</sup> Ese gobierno militar declaró sucesivamente que controlaría la propiedad para, sin absorber la propiedad privada, fijar metas con sentido social.<sup>22</sup> Esa filosofía se integró desde el 1 de enero de 1973, fecha en que entró en ejecución el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, en el cual se reconocía que la economía y la sociedad funcionaban “insatisfactoriamente para las grandes mayorías nacionales”.<sup>23</sup> El Plan desató cuestionamientos a propósito de la función social de la propiedad y llegó a preguntársele al mismo si estaba planteando algún tipo de Economía

---

<sup>19</sup> Archivo de la Función Legislativa. Cevallos Arízaga, Benjamín. “Mensaje que el Excelentísimo Presidente de la Corte Suprema de Justicia dirige al H Congreso Nacional.” 1968. AL MIM XX 1968 727, 17–21.

<sup>20</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Relaciones Exteriores. “Informe a la Nación.” 1970. AL MIM XX 1970 788, 144.

<sup>21</sup> Archivo de la Función Legislativa. Fuerzas Armadas. “Filosofía y Plan de Acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador. Lineamientos Generales.” 1972. AL MIM XX 1972 795, 3–6.

<sup>22</sup> “El plan de desarrollo y futuro: Suceso saliente encaminado a la Reforma Nacional.” *El Comercio*. Edición de aniversario. 01.01.1964, 5.

<sup>23</sup> “El plan de desarrollo y futuro: Suceso saliente encaminado a la Reforma Nacional.” *El Comercio*. Edición de aniversario. 01.01.1964, 5.

Socialista. En respuesta, el ingeniero Aguayo esclareció lo que *no* implicaba la función social de la propiedad:

en modo alguno implica socializar los medios de producción. Lo que implica es que el gobierno debe convertirse en lo que debe ser, en controlador, pero no en términos de absorción de las actividades que actualmente están en manos de la empresa privada, sino más bien como organismo que fija metas que contenga sentido social, que signifique la incorporación de ciudadanos que han sido postergados.<sup>24</sup>

El proceso de reformas agrarias, como veremos en la siguiente sección, fue un campo central para esta discusión, pero no el único. La década petrolera actualizó y complejizó el debate. La medida en que los ingresos “adicionales” del petróleo serían aprovechados para acelerar el crecimiento económico, el progreso social y realizar los “máximos anhelos de redención” —o si su mal uso acentuaría las desigualdades— se debatió de forma furibunda.<sup>25</sup> De encaminar esa línea, sería posible aprovechar la ventaja superior a todas las anteriores administraciones de la vida republicana de la Nación.<sup>26</sup>

En esos debates se reiteró el interés por la “cosa pública” como principal de la reconstrucción del Estado ecuatoriano en crisis. La polémica no escaseó; la prensa denunció la deriva hacia un “Estado empresario” que absorbía las empresas<sup>27</sup> y alertó del peligro de una extrema “estatificación” contraproducente: “Hay que observar igualmente lo perjudicial que sería confundir la coordinación en el plan y en las actividades que siempre hará falta, con determinadas absorciones y centralizaciones que hacen pesada y lenta a la máquina administrativa”.<sup>28</sup>

Con todo, la ecuación conformada por la concepción de la propiedad, su función social, y las capacidades del Estado para intervenir en la economía, hacía parte central de la discusión política del período. El análisis de las reformas agrarias ayudará a comprender los contenidos políticos en contienda, pero a este análisis general ahora añadido otro actor: la iglesia.

Durante 1962 y 1965, en el marco de los procesos que he descrito antes, en la iglesia se produjo un cambio fundamental. En esa fecha transcurrió el Concilio Vaticano II, que tuvo la

---

<sup>24</sup> “El plan de desarrollo no implica socializar medios de producción”. *El Comercio*. 03.01.1973.

<sup>25</sup> “El plan de desarrollo no implica socializar medios de producción”. *El Comercio*. 03.01.1973.

<sup>26</sup> “La reforma administrativa”. *El Comercio*. 16.01.1973.

<sup>27</sup> Salgado, Gustavo. “El Estado, Empresario.” *El Comercio*. 14.01.1973.

<sup>28</sup> “La reforma administrativa”. *El Comercio*. 16.01.1973.

preocupación fundamental de poner la iglesia *al día*. Luego de la clausura del Concilio se sucedió la etapa postconciliar donde la doctrina sería estudiada, examinada y desplegada. Ese marco fue propicio para una reflexión sustantiva sobre la propiedad.

En principio, la iglesia había anunciado que el Concilio sería un acontecimiento esencialmente religioso y no se ocuparía directamente de cuestiones políticas y sociales; sin embargo, sí examinaría problemas del “mundo actual” que afectaban “la dignidad del hombre y la comunidad de los pueblos”. La propiedad era uno de esos temas. Los análisis dedicados al particular pueden encontrarse en la “Constitución Pastoral sobre la Iglesia y el mundo de hoy”, conocida como *Gaudium et Spes*.<sup>29</sup> Allí se aborda el asunto de la función social de la propiedad y de los derechos de propiedad. El proceso produjo cambios importantes a nivel doctrinal y en la acción de la iglesia, con incidencia para la política ecuatoriana.

A nivel doctrinal, se reflexionó sobre la “visión del hombre”, la “concepción del desarrollo” y la “doctrina sobre la propiedad”. La idea principal del *Gaudium et Spes* era que el desarrollo debía estar al servicio del ser humano y bajo su control.<sup>30</sup> La idea de que la economía no podía separarse de lo humano, y que el progreso debía conducir a un mayor humanismo trascendental, fueron reguladoras, y condujeron a una nueva insistencia en el carácter relativo de los derechos de propiedad: los bienes terrestres pertenecen a todos. Dentro de los documentos del Concilio se enuncia como sigue:

Dios ha destinado la tierra y cuanto ella contiene para uso de todos los hombres y pueblos. En consecuencia, los bienes creados deben llegar a todos en forma equitativa bajo la égida de la justicia y con la compañía de la caridad. Sean las que sean las formas de la propiedad, adaptadas a las instituciones legítimas de los pueblos según las circunstancias diversas y variables, jamás debe perderse de vista este destino universal de los bienes. Por tanto, el hombre, al usarlos, no debe tener las cosas exteriores que legítimamente posee como exclusivamente suyas, sino también como comunes, en el sentido de que no le aprovechen a él solamente, sino también a los demás. Por lo demás, el derecho a poseer una parte de bienes suficiente para sí mismos y para sus familias es un derecho que a todos corresponde. (...) Quien se halla en situación de necesidad extrema tiene derecho a tomar de la riqueza ajena lo necesario para sí.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Castán Vázquez, José María. “La propiedad privada y la propiedad pública, según la doctrina del Concilio.” *Revista de estudios políticos*. 1966. No. 150, 95–96.

<sup>30</sup> Esto comportaba diferencias notables con el discurso del *Populorum Progressio*, que era “armonizar entre sí todos los elementos del desarrollo y solidarizar a todos los hombres para alcanzar ese desarrollo”.

<sup>31</sup> (Concilio del Vaticano II. “Documentos del Concilio del Vaticano II: Constitución Dogmática Del Verbum sobre la divina revelación.” Disponibles en: [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/index\\_sp.htm](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/index_sp.htm).) Este tipo de planteos no era nuevo. Tenía antecedentes en otras doctrinas del propio siglo XX (el Código Social de Malinas, por ejemplo), pero sí indicaba un giro en las concepciones de la Iglesia. La doctrina tradicional acentuaba la propiedad privada y no su destino común. La doctrina social propició, desde los 1940, un giro en el sentido destacado aquí. Para

Frente a la inequidad en la distribución de la propiedad, el Concilio alegó que la propiedad privada debía dejar de construirse como un “derecho incondicional y absoluto” y devenir derecho condicionado por su finalidad primera: el bien común. El conflicto entre los derechos privados y las exigencias comunitarias primordiales debían dirimirlo los poderes públicos con la activa participación de las personas y de los grupos sociales. La tesis consideraba, al mismo tiempo, que la propiedad privada tenía un valor positivo que argumentaba la necesidad de fomentar el acceso de individuos y comunidades a algún dominio:

contribuye a la expresión de la persona y le ofrece ocasión de ejercer su función responsable en la sociedad y en la economía, (...) aseguran a cada cual una zona absolutamente necesaria para la autonomía personal y familiar y deben ser considerados como ampliación de la libertad humana.<sup>32</sup>

Además, el Concilio refrendó que la mala distribución de la propiedad se originaba en un “vicio” fundamental: la propiedad no es de quien la trabaja. Ello sirvió para argumentar que el desarrollo debía permanecer bajo el control de los colectivos humanos y no de grupos monopolizadores de la economía y privilegiados dentro de la comunidad política. A la vez, se estimuló que las iniciativas privadas colaboraran con los esfuerzos públicos, coordinándose de forma coherente. La desaparición de las desigualdades fue el objetivo fundamental que requería emprenderse para satisfacer las exigencias de justicia y equidad a través de la consideración de las múltiples y complementarias formas de propiedad. Para lograrlo, el Estado debe intervenir impidiendo se abuse de la propiedad privada en contra del bien común.

Ahora bien, las conclusiones del Concilio, en buena medida programáticas, no deben entenderse como un consenso ni siquiera dentro de la propia iglesia. A lo largo de los 1960 y los 1970 hubo encarnados conflictos. En el Ecuador, una parte de la iglesia, más cercana al Concilio y a la Teología de la Liberación, desplegó un programa de acción social vinculado a las izquierdas de la hora, mientras la iglesia conservadora y alineada a las élites tradicionales de la sierra y de la costa, mantuvo y defendió los preceptos previos.

---

profundizar al respecto. Ver: Castán Vázquez, José María. “La propiedad privada y la propiedad pública, según la doctrina del Concilio.” *Revista de estudios políticos*. 1966. No. 150, 98–100).

<sup>32</sup> Concilio del Vaticano II. “Documentos del Concilio del Vaticano II: Constitución Dogmática Del Verbum sobre la divina revelación.” Disponibles en: [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/index\\_sp.htm](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/index_sp.htm).

Las pistas ofrecidas hasta aquí sobre cómo se conceptuó políticamente la propiedad al interior de los gobiernos y de la iglesia son necesarias, pero no suficientes para comprender el asunto. Las clases populares rurales de la sierra ecuatoriana elaboraban otras nociones sobre el control y el dominio de lo individual y lo colectivo. Anuncio que introduciré una digresión sobre unos textos de Marx que aportan luces sobre el enfoque que quiero realizar sobre el tema.

En artículos periodísticos publicados por Marx en 1842, en ocasión del tema de las leyes dictadas entonces sobre el robo de leña, el autor elabora argumentos críticos sobre la creciente imposición de la “lógica del interés privado”. En dichos textos, la propiedad privada se analiza en vínculo con el acelerado movimiento de los cercamientos, y la penalización de antiguas prácticas consuetudinarias amparadas en el derecho de uso de los bienes comunes. A través del análisis de la situación concreta de las leyes sobre el robo de leña, visibiliza la marcha del proceso de absolutización de la propiedad privada, que transcurre a través de la apropiación de los bienes comunes —ahora transformados en mercancías—, y de la calificación como *delitos* de antiguos *derechos* consuetudinarios. Esos textos han sido objeto de diferentes análisis, pero aquí interesa el examen que hace Marx sobre las consecuencias de la extensión de la categoría de *robo*: “Si toda lesión de la propiedad, sin diferencia, sin determinación más precisa, es robo, ¿no sería toda propiedad privada un robo? ¿Con mi propiedad privada no excluyo a todo tercero de esa propiedad, no lesiono, pues, su derecho de propiedad?” (Marx 2009, 208–9). Esa referencia al robo de leña porque permite identificar indicios en las fuentes ecuatorianas sobre los modos en que las clases populares rurales definían la propiedad (Bensaïd 2007; Rovelli 2012).<sup>33</sup>

En su conocido texto sobre la lucha de clases en la hacienda serrana, Andrés Guerrero llamó la atención sobre un pasaje del terrateniente y hombre de política Bonifaz:

Otra ocasión encontré a mi propia servicia ( ... ) en la misma tarea de robar hierba de un potrero ( ... ). Mas tarde, en la casa le dije, i como es que vos, que jamas robas ni un real de mil sueres (sic) que estan regados por toda la casa para hacer pagos, me robas hierba del potrero?". Se rio ante mi idiota razonamiento y me dio una clase de sicología indígena: Lo que esta en casa, ca de patron es pes; pero lo que esta afuera es de hacienda; y lo que es de hacienda, ca, de hacienda es pes", y Bonifaz añade, "Con lo cual me queria decir que lo de la hacienda era de todos... i, que hacer ante esta mentalidad? (Guerrero 1983, 148).

<sup>33</sup> Como han señalado diferentes historiografías, la mirada hacia los subalternos presenta desafíos importantes, entre ellos, la escasez de fuentes. Este caso no es una excepción. Si bien los informes de gobierno y los comunicados de la iglesia, la prensa, y la producción intelectual nos ha permitido discernir los contenidos discutidos sobre la propiedad, no sucede lo mismo cuando se intenta mirar con la menor cantidad de “filtros” a las poblaciones rurales. Sin embargo, el empeño es posible aguzando la mirada para leer las huellas disponibles.



En sentido similar se había pronunciado un informe a la iglesia sobre los indios:

Más bien el séptimo mandamiento tiene sus víctimas entre los indios. Con todo el abigeato y los robos de mucho valor son escasos, ora por su natural timidez hora también porque los que son libres pueden ganar diariamente su jornal. Más bien son rateros: entre ellos se roban cosas pequeñas: hierba para los animales, algunas matas de papas y demás granos tiernos. Tienen costumbre de robar a los blancos de modo general, tanto que es muy vulgar aquello de que “indio que no roba peca.”<sup>34</sup>

Bonifaz y Moncayo se inscribían en una línea política que intentaba reponer la raza sobre la clase; esto es, colocar la desigualdad como consecuencia de la “degeneración” de los indios. Bonifaz llegó a decir, incluso, que los conflictos de clase tenían un origen biológico antes que social, y que la solución se encontraba en el consumo de sal yodada (pues la falta de yodo causaba la degeneración genética). Esos pasajes han sido leídos de diferentes maneras. El propio Guerrero apela a Hobsbawm para darle sentido: “La negativa a entender (por los campesinos indios) es una forma de lucha de clases” (Hobsbawm y Alavi 1976, 26). No entender los límites de la propiedad privada hacía parte de las resistencias de los campesinos e indígenas a la exclusión, y desde ahí se articulaba la lucha de clases, dijo Guerrero. Con un argumento cercano a Guerrero, Mark Thurner analiza las prácticas de hurto dentro de las haciendas como un patrón cultural de resistencia política de las comunidades subalternizadas, que se convierte en atributo de la indianidad, de cara a los patrones.

Sin desconocer esas lecturas, entiendo que el hecho puede aportar más luces para analizar las concepciones de propiedad circulantes, al menos, en el universo de la hacienda. ¿Por qué no se robaba comida? ¿Por qué el hurto menor como acto cotidiano? Y, sobre todo, ¿qué nos puede decir la máxima recurrente de “indio que no roba, peca”? Entiendo que las prácticas de robo menor eran, sí, prácticas de resistencia frente al acaparamiento de los patrones; pero, además, *de resistencia a un modo específico de concebir la propiedad privada*. El asunto no era que no se entendiera el concepto de propiedad privada exclusiva y excluyente, sino que la misma no agotaba los ámbitos de control sobre bienes: la lógica de la propiedad privada con uso privado se entendía, se respetaba y se reproducía en el espacio de la casa del patrón, mas no en la hacienda. Allí, la propiedad se expresaba y se elaboraba en otros registros, más cercanos al ejercicio de derechos de propiedad privada con uso común o criterios de

---

<sup>34</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Moncayo, Segundo E. “Informe de estudio sobre “El problema del indio” a la Iglesia.” 1954. Caja, Pastoral Indígena, II.

propiedad común. El hurto, así, podría pensarse como reconfiguración de la noción de propiedad.

Las elaboraciones de las clases populares rurales sobre el campo de la economía completan la reflexión y disciernen los códigos con los que se operaban. En el Primer Encuentro Regional de Campesinos (1970), por ejemplo, se debatió sobre recursos naturales, capital, trabajo, dirección empresarial, legislación, educación, religión, mercado, política, ahorro, lucro, etc. Esos análisis permitieron reflexiones sobre la realidad de la desposesión y la ausencia de propiedad; hecho principal de su precariedad. Los elementos anteriores se ilustraron como una “cabeza de lobo” que propició una explicación sobre la propiedad y la desposesión:

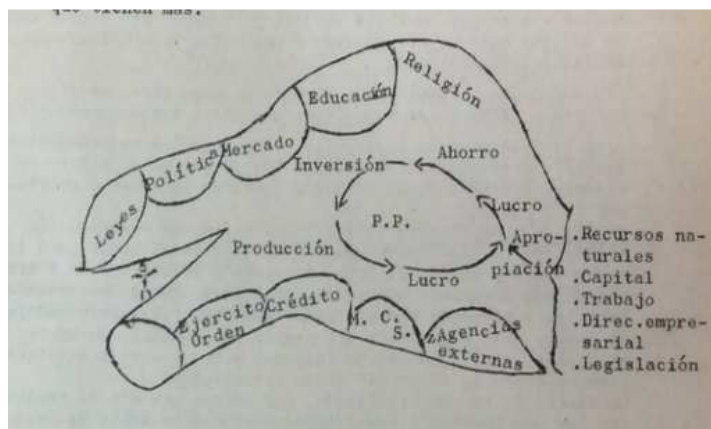


Ilustración 8: Cabeza de Lobo. Regional de Campesinos<sup>35</sup>

Podemos decir que los medios de producción están en manos de pocos. Se ha constituido una sociedad salvaje, donde los fuertes triunfan sobre los débiles. Según apreciamos arriba, funciona como la cabeza de un lobo, donde el pueblo es aplastado constantemente. Hace una cabeza y en la base de ella están los elementos de la producción que son apropiados por pocos, apropiación que la transforma en propiedad privada. Esta se fundamenta en el lucro por ahorrar e invertir más y todo para producir más. Esto llamamos propiedad privada. Es un círculo o sistema que se llama capitalista. Sería como el cerebro de esta cabeza.<sup>36</sup>

El pasaje informa detalladas elaboraciones sobre la propiedad y sobre su relevancia en la situación de empobrecimiento de la población campesina. El cuestionamiento de la propiedad privada, la relación política entre apropiación y propiedad, y entre ello y el capitalismo

<sup>35</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>36</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

fecundan la acción política de los campesinos allí reunidos. Esas y otras fuentes reiteran que los colectivos campesinos e indígenas reconstruyeron las nociones de propiedad a través del análisis de la desigualdad y de las dinámicas generadoras de lucro. A continuación, señalo otro ejemplo del tipo de ruta crítica respecto a los procesos de acumulación del capital y de apropiación por desposesión:

Para hacer un par de zapatos necesitamos:

recursos naturales: 15 sucres

máquina: 5 sucres

trabajo del obrero: 20 sucres

dirección del dueño: 10 sucres

Lo que da: 50 sucres

Este zapato se vende en 70 sucres. Consecuentemente hay una sobra (ganancia) de 20 sucres.

Esta suma de 20 sucres se llama lucro, que uno (dueño) se apropia y se transforma en propiedad privada.<sup>37</sup>

Lo que los campesinos están describiendo es el proceso de producción de las sociedades de mercado. La ruta evidencia un esfuerzo analítico por comprender colectivamente, y socializar, los mecanismos de dominación y su economía política. Allí ocupa un lugar central el cómo se construye y se reproduce la propiedad privada. Pero a diferencia de lo comentado sobre el Concilio y sobre los discursos de gobiernos y propietarios, aquí la propiedad privada no tiene un valor positivo, sino que posibilita el lucro y, por tanto, la apropiación de unos y la desposesión de otros. Es *otra* entrada al análisis de la propiedad, que considera la relevancia del “poder económico” como definidor de las leyes —que favorecen el desmedido afán de lucro—, del mercado —donde se venden y compran los productos con arreglo a los intereses de los que “tienen plata”—, de la educación —promovida por intereses que continúan convirtiendo al hombre en instrumento de producción y consumo—, de la religión —que opera en contubernio con el afán de lucro y exige contribuciones y respeto a la propiedad privada—, y de la propiedad privada —como “derecho intocable, como algo natural”.<sup>38</sup>

La pregunta sobre qué es la propiedad privada y qué dice la ley sobre ella recorrió las reuniones de las organizaciones campesinas y los sindicatos. En una reunión del sindicato de la CEDOC en 1971 se dijo que la propiedad privada era “algo intocable, inalienable,

---

<sup>37</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>38</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

respetable” pero que, acorde con el “espíritu de la época”, su función social estaba muy presente: “según las necesidades, puede ser expropiada. Es inviolable pero no permanente”. La última parte de la frase revela la síntesis de la discusión: la propiedad debe ser respetada, pero puede ser interferida: “es respetable en cuanto se haya solucionado las necesidades de los demás”.<sup>39</sup> Con ello, en la misma reunión se explicitó una crítica al “tiempo del liberalismo”, donde la propiedad se era “algo inviolable del individuo”, pero: si la propiedad privada la aseguran las leyes, ¿estamos obligados a las leyes injustas?”. La respuesta: “no, hay que presionar”.<sup>40</sup>

Esos análisis fecundaron la elaboración progresiva de estrategias políticas. En un boletín de 1973 —definido como un órgano de difusión de los campesinos y para los campesinos— se lee el reclamo en alta voz: “¡no es caridad... sino justicia!”, elaborado como sigue:

- Un rico de X da semanalmente una canasta de pan al orfelinato, a la cárcel...
- Pero este rico sigue teniendo la hacienda y los peones... además de lo que da, no le cuesta nada. Es una pequeñez.
- San Francisco daba caridad a los pobres
- Pero él tenía padres ricos y por eso daba a los pobres. Daba un plato de comida y al cabo de un rato, ¡de nuevo el hambre!
- ¡Daba un par de zapatos y después de un tiempo se acababan los zapatos!
- ¡Daba un terno, una camisa, pero después de un tiempo el pobre beneficiado seguía con hambre, o desnudo, o sin zapatos!
- Nosotros no podemos imitar el modo que empleó San Francisco, porque él tenía padres ricos y nosotros no
- La caridad de San Francisco no solucionó el problema del hambre, de la pobreza. Contento por un rato. Hizo que se olvide del problema. Fue cómplice
- Hay que buscar el por qué alguien es pobre. Por qué se da la pobreza. (...)
- Buscar la base, la fuente de la pobreza. Esa es la tarea.
- ¿Quiénes, cómo, por qué se da?
- ¿Los ricos como tienen terrenos?
- Los pobres no tenemos
- Los ricos recogen la plata
- Los pobres no
- Hay que ver cómo se da la desigualdad, detalladamente.<sup>41</sup>

La salida ofrecida para esas reflexiones se planteaba en claros términos políticos: “ORGANIZARSE”.

<sup>39</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

<sup>40</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

<sup>41</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino.” 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

La fuente muestra las reflexiones en torno a los continuados procesos de desposesión a través de los registros de “ricos” y “pobres”, de propietarios y desposeídos para, a partir de ellos, evaluar las consecuencias de esa desposesión en clave de “justicia” e “injusticia”. La claridad del camino político, presentado a través de la organización social, indica la elaboración del asunto en clave política dentro del ámbito de la acción social de una iglesia en cambio. No es caridad, es justicia.

Como se ha visto hasta aquí, estaban en circulación diferentes nociones sobre la propiedad en tensión entre ellas. Desde los gobiernos y la institucionalidad política estatal, la propiedad y su función social se debatió en el marco de la necesidad de argumentar la legitimidad de la intervención del Estado desarrollista. Los cambios doctrinarios al interior de la iglesia, por su parte, promovieron una reflexión sobre los derechos individuales y colectivos y, muy especialmente, en torno a la función social de la propiedad y el bien común. El resultado fue una escisión interna que colocó en sitios diferentes a quienes emprendieron acción social apegados a las lógicas del II Concilio y quienes permanecieron y aún arreciaron en el lugar tradicional de dominación de poblaciones. Por último, las clases populares rurales organizadas se plantearon como contenido político la cuestión de la propiedad y disputaron la idea liberal doctrinaria de la propiedad como exclusiva y excluyente; antes bien, desagregaron el lugar de esa lógica dentro de los procesos de acumulación del capital y elaboraron en sus propios términos el valor político de la propiedad como no dominación y en clave de justicia.

Ahora, al interior de las reformas agrarias se disputó con fuerza la idea —fundamental— de “derechos de propiedad” en el marco de los debates sobre el papel que debía tener el Estado en la economía y sobre el contenido —político y jurídico— de la “función social de la propiedad”. Esto último, suponía definir: a) los deberes y los derechos del Estado como garante y como regulador, b) las posibilidades y límites de su interferencia en el ámbito de lo privado —dentro del que se encontraba la propiedad—, c) la relación entre los derechos individuales y el bien común, d) la naturaleza de los sujetos de derecho —¿ciudadanos? ¿sujetos de protección social? —, y e) sobre todo, el modelo de la economía política planteado. Los actores económicos de las élites agroindustriales, los partidos liberal, conservador y socialista, el partido comunista, la iglesia, y las organizaciones de base popular, participarán del debate que, de fondo, se discernía una agenda sobre la política ecuatoriana.

### **4.3. Derechos de propiedad y reformas agrarias: disputas y negociaciones**

He reiterado la relevancia del proceso de reformas agrarias. Al respecto he dicho que, al momento de la primera ley (1964), convergieron elementos de orden histórico, sociológico, geopolítico y aun epistemológico sobre el porvenir de las naciones latinoamericanas; ellos suponían enfrentar de nuevos modos los problemas de la tierra y del indio. A finales de los 1950 la necesidad de reforma agraria era casi un “consenso”; la política organizada en partidos, en las Cámaras de Agricultura, en el discurso público de la iglesia, y en los discursos oficiales de los gobiernos, la reforma agraria era inevitable. Sin embargo, tras el consenso habitaban intestinas disputas sobre su forma jurídico- institucional: cuáles serían sus contenidos, quiénes podrían incidir en su curso, cómo se protegería a los propietarios, qué cambios comportaría para los regímenes de tenencia de la tierra y de trabajo en el agro, etc. Lo que estaba en cuestión era el alcance económico y político de la reforma de un sector que calificaba la economía del país: el Ecuador tenía una “vocación agraria”.

Desde inicios de los 1950 la población activa en la actividad agropecuaria había disminuido producto de la migración hacia las ciudades. En consecuencia, aunque los trabajadores del agro aumentaban su productividad, su impacto en la economía decrecía, “estrangulando la economía ecuatoriana”.<sup>42</sup> En 1959, el sector agrícola ocupaba casi al 50% de la mano de obra del país, pero tenía baja productividad: aportaba aproximadamente el 35% del ingreso nacional.<sup>43</sup>

En ese contexto, durante el gobierno del conservador Camilo Ponce Enríquez (1956-1960), se crea en 1959 el Instituto Nacional de Colonización, según el Decreto- Ley No 15, del 3 de julio. Esa institución debía emprender “el Plan Piloto de la Reforma Agraria”. Ponce había enunciado acciones reformistas sobre los regímenes de propiedad en el agro, que luego calificaría como pasos para la reforma agraria que, sin embargo, consideraba un proyecto impreciso al término de su mandato:

---

<sup>42</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Educación Pública. “Informe a la Nación.” 1962a. AL MIM XX 1962 674, 17.

<sup>43</sup> El aporte al ingreso nacional en 1950 era del 37.71% y la población que ocupaba era del 53.2%. La importancia del agro se mantuvo más o menos estable en los años siguientes. Hacia 1962 se declaraba que alrededor del 40% del ingreso nacional provenía de la actividad agropecuaria. El Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador realizó una investigación de once actividades productivas, y comprobó que a pesar de que la crisis del agro, la actividad agropecuaria era la de mayor rendimiento (Archivo de la Función Legislativa. Jouvin, Ernesto. “Informe a la Nación. Ministerio de Economía.” 1962. AL MIM XX 1962 670, 86–87). En esa fecha, alrededor del 60% de la población vivía de ese sector productivo (Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Educación Pública. “Informe a la Nación.” AL MIM XX 1962 674. 1962<sup>a</sup>, 14–15).

hablé en mi campaña electoral de 1956 del régimen de la pequeña propiedad, urbana o rural, de la división —no de la parcelación— de los predios de la Asistencia Pública (...) del aumento de cooperativas, del aprovechamiento social de los latifundios, mediante su limitación; de la colonización, en suma, del gran contenido económico, social y agrario, que se denomina reforma agraria y que hoy ha venido a dar en bandera de *algo impreciso que merece precisarse y canalizarse*.<sup>44</sup>

A partir de ese momento, aun en el gobierno de Ponce, comenzó un sistemático debate sobre qué se entendería por reforma agraria, cómo debía tener lugar, y cómo interferiría en el estado de cosas del país. Hacia 1959, eran evidentes las resistencias a que la reforma tomara tintes radicales y a que considerara la expropiación:

La reforma agraria no es ni puede ser un principio férreo que confisque la propiedad particular y, sin método jurídico ni indemnización, la pase de manos de unos a manos de otros. Esto no es reforma agraria, sino expropiación violenta y atentado a la propiedad.<sup>45</sup>

En lo sucesivo, dos problemas centrales quedaban en la mira: los contenidos y límites del derecho de propiedad de la tierra y la necesidad de repensar la estructura agraria. Las respuestas se planteaban claramente: el programa de reforma agraria no trasgrediría el derecho de propiedad ni minifundizaría más el campo ecuatoriano.<sup>46</sup>

No implica debilitamiento del derecho natural y constitucional de propiedad (...) Parcelar por parcelar (...) es matar a la economía de un país. Desposeer por desposeer, por fobia revolucionaria, es conducir directa e inmediatamente a las sociedades a su ruina y pobreza.<sup>47</sup>

Así se comunicaban tres ideas de importancia: la reforma agraria sería pacífica —con lo que ello significaba para el clima político revolucionario de la región—; la reforma agraria tendría extremas precauciones para “desposeer” a los poseedores y respetaría su “derecho natural y constitucional de propiedad”; y no seminifundizaría la tierra. Esas tesis se construyen al interior del discurso conservador de la política. Ponce, como dije, era representante del

---

<sup>44</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23 (énfasis propio).

<sup>45</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23 (énfasis propio).

<sup>46</sup> En la fecha, se consideraba que la polarización latifundio-minifundio era el mayor problema del agro ecuatoriano, junto a la falta de tecnificación del trabajo agrícola y la pervivencia de formas precarias de trabajo.

<sup>47</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23.

conservadurismo de más largo aliento en el Ecuador. Al interior de sus planteos —a diferencia de lo que señalé para 1961 durante los gobiernos de Velasco / Arosemena— la propiedad se considera un derecho natural. De ese modo, se explicitan dos posturas intervinientes del conflicto político en torno a la propiedad: aquella que la defiende como derecho natural —exclusivo y excluyente— y refrenda el *status quo* de los propietarios; y aquella que argumenta el derecho natural a la existencia y la correspondiente subordinación del derecho de propiedad a aquel. Sin embargo, el conservadurismo debía operar en el marco político institucional republicano que consignaba el carácter social de la propiedad privada. Por ello intentó una suerte de intermediación: la propiedad es un derecho natural condicionado. En realidad, la fórmula constituye un oxímoron: los derechos naturales no pueden condicionarse, son universales e inalienables. Sin embargo, se dijo: “La Reforma Agraria es la más explícita afirmación del derecho de propiedad particular, pero con reconocimiento de la función social que ese derecho tiene”.<sup>48</sup> Más adelante volveré sobre este asunto, porque, de hecho, el rejuego político permitió que los contenidos otorgados a la función social de la propiedad limitaran su sentido democratizador y reprodujeran, en buena medida, el respeto casi irrestricto a los propietarios.

Otra de las líneas que dio forma y contenido a los debates sobre la reforma agraria a inicios de los 1960 fue su fundamento técnico. Previo a la elaboración de las primeras versiones de la ley —pero ya con fuerza suficiente para integrar la agenda política— se planteaba que la reforma debía ser un proceso “altamente científico y razonable que (...) siempre respetando el derecho de propiedad, modifica el régimen de tierras, para solucionar problemas sociales, procurar el incremento de la producción y acrecentar la riqueza pública”.<sup>49</sup> El asunto tuvo elaboraciones sucesivas e informó una ruta despolitizadora de la reforma cuya raíz venía de la agenda de izquierda partidista, de la historia de los liberales sociales, y de las clases populares. Al hacerlo, se indicaba una línea que funcionó como premisa de la reforma agraria “desde arriba”: sería pacífica, técnica, respetuosa de los derechos de propiedad —de los poseedores—, atenta al cumplimiento de la función social y a las necesidades productivas del

---

<sup>48</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23.

<sup>49</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23.



país. Las formas institucionales que inauguraron el proceso evidencian tales contenidos. Al recién creado Instituto de Colonización se le presentó como:

*órgano regulador del régimen de tierras y persigue la incorporación de las baldías al patrimonio personal y familiar, impidiendo el acaparamiento de las zonas habilitadas por las nuevas vías de comunicación, y la división razonable de las propiedades demasiado extensas o que, por sus condiciones, imponen un mayor acento en la función social que tiene la propiedad.*<sup>50</sup>

Así se planteaba un asunto de la mayor importancia: la capacidad del Estado para regular el régimen de tierras se ejercería con toda la medida posible: no hay radicalidad de ningún tipo, no se menciona la justicia social como causal de la intervención en los mundos agrarios —lo cual sí se haría después—, se evitan términos como “expropiación” y se enfatiza en la “división razonable”. Esa fue la línea conservadora en relación con la reforma agraria. En su argumento, en ciernes la reforma agraria “desde arriba”, quedaba claro que el Estado podría intervenir en el ámbito de lo privado a criterio del bien común, pero la concreción del principio se condicionaba por el respecto a los derechos de propiedad. En consecuencia, para la elaboración de la reforma agraria se enfatizó en la afectación de las tierras del Estado (propiedad de la Asistencia Social, que habían sido largamente disputadas, pero no afectadas) y de las tierras no productivas (sin especificar lo que eso implicaba). El resto aportaba riqueza al país y no tendría que involucrarse en el curso reformista:

empresas privadas hay con inversiones enormes de capital, que buscan y logran rendimientos satisfactorios de sus tierras y que, al aprovechar razonablemente la propiedad, benefician a sus titulares y originan riqueza social. ¿Por qué desposeerlas, a nombre de una Reforma Agraria que vendría a dar resultados negativos y a causar violentas luchas? Son las tierras abandonadas y antisociales, las que nada producen por incuria de sus dueños, las que la sociedad necesita y las personas no las necesitan, y por eso no las cultivan, las que han de caer en el campo de acción de la Reforma Agraria, previa indemnización justa.<sup>51</sup>

La línea conservadora —y también parte de los liberales, como mostraré luego— comenzaba a definir un curso que en lo sucesivo ocuparía el primer plano: la productividad del agro como eje de preocupación y desafío principal que constituiría el racero para la implementación y concepción de la reforma. A partir de ese momento, la idea de la reforma agraria comenzaría a ganar fijador, hasta llegar a considerarse imprescindible.

---

<sup>50</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 37–40 (énfasis propio).

<sup>51</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23.

Asimismo, lo dicho por Ponce expresa temor a la “violentas luchas” que podría causar una reforma agraria más radical. Ese “temor” constituye una continuidad a lo largo de las dos décadas, aunque con diferentes acentos. Para hacerle frente, en este primer momento el mandatario se apresuró en llamar la atención sobre que “la aplicación gradual de la reforma agraria no siempre requiere empleo de medidas legales coactivas. En muchos casos, el propietario concurre voluntariamente a realizarla, sea negociando con las entidades del Estado, sea en operación privada y directa”.<sup>52</sup> Así se estimulaba la entrega voluntaria de tierras, que efectivamente ocurrió, como comenté antes, y se presentaba la reforma como un proyecto armónico. Sin embargo, es importante detenernos en “a quiénes” le hablaba Ponce: en ese documento, el entonces presidente les hablaba a los poseedores de la tierra; la aspiración de un *proceso no coactivo* era de cara a ellos, no a los grupos desposeídos. Las encarnadas luchas que se producirían, la polarización creciente de las fuerzas sociales y el ejercicio del poder institucionalizado del Estado en contra de los desposeídos, confirman esa afirmación.

Empero, la desigualdad social era, también, un problema que debía ser encarado para bien de la solución armónica por la cual apostaban los propietarios y el programa estadounidense en América latina. Repartir la pobreza o repartir la riqueza, era el dilema al que se enfrentaba la reforma agraria. La línea conservadora permite esclarecer los términos de esa apuesta en conexión, nuevamente, con los derechos de propiedad:

No se puede repartir la pobreza o la miseria. Lo que se puede y se debe es aumentar la riqueza social para, sin irrespeto a la propiedad particular, dividirla entre las personas y entre las familias por el canal del trabajo y del esfuerzo. (...) Cambiar la ubicación de los hombres, para substituir a los de arriba con los de abajo, es no cambiar nada. El plano de la democracia social es único e igual. Allí estamos todos, para procurar ascender por el mérito y el esfuerzo, con igualdad de posibilidades; es decir, con necesaria aparición de desigualdades.<sup>53</sup>

Dos ideas me importan de la cita. Primero, la necesidad de respeto a la propiedad particular como condición de la justicia; segundo, la legitimación de un grado razonable de desigualdades. Ambos elementos resuenan del capítulo 1, cuando el análisis de la teoría de la

---

<sup>52</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23.

<sup>53</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 22–23.

*Ciudadanía Social* condujo al argumento de la tensión entre derechos civiles y los otros derechos y al de legitimación de un grado razonable de desigualdad. El resultado de esos elementos es la equiparación de estatus, como vimos, y no la distribución de la renta. Tal era la solución tras bambalinas en el discurso del conservador Ponce. Desde ambos *lugares* se les habló a los propietarios, tranquilizándolos, y se aspiró, en el discurso público, a la construcción pacífica de una democracia social que resolviera tensiones. Para realizarlo, es posible encontrar en el plano de los discursos políticos lo que entiendo como el inicio de lo que será un cambio de retórica sobre la relación entre capital y trabajo: de ser los sujetos del agro “ciudadanos” necesitados de protección, pasan a ser, con mayor evidencia, ciudadanos productores, sujetos económicos imprescindibles. El propio presidente diría:

Es apotegma católico el de que "quien no trabaja, no come", la Unión Soviética lo tomó más tarde para sí. Hoy nadie duda de él y todo se apunta por el camino del trabajo, valor moral, valor económico, valor social del mundo moderno, que está en pugna con los prejuicios, las castas y las injusticias del pasado. Pero el trabajo no debe generar ociosidad, sino trabajo.<sup>54</sup>

La apelación al trabajo como valor moral, económico y social, constituiría, después, la convocatoria a la integración de las clases para el bien de la nación: *todos* requieren trabajar, producir. El supuesto tras esa ideología es el del desarrollismo, que convoca en nuevos términos a los integrantes —no todos legalmente ciudadanos— de la nación: como sujetos económicos tanto a poseedores como a desposeídos.

En 1961 se elabora la primera versión del proyecto de ley de reforma agraria, que se aprobaría tres años después con hartas modificaciones. Antes de comentar los contenidos del proyecto —que develarán los más importantes elementos en disputa— recuerdo que la reforma agraria estaba, también, en función de la lucha anticomunista.

El gobierno revolucionario de Cuba había propuesto ese año, en atención a la Resolución LXXIII de la Décima Conferencia Interamericana titulada “La Reforma Agraria y el Desarrollo Económico” y a la Resolución XXXII “Fomento del Desarrollo Económico Mediante la Reforma Agraria”, la realización de reformas agrarias en la región y la conveniencia de crear

---

<sup>54</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ponce Enriquez, Camilo. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Dr. Don Camilo Ponce Enriquez, Presidente Constitucional de la República dirige al Congreso Nacional.” 1959. AL MIM XX 1960-68 668, 39.

un Fondo Interamericano de Reforma Agraria.<sup>55</sup> Las propuestas de Alianza para el Progreso, por su parte, insistían en las reformas agrarias para contener la agenda revolucionaria. Velasco Ibarra, ya en el poder luego de las elecciones de 1960, se posicionó en cercanía a los postulados de la Alianza y advirtió el alcance del comunismo como marco ideológico para procesar la miseria del agro:

EL PELIGRO en Hispanoamérica, en Iberoamérica, en el Ecuador, está en que, con el nombre de comunismo, estallen verdaderas rebeliones de desesperación y enojo vengativo por el estado de miseria en nuestros campos y ciudades (...). Todos estos factores antihumanos que revelan una estructura social absurda, inmoral, pueden provocar espantosos acontecimientos que enarbolarían la bandera comunista por ser esta la voz reivindicadora del momento. (...) El llamado comunismo en un Estado hispanoamericano será la palabra con que se prestigie la reforma violenta, si con sabiduría no se hace la reforma desde arriba bien meditada, audaz, socialmente adaptada.<sup>56</sup>

Desde esa fecha, las principales fuerzas políticas liberales, conservadoras y quienes propugnaban una “tercera vía”, como Velasco, leyeron la lucha anticomunista como una necesidad. La propuesta de Cuba fue desacreditada en *El Universo* en la forma de la siguiente caricatura: “darle a cada cubano su pedacito de tierra”, esto es, su sepulcro.



Ilustración 9: Reforma agraria cubana (1964)<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Archivo de la Función Legislativa. Vela, Wilson. “Exposición con que el Dr. Wilson Vela H., Ministro de Relaciones Exteriores, presenta a consideración del H. Congreso Nacional la Memoria de la Cancillería ecuatoriana.” 1960-1961. AL MIM XX 1960-61 627, 231.

<sup>56</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Mensaje pronunciado por el excelentísimo señor doctor don José María Velasco Ibarra. Presidente constitucional de la República.” 1961a. AL MIM XX 1960 645, 1-5.

<sup>57</sup> “Litigio por tierras.” *El Universo*. 22.09.1964.

Ahora, la lucha anticomunista debía integrar pronunciamientos democratizadores y políticas frente a la pauperización de amplios sectores sociales, mayoritariamente rurales; ese hecho era, de cierto, una causa de la inestabilidad política. Las condiciones de vida de las poblaciones rurales empeoraban, como he señalado, y la acción popular tomaba fuerza. La presencia del comunismo tensionaba y encausaba las respuestas que el poder público requería implementar. El MPST —aún la institución estatal más cercana a los mundos rurales, a través de la cual se procesaban conflictos y demandas individuales y colectivas, y la que podía medir con mayor claridad del pulso del campo— se posicionó frente al asunto en los tempranos 1960, y adelantó la inminencia de un estallido social. Citaré extensamente:

Preocupa al Ministerio de Previsión Social, y esto lo hago trascendental y sin ambages al H. Congreso Nacional y a la conciencia de todo el País, la posibilidad de que, si no se toman medidas adecuadas, suficientes e inmediatas para salvar a los indios ecuatorianos de su postración, a la vuelta de muy corto tiempo pueda encontrarse el País ante una situación de hecho, de revolución indígena. (...) Existen indicios muy graves de organizaciones clandestinas que preparan a relativo corto plazo, una revolución indígena de esta naturaleza. Desgraciadamente, la miopía de generaciones enteras que han sumido a los indígenas en el estado de abyección en que se encuentran, la falta de una inteligente política estatal para con estos ciudadanos de la República, la defectuosa estructura económica del País, han permitido que tome cuerpo en las mentes de millares de indígenas la idea de que solamente una revolución sangrienta les permitirá encontrar solución a su terrible problema vital. Sabemos que esto no es así, pero es menester demostrarlo con valentía, con decisión y firmeza, mediante la adecuada y urgente reforma agraria, mediante la educación masiva, mediante la asistencia médica, mediante asistencia técnica y de crédito, etc. *Pero el asunto es urgente, terriblemente urgente*. Si lo que antecede decimos de las comunidades indígenas, lo mismo, en mayor o menor grado, podemos decir de los campesinos no organizados, indígenas y no indígenas. Tanto el campesino de la Sierra como el campesino y el pescador de la Costa, necesitan especial atención de los Poderes Públicos.<sup>58</sup>

Las palabras anteriores son de Baquero de la Calle, entonces Ministro de Previsión Social. La cita muestra el estado de alerta del gobierno en relación a la acción popular calificada, en pleno, de comunista. “Urgente, terriblemente urgente” era contener la acción tanto de las comunidades como de los campesinos e indígenas no organizados; para ello se requería la acción de los poderes públicos. Si añado que Baquero de la Calle era, en la fecha, colaborador activo de la CIA,<sup>59</sup> su discurso informa con más claridad la estrategia anticomunista en la que se insertaba. La revolución indígena-comunista estaba a las puertas, y los poderes públicos debían encararla y contenerla. En esa línea, la realización de la reforma agraria se enunció como “un asunto de primordial interés para la estabilidad de las instituciones democráticas en

---

<sup>58</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1960-1961. AL MIM XX 1960-61 628, XXIV-XXV (énfasis propio).

<sup>59</sup> Ver: Agee, Galarza, y Herrera (2014)

el país y el desarrollo económico y social de los ecuatorianos”.<sup>60</sup> De ella dependía la estabilidad democrática que se había conservado desde 1948 y, para ese fin, lo principal sería que ella pudiese transcurrir de forma “ordenada”. La dificultad de ese orden se encontraba, empero, no solo en la efervescencia de los subalternizados sino en el temor de los propietarios: “Quienes ejercen esta autoridad descomedida, parecen darse cuenta de que viven en el tramo final de la época de estos abusos y ello confirma la impresión de inseguridad con que actúan y acentúa, en la práctica, el abuso y la arbitrariedad de sus acciones” (Baraona 1965, 86).

La reforma agraria intentó intermediar en la lucha de clases en un momento en que la acción popular reclamaba una transformación de la estructura del agro, la Alianza para el Progreso tenía a la reforma agraria como prioridad y los propietarios requerían, por un lado, contener la acción popular y, por otro, insertarse de modos efectivos en la ola desarrollista. La reforma agraria, en principio, debería funcionar como dique para el conflicto planteado entre esos actores que, en realidad, apostaban por diferentes reformas agrarias.

Con ese propósito, en el propio año 1961 se designó una Comisión Agraria, compuesta por veintidós técnicos nacionales y extranjeros, que debían elaborar y presentar un Proyecto de Ley de Reforma Agraria, “totalmente estructurado y acondicionado no a sistemas ajenos a la realidad ecuatoriana que pueden traer serios trastornos en la vida nacional, sino adecuado a las características de orden social y económico del País” (Velasco Ibarra, José María 1961a).<sup>61</sup> El Decreto 132 del 31 de enero de 1961 encargaba al ejecutivo formular el anteproyecto. La comisión designada creó varias subcomisiones que deberían contribuir y considerarse en la

---

<sup>60</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1960-1961. AL MIM XX 1960-61 628, XX.

<sup>61</sup> En paralelo, el llamado Programa de Colonización se enunció como uno de “los más importantes y urgentes”; se constituyeron Delegaciones en los centros donde se identificaron tierras disponibles para situar al colono y al trabajador agrícola en sus parcelas, dándoles títulos de propiedad y seguridad en la tenencia de la tierra. Además, se planteó elaborar un programa de colonización semidirigida con el fin de estimular “la integración del campesino a la vida nacional”. Al mismo tiempo, se planteaba emprender la recolonización de las haciendas del Estado administradas por la Asistencia Social (Archivo de la Función Legislativa. Banco de Fomento. “Informe a la nación.” 1961. Tomo I. AL MIM XX 1961 654, V-VI).

elaboración de aquel.<sup>62</sup> El proceso mereció considerable cuidado y supuso una “ardua labor”.<sup>63</sup>

La voluntad de construir y reflexionar sobre *un proceso técnico*, es uno de los ejes del anteproyecto de ley entregado en septiembre de ese año. El proyecto resultante consideró minuciosamente el número de propiedades, su tamaño y su uso; el número de habitantes y su densidad por región; y la estructura socioclasista del Ecuador,<sup>64</sup> entre otros elementos. A partir de esos análisis, se plantearon las bases y objetivos de la ley:

---

<sup>62</sup> De las subcomisiones participó, por ejemplo, Emilio Bonifaz, quien elaboró un esquema de la sierra ecuatoriana en base a trabajos sobre latifundio, huasipungo, distribución de tierras, producción agrícola, afectación de tierras dedicadas a la ganadería, etc. Además, se incluyeron trabajos sobre la estructura social del Ecuador y la significación de la reforma agraria; sobre la enseñanza agrícola y su relación con la estructura agraria; sobre la reforma agraria y la extensión agrícola y los factores complementarios para el mejoramiento rural; sobre las migraciones; los minifundios; los salarios de los peones agrícolas y las condiciones socioeconómicas de los grupos campesinos; el seguro social; el huasipunguero y otros trabajadores agrícolas similares; la situación económica nacional; la estructura institucional y administrativa para el manejo de la política económica; la política fiscal y del desarrollo económico; el financiamiento de la reforma agraria; los problemas fiscales del sector agrario y los efectos de la política impositiva sobre el desarrollo agrario; sobre crédito agrícola y los órganos de la reforma agraria; etc.

<sup>63</sup> (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Cornejo Rosales, Ricardo. “Informe de Ricardo Cornejo Rosales (director coordinador de la Comisión Nacional de RA) a Jaime Nebot Velasco, Ministro de Fomento de la Producción, sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria.” 1961). En la comisión estuvieron: el coordinador Ricardo Cornejo Rosales (profesor de Jurisprudencia de la Universidad Central); Cde. César Plaza Monzón (Cámara de Agricultura de la segunda Zona); Senador Julio Estupiñán Tello, (Cámara del Senado); Lcdo. Walter Pitarqui (Banco Central); Dr. Germánico Salgado (Junta de Planificación); Dr. René Benalcázar (Banco de Fomento); Ing. (Rafael Pacheco e Ing. José María Uribe L. (Instituto Nacional de Colonización); Ing. Fabián Portilla y Dr. Luis Jaramillo Pérez, (Universidad Central); Econ. Juan Casals (Instituto Nacional de Colonización; Emilio Bonifaz (Ministerio de Fomento); Econ. Gonzalo Rubio Orbe, Lcdo. Alfredo Costales y Juan Molina V. (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica); Lcdo. Carlos Dávalos (Punto IV); Econ. Reynaldo Torres (Instituto Nacional de Colonización); Econ. Jacinto Benalcázar (Banco Central); Dr. René Moreno (Ministerio de Previsión Social); Dr. Tom Girvan (Misión Andina); Dr. Pascual Montanaro (Junta de Planificación); Dr. Emilio Conforti (Instituto Nac. de Colonización); Dr. Kalil Rheda e Jng. Antonio Verdejo (Misión FAO); Ing. Juan Augusto Eulacio (Inst. Nac. de Colonización); Ing. Miguel González de Moija (Misión FAO); Dr. Eduardo Mora Moreno (Cámara de Agricultura de I Zona); Dr. Jorge Castillo Carrión (Cámara de Diputados), además actúa como secretario general, el Lcdo. Galo Bayas Salazar (Barsky 1984).

<sup>64</sup> Según los estudios realizados, en la sierra había un total de 719 propiedades de más de 500 ha, que ocupaban el 48.7% del territorio. De esa superficie se utilizaba más o menos el 15% (unas 220,830 ha). La evidencia fue una gran superficie no utilizada en la sierra que permitía hablar de “latifundio serrano”. (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Cornejo Rosales, Ricardo. “Informe de Ricardo Cornejo Rosales (director coordinador de la Comisión Nacional de RA) a Jaime Nebot Velasco, Ministro de Fomento de la Producción, sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria.” 1961). También se caracteriza a la población; de los 4,049,494 habitantes del país, en la sierra habitaba el 58% de la población total; en la costa, el 40%, en el oriente, el 1.4% y, en Galápagos, el 0.6%. La formulación del anteproyecto también consideró la estructura socioclasista ecuatoriana en función de la población económicamente activa. Según las cifras presentadas en el documento, la clase popular baja –económicamente activa– era del 82.74%; a ella le seguía la clase media, con 15.83% y luego la clase alta como 1.43%. Las correlaciones de esa estructura con los ingresos mostraron las altísimas desigualdades, el ingreso promedio de los integrantes de la clase alta, eran de casi diecisiete veces superior al de las clases populares. Ahora bien, para dar más cuenta de la importancia del asunto, si aún hiciera falta, el anteproyecto consideró que de la población total del Ecuador el 59.5%, aproximadamente, se dedicaba en la fecha a la agricultura y el 13.8% la industria (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Cornejo Rosales, Ricardo. “Informe de Ricardo Cornejo Rosales (director coordinador de la Comisión Nacional de RA) a Jaime Nebot

Como criterios económicos: una nueva estructura agraria que cambie los sistemas de la tenencia de la tierra y aumenta la producción nacional, satisfaciendo las necesidades colectivas; el ingreso per cápita del campesino ecuatoriano; una estructura que mantenga una unidad agrícola de tamaño eficiente; procurar en lo posible que los recursos de tierras y aguas sean conservados y aprovechados de modo conveniente a los intereses del país. Como criterios sociales: una distribución más equitativa de la renta nacional; garantizar al hombre del agro un mayor beneficio a su trabajo; facilitar la educación y la elevación del nivel moral del campesino y, una mayor seguridad en la tenencia de la tierra. (...) Pudiera, pues, decirse que los principios generales que han dirigido el trabajo que presentamos, han sido los de la limitación de la propiedad en términos convenientes al mantenimiento de un adecuado nivel de producción, y la dotación de tierras a campesinos carentes de ellas; el aprovechamiento mejor orientado de las fuerzas del trabajo; la liquidación de sistemas anacrónicos, incompatibles con todo anhelo de progreso; crear una propiedad que aunque limitada, sea suficiente para elevar los niveles de vida, y para que la tierra vaya, en lo posible, a quien la trabaja; satisfacer la demanda de tierra del campesino pobre, sin crear dificultades o problemas que afecten al hombre de la ciudad y del campo.<sup>65</sup>

En el fragmento no se menciona explícitamente la premisa de la justicia social como orientadora de la reforma agraria por venir; pero los elementos que se listan la incluyen. El espectro de problemas de los que se ocuparía la reforma atendería claramente a las necesidades sociales intentando un balance entre las necesidades de producir —lo cual alude directamente a evitar la minifundización— y la redistribución de tierras a favor de los campesinos. Entre los elementos más importantes del proyecto se encontraron: a) definición de máximos permisibles para la tenencia de la tierra; b) entrega de los huasipungos (existían 19.665 familias huasipungueras),<sup>66</sup> independientemente del tamaño de la propiedad en la que se encuentren ubicados; y estimulando la entrega a cooperativas; c) establecimiento de mínimos permisibles para la posesión de propiedades;<sup>67</sup> d) expropiación en casos excepcionales (el reparto de tierras nuevas y la expropiación de los excedentes a fin de evitar la expropiación forzosa que, sin embargo, debería existir);<sup>68</sup> e) prioridad del proceso de colonización dirigida; f) integración del campesino a la nación;<sup>69</sup> f) emprendimiento de

---

Velasco, Ministro de Fomento de la Producción, sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria.” 1961).

<sup>65</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Cornejo Rosales, Ricardo. “Informe de Ricardo Cornejo Rosales (director coordinador de la Comisión Nacional de RA) a Jaime Nebot Velasco, Ministro de Fomento de la Producción, sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria.” 1961

<sup>66</sup> El ingreso total diario de la familia huasipunguera se calculó en un promedio de 4.68 sucres.

<sup>67</sup> Los estudios demostraban que la propiedad mínima no procuraba a los trabajadores campesinos la subsistencia familiar. Por esa razón, se insistió en una política que impidiera la continua fragmentación de la tierra (minifundización), para lo cual se clasificó la finca familiar como unidad productiva, atendiendo a factores de la calidad del suelo, las condiciones generales del medio, el trabajo de una familia campesina, etc.

<sup>68</sup> La implementación de la reforma se pensó a través de “golpes secos” en las zonas que se fuera implementando. La ruta crítica sería: afectación de tierras del Estado, afectación de tierras de instituciones públicas; y, luego, las particulares excedentes y/o las necesarias.

<sup>69</sup> “Una reforma agraria no es solamente una redistribución de tierras, sino que es principalmente una orientada campaña de integración del campesino que le ofrezcan mejores posibilidades de vida. La comisión ha



programas de educación rural; g) definición de la función social de la propiedad; g) inclusión y reconocimiento de diferentes formas de propiedad y desarrollo de las cooperativas; h) consideración de los derechos de los trabajadores, fundamentalmente el salario; i) realización sistemática de inspectorías agrícolas que asegurarían la intervención del Estado al amparo de los trabajadores agrícolas.

El enfoque ocasionaría, como era de esperar, explícitos desacuerdos. Al año siguiente, 1962, durante el gobierno de Arosemena y aún sin nuevos pasos al respecto, el discurso de la política institucional continuaba refrendando la reforma agraria como principal anhelo. El discurso del entonces presidente indicaba conciencia de la inevitabilidad y necesidad de inmediatez de la reforma agraria. Sin embargo, en su gobierno no trascendería el asunto; así lo demuestra Barsky a través de una entrevista realizada al hacendado José María Plaza que ilustra la evitación de Arosemena de los riesgos de emprender la reforma:

Carlos Julio Arosemena, que se consideraba izquierdista y al que impulsaba a que haga la Reforma Agraria, dijo para sorpresa mía: "Yo estoy en el gobierno nada más por tres años (reemplazando a Velasco Ibarra), esto de la Reforma Agraria es tan nuevo para mí y tan desconocido para los que fuéramos a plantear y hacer la Reforma Agraria, que va a causar una inquietud tremenda, y me va a complicar los tres años de gobierno, de manera que no creo prudente entrar como tú quieres en la Reforma Agraria. En cambio Lovato me viene hablando de un paso previo que es la "Abolición de huasipungos", a lo cual respondí: me parece bien y lo importante es que tienes que hacer alguna de las cosas sociales para que tu gobierno salga adelante (Barsky 1984, 129).

En consecuencia, durante esos años el asunto giró en torno al decreto sobre la abolición del huasipungo analizado en el capítulo anterior y que funcionaría como paliativo frente a las demandas de transformación del agro. La razón que se esgrimía para el retardo de la reforma era que ella constituía un "delicado asunto (que) debe ser abordado en forma tinaosa y técnica" y que en la fecha no había el estatuto jurídico que permitiera su implantación.<sup>70</sup>

---

considerado disposiciones respecto a la educación rural; difusión de la técnica agrícola; establecimiento del salario familiar, de la semana integral, las vacaciones anuales y la intervención de la autoridad del trabajo necesario constante amparo del trabajador" (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Cornejo Rosales, Ricardo. "Informe de Ricardo Cornejo Rosales (director coordinador de la Comisión Nacional de RA) a Jaime Nebot Velasco, Ministro de Fomento de la Producción, sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria." 1961).

<sup>70</sup> Archivo de la Función Legislativa. Salazar Barragán, José. "Informe a la nación. Ministerio de Fomento." 1962a. AL MIM XX 1962 682, XVI–XIX.

Durante 1962 el Partido Liberal se pronunció sobre el proyecto de Ley de reforma agraria: reiteraron el acuerdo sobre su necesidad al tiempo que señalaron que ella no representaba una agenda política específica pues todos los actores estaban a favor:

Todos los partidos y grupos políticos que intervinieron en la campaña electoral, incluyeron en su plataforma de propaganda la reforma agraria: el frente Democrático, habló de reforma agraria; el conservadurismo la ofreció solemnemente; la prometió el Velasquismo, y el pacifismo la ofreció también. Se creó, desde todos los ángulos, la mística política de la reforma agraria: este ángulo político, no puede ahora dejar de contemplarse cuando se trata de este importante problema.<sup>71</sup>

Según del Hierro, si solo se tenía en cuenta ese acuerdo de tan diferentes fuerzas políticas, podría incurrirse en la realización de una reforma “inconveniente”, “alejada de nuestras realidades”, conducente a “la miseria de los más”. Con ese discurso, el Partido Liberal se pronunció contra la expropiación de tierras en propiedad privada (alegando que la producción costanera, oriental y serrana, era en base al cultivo extensivo) y a favor de la distribución de las tierras del Estado. Además, llamó la atención sobre la necesidad de consideración del “derecho propiedad garantizado por la constitución”. Todo ello no debería entenderse como oposición a la reforma agraria; antes bien, había llegado la hora en que ella no podría postergarse pues estaba en el alma de los pueblos “como el más justo e irrefutable de sus derechos”.<sup>72</sup> Sin embargo, su curso debía tener lugar “sin comprometer la vida normal constitucional que vive el país y, especialmente, sin traer consecuencias que, lejos de aliviar la tensión social, la agravaría irremediablemente”.<sup>73</sup>

Para el análisis que realizo, importan los argumentos del Partido Liberal entorno a la capacidad del Estado para expropiar tierras. Al respecto, se enunció que la comisión que había

---

<sup>71</sup> (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. del Hierro S, Jaime. “Carta al presidente del Partido Liberal al Presidente constitucional de la República Carlos Julio Arosemena, sobre el Proyecto de Reforma Agraria.” 1962, Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1959-1962). El acuerdo en torno a la reforma se refirió sucesivamente. “Sobre esta necesidad y urgencia, coinciden en la actualidad todos los sectores políticos y económicos del país, y ha sido una constante preocupación del Gobierno” (Archivo de la Función Legislativa. Salazar Barragán, José. “Informe a la nación. Ministerio de Fomento.” 1962a. AL MIM XX 1962 682, XVI–XIX). “La conciencia nacional a través de todos sus sectores de opinión y organismos más representativos se ha pronunciado por la necesidad, inaplazable, de afrontar los cambios estructurales que el País requiere para superar su insuficiente desarrollo económico” (Archivo de la Función Legislativa. Banco Central del Ecuador. “Memoria del gerente general del Banco central del Ecuador.” 1962. AL MIM XX 1962 689, 99–103).

<sup>72</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. del Hierro S, Jaime. “Carta al presidente del Partido Liberal al Presidente constitucional de la República Carlos Julio Arosemena, sobre el Proyecto de Reforma Agraria.” 1962. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1959-1962.

<sup>73</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. del Hierro S, Jaime. “Carta al presidente del Partido Liberal al Presidente constitucional de la República Carlos Julio Arosemena, sobre el Proyecto de Reforma Agraria,” 1962. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1959-1962.

analizado el proyecto había “creído que, fuera de las normas legales, no puede el Estado, mientras estemos en régimen constitucional, confiscar bienes privados, cualquiera que sea la forma en que se disimule esta confiscación”.<sup>74</sup> Sin embargo, a tono con el universo político y discursivo del momento, la garantía legal de la propiedad debía tener como prerequisite el cumplimiento de su función social, que garantizaría que no se produjera explotación arbitraria que comprometiera el porvenir económico del país.

La necesidad de realizar una reforma agraria que aumentara la productividad fue deviniendo un hecho sistemáticamente presente en los espacios públicos nacionales y foráneos. En la arena internacional, la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas, en su decimosexto periodo de sesiones, incluyó en su programa el tema del “desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados”. Para subvertir la situación de precariedad de los mismos debían tomarse en cuenta los siguientes elementos: 1. El desarrollo industrial, 2. Establecimiento de un fondo de las Naciones Unidas para el desarrollo de la capitalización, 3. Corriente acelerada de capitales y asistencia técnica a los países en vías de desarrollo, 4. Reforma agraria.<sup>75</sup> Así, los organismos internacionales esperaban contribuir a producir el *despegue* de esas naciones. Como vemos, la reforma agraria se encontraba en la agenda y era, probablemente de los cuatro elementos, el que correspondía mayor responsabilidad a los gobiernos nacionales.

Ahora bien, ya para esa fecha, con el recorrido que había tenido la revolución cubana, luego de haberse firmado la Alianza para el Progreso y estar la misma en plena ejecución, las relaciones entre el modo de pensar la reforma agraria en el Ecuador con las que trascurrían en el resto del continente era fundamental, y fue uno de los ejes de definición del modelo de Estado y de las aspiradas políticas de conciliación de clases sociales:

la reforma agraria ecuatoriana no ha de nacer esclava de experiencias foráneas, vengan éstas de lejanos paraísos terrenales del oriente europeo, del Asia o de trágicas vecindades. Nuestra reforma agraria tiene que ser ecuatoriana (...). Desgraciadamente, la reforma está lejos de reducirse a la cuestión simplista de la tenencia de la tierra. Consultados los sectores de opinión que se interesan en el problema y los organismos técnicos internacionales se ha podido trazar las líneas que conducen hacia el objetivo final. El proceso de la reforma agraria está condicionado,

---

<sup>74</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. del Hierro S, Jaime. “Carta al presidente del Partido Liberal al Presidente constitucional de la República Carlos Julio Arosemena, sobre el Proyecto de Reforma Agraria.” 1962. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1959-1962.

<sup>75</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Relaciones Exteriores. “Informe a la Nación.” 1962. AL MIM XX 1962 675-A, 106.

es verdad, a la remoción de obstáculos anacrónicos, que detienen el progreso del país, al mejoramiento de las condiciones del trabajo campesino, al incremento de la productividad, a la utilización técnica de la tierra y a una justa distribución de los ingresos.<sup>76</sup>

Ya en 1962 se enunciaba con claridad en el discurso público que el Ecuador tenía un verdadero compromiso con la implantación de una “sana política” de reforma agraria que, sin interferir en la propiedad privada, asegurara el cumplimiento de su función social, a la cual se debía atender “por ley y por inexorable necesidad”.<sup>77</sup> Pero, ¿qué quiere decir esa expresión? Sabemos cuál era la ley, pero, a que se refiere la “necesidad”. Como detallaré más adelante, la necesidad provenía de varios frentes: necesidad de las clases propietarias modernizantes que reclamaban la eliminación de las formas “pre-capitalistas” de los regímenes de propiedad de la tierra para poder efectuar el despegue económica; necesidad de las fuerzas políticas institucionalizadas presionadas por la Alianza para el Progreso para la realización de la reforma agraria como vía de contener el comunismo; necesidad de coartar la acción popular rural en auge a inicios de los 1960.

El Consejo Nacional de Economía fue otro de los actores importantes en la hora. La función ejecutiva le había pedido que emitiera un dictamen sobre el Proyecto de Reforma Agraria Integral, y el Gobierno Nacional le hizo la solicitud de atender el clamor de eliminación del huasipungo.<sup>78</sup> Con ese encargo, el Consejo advirtió que “pese a que se lo considera políticamente libre (el campesino y el indígena) ha permanecido económicamente esclavo bajo una forma de vida reñida con un elemental sentido de dignidad humana y alejado de los beneficios de las Leyes”.<sup>79</sup>

El discurso no debe confundirse con inspiración democratizante del Estado. En la fecha, el presidente del Consejo Nacional de Economía era Varea Donoso (también Vicepresidente de la República) quien añadía a su lista de pertenencias ser miembro activo de la CIA. El discurso de Varea Donoso, de un lado, buscaba atemperar las filiaciones izquierdistas del entonces presidente Arosemena y su círculo cercano y, además, contener la acción social

---

<sup>76</sup> Archivo de la Función Legislativa. Arosemena Monroy, Carlos Julio. “Mensaje al H Congreso Nacional de 1962 del Excelentísimo Señor Doctor Don Carlos Julio Arosemena Monroy, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.” 1962a. AL MIM XX 1962 669, 22–24.

<sup>77</sup> Archivo de la Función Legislativa. Arosemena Monroy, Carlos Julio. “Mensaje al H Congreso Nacional de 1962 del Excelentísimo Señor Doctor Don Carlos Julio Arosemena Monroy, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.” 1962a. AL MIM XX 1962 669, 22–24.

<sup>78</sup> Con lo dicho hasta aquí, queda claro que ese clamor por la eliminación del huasipungo debe matizarse.

<sup>79</sup> Archivo de la Función Legislativa. Consejo Nacional de Economía. “Informe del Consejo Nacional de Economía al Honorable Congreso Nacional.” 1962. AL MIM XX 1962 688, IX–XX.

creciente en el agro, legitimando la reforma agraria. En esa línea, él se pronunció en contra del sistema del huasipungo, que calificó como “una odiosa servidumbre” y como “una lacra social” que venía consumiendo al gobierno, y como un “cáncer económico” que minaba la vitalidad del Estado ecuatoriano. De acuerdo con Varea Donoso, la eliminación del huasipungo daría al campesino “la personalidad de ser humano que demanda” y permitiría “incorporarlo a la vida nacional, obligándolo también a asumir todas sus responsabilidades”.<sup>80</sup> La consecuencia deseada y el verdadero móvil de su discurso eran, entonces, la contención de la movilización popular vía la integración a la nación que, en ese contexto, se planteaba como recurso despolitizador.

En consonancia, el camino de hacer del campesino un productor, pasaba por la eliminación de “algunos hábitos culturales y sociales o limitaciones mentales” que impedían las “evolución económica”. De este tipo de “redención” ya hablé en el capítulo anterior. Ella orientó, como vimos, el trabajo y los esfuerzos estatales más notables del momento, a través del trabajo de la Misión Andina y la Campaña de Integración del Campesinado a la Vida Nacional.

Al término del periodo que trascurrió entre que se creara la Comisión Nacional de Reforma Agraria y la entrega de un proyecto el Comité Especializado de la Alianza para el Progreso, se habían puesto a consideración del Gobierno Nacional no menos de ocho proyectos de ley que aspiraron a plantear sus propias rutas de cambio estructural del régimen de tenencia de la tierra en el Ecuador. Los espacios y acuerdos internacionales se pronunciaban constantemente sobre el particular. El Episcopado Ecuatoriano, por su parte, se había declarado partidario de la “aplicación urgente de una reforma agraria que libere al campesinado de las desastrosas condiciones económicas y sociales a las que estaba sujeto”.<sup>81</sup> Igualmente, todos los organismos técnicos internacionales mantuvieron la opinión unánime de la urgencia de promover este cambio estructural. En ese sentido, el último informe de la CEPAL reiteró que era necesidad inmediata la implementación de un cambio en la política agraria. A la altura de 1962, “no puede quedar un solo campo de duda sobre la necesidad impostergable de realizar la reforma agraria en nuestro País”.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Archivo de la Función Legislativa. Consejo Nacional de Economía. “Informe del Consejo Nacional de Economía al Honorable Congreso Nacional.” 1962. AL MIM XX 1962 688, IX–XX.

<sup>81</sup> Archivo de la Función Legislativa. Banco Central del Ecuador. “Memoria del gerente general del Banco central del Ecuador.” 1962. AL MIM XX 1962 689, 11–12.

<sup>82</sup> Archivo de la Función Legislativa. Banco Central del Ecuador. “Memoria del gerente general del Banco central del Ecuador.” 1962. AL MIM XX 1962 689, 99–103.

Como es apreciable, entre 1959 y 1964 se incorporaron progresivamente dos elementos: la retórica de la justicia como argumento de la reforma y la función social de la propiedad como su sostén y línea orientadora. Ambos serían profundamente disputados en lo sucesivo.

De otro lado, en ese lapso aumentó considerablemente la conflictividad en el agro. Un dato en particular aporta en ese sentido: en los registros del MPST, entre 1951 y 1963 los conflictos de trabajo en la sierra se duplicaron; y de no haber ninguna huelga en 1951, se produjeron 10 huelgas entre 1962-1963. Aunque esos datos obscurecen el número real de conflictos, pues muchos de ellos se procesaban en espacios locales, adelantan una realidad que ha sido explorada por la literatura agrarista: el aumento de la conflictividad rural hacia inicios de los 1960. Los reclamos y denuncias por acaparamiento de tierras, desposesión de las tierras otorgadas en calidad de huasipungos, cobros de impuestos indebidos a las comunidades que tenían tierras en posesión colectiva, etc. eran una constante en ascenso. Una revisión de los oficios recibidos por ese Ministerio a inicios de la década revela la continua solicitud de la intervención del Estado en la regulación de la propiedad, para asegurar los derechos legales y consuetudinarios que operaban en los espacios rurales y que al momento, como he dicho, estaban en franca crisis debido a factores de distinto tipo: aumento de la presión sobre la tierra, y mayor presencia de actores de izquierda —sindicatos, FEI, Partido Comunista, iglesia de la Teología de la Liberación, etc.— en los espacios rurales promoviendo organización y construcción de agendas políticas democráticas. A razón de ello, como desarrollaré luego, la desposesión se fundaba en la presumible filiación comunista de los campesinos e indígenas, en acusaciones por incumplimiento de obligaciones, en represalias por la realización de reclamos frente a los poderes públicos, o por la formación de sindicatos.

Es en ese escenario que se firma en 1964 la primera Ley de Reforma Agraria, en el seno del gobierno de la Junta Militar. La segunda se firmaría una década después (1973) durante el Gobierno Nacionalista y Revolucionario; ella trataría de reimpulsar el proceso de la primera reforma y corregir sus deficiencias en el escenario más favorable del *boom* petrolero, también en un contexto de intensa presión social organizada y dentro de un proyecto desarrollista.

#### *4.3.1. Primera reforma agraria: Estado, función social de la propiedad y conflictividad rural*

Como enuncié antes, el papel del Estado como regulador de la economía fue una de las más encarnadas discusiones a lo largo de las dos décadas. Esto tiene implicaciones importantes para el análisis de los nexos entre la transformación de los mundos agrarios y el campo de los derechos de ciudadanía: si el Estado puede intervenir —expropiando o regulando de cualquier modo— la propiedad privada a favor de los desposeídos y/o del bien común, entonces el ideal igualitario de la ciudadanía empieza a tener una existencia más ampliada. Veamos.

Como ya se ha mencionado, el proyecto modernizador liderado por los gobiernos militares del periodo enfatizó —como era previsible en un país con “vocación agraria” — en la tecnificación y aumento de la productividad del agro. Para ello era necesario: deshabilitar las relaciones de trabajo precario, tecnificar la labor agrícola, impedir la posesión de tierras improductivas y despolarizar la estructura de tenencia de la tierra, todo contando con la responsabilidad de los trabajadores rurales como actores productivos relevantes. Eso se propuso hacer la ley de reforma agraria de 1964. El énfasis en la abolición del trabajo precario fue uno de los elementos de mayor trascendencia. Con ello, entiendo que se esperaba crear un nuevo pacto entre capital y trabajo, ahora fundado en el trabajo “libre” que habilitara nuevas formas de sociabilidad —y control social— acordes con el momento del desarrollo (primero enfocado hacia la recuperación del agro y luego sostenido en la producción petrolera) y que subvirtiera las lógicas de sujeción reproducidas hasta el momento, consideradas freno para el desarrollo capitalista. De cara a los sectores populares rurales, ese era el contenido del plan “desde arriba” para su integración, vía programas sociales y reforma agraria modernizante, cuidadosamente planificada como un pacto interclasista y como vía de desarrollo. Pero esa era solo una parte del asunto pues, de cara a los propietarios, después de todo y a pesar del “consenso”, la reforma agraria suponía que el Estado debía intervenir — “interferir” — en un ámbito privado de derecho de los “realmente” ciudadanos: el ámbito de su propiedad.

Durante el proceso de reformas agrarias, los debates sobre la propiedad, y sobre los derechos de propiedad tienden, por un lado, a enfatizar en que ellos no necesariamente se encuentran en las antípodas de la reforma y, por otro lado, aparecen como su condición: los derechos de propiedad no son incompatibles con las reforma agraria en la medida que, desde el siglo XIX la propiedad está condicionada a criterios de utilidad pública; pero, al mismo tiempo, la reforma agraria tiene sentido y legitimidad si respeta los derechos de propiedad de los propietarios.

Para las clases poseedoras, esa era la condición fundamental de la reforma agraria: se reconocía la crisis del agro ecuatoriano y la necesidad de aumento de la productividad, sin embargo, los derechos de propiedad no podrían ser afectados. Esas posturas son claras cuando se revisa la propuesta del Partido Liberal a inicios de los 1960, o cuando se estudian los pronunciamientos de la Cámara de Agricultores de la Primera Zona. Ahora, ese derecho de propiedad reclamado por los propietarios encarnaba una tensión relevante registrada en la evaluación que hizo, en el Ecuador, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola:

El propietario en la Sierra ecuatoriana, con frecuencia cita el Código Civil y al derecho de propiedad definido por este, para defender o proteger su situación legal de terrateniente, aunque ella está matizada por otros elementos que nada tienen que ver con los derechos establecidos en el Código Civil. Por ejemplo, su potestad sobre personas (Baraona 1965, 54).

Los derechos de propiedad llegaban, en el argumento de los propietarios, al límite que los constituía en fundamento, aún avanzado el siglo XX, de la esclavitud. En ese contexto fueron fundamentales los debates sobre qué entender por función social de la propiedad; precepto que contendía los esfuerzos de los propietarios. Entre 1960 y 1964 son identificables, al menos, ocho propuestas sobre qué entender por función social de la propiedad. Ellas revelan un continuo que va desde su consideración dentro de una versión excluyente del proyecto desarrollista —la función social de la propiedad se cumple cuando la tierra es productiva— hasta posiciones democratizantes que alegan que la función social de la propiedad se cumple si, además de ser productiva, la tierra es propiedad de quien la trabaja, si se cumplen las leyes y regulaciones laborales que rigen los mundos del trabajo del agro, y si no se revela acaparamiento del recurso. Para poner solo un ejemplo, señalo tres versiones de artículos que definen la función social de la propiedad en el ámbito de la reforma agraria de 1964. El primero es la propuesta del Proyecto de Reforma Agraria presentado en 1961, el segundo es la propuesta que hiciera el Partido Liberal en su revisión del Proyecto, y el tercero es el artículo que finalmente quedó en esa Ley.

Art. 10.- La propiedad agraria cumple su finalidad social: A. Cuando favorece una distribución equitativa del ingreso proveniente del trabajo agrícola, y su mejoramiento progresivo. B. Cuando asegura la utilización de la tierra, tomando en cuenta las necesidades del país. C. Cuando se la utiliza adecuadamente en relación a las condiciones ecológicas y el medio. D. Cuando facilita la adopción de técnicas para la mejor utilización de los factores de producción; y. E. Cuando permite una explotación racional de los recursos naturales, facilitando su conservación y mejoramiento (Proyecto inicial de Reforma Agraria, 1961).

Art. 4.- Para los efectos determinados en el Art. 187 de la Constitución Política del Estado, se declara que la propiedad rústica cumple con su función social: 1) Si se la explota de un modo



racional y se atiende a la conservación de los recursos naturales; y 2) Si facilita la adopción de nuevas técnicas para la más adecuada utilización de los factores de la producción (Partido Liberal Radical, análisis del proyecto de ley de reforma agraria, 1962).

Art. 3.- La propiedad privada agraria cumple con su función económico-social cuando reúne los requisitos siguientes: a) Explotación eficiente de la tierra; b) Responsabilidad y dirección del propietario; c) Conservación y renovación de los recursos naturales; d) Cumplimiento de las Leyes que regulan el trabajo agrícola; y e) No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales (Ley de reforma agraria 1 de Julio de 1964).

Las distancias entre las propuestas muestran los contenidos en disputa sobre el tema, asociados a los mundos del trabajo, a la relación entre la titularidad y los regímenes de trabajo, a la contribución al bien común, etc.: los tres evidencian una lucha contra el capitalismo rentista reproducido por la oligarquía terrateniente. El objetivo, de ascendencia pankeynesiana, era la “eutanasia del rentista” que se cumpliría regulando, en función de la productividad, la presencia de los propietarios. La línea del Partido Liberal de ese momento —al igual, por ejemplo, que la del bloque centro-derechista— hacía depender la función social de la propiedad, en exclusiva, de ese particular. La primera propuesta de 1961, sin embargo, intentaba responder a un abanico más amplio de cuestiones; entre ellas, la desigualdad social, pero lo hace con la discreción consecuente de las presiones políticas de los propietarios: no se cumple con la función social no si la propiedad está distribuida equitativamente, sino si los ingresos están distribuidos equitativamente. El asunto no es menor, con ello, la idea de la función social quedaba acotada a un marco específico, que inhabilitaba la expropiación. Finalmente, el artículo aprobado resulta satisfactor de la clase propietaria modernizante: con él se dice “no” al capitalismo rentista, se enfatiza en la modernización y tecnificación del agro, y se reitera la necesidad de cumplimiento a las leyes laborales en existencia del Código del Trabajo y otras normativas que ya lo regulaban.

La aprobación de la Ley de Reforma Agraria en 1964 fue recreada con fervor por la prensa y por publicaciones y otros medios. El gobierno de la Junta Militar declaraba que la agricultura era su “bastión” y la “base fundamente de su economía”<sup>83</sup> y que la Ley era su “paso más trascendental”.<sup>84</sup> Ella daba cuerpo legal y realidad institucional a un tema que rondaba la política y la sociedad ecuatoriana y latinoamericana desde tiempos inmemoriales y que en el último quinquenio había definido parte importante de la política; y, además, adelantaba una

---

<sup>83</sup> “General Marcos Gándara inauguró el 19 Cooperativa Agropecuaria de Cotopaxi.” *El Universo*. 21.09.1964.

<sup>84</sup> “El contenido de la Ley de Reforma Agraria expone Ministro de Fomento.” *El Universo*. 11.07.1964.

necesidad urgente: el freno del comunismo. El propio Kennedy, evocado por el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, llamaba la atención sobre la tiranía —comunista—:

a menos que se emprendan libremente las reformas sociales, inclusive la reforma tributaria y la reforma agraria, a menos que ampliemos las oportunidades para nuestros pueblos; a menos que las grandes masas del hemisferio participen en una creciente prosperidad, nuestra alianza, nuestra revolución, nuestro ensueño y nuestra libertad habrán fracasado. Pero pedimos un cambio social mediante hombres libres —cambio dentro del espíritu de Washington, Jefferson, de Bolívar, San Martín y Martí—, no un cambio que pretenda imponer las tiranías que hace un siglo derribamos. Nuestro lema es el que siempre ha sido: Progreso, sí; tiranía, no.<sup>85</sup>

Algo convergente dijo el Presidente de la Junta Militar de Gobierno, Contralmirante Ramón Castro Jijón, cuando enunció los cuatro propósitos que cumpliría la ley de reforma agraria: “uno, político: cerrar pasos al comunismo; uno, económico: impulsar la producción; uno, social, mejorar el nivel de vida del trabajador agrícola; y un cuarto propósito de justicia esencial, pues se completa con esta ley el propósito de liberación del hombre”.<sup>86</sup> Ello se combinaba con los otros dos objetivos públicamente reiterados: el económico —castigo al rentista y al terrateniente atrasado— y el social —mejora de la vida del campesino para habilitarlo como trabajador “libre”.<sup>87</sup>

Ahora bien, desde el gabinete de la Junta Militar, la reforma agraria se diferenciaba radicalmente de las políticas de colonización: la primera, era “una medida redistributiva de justicia social”,<sup>88</sup> y segunda una medida de reasentamiento a propósito de la explosión demográfica y de la necesidad de incorporar tierras al empeño productivo. Ambas líneas no eran confundibles y, en principio, ambas fueron parte del diseño de la política. Sin embargo, el curso de la reforma agraria, especialmente la primera, indicó que la política redistributiva quedaría en demérito. La mayoría de tierras afectadas a lo largo de las dos décadas fueron por concepto de colonización.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Archivo de la Función Legislativa. Salvador Lara, Jorge. “Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Jorge Salvador Lara.” 1966. AL MIM XX 1966 710, 134.

<sup>86</sup> “La firma del decreto supremo efectuose en un acto solmene.” *El Universo*. 12.07.1964.

<sup>87</sup> (Juan sin Cielo. “La gran reforma en puertas.” *El Universo*, 30.06.1964). Bajo el seudónimo Juan Sin Cielo firmaba Alejandro Carrión, poeta, periodista y novelista ecuatoriano autor de la columna “Esta vida de Quito”. El seudónimo remitía a un poema de Jorge Carrera Andrade: “Juan sin Cielo, Juan desposeído. Ese era Juan Pueblo”.

<sup>88</sup> Archivo de la Función Legislativa. Banco Central del Ecuador. “Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador.” 1964. AL MIM XX 1964 695, 139–141.

<sup>89</sup> Las cifras varían, pero rondan las siguientes: durante los procesos de reforma agraria se legalizaron por la vía de la colonización 63.631 km<sup>2</sup> y por vía reforma agraria 9.026 km<sup>2</sup> (Hidalgo 2008).

Otro de los núcleos de debate fueron los límites máximos que, aunque se establecieron en la primera ley se condicionaron por “muchas excepciones”. De hecho, el presidente del Banco Central llegó a decir que, según los estudios, la ley no afectaría a ninguna tierra bajo cultivo.<sup>90</sup> Así quedaba contenida la posibilidad de intervención en los derechos de propiedad de los terratenientes. El enfoque, claro está, fue acolitado por las clases poseedoras restringiendo, a su beneficio, la causal de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad: “No puede conducir la Ley de Reforma Agraria a una demagógica, impracticable y funesta repartición de tierras. La tierra cultivada, esto es, en función económica y social, debe ser amparada, cualquiera que sea su superficie”.<sup>91</sup>

Finalmente, luego de años de pugnas en torno a la disputada ley, se concluía que ella era, sobre todo, resultado de negociaciones y persuasiones en la línea de los afanes del gobierno por resolver problemas del desarrollo económico, y que no intervendría sobre la estructura socio-económica.<sup>92</sup> Efectivamente, se habían producido importantes negociaciones a beneficio de los propietarios, quienes actuaron en la coyuntura como un “bloque”. Los propietarios de la costa lograron que las propiedades destinadas a la transformación industrial (azúcar) o las que eran “explotadas eficientemente” no tuvieran que responder a los límites de extensión de tierras comprendidos en la Ley. Además, los banqueros se aliaron con los terratenientes para capitalizar las propiedades y, así, evitar las expropiaciones; al tiempo que se revaluaron las propiedades rurales para dejarlas fuera del alcance de los campesinos y venderlas “al mejor postor” (North 1985, 153). La propia composición del IERAC —creado en 1964— revela el signo de las negociaciones. De ese Instituto participaban los Ministros de Desarrollo (más tarde Agricultura), Defensa y Bienestar Social, un representante del Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA). A los terratenientes y a los trabajadores se les garantizó dos representantes regionales por grupo. Sin embargo; los pretendidos beneficiarios de la Ley —campesinos y trabajadores agrícolas— no estuvieron representados. A la vez, mientras los terratenientes podían elegir sus propios representantes, los miembros trabajadores fueron seleccionados por el gobierno. Pero si hicieran falta más argumentos, North añade dos: las Cámaras de Agricultura, que representaban a las élites agrarias, se introdujeron en otras instituciones

---

<sup>90</sup> Archivo de la Función Legislativa. Banco Central del Ecuador. “Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador.” 1964. AL MIM XX 1964 695, 139–141.

<sup>91</sup> “Agricultores propician Ley Agraria que proteja la propiedad privada y estimule la producción: Comisión de la Cámara de Agricultura I Zonas fue recibida por la Junta Militar.” *El Universo*. 03.05.1964.

<sup>92</sup> “El contenido de la Ley de Reforma Agraria expone Ministro de Fomento.” *El Universo*. 11.07.1964.

económicas del gobierno, responsables de asuntos que afectaban sus intereses (Comisión Nacional de Trigo, el Banco Nacional de Fomento, la Comisión Nacional de Valores, el Consejo Superior de Agricultura y el Jurado de Aduanas), y, además, el representante de la Cámara de Agricultura de Guayaquil ante el Consejo Ejecutivo del IERAC fue nombrado Ministro de Agricultura en junio de 1965; así, el Ministerio pasó a funcionar como una extensión de las cámaras de agricultura regionales con sus probados intereses oligárquicos.

Lo anterior apoya una hipótesis alternativa a la planteada habitualmente en la literatura sobre las reformas agrarias, que la ubica solo en la estela de la filiación desarrollista de los gobiernos militares como explicación de que fue en su curso que se dictaron las leyes. Lisa North (1985) ofrece un argumento que me parece más factible: las clases propietarias terratenientes tenían capacidad de bloquear el paso de las leyes de reforma agraria durante los gobiernos “democráticos” y podían resistirse menos en auspicio de los militares, con menos compromisos fundamentales con las oligarquías. Las resistencias que evidenciaron los terratenientes, en regla general, demostrará ese argumento en las próximas páginas. De ese modo, no se trata solo de que los militares acogieran el desarrollismo —también lo había promovido Plaza, por ejemplo— sino que tenían más posibilidades de contener la presión de los propietarios de la tierra con suficiente poder político para bloquear las reformas que atentaran contra sus beneficios. Como en efecto lo hicieron.

Con todo, es posible dejar sentado que los derechos de propiedad se dirimieron con iracundia en lucha política entre los propietarios, la burocracia estatal y las clases populares. Ellos sirvieron como argumento para bloquear una reforma agraria aún moderada, y constituyeron uno de los núcleos más relevantes de la lucha de clases del periodo. Los procesos asociados a esa disputa permitieron reproducir exclusiones de las clases populares —sistemáticamente empobrecidas—, y argumentaron la acción de los campesinos e indígenas en su contra.

Ahora bien, antes he comentado que algunos terratenientes, adelantándose a la aplicación de la ley, entregaron en propiedad las tierras de huasipungo. Los sucesos fueron reseñados en la prensa como “un paso sin precedentes” que demostraba el espíritu progresista de los propietarios.<sup>93</sup> “Los agricultores no temen la promulgación de la ley agraria”, se dijo

---

<sup>93</sup> La prensa reseñó la entrega que hizo el expresidente Galo Plaza Lasso, dueño de la hacienda Zuleta; las entregas de Ernesto Vinicio García, propietario de la “extensa y magnífica” hacienda Shobol en Chimborazo (“Propietario de la Hda. Shobol de Riobamba donó lotes de terreno a 18 huasipungueros.” *El Universo*).

entonces, “siempre que ella incremente y no destruya la producción, (...) proteja la propiedad privada”.<sup>94</sup> Efectivamente, los agricultores no tendrían por qué temer. Sus derechos civiles, patrimoniales, parecían estar garantizados al menos en forma gruesa. La reforma agraria sería una reforma técnica, serena y justa.<sup>95</sup> Al asegurar ese tono se intentaba intermediar en la situación altamente conflictiva existente en el agro ecuatoriano. De no hacerlo, las irrupciones a la propiedad ajena podrían “dar inesperados y trágicos resultados”.<sup>96</sup> ¿Era posible?

La concentración indígena y campesina en Quito en 1961 —ya mencionada en este informe— se leyó como la irrupción de las masas rurales, por primera vez, en el espacio de las urbes. Como dije, allí se reclamó pan, tierra, educación, etc. La participación de Arosemena colocó un plus de consecuencias del suceso; ella efectivizaba una tendencia izquierdista del entonces presidente que estaba siendo acusado de vínculos con el comunismo. También por ello, tuvo notable resonancia. “La próxima vez no entrarán tan pacíficos”, se dijo en la prensa de la hora. Efectivamente, la acción popular reivindicativa en el campo adquirió dimensiones crecientes durante el periodo de análisis de esta investigación. Ello se expresó en un campo ampliado de actividad política: cursos de formación, demandas legales, “revueltas”, levantamientos, ocupaciones de tierra y toda clase de acción organizada.

A inicios de los 1960, los reclamos de comunas, sindicatos y campesinos individuales se continuaban procesando a través del MPST. A ese organismo, como he mencionado, llegaban demandas de intentos y hechos de expropiación de huasipungueros, expropiación de tierras de comunas y violaciones sobre los derechos de propiedad de los comuneros; por ejemplo, reclamos por cobros de impuestos a tierras comunales (acción ilegal) y por impedimento de uso de agua y pastos para particulares o comunas.<sup>97</sup>

---

17.07.1964), y Arturo Vega y Patricio Crespo Paredes en relación con sus haciendas en Azuay (“Dos agricultores del Austro acatan la Reforma Agraria.” *El Universo*. 07.08.1964).

<sup>94</sup> “Agricultores propician Ley Agraria que proteja la propiedad privada y estimule la producción: Comisión de la Cámara de Agricultura I Zonas fue recibida por la Junta Militar.” *El Universo*. 03.05.1964.

<sup>95</sup> “La caricatura extranjera.” *El Universo*. 22.09.1964 / “Técnica Agrícola.” *El Universo*. 18.05.1964.

<sup>96</sup> “La Ley de Reforma Agraria y Colonización ha fijado la regla serena y justa a aplicarse para que la tierra sea asequible al hombre que desea poseerla para producir los bienes indispensables a su existencia y al mejoramiento de la economía general; y es necesario que esa norma se la aplique y se la haga respetar, pues, de no haberlo, las irrupciones a la propiedad ajena pueden dar inesperados y trágicos resultados, aparte de que echarían a perder el derecho del hombre a contar con lo que legítimamente ha adquirido y en el cual se sustenta el actual orden social” (“Litigio por tierras.” *El Universo*. 22.09.1964).

<sup>97</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1960-1961. AL MIM XX 1960-61 628, 72 / Archivo de la Función Legislativa. Barragán Romero, Gil. “Informe a la Nación. Ministerio de Previsión Social y Trabajo.” 1969. AL MIM XX 1969 782, 77-86.

En respuesta a la situación del agro, hacia 1964 la prensa nacional hacía notar “las frecuentes invasiones de tierras de individuos y familias a propiedades legítimamente adquiridas, pero insuficientemente cultivadas”.<sup>98</sup> Los hechos se leyeron como muestra de “la desesperación que sienten grupos desposeídos, por no contar con espacio para establecerse”. De no encauzar adecuadamente esos sentimientos, podría darse paso a “hechos de sangre (...) con el debilitamiento de la unidad nacional”.<sup>99</sup> Ya había casos de plantaciones levantadas en “terreno ajeno”<sup>100</sup>, como las tierras ocupadas en Quevedo por 800 familias<sup>101</sup> y, en general, múltiples “acechanzas” que estaban inspiradas en “zorros del comunismo criollo” que querían “implantar la anarquía” y hostilizar a los trabajadores.<sup>102</sup> El fantasma del comunismo rondaba permanentemente los argumentos y declaraciones de las clases poseedoras. Veamos la siguiente crónica sobre la sociedad agrícola publicada en 1964:

en los meses de septiembre y octubre de 1962 se produjo, entre un limitado grupo de trabajadores del Ingenio que vivían en Naranjito, una verdadera sublevación comunista instigada por ciertos Legisladores, sublevación que originó levantamiento de los rieles –única vía de transporte de caña- obligándolos a una paralización total, incendio de canteros y hasta la pérdida muy lamentable de la vida de uno de los trabajadores (...) Pocas veces existió en el país un conato subversivo de izquierdas mejor organizado (...) He aquí un minúsculo ejemplo, pero un ejemplo de verdad de los trastornos que pueden producir teorías políticas que, apartándose de toda ley, han arruinado otras naciones como Cuba, cuya producción actual es la mitad de lo que fue antes del Régimen Comunista que la domina.<sup>103</sup>

El comunismo, así, no era un fantasma, sino el racero desde donde se leían los procesos del patio. La organización popular creciente y las acciones legales y de hecho en contra de la desposesión incrementaron el temor por las clases populares rurales. Se esperaba que la aprobación de la ley de reforma agraria reduciría conflictos y beligerancias,<sup>104</sup> pero si fracasaba, o si su implementación no lograba hacer “del campesino un elemento positivo en el continente”, las brumas del atraso en las que ellos vivían, conducirían, de cierto, a “la búsqueda violenta de soluciones desesperadas”.<sup>105</sup> Así lo hizo saber el Ministro de Relaciones Exteriores en su informe de gobierno dos años después de firmada la ley.

---

<sup>98</sup> “Litigio por tierras.” *El Universo*. 22.09.1964.

<sup>99</sup> “Litigio por tierras.” *El Universo*. 22.09.1964.

<sup>100</sup> Palacios Saenz, Carlos. “Reforma Agraria: Los Finqueros.” *El Universo*, 16.07.1964.

<sup>101</sup> “Comisión para estudiar litigio de expropiación de tierras de Quevedo.” *El Universo*. 13.07.1964.

<sup>102</sup> Cooperativa Pajonal. “Intereses Agrícolas del Litoral: Carta de la Cooperativa Pajonal.” *El Universo*, 03.01.1964.

<sup>103</sup> “Explicación de la sociedad agrícola e industrial de “San Carlos”.” *El Universo*. 04.01.1964.

<sup>104</sup> “La ley de reforma agraria.” *El Universo*. 14.08.1964.

<sup>105</sup> Archivo de la Función Legislativa. Salvador Lara, Jorge. “Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Jorge Salvador Lara.” 1966. AL MIM XX 1966 710, 144.

A la altura de 1966, la situación en el agro serrano era en extremo preocupante para el gabinete. El propio Ministro de Gobierno, en su informe a la nación advirtió la “agitación”:

Actualmente se advierte en nuestros campos un tremendo estado de agitación; existe el empeño sincronizado de invadir tierras ajenas; se atenta contra el orden público; se ataca el derecho de propiedad privada, en todos los rincones de la Patria (...) Frente al grave malestar social que se advierte, es preciso que de manera impostergable, se aumente siquiera en dos mil, el número de los policías, y que se mejoren las asignaciones fijadas para el personal de la Institución, que ha de garantizar suficientemente a los asociados en su tranquilidad y en el ejercicio de sus legítimos derechos. Cualquier sacrificio fiscal que el cumplimiento de este noble propósito imponga, quedará ampliamente justificado. (...) Este es un asunto que exige la solución más inmediata y favorable.<sup>106</sup>

Las solicitudes de aumento de patrullajes en las zonas rurales fueron frecuentes en los 1960. Ello, evidentemente, revela la necesidad de reforzamiento del aparato represivo frente a la acción popular en sus diferentes formatos. En el informe citado antes, también se reseñó la intervención de la Gobernación de El Oro en una serie notable de litigios entre trabajadores agrícolas y dueños de tierras. Esos sucesos, se constató, amenazaban con convertirse en “conflictos sociales de proporciones insospechadas”. Según el gobernador de esa provincia, se había comprobado que muchos de los dirigentes eran de marcada tendencia comunista, y que probablemente habían sido asesorados por expertos en subvertir el orden y provocar problemas con autoridades. Su “infiltración” en cooperativas y grupos campesinos promovían las invasiones a la propiedad privada; ese fue el caso de 200 trabajadores agrícolas que habían invadido tierras intervenidas por el IERAC; invasiones que habían tenido lugar en la Hacienda Ortuño, en la zona de Guasaganda; otras en la zona comprendida entre Guamote – Palmira y hasta cerca del cantón Alausí; en las haciendas Ichumabma, propiedad de la Asistencia Social; en Tortorillas, Magna, etc.<sup>107</sup> Por tanto, se solicitaba un “mejor y más amplio servicio de vigilancia y asistencia policial”, a modo de “proteger a la ciudadanía y garantizar la propiedad privada”.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Gobierno. “Informe a la Nación.” 1966-1968. AL MIM XX 1966-1968 717, 50–52.

<sup>107</sup> “El reclamo presentado por el indigenado en la mayoría de los casos, es justo de que se les dé tierras y facilidades para el pastoreo (...) no se ha podido ordenar el desalojo por la imposibilidad física de hacerlo, ya que costaría posiblemente algunas vidas. He solicitado al Jefe de la Policía Rural de esa zona, efectúe una inspección y si es posible logre un entendimiento entre las partes” (Archivo de la Función Legislativa. Martínez Merchán, Galo. “Informe a la Nación. Ministerio de Gobierno.” 1968-1969. AL MIM XX 1968-1969 753, 119).

<sup>108</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Gobierno. “Informe a la Nación.” 1966-1968. AL MIM XX 1966-1968 717, 61–62.

La implementación de la reforma agraria fue defectuosa. Los gobiernos civiles que sucedieron la Junta Militar bloquearon sistemáticamente su aplicación: se restringió el presupuesto del IERAC, la mitad de los funcionarios fueron dejados cesantes u obligados a renunciar, y se recompusieron alianzas entre los diferentes actores de las clases propietarias (North 1985, 437). Velasco Ibarra, como en sus mandatos anteriores, transparentó su compromiso con los propietarios: “Aquel propietario, grande o chico, que cultive, produzca y cumpla con su deber de propietario, será respetado”;<sup>109</sup> así lo aseguró en su discurso de toma de posesión:

Yo quiero aclarar definitivamente ciertos problemas. Nosotros no pretendemos desde el Gobierno atentar contra la propiedad privada; nosotros no somos ni queremos ser comunistas, porque el comunismo fracasará siempre en los países de tendencia individualista, en los países que respetan la personalidad individual. Nosotros queremos hacer obra práctica en el Ecuador y para hacer obra práctica tenemos que gobernar de acuerdo con los hechos, con las posibilidades nacionales, con el alma nacional, con la psicología del pueblo. Por consiguiente, aquel propietario, grande o chico, que cultive, produzca y cumpla su deber de propietario, será respetado; aquel que no cumpla, rico o pobre, con su deber económico, será obligado a cumplir con el trabajo y con las legislaciones que garantizan su desarrollo. Y quiero que se me entienda bien. Hoy estamos en el período de las invasiones de tierras, unas artificiosas, otras que no lo son; el Gobierno quiere hacer justicia. No creo que deben haber invasiones de tierra, si por invasión se entiende el que personas con golpes de audacia invadan la propiedad ajena; eso no queremos nosotros, pero queremos nosotros la justicia; y yo me permito rogar al señor Ministro de Agricultura, que ponga en marcha la Ley de Reforma Agraria. Yo comprendo señores, y comprendo señor Ministro, lo difícil que debe ser poner en marcha la Ley de Reforma Agraria. Por desgracia en el Ecuador, son pocos los que sienten místicamente el dolor del pueblo ecuatoriano”.<sup>110</sup>

“Ponga en marcha la Ley de Reforma Agraria”, se decía cuatro años después de su promulgación. La retórica de la justicia pervivía entonces en el discurso político. En el caso de Velasco, con más presencia aún, como tenía acostumbrado a su pueblo. Coherente con el programa político que propugnaba —por ratos— vocación antitecnicista, Velasco emprendió una dura crítica contra el IERAC.<sup>111</sup> La técnica nunca fue su interés mayor — “el pueblo no quiere esperar indefinidamente el planteamiento de los técnicos, basta ya de la técnica,

---

<sup>109</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Mensaje inaugural del Excelentísimo Señor Dr. Don José María Velasco Ibarra Presidente Constitucional de la República.” 1968b. AL MIM XX 1968 737, 18.

<sup>110</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 219–222.

<sup>111</sup> Todos los días estallan los escándalos porque el Instituto de Reforma Agraria es incapaz de entender sus deberes y de cumplirlos con eficacia con efectividad, con talento y con celo. Y yo que oigo los reclamos, que siento los rumores, campos que se invaden, gentes que reclaman un pedazo de tierra, una inmensa burocracia, un inmenso papeleo, como si vivieran en una República aparte, sin que yo pueda hacer absolutamente nada. (Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 65). Esto es una barbaridad. Nada puede acelerarse. Estamos engañando al pueblo; estamos destruyendo a la República (Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 203).



procuremos poner un buen sentido” —, antes bien, discursó sobre la necesidad de que el pueblo sienta que hacemos justicia y de que se aumente la producción<sup>112</sup> en beneficio de la Patria.<sup>113</sup> Velasco había descreído siempre de un programa técnico de economía política que estuviera acorde con los vientos desarrollistas y modernizados que aun soplaban a finales de los 1960. Eso no fue impedimento para que volviera a triunfar en las elecciones.

Una vez en la presidencia, las figuras públicas del gobierno entendieron que la reforma habilitaba disturbios y que afectaba la tranquilidad y el orden públicos. Los compromisos del velasquismo con las élites guayaquileñas —algunos de sus representantes habían ganado su fortuna durante el gobierno de Velasco de 1960— fundamentaron una abierta militancia contra la reforma agraria, al interior de la cual se cuestionó el trabajo del IERAC: “una confusión de la legitimidad de títulos, una falta de energía de los funcionarios del IERAC para aplicar la Ley, una falta de honestidad, han degenerado en hechos lamentables que la Fuerza Pública se ha visto obligada a reprimir”.<sup>114</sup> En general, el IERAC fue calificado de proselitista, ineficiente e instigador de las invasiones de tierras y el irrespeto a la propiedad.

En lugares como Guamote (Chimborazo) —donde radicaban algunas de las organizaciones campesinas más radicales— el curso de la reforma agraria se calificó como “violento”. Un buen número de haciendas resultaban invadidas por los campesinos y luego legalizadas por la intervención del IERAC.<sup>115</sup> Ya hacia 1968, cuando Velasco ocupa nuevamente el poder, la crisis de autoridad precipitaba al país a un “incontenido proceso de desintegración”. Los paros de actividades, huelgas, la acción de “grupos enardecidos” hacían que, por “defender equivocadamente intereses de grupos menores” se conspirara contra “el gran interés nacional”. El mundo social del Ecuador era, en la hora, “una caldera en tensión, un hervidero

---

<sup>112</sup> Lo primero que tenemos que hacer es producir. Una Reforma Agraria para que la tierra produzca. (...) Si un país no produce, nuestros anhelos, nuestros discursos, son pura vaciedad. Producir, y procurar que la producción, al mismo tiempo que estimule a la empresa privada, que estimule al propietario individual, sea también para con el trabajador. Porque no es posible que el trabajador viva siempre pospuesto y víctima de la injusticia (Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 240).

<sup>113</sup> Archivo de la Función Legislativa. Velasco Ibarra, José María. “Discursos.” 1968a. Tomo I. AL MIM XX 1968 748, 219–222.

<sup>114</sup> (Archivo de la Función Legislativa. Martínez Merchán, Galo. “Informe a la Nación. Ministerio de Gobierno.” 1968-1969. AL MIM XX 1968-1969 753, 3–4). La cita es de Galo Martínez Merchán, representante de las élites económicas del Ecuador y Ministro de Gobierno de Velasco. Luego que cayera finalmente Velasco en 1972, Martínez Merchán fundó el Diario Extra, que ha mantenido estrecha relación con el poder político y financiero del país.

<sup>115</sup> Archivo de la Función Legislativa. Instituto de Estrategias agropecuarias. “Evaluación del proceso de cambio en la tenencia y mercado de la tierra en la sierra norte y central (1964 - 1991).” 1992. Documento Técnico no.41. AL MIM XX 1964-1991 1233.

palpitante de nobles pretensiones y malos instintos”.<sup>116</sup> El estado de violencia, aunque “no había llegado a los extremos que han debido afrontar países de mucha mayor tradición y cultura”, exigía el fortalecimiento de sus Instituciones democráticas que determinaran el derecho al ciudadano para reclamar y pedir.<sup>117</sup> El llamado era hacia una solución de armonía, hacia una norma justa. El conservador Gonzalo Cordero Crespo lo diría en estos términos enérgicos:

Si no reaccionamos con plena conciencia del más alto objetivo patriótico, cual es la permanencia del Estado y la nacionalidad que lo sustenta, el proceso de desintegración nos conducirá a la desaparición como ente sociológico e internacional y quedarán flotando tras de nosotros los despojos de un naufragio. Nadie puede negar a individuos y colectividades el libre ejercicio del derecho de petición, pero se debe hacerlo dentro de las normas previstas en la Constitución y las Leyes.<sup>118</sup>

Aunque la ley de 1964 había prometido “abatir el hambre, la desnudez y la ignorancia y elevar la condición moral de muchísimos ecuatorianos”,<sup>119</sup> a finales de los 1960 no se hablaba sino de fracasos; así lo hizo saber el Dr. Benjamín Cevallos Arízaga —entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, hombre de ley que en 1960 había pedido la no intervención política de ninguna fuerza en el ámbito de la legalidad protectora de la nación— en mensaje al Honorable Congreso Nacional:

HA pasado algún tiempo desde cuando fue dictada la Ley de Reforma Agraria y después de tantas experiencias no se habla ahora sino de fracasos. No hay por delante sino contradicciones y acusaciones. NO ignoramos que la Reforma Agraria no es cuestión fácil de resolverla o de lograrla. Las complejidades que existen de por medio no pueden conjurarse milagrosamente. La ley en vigencia tampoco es perfecta ni mucho menos. Pero precisamente por todo esto se requería y se requiere una acción de especial disciplina y responsabilidad y que se sirva como es debido de todos los factores e instrumentos técnicos. PERO el desbarajuste de cuanto podía hacerse al amparo de la Ley vigente se inicia cuando a comienzos del íterinazgo se desprestigió las posibilidades de la ley y se anunció que todo lo que debía hacerse es colonización y aprovechamiento de las tierras baldías. El hombre debe aprender a amar la tierra, a echar en ella raíces tan profundas, que la familia y la tierra, sean toda la esencia de sus preocupaciones y de amor a la patria. Así coordinaremos los dos principios fundamentales que en la democracia no son antagónicos: el hombre y el Estado. No ya frente a frente, sino complementándose para la consecución del fin último: el bienestar general.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Archivo de la Función Legislativa. Cevallos Arízaga, Benjamín. “Mensaje que el Excelentísimo Presidente de la Corte Suprema de Justicia dirige al H Congreso Nacional.” 1968. AL MIM XX 1968 727, 67–68.

<sup>117</sup> Archivo de la Función Legislativa. Arosemena Gómez, Otto. “Mensaje que el Excelentísimo Señor Doctor Don Otto Arosemena Gómez Presidente Constitucional de la República dirige al H Congreso Nacional.” 1968, 83–84.

<sup>118</sup> Archivo de la Función Legislativa. Cordero Crespo, Gonzalo. “Informe al país al terminar sus funciones como presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y del Congreso Nacional.” 1968. AL MIM XX 1968 725.

<sup>119</sup> “La ley de reforma agraria.” *El Universo*. 14.08.1964.

<sup>120</sup> Archivo de la Función Legislativa. Cevallos Arízaga, Benjamín. “Mensaje que el Excelentísimo Presidente de la Corte Suprema de Justicia dirige al H Congreso Nacional.” 1968. AL MIM XX 1968 727, 44–50.

Así, a finales de la década los argumentos eran muy similares a los de su inicio, y las realizaciones de la reforma agraria mínimas. Hacia ese momento, además de la “secular hambre de tierras”, los campesinos empezaron a encontrar un canal perjudicial para su desarrollo: “la compra de pequeñas lo de tierras a los latifundistas, a precios bastante altos y con condiciones de pago bastante exigentes”.<sup>121</sup> Ello propiciaba, ciertamente, la proliferación del minifundismo.<sup>122</sup> Sin haberse transformado la estructura de tenencia de la tierra, y habiendo empeorado objetivamente las condiciones de vida del campesinado, se relanzaron las luchas de los campesinos, indígenas y trabajadores agrícolas a propósito de los regímenes de la propiedad de la tierra.

#### 4.3.2. *Segunda ley de reforma agraria: “cosa grave, seria”*

Al término de los 1960 la reforma agraria seguía siendo “una cosa grave, seria” y sin resolver. Los propietarios continuaron pugnando por el derecho a la propiedad y las clases populares rurales gestionando mecanismos para traducir sus demandas como demandas políticas. En ese contexto asume el poder el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas que produjo un giro en el curso del país ahora disputado, también, por la explotación petrolera. Entre los objetivos del nuevo gobierno se encontraron: la integridad territorial, la integración nacional —territorial, política, económica y psicosocial—, la preservación de la soberanía nacional, el desarrollo integral del país, y el bienestar social y la seguridad nacional. Para alcanzar esos objetivos, el General Rodríguez Lara enunció que era indispensable la *transformación total* del país para: ofrecer iguales oportunidades a los ecuatorianos, permitir el crecimiento del ingreso por habitante, habilitar una redistribución justa del ingreso que exonerara a las mayorías populares de su pobreza, construir un sistema que absorbiera productivamente la mano de obra marginada, incorporar al desarrollo a todas las regiones del país, dirigir la acción del gobierno al desarrollo de los recursos humanos —especialmente a los que han sido desatendidos—, exaltar de la soberanía del Estado y preparar a la política nacional para el logro de una verdadera democracia.

---

<sup>121</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. CESA. “Serie de Documentos. El sector agropecuario”. 1973.

<sup>122</sup> La encuesta agropecuaria hecha por la junta nacional de planificación en el año 1968 demostró, que si bien la estructura de tenencia de la tierra prácticamente ha permanecido intocada, se había producido un sustancial incremento del minifundio que de ninguna manera podría atribuirse, como alegaban los latifundistas, al proceso de reforma agraria puesto que éste sólo adjudicó, en todo el país, alrededor de 21000 unidades de explotación precaria que, por otra parte, ya constaban en el censo de 1954 (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. CESA. “Serie de Documentos. El sector agropecuario”. 1973).

Entre las líneas de acción elaboradas para dar cumplimiento a esos objetivos se encontró, con fuerza de orden, la realización —ahora sí— de la reforma agraria. El gobierno dijo que la estructura de la tierra cambiaría radicalmente, pues había permanecido intocada —a pesar de las inversiones del Estado—; que la distribución de la tierra se haría a las personas naturales y a empresas, cooperativas y otras asociaciones; que se estimularía la creación de formas comunitarias de propiedad y su explotación; que se protegería a las propiedades que fueran productivas; que se compensarían las expropiaciones con bonos del Estado; que no se permitiría la ocupación espontánea de nuevas tierras, sino con la debida planificación del Estado a través de la Conscripción Agraria Militar; que se crearía un sistema financiero de desarrollo para la reforma agraria; y que, de forma complementaria, se eliminaría el derecho de propiedad privada sobre las aguas.<sup>123</sup>

Con esas premisas, el Gobierno emprendió un proceso de elaboración de una nueva ley de reforma agraria que sustituyera la de 1964, y le propuso la cartera del Ministerio de Agricultura a alguien no comprometido con las Cámaras de Agricultura. El elegido fue Guillermo Maldonado Lince. Según la publicación mensual *El Campesino*, editada por el IERAC, la nueva reforma agraria sería profundamente humanista y, por ello, “sensible a las necesidades de las mayorías, se implantará una verdadera justicia social”. La ley incorporaría “el hombre a la comunidad, permitiéndole su desarrollo integral y su autorrealización”. Ello implicaría: erradicación de la subalimentación, el analfabetismo, las condiciones de vida infrahumano, el aislamiento del hombre de la actividad productiva, del consumo y de la cultura nacionales. Así, el campesino ecuatoriano tendría “conciencia de sus deberes y derechos para con la patria”.<sup>124</sup>

El discurso en torno a la reforma plantó continuidades: “ha llegado la hora de una reforma agraria serena y firme, radical y justa”;<sup>125</sup> así dijo el presidente del Consejo de Gobierno al inaugurar una conferencia sobre reforma agraria en 1972 que debía aportar luces para la futura ley. Nuevamente, el gobierno intentaba un acuerdo transclasista: la reforma sería, de cara a los propietarios, serena y justa; y de cara a las mayorías rurales, firme y radical. En la

---

<sup>123</sup> Archivo de la Función Legislativa. Fuerzas Armadas. “Filosofía y Plan de Acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador. Lineamientos Generales.” 1972. AL MIM XX 1972 795, 7–10.

<sup>124</sup> “Una nueva Reforma Agraria. Filosofía y acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista.” *Publicación mensual El Campesino*. IERAC. 23.07.1972.

<sup>125</sup> Rodríguez Lara, Guillermo. “Discurso pronunciado en la inauguración de las mesas redondas sobre Reforma Agraria organizadas por la IERAC.” *Publicación mensual El Campesino*. IERAC. 23.07.1972.

cita participó el Presidente Rodríguez Lara, que inauguró las sesiones y confió sus votos por el éxito de los análisis que allí se produjeran. Tanto como el gobierno militar anterior, este se reconoció como un gobierno técnico. Así lo hizo saber el presidente del IERAC en la misma reunión; pero esta vez, era necesaria “la combinación de la técnica con la inteligencia”, lo cual permitiría: “conformar una reforma agraria justa, una reforma agraria técnica, una reforma agraria radical pero justiciera que vuelque al país a la verdad de su historia, a la verdad de su transformación político-social”.<sup>126</sup>

El cónclave declaraba celebrar, además, el octavo aniversario de la primera ley de reforma agraria, la cual, desde su promulgación, había “recorrido una senda llena de vicisitudes” que había conducido al deterioro institucional y al desprestigio del IERAC. La reunión convocó la opinión de la prensa nacional, donde se llamó la atención en un giro producido en el anuncio del tema: “ha llegado la hora de la revolución agraria”, se dijo en la cita y reseñó *El Universo*. Al parecer, ya en 1972 la revolución no levantaba el abierto rechazo de una década antes, y apuntaba hacia un nuevo nivel de radicalidad en la definitiva implementación del cambio agrario. Por otra parte, la “revolución agraria” podría haber constituido un gesto de radicalidad que intentaba capitalizar la acción y el discurso popular.<sup>127</sup> Se dijo, no obstante, que era necesario “que no se siga procediendo al buen tuntún en una esfera tan importante tanto en el orden económico como en el social”.<sup>128</sup>

El anuncio de una nueva reforma agraria habilitó un nuevo campo de batallas. El proceso propició una declaración abierta de la Cámara de Agricultura de la II Zona, cuyos integrantes alegaron que, de seguir el análisis del proyecto, no pagarían impuestos ni créditos de ninguna clase. El Ministro de la Producción guardó silencio y el Secretario General de la Administración formuló comedidas explicaciones.<sup>129</sup> En ese clima fue publicado un proyecto que, frente al cúmulo de inconsistencias —provenientes del intento, justamente, de formular una ley de conciliación de clase— tuvo que ser desmentido por el Ministro de Agricultura,

---

<sup>126</sup> Torres Bonilla, Román. “Discurso del director del IERAC en la inauguración del ciclo de mesas sobre Reforma Agraria organizado por el IERAC.” *Publicación mensual El Campesino. IERAC*. 23.07.1972.

<sup>127</sup> Los modos en que los discursos populares y los discursos del Estado se constituyen mutuamente han sido estudiados para el Ecuador. Michiel Baud, por ejemplo, lo hizo en su análisis sobre Cuenca después de la Revolución liberal. La incorporación de la idea de “Revolución” al programa estatal puede leerse también de ahí (Baud 2007).

<sup>128</sup> Torres Bonilla, Román. “Discurso del director del IERAC en la inauguración del ciclo de mesas sobre Reforma Agraria organizado por el IERAC.” *Publicación mensual El Campesino. IERAC*. 23.07.1972.

<sup>129</sup> “Un año de gobierno militar.” *El Mensajero*, No. Febrero, 20–24. 1973, 21.

alegando que no era un documento oficial, sino solo un instrumento de trabajo.<sup>130</sup> Sin embargo, el suceso sirvió para “medir el pulso” sobre el estado de opinión respecto a la nueva ley. A propósito de él se pronunció también la Cámara de Agricultura de la Sierra, diciendo que “toda reforma agraria de contenido político era “siempre origen de gravísima crisis de producción”; en función de ello, recomendó una serie de medidas entre las que se encontraban la colonización del oriente (con el desplazamiento de los 100,000 habitantes que entendían que eran un “exceso de población agrícola”); el completamiento de la colonización aprovechando el “litoral vasto y ubérrimo”, etc.<sup>131</sup> La propuesta primaria de las Cámaras de Agricultura, entonces, era la colonización antes que la afectación de las propiedades.

La CEDOC —en un nuevo momento político, radicalizada hacia la izquierda— también aportó al debate: alegó el “fracaso” de la reforma de 1964 a las “leyes blandas” y “contradictorias” dictadas por los terratenientes, a sistemas de trámite jurídico administrativo burocratizado, a una falsa concepción de la reforma agraria identificada a la colonización, a la supresión de relaciones serviles con entrega de un pedazo de tierra y a la falta de apoyo de los gobiernos. Frente a esta situación, los campesinos pidieron “valentía” al gobierno y su resistencia a la presión de los intereses oligárquicos. Pedían también, como era de esperar, participación campesina real e intervención del gobierno en la política de créditos y la política agroindustrial en general.<sup>132</sup>

En agosto de ese mismo año se pronunció la Comisión Ecuatoriana de Justicia y Paz (una organización de inspiración Pontificia que agrupaba a la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas y otras instituciones), que alegó que el capítulo más representativo del subdesarrollo ecuatoriano era la situación del campesino y la frustrante aplicación de la ley de reforma agraria, razón por la que era necesaria una nueva Ley. Un argumento similar esgrimió el rector de la Universidad de Loja, amparado en un estudio que realizara sobre el tema que concluyó que era necesaria una nueva legislación. En esas fechas se produjo una marejada incontrolable de disputas en torno al contenido del proyecto aún no socializado: las cámaras

---

<sup>130</sup> “El proyecto era todo un amasijo de contradicciones, disparates e incongruencias. (...) Resaltemos que, mientras por un lado se garantizaba la propiedad territorial sin limitación alguna con tal de que estuviera efectivamente trabajada, por otro se creaba el cúmulo de causales para expropiar la que, virtualmente, sus dueños no tenían oportunidad de conservarla. Y entre éstas se mezclaban, con increíble ligereza jurídica, cuestiones penales, laborales, tributarias y hasta contingencias de la naturaleza. (...) entre el proyecto y los postulados de la “revolución nacionalista”, había un abismo” (Alava Ormazábal, Milton. “Periscopio Nacional.” *El Mensajero*. No. Julio. 7–12. 1973, 8).

<sup>131</sup> Morel, Eduardo. “Reforma agraria.” *El Mensajero* (julio), 13–22. 1973, 14.

<sup>132</sup> Morel, Eduardo. “Reforma agraria.” *El Mensajero* (julio), 13–22. 1973, 15.

de agricultores publican, durante varios días, los datos relativos al agro tomados del censo de 1954; campesinos y precaristas interpelan al gobierno, se enfrentan el ministro de la producción, Orellana Albán, y el director ejecutivo del IERAC, coronel Hernán Torres Bonilla en lo que terminó con la salida de ambos funcionarios y mostró la división de la opinión pública.<sup>133</sup>

A comienzos de junio de 1973 se publica un proyecto de ley que genera sobresalto y alarma entre los propietarios. La Secretaría nacional, nuevamente, desmiente su carácter oficial. El Ministro desconoce la paternidad del documento y se produce un sinnúmero de debates.<sup>134</sup> En Guayaquil se organiza una concentración de campesinos que es invisibilizada por los opositoristas a una nueva ley de reforma agraria. Lo que estaba en juego en ese momento, uno de los peores de la trifulca, era lo mismo que se había jugado siempre: el derecho de propiedad defendido hasta el límite por los propietarios y la posibilidad de reproducción de las exclusiones de las masas empobrecidas.

Uno de los proyectos de ley contempló la organización del campesinado a través de una confederación controlada por el Estado. La propuesta fue abatida. Los propietarios dijeron que se quería “implantar un soviét dentro de la estructura democrática del Estado ecuatoriano” y, finalmente, lograron sacarla del proyecto y de la formulación definitiva de la ley. ¿Por qué tan explícita oposición a una propuesta de organización campesina que, además, estaría controlada por el Estado? La organización popular había demostrado, en la década anterior, capacidad de resistir la conservación del estatus quo a través de las versiones conservadoras de la reforma. La formación política que se gestaba al interior de las organizaciones reconocía a los propietarios como los opresores y a la lucha contra ellos como condición de liberación popular. Por otra parte, permitir la organización popular rural en diálogo con el Estado sería reconocer, para los campesinos, un canal corporativo que les habría la puerta para la participación más directa en la comunidad política. Lo que estaba en juego, entonces, era la forma política de (re)producción de los derechos que se situaba en línea de continuidad con las luchas populares previas. Mantener a los campesinos en la periferia del Estado, relacionado con aquel solo a través de “eventos estatales”, garantizaba de la conservación de los derechos de propiedad y, con ello, su primacía en la definición del orden político.

---

<sup>133</sup> Morel, Eduardo. “Reforma agraria.” *El Mensajero*. 1973. No. Julio, 16.

<sup>134</sup> Morel, Eduardo. “Reforma agraria.” *El Mensajero*. 1973. No. Julio, 16.

En esas fechas las luchas populares de campesinos e indígenas experimentaron un pico de intensidad. 1973 fue, al calor de las disputas en torno a la nueva ley, un año intenso en ese sentido que contribuyó a la consolidación de la lucha por la propiedad de la tierra. Se continuaron organizando cursos de formación para campesinos por parte de la iglesia de la Teología de la Liberación, sindicatos y la FEI. En un informe de una reunión de responsables de Guano que tuvo lugar al interior de esos cursos de formación, los campesinos reiteraron su situación: “Hacemos ricos a los ricos. Los ricos con la plata sacada de los pobres compran terrenos, animales. No es que Dios da más al rico, sino que el pobre es explotado por el rico. Los enriquecemos en la hacienda”.<sup>135</sup>

Igualmente, en el diario *El Pueblo*, la FTAL informaba de una gran concentración campesina que había trascendido en Samborondon, con la participación de cooperativas pertenecientes al Frente Unido para la Reforma Agraria integrado por la FTAL y la CEDOC. Allí se había reiterado, según la reseña del evento, la necesidad de mantener la unidad y defender y resistir las maniobras de los latifundistas, mismas que se relataron en el informe y que correspondan con denuncias de campesinos de diferentes fundos de zonas de la costa, y describían hechos de sangre cometidos contra los campesinos expropiados por terratenientes. Además, el espacio había incluido la presentación de un pliego de peticiones de los trabajadores de la hacienda Columbe Grande, de Chimborazo que, con su lucha, había logrado una liquidación global por todos los puntos del pliego y la compensación con tierras.<sup>136</sup>

Frente a las resistencias de los propietarios, los campesinos de la provincia de Cañar — cuyo lema era “Por una Patria nueva, tierra, justicia y democracia” — asentaron en su boletín *La Voz del Campesino*:

Frente al anuncio de la expedición de la nueva ley de reforma agraria los explotadores siempre han puesto el grito en el cielo; se han puesto a cacarear. Han puesto en movimiento la pluma de los asalariados tratando de justificar lo injustificable: cuánto papel y tinta en apreciaciones pseudo técnicas, cuántos miles de sueros gastados en comunicados, empecinados en sostener la explotación de la mayoría de los ecuatorianos, en seguir cabalgando y nutriéndose del trabajo ajeno, en mantener sus privilegios a costa de las lágrimas y la sangre de los pobres. Pero ya *quedaron muy atrás los días en los que los campesinos consentíamos dócilmente a sus caprichos y mandatos, hoy tenemos conciencia clara de nuestros derechos y deberes*. La voz del campesino consecuente con su orientación y espíritu levanta la bandera de lucha de la

---

<sup>135</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación para campesinos.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>136</sup> FTAL. “Noticias de la FTAL.” *El Pueblo. Órgano del Comité central del Partido Comunista del Ecuador*. 1973. No. 923.



reforma agraria democrática liberadora. Reforma agraria consecuente con la realidad del campo y el hombre campesino.<sup>137</sup>

La conciencia de sus deberes y derechos habilitó, según lo dicho, la posibilidad de traducir las demandas de los campesinos en demandas políticas ante el Estado. La resistencia de los propietarios, alarmados, argumentó la acción política de los sectores rurales organizados que, dijeron, “estaremos en pie, a la expectativa; para respaldar cualquier acción positiva y consecuente con la realidad del campo, así como también para emprender acciones concretas en caso de que no se pase de la simple declaración lírica o del enunciado demagógico”.<sup>138</sup> Tal como he descrito, la capacidad de presión de los actores populares fue una evidencia permanente en las fuentes consultadas. Ellos buscaron y, ciertamente encontraron, en parte, rutas de presión para el logro de la efectividad de sus reclamos en torno a la propiedad de la tierra.

Ese recorrido entrevé un proceso de formación de derechos. Como ha señalado Tilly, ello supone las siguientes condiciones: 1) tanto el solicitante como en quien recae la petición pueden recompensar o castigar al otro de manera significativa; 2) los dos están negociando sobre esas recompensas y castigos; 3) uno, o ambos, también negocian con terceros actores que tienen un interés en que la demanda social se realice y actuarán para imponer la futura garantía proveniente de la exigencia en cuestión; 4) los tres o más actores de una petición así constituidos tienen identidades perdurables y relaciones entre sí (Tilly 2004, 294). ¿Cómo podemos leer, bajo ese enfoque, las fuentes que he mencionado?

Evidentemente, las organizaciones de base rural estaban intentando construir, de su lado, sistemas de recompensas y castigos en torno a la demanda por reforma agraria. De lograrse, ofrecerían apoyo al gobierno, tal como habían manifestado al asistir a la concentración convocada en Quito, pero permanecerían a la “expectativa” para emprender acciones de desacuerdo si ello no se concretaba. El proceso de negociación hizo posible, junto a los otros factores, la aprobación de la ley; pero ahí también intervinieron terceros actores que buscaron alianzas —la Iglesia de la teología de la liberación con las clases populares rurales, por ejemplo— y construir sus propios sistemas de castigos —las clases propietarias con el

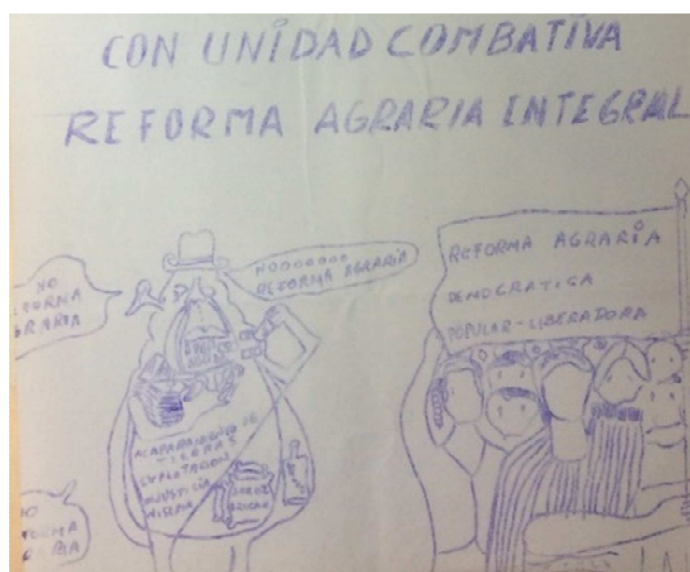
---

<sup>137</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino”. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII. 1973 (énfasis propio).

<sup>138</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino”. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII. 1973.

gobierno, por ejemplo—. De esa forma se disputaba, por un lado, el derecho de propiedad dentro del marco que permitía su reproducción, o construir marcos alternativos para un tipo de derecho de propiedad que habilitara el debate sobre el bien común, la justicia y la participación de las clases populares rurales. Y es que los derechos, como ha señalado Tilly, son producto de intereses dirigidos bajo negociación. En la fecha, esa negociación se produjo a través de una abierta disputa; pero en esa ocasión los campesinos e indígenas tenían algo a su favor: luego de las continuadas luchas de los últimos tiempos, era posible hablar de una identidad étnica y de clase estable, a diferencia de lo que podría haber ocurrido en otro momento. Esa vez, la organización popular ganaba progresivamente organización y el “temor” de las élites se activó también progresiva y sistemáticamente.

Al término de ese número del boletín, se incluía la siguiente caricatura:



*Ilustración 10: Boletín La voz del campesino (1973)<sup>139</sup>*

Ella representaba la resistencia de los propietarios, y la acción popular de demanda de la reforma. La realización simple de la imagen, la limitada calidad de la imprenta y de la propia caricatura muestran las condiciones en las cuales se hacía el boletín que, sin embargo, ya contaba con dos años de existencia y veintidós números. El medio constituyó un canal de comunicación pública sistemático entre los campesinos, al menos de esa provincia.

<sup>139</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

En el mismo boletín se refirió también la importante concentración que había tenido lugar en Cañar con la participación de 6mil campesinos. El evento lo organizó la ECUARUNARI, y su agenda incluía las demandas de una reforma agraria democrática, entrega de la tierra gratuita, ley de aguas sin impuestos, libertad de los presos políticos, etc. Durante la concentración se dio lectura a varias denuncias sobre “las artimañas y maniobras” de latifundistas y abogados para perjudicar a los campesinos. Además, intervinieron campesinos de diferentes provincias abogando por la reforma agraria democrática con *participación* de los campesinos.

Este último elemento es profundamente importante. Uno de los componentes centrales de la ciudadanía, como dije en el capítulo 1, es su dimensión de práctica política. Los campesinos e indígenas, en su acción colectiva por la reforma agraria enunciaron sistemáticamente, en voz alta, la demanda de participación activa de ellos en la reforma agraria por venir.<sup>140</sup> El hecho avala una lectura de la acción popular que buscaba, una vez más, incidir activamente en la institucionalidad estatal a través de una voz propia. La reforma agraria que solicitaban no era solo una que los favoreciera como clase y que cumpliera con requisitos de redistribución de la propiedad; era, también, una reforma en la que participaran, para así garantizar la defensa y pervivencia de sus intereses en los espacios en los cuales los mismos se definían; a saber, en la institucionalidad estatal. Pero aún se evidenció otro asunto en la movilización de Cañar: se pidió la vigencia de las garantías democráticas, el derecho a agruparse, organizarse y expresarse libremente. Los derechos civiles constituyeron, de facto, una demanda elaborada políticamente por las clases populares organizadas. Propiedad, participación en la vida pública, libertad de expresión y asociación. Ellos, anunciaron en Cañar, estarían “en pie de lucha”. Así quedó claro el campo de esa contienda.

Del mismo modo se habían reunido en Quito, en junio del propio año, 4 mil personas, campesinos e indígenas, miembros de la FEI y de ECUARUNARI, pero esa vez, la concentración había sido auspiciada por el gobierno con la finalidad de respaldar la promulgación de la ley de reforma agraria, y en despliegue de una estrategia política de contención múltiple de los propietarios enardecidos. Las peticiones de los campesinos no coincidían exactamente con las del gobierno, pero se aprovechó la ocasión para inscribir en carteles, en la capital, consignas como “tierra en común”, “tierra gratis”, “basta de engaños”. Los campesinos e indígenas de esas organizaciones analizaron a posteriori las consecuencias

---

<sup>140</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

del acto, en saldos positivos y negativos. El hecho de hacerlo muestra la sistematicidad y el interés por procesar políticamente acciones colectivas. Allí se llamó la atención sobre el interés que había causado el suceso en la opinión pública, sobre la presencia entusiasta de los campesinos en la capital, sobre la “fraternidad” evidenciada en el acto y sobre la participación activa de los asistentes. Sin embargo, la ausencia de representantes del gobierno, el protagonismo de los representantes de la FEI (y no los campesinos), promovieron lecturas despreciativas de la participación de los campesinos en el acto y se dijo que habían sido “llevados inconscientes” y acudían como “borregos”.

Como alternativa a la concentración propiciada por el gobierno, en Tunguragua se organizó otra: no querían ir a Quito a “dejarse manipular de los políticos”. A esa asistieron 5 mil personas y demandaron: ley de aguas, no seguro social obligatorio, no servicio militar obligatorio, etc. Los campesinos hicieron gala de autorganización y, según la reseña del evento, las personas de la ciudad decían: “los indios se han organizado”, “tienen derecho”, “si se levantan, ¿qué haremos?”. La lectura realizada por las organizaciones sobre estas dos concentraciones parece concluir que era necesaria la continuidad de la organización y la conciencia colectiva, para evitar “dejarse aprovechar de los otros grupos políticos”.<sup>141</sup>

A este clima político contribuyó —un poco paradójicamente— las formas colectivas de gestión, especialmente las cooperativas, estimuladas por la primera ley de reforma agraria. En principio con la voluntad de cumplir el requisito que ponía a ley para la entrega de tierras a colectividades, los campesinos de la costa y de la sierra se asociaron y, aun cuando la forma cooperativa preconizada por los organismos gubernamentales y actores internacionales de la línea de Alianza para el Progreso era un cooperativismo enfocado a la productividad y en el esquema de ahorro y crédito, la acción colectiva generada al interior de las cooperativas favoreció el desarrollo político de formas asociativas a través de las cuales se desplegaría, en lo sucesivo, la lucha por la reivindicación de derechos de propiedad. Las cooperativas, al mismo tiempo, constituyeron un escenario de articulación socioestatal. No es raro encontrar en los expedientes de demandas el MPST y otros organismos, pronunciamientos de cooperativas con claro contenido reivindicativo político.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>142</sup> Como he reiterado, un objetivo central era la distribución de tierras, también, como un mecanismo dinamizador de la economía: sustituir los grandes hacendados rentistas por otro tipo de propietarios capaces de incrementar la producción y eventualmente concurrir al mercado en condiciones óptimas. Eso desconocía, sin

La ley de reforma agraria fue finalmente aprobada en octubre de 1973. Ella, en efecto, incorporó contenidos más radicales que la anterior pues señaló, por ejemplo, que para no ser objeto de explotación un predio debía tener una explotación eficiente de más del 80%; introdujo la categoría de “acaparamiento de tierras”; exigió que el nivel de productividad del predio fuera por lo menos igual al establecido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; y consideró la existencia de relaciones no salariales y la presión demográfica como causales de expropiación. Sin embargo, en el diario *El Tiempo*, de Cuenca, el escritor César Dávila Torres firmó un texto titulado “Moratoria en la Reforma Agraria” donde llamaba la atención sobre una “extraña disposición” incluida en la recién estrenada ley: la concesión de algo más de dos años para que los propietarios produjeran sus predios y cumplieran, con atraso, la función social de sus propiedades. Según Dávila Torres, eso contenía la expropiación efectiva de predios que ya se encontraban en ese proceso y significaba una moratoria para la aplicación de la ley. El autor no tenía interés democratizador; de hecho, señaló que acaso esa fuera una medida que impulsara la producción rural y salvara al país del espectro de hambre que lo recorría, pero eso no le impidió observar la disposición y dudar sobre su acierto.<sup>143</sup>

Efectivamente, se cumplió la moratoria. A su término, los últimos días de 1975 se planificaron múltiples actos públicos, organizados por sindicatos y organizaciones indígenas y campesinas, para reclamar en alta voz el cumplimiento del extenso plazo dado a los propietarios. Eso significaba que quienes no tuvieran al menos el 80% de las tierras bajo cultivo, podría expropiársele sus propiedades. El 28 de diciembre de 1975 se iba a realizar una concentración de 50 mil campesinos en Guayaquil, pero fue impedida por el Gobernador alegando que problemas de seguridad pública y otros argumentos de ese corte. Dos días después, el 30 de diciembre, se realizó una en Chimborazo; en esa ocasión el gobierno no se representó y envió telegramas de saludo.<sup>144</sup> Según la revista *Nueva*, para los campesinos ello fue un nuevo indicio de que los latifundistas —agrupados en las Cámaras de Agricultura— seguían siendo un fuerte grupo de presión, de las debilidades del gobierno. En la concentración en Chimborazo se acusó el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de darle

---

embargo, que la interacción entre economía y política es el factor de mayor incidencia en el crecimiento económico (Thorp 1998); el escenario político del Ecuador rural disputaba la base productivista que el modelo de economía política del gobierno intentaba impulsar.

<sup>143</sup> Dávila Torres, César. “Moratoria en la Reforma Agraria.” *El Tiempo*. 12.10.1964.

<sup>144</sup> “Reforma Agraria: entre el “caos” y la justicia.” *Nueva*. 1976. No. 26. 12–15.

una pretendida fachada técnica al problema de la tierra que era, por el contrario, “histórico, social, económico y político”. Jorge Cuisana, presidente de la CEDOC, dijo:

La ausencia de las autoridades nos preocupa muy seriamente, porque si no están aquí es muy posible que estén con los terratenientes. Y, al gobierno, le decimos que es hora de que se defina de una vez por todas. O está al lado de los trabajadores, o está al lado de las oligarquías.<sup>145</sup>

Con ese reclamo, se inició un proceso de distanciamiento de las fuerzas populares con el gobierno.

Pedro Saad, secretario general del Partido Comunista, realizó un minucioso análisis de la misma en la publicación *El Pueblo*, de ese partido. Allí llamó la atención sobre las “poderosas manifestaciones” que se había realizado en todo el país: en Guayaquil, Quito, Cañar, Ambato, Milagro, Riobamba y otras poblaciones, donde decenas de miles de campesinos habían demostrado su exigencia de reforma agraria. La aprobación de la nueva Ley suponía, “una lucha muy fuerte” que se impusiera frente a los intereses de los propietarios; para ello, era necesario el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y sindicales para lograr la aplicación de los aspectos positivos de la ley.<sup>146</sup>

Luego de promulgada la ley, se agilizó e incrementó la distribución de tierra. A partir de 1974 y hasta 1980, se legalizaron un promedio de 63.000ha/año, casi el triple de lo legalizado entre 1964 y 1974. A la vez, del total de afectaciones, el 68.5% fueron por criterio de negociaciones, reversiones y expropiaciones (Chiriboga 1988).

---

<sup>145</sup> “Reforma Agraria: entre el “caos” y la justicia.” *Nueva*. 1976. No. 26. 12–15.

<sup>146</sup> Saad, Pedro. “Informe de actividades del Comité Central del Partido Comunista del Ecuador ante del IX Congreso del Partido, presentado por el Secretario General.” *El Pueblo. Órgano del Comité central del Partido Comunista del Ecuador*. 1973. No. 923. 03.11.



*Ilustración 11: Índices de legalización de tierras por Reformas Agrarias*  
(Gondard y Mazurek 2001)

En términos globales el resultado final fue sumamente discreto, la estructura de la tierra no tuvo grandes cambios, pero algunas resultaron aún más excluidas que otros. Las mujeres rurales —como casi en todos los lugares de la región— estuvieron sub-representadas como beneficiarias de la reforma. Deere y León (2002) hicieron, a inicios de este lustro, un análisis exhaustivo del proceso en catorce países de América latina, entre los cuales estuvo Ecuador. Los organismos públicos “supusieron” los procesos de reforma agraria eran neutros con respecto al género, y el resultado fueron políticas sesgadas que beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones (Deere y Leon 2002). Recuerdo que la normalización de la familia indígena venía de inicios de siglo y, durante las reformas agrarias, se tradujo como política de Estado. En ello intervino también, como acertadamente plantean las autoras, como el mercado y la misma comunidad. Independientemente de la cantidad de trabajo que la mujer rural dedica a la agricultura —como trabajadora familiar no remunerada o como trabajadora asalariada—, esta se entendió socialmente como una actividad y una ocupación masculinas. Los hallazgos de Deere y León (2002) les permiten decir que el bajo porcentaje de mujeres beneficiarias respondió a dos elementos relacionados: la prioridad dada a los jefes de hogar (que se presumían varones), y las disposiciones discriminatorias de leyes relacionadas con la reforma agraria, como la Ley sobre Cooperativas, por ejemplo. Ello encontró asidero, también, en el Código Civil de la época, que estipulaba que el marido era el administrador de toda la propiedad marital.

Ahora bien, la situación en términos de derechos de asociación y legítimo despliegue de la acción sindical se encontraron seriamente perjudicadas bajo el gobierno militar. Algunas provincias se constituyeron, eventualmente, en “feudos de ciertos gobernadores militares que se vinculan y entran en convivencia con sectores oligárquicos”. En esos escenarios, señaló Saad, se produjeron innumerables violaciones a los derechos ciudadanos, esgrimidas hacia ciudadanos dirigentes obreros y campesinos que fueron encarcelados y hasta torturados en respuesta a sus justos reclamos. El desempeño del poder judicial revelaba arbitrarios procedimientos, como fue el despliegue de un escuadrón volante que asesinó a campesinos en atención a las presiones de los terratenientes. Aun así, según Saad, la CTE se había robustecido y aumentado su prestigio, pero aún existían considerables deficiencias en el ámbito de la acción y organización campesina. La existencia paralela de la FTAL y la FEI, indicaban falta de organicidad del movimiento y la acción de la FEI, a diferencia de la década anterior, mostraba signos de estancamiento.<sup>147</sup>

El curso de la aplicación de la nueva ley de reforma agraria supuso enfrentamientos entre las instituciones estatales, los actores militares y los propietarios potencialmente afectados por la reforma. Como resultado, el Ministro de Agricultura renunció, y, con él, parte de los funcionarios de esa cartera de gobierno. En entrevista de la revista *Nueva*, el exministro recordó que las Cámaras de Agricultura del país lo había declarado “persona non grata y traidor”. Según la revista, su salida del gabinete podría significar “un viraje en la política estatal” pues el Ministerio de Agricultura pasó a ser el más militarizado de los portafolios. El hecho fue leído por algunos como una estrategia para contener los grupos de presión representados por las Cámaras de Agricultura. En dicha entrevista Maldonado comentó:

el problema consiste en que se sigue considerando a la reforma agraria como un atentado contra el derecho de propiedad, simplemente por aferrarse a conceptos arcaicos, que impiden ver que el absolutismo en el derecho de propiedad pasó a la historia y que esa propiedad tiene que someterse al cumplimiento de su función social.<sup>148</sup>

El campo de la disputa estaba claro: dos concepciones sobre la propiedad colisionaban en el escenario político.

---

<sup>147</sup> Saad, Pedro. “Informe de actividades del Comité Central del Partido Comunista del Ecuador ante del IX Congreso del Partido, presentado por el Secretario General.” *El Pueblo. Órgano del Comité central del Partido Comunista del Ecuador*. 1973. No. 923. 03.11.

<sup>148</sup> Maldonado Lince, Guillermo. “Sigo creyendo en el Presidente. Sigo creyendo en las Fuerzas Armadas.” *Nueva*. 1973, 19.



Esos fueron los cursos de la primera mitad de los 1970; la ley de reforma agraria catalizó una álgida disputa en torno a los derechos. En 1975, poco antes de que el Gobierno Nacionalista y Revolucionario fuera sustituido por el Triunvirato Militar, el general Rodríguez Lara reiteró los esfuerzos del gobierno y sus instituciones por contener la presión popular y canalizar, vía la estatalidad, los conflictos.<sup>149</sup>

Con la llegada del Triunvirato se abrió un nuevo ciclo —definitivo— que garantizaba la conservación de los derechos patrimoniales de los propietarios. Bajo su presión, se dictaron dos nuevas medidas que despojaron a la Ley de 1973 de su contenido reformista: la Ley de Colonización Amazónica (1978) y la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979). Ellas proclamaban los criterios de productividad y colonización como los principios-guías de la política agraria. Así se cerraría el ciclo de reformas agrarias.

A la vez, la acción popular fue furibundamente perseguida, como se argumentará enseguida, y los derechos de asociación y libertad de expresión limitados explícitamente. Mientras que el gobierno insistía en que mantenía un respeto irrestricto por los derechos individuales, se conocieron no pocos hechos de sangre con la muerte de campesinos y líderes indígenas.<sup>150</sup> En el siguiente acápite me detendré, precisamente, en el campo de los derechos civiles alusivo a los derechos de asociación y libertad de expresión. Ello permitirá completar el campo de análisis de la acción popular en esos años e identificar la medida en que ellos también estaban en disputas.

#### **4.4. Asociatividades rurales: “me mandaron sacando del trabajo por estar metida en la cooperativa”**

Este capítulo y el anterior refirieron la emergencia y crecimiento de formas organizativas de las clases populares rurales, y alianzas de ellas con otras organizaciones. Así, he hablado de partidos (Partidos Comunista, Liberal, Socialista, Conservador, CFP), sindicatos (CTE, CEDOC, FTAL), organizaciones de base étnica (FEI, ECUARUNARI) y la iglesia de la Teología de la Liberación. A partir de esas referencias he comentado: a) que la actividad

---

<sup>149</sup> Archivo de la Función Legislativa. Rodríguez Lara, Guillermo. “Informe a la Nación. Gobierno Revolucionario Nacional de las Fuerzas Armadas. Presidente de la República.” 1975. AL MIM XX-1975-811.

<sup>150</sup> Archivo de la Función Legislativa. Poveda Burbano, Alfredo. “Doctrina y pensamiento del gobierno de las fuerzas armadas nacionales. Discursos pronunciados por el Sr. Almirante Alfredo Poveda Burbano, Presidente del Consejo Supremo de Gobierno.” 1979. AL MIM XX-1976-1979-818, 100.

política organizada tuvo un desarrollo creciente durante las décadas de los 1960 y 1970; b) que su despliegue estuvo condicionado y restringido por la lucha anticomunista que caracterizó el periodo y que calificó, por parte de las clases propietarias y de los gobiernos, a toda acción de insurgencia popular; c) que en ella intervino de forma relevante el sector de la iglesia inspirado en la Teología de la Liberación; y d) que supuso un intensivo proceso de formación política de campesinos e indígenas de cara a la política nacional. Argumentaré esos elementos con más cuidado en este acápite para hacer evidentes las conflictividades presentes, también, en el campo de la libre asociatividad y expresión, esto es, en el campo de los derechos civiles individuales y colectivos. En ese curso será visible cómo la etnicidad —como configuración sociopolítica constituyente de la ciudadanía— justificó la coartación de esos derechos civiles y constituyó un núcleo de formación política de campesinos e indígenas. En general demostraré que los derechos civiles no patrimoniales también se encontraban en contienda; y que ello es fundamental para comprender al ámbito mayor al que pertenecía la lucha por la tierra. Para cumplir con lo anterior recurro a dos ámbitos relacionados: las violaciones de los derechos civiles —individuales y colectivos— esgrimidas contra los campesinos e indígenas y otros actores asociados a ellos; y los contenidos y formatos de los espacios de formación política de los actores.

Las fuentes consultadas revelan no solo sistemáticas violaciones a los derechos —legales o consuetudinarios— de propiedad de los campesinos (que incluían expulsiones de los huasipungos, cobros indebidos de impuestos por posesión colectiva de la tierra, etc.) y de sus derechos sociales (impagos de salarios, coartación de derechos laborales, de educación, asistencia social, etc.). Ellas dan cuenta, también, de una sistemática oposición de los propietarios y de las autoridades políticas locales a la realización de reclamos, a la generación de formas asociativas horizontales y verticales entre las clases populares, y a la construcción de formas de comunicación política desde abajo.<sup>151</sup> Dicha oposición tuvo carácter sistemático y, como he reiterado, estuvo indexada a la lucha anticomunista que amparó, en buena medida, las violaciones de este tipo específico de derechos. Me explico enseguida.

En 1959, en un informe sobre Chimborazo, se decía: “Hay una acción comunista en la provincia de Chimborazo, que se halla en una fase de preparación terrorista”. El informe

---

<sup>151</sup> En este capítulo comenté al respecto, por ejemplo, cuando aludí a las resistencias de los propietarios a la creación de una organización campesina nacional bajo el auspicio del Estado (asunto incluido en uno de los proyectos de ley de reforma agraria en 1973).

proseguía identificando a “los agentes de esta actividad”: César Zavala, Julio Chávez, dirigentes comunistas de Alausí y el doctor Jorge Rivadeneira, secretario del campesinado de la CTE. En esa provincia, se decía los campesinos estaban siendo “un instrumento del comunismo provincial”. La “acción” había sido identificada como comunista por “un artículo de prensa” y por “rumores salidos de allegados de los agitadores”. Ella se sostenía en dos demandas: una “aparente”, y otra “real”. La primera incluía “justos reclamos de los indígenas frente a sus patronos”, tales como: pago de salarios atrasados, aumento de los mismos, supresión de castigos y exacciones, reglamentación de las huasicanías, abolición de los pongos, construcción de escuelas, usufructo de aguas. La demanda “real” era “la provocación de reclamos violentos, incluso sirviéndose de levantamientos”.<sup>152</sup>

Según se informa en esa fuente, las demandas “aparentes” de la “intranquilidad popular” eran comprobables. Los “defectuosos” regímenes de trabajo en el agro (especialmente en provincias con elevada población rural indígena) eran de conocimiento nacional y se aludían en los informes de gobierno, los discursos presidenciales, las revistas y la prensa. Las demandas aparentes, entonces, respondían a la más cotidiana realidad de la sierra ecuatoriana. Sin embargo, las razones reales eran las que buscaban la desestabilización del orden del campo; en la hora, la incitación comunista se presentaba como el argumento *sine qua non* de toda acción popular. Efectivamente, el trabajo político del Partido Comunista, la CTE, la FEI, etc. aupó la lucha popular, como he reiterado; pero ahora llamo la atención sobre las rutas por las cuales demandas reales y aparentes se trocaban en el discurso de los informes y justificaban, con ello, la elaboración de políticas represoras de todo orden de derecho.

Los indígenas de la provincia, según informa la misma fuente, parecían recibir una “elemental doctrina comunista”, el “empleo de bombas molotov”, y contaban con armas para constituir una “milicia roja”. La acción era achacada a “instrumentos” como la Federación Indígena de Chimborazo, “capitaneada por Arellano, Zavala y Chávez, que presentó un pliego de peticiones y participó en el desfile de Quito<sup>153</sup> por medio de algunos cabecillas”. La acción “comunista” parecía llevar razón. Se había identificado agitación entre los indígenas de Cajabamba, trabajo de los comunistas en Columbe y en tres haciendas agitadas en

---

<sup>152</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Informe sobre acción subversiva entre los indígenas de la provincia de Chimborazo.” 1959. Caja, Realidad Nacional 1941-1995.

<sup>153</sup> Se refiere a la concentración indígena en Quito de 1961, sobre la cual ya hice referencia.

Guamote,<sup>154</sup> acción subversiva en Palmira y en Galte, Tiín, San Francisco de Bishud, Atapo, Tortorillas y Pul<sup>155</sup>, y eran responsables, también, de los sucesos de Tixán.<sup>156</sup> Según la fuente, la combinación de las injusticias de los terratenientes con el despliegue de la acción comunista, tenía preocupados a todos los hacendados. Por tanto, había que “pasar la raya a la acción comunista”. En el informe, finalmente, se acota un asunto interesante que comenté en el capítulo anterior: “no está influenciada por el comunismo ninguna de las comunidades trabajadas por la misión andina” pues creaba expectativas positivas en los indios y bloqueaba el avance del comunismo.<sup>157</sup>

En el contexto que indica la referencia anterior, era habitual que los informes devinieran abierta persecución de los indios y campesinos que podía terminar, incluso, en asesinato. Quienes emprendían reclamos frente a la justicia ordinaria o frente al MPST o quienes gestionaban asociatividades relacionadas, o no, con el comunismo, era objeto de represalias por parte de los propietarios. Esa era parte de la situación del agro al inicio de los 1960. En la fecha, Velasco Ibarra intentó responder, al mismo tiempo, a las necesidades de los propietarios, a las ordenanzas de la lucha anticomunista provenientes del patio ecuatoriano y de Washington y a la retórica de la justicia social —inevitable en la fecha para intentar hacer frente a la “inquietud” popular— habilitando, incluso un resquicio de diálogo con el comunismo.<sup>158</sup> En un oficio que Velasco enviara al arzobispo de Quito en 1961 queda clara su postura en esa línea. El oficio respondía a observaciones del sector conservador de la iglesia

---

<sup>154</sup> Hacienda “El Molino” del señor Alberto Mancheno, encabezada por el indígena Alfredo Fares / hacienda Tiocajas, del señor Alfonso Dávalos, siendo cabecilla el indígena Manuel Quishpe / hacienda Laine, del señor Gonzalo Dávalos, cuyo cabecilla es el indígena Ignacio Caladovay.

<sup>155</sup> En Galte (propiedad de Santos Leopoldo Cabezas) el cabecilla era el indígena “Coronel Ambrosio Lasso”, vicepresidente de la Federación indígena del Chimborazo; en Tiín (propiedad de los herederos de Luis Borja) los cabecillas habían estado presos con los de Chalaguán cuando los acontecimientos de Tixán y tenía como líder a Leandro Telechana. En San Francisco de Bishud el cabecilla es Angel A. Cuñes; en Atapo habían reclamos judiciales y luchas con indígenas de otra hacienda; en Totorillas y Pul (propiedad de Nicolás Vélez) los cabecillas formaban parte de la Federación campesina.

<sup>156</sup> En Tixán se había confirmado la presencia de actividad comunista a través de los periódicos del Partido Socialista encontrados, libros de las repúblicas soviéticas que trataban sobre el sindicato de agricultores, estatutos del sindicato de agricultores aprobado por el ministerio de previsión social del régimen anterior, la ley de comunas, censos de comunas, actas de sesiones de la Comuna, etcétera. Los dueños de las haciendas estaban “muy preocupados” porque conocían la actitud de los indígenas para apropiarse de las tierras.

<sup>157</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Informe sobre acción subversiva entre los indígenas de la provincia de Chimborazo.” 1959. Caja, Realidad Nacional 1941-1995.

<sup>158</sup> Velasco señaló que “el Ecuador no busca el apoyo del comunismo para su causa, pero tampoco puede rechazar el parecer, las declaraciones de hombres, partidos o jefes de Estado en favor de la causa ecuatoriana” (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Velasco Ibarra, José María. “Oficio dirigido al señor Cardenal C.M de la Torre. Arzobispo de Quito.” 1961b. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1959-1962). El enunciado entreveía una cierta tibieza inaceptable en la fecha. Los resultados fueron el acrecentamiento de la oposición hacia el caudillo y su sustitución por Arosemena que, como dije, tampoco cumplió las expectativas del Norte y dio paso al gobierno de la Junta Militar.

sobre la agitación comunista; en su atención, el caudillo anota que las proposiciones de los prelados “serán de la más seria y austera meditación de parte del gobierno”, y añade:

Es ley de la historia la agitación, a veces llena de peligros, por variables movimientos sociales y agresivos planes de ideología y acción. En nuestra época se presentan vehementes agitaciones y doctrinas que, con el nombre de comunismo, tratan de alterar todo el orden ético, político y social. Contra tamaños hechos universales, no cabe otro remedio que la lucha inteligente y eficaz; satisfacer los legítimos anhelos de las gentes en busca de equilibrios cada vez más justos; mantener lo que de sano y equitativo tiene lo actual, y, por otra parte, reprimir con energía el mal y procurar difundir el bien (...) El gobierno ha reprimido ya y continuará reprimiendo injustas usurpaciones de la propiedad ajena y aplicará el Código Penal y el de Policía para que se mantenga la seguridad de las personas y las cosas.<sup>159</sup>

Esa línea oficial contra las formas políticas populares se mantuvo bastante estable durante las dos décadas. Los propietarios, por supuesto, se adscribieron ese curso y lo llevaron al límite.

A la vez que los patronos describen infiltraciones “de elementos comunistas” que “soliviantan” a los huasipungueros;<sup>160</sup> los indios denuncian el uso estratégico de ese argumento para desactivar sus justos reclamos. Ese fue el caso, por ejemplo, de los huasipungueros de la hacienda Huacona Chico, que habían pedido la intervención del inspector del trabajo para hacer cumplir sus derechos y, en principio, habían logrado acuerdo con el patrono. Sin embargo, remiten una nueva denuncia, pues “han llegado el patrono y sus dos hijos armados diciendo que son indios comunistas”.<sup>161</sup> El asunto alcanza una sistematicidad notable, y el argumento de “indios comunistas” atraviesa parte importante de los oficios dirigidos por los patronos el MPST y de los reclamos de los propios indios.<sup>162</sup> Con o sin razón, los terratenientes emplearon el calificativo como modo de contener la acción social en el agro. La efectividad de la etiqueta quedó demostrada, sirvió para intentar coartar a los indios y a quienes actuaban en su beneficio. Comento algunos ejemplos a continuación.

Antes mencioné la huelga solidaria que hicieron los trabajadores de la hacienda Candelaria (Chimborazo) para acompañar a los trabajadores de la hacienda vecina; entre las justas

---

<sup>159</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Velasco Ibarra, José María. “Oficio dirigido al señor Cardenal C.M de la Torre. Arzobispo de Quito.” 1961b. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1959-1962.

<sup>160</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. López, Alfonso. “Oficio del Rector del Colegio “San Felipe Neri”, de Riobamba, al Ministro de Previsión Social y Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>161</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Huasipungueros de la hacienda Huacona Chico. “Oficio dirigido al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>162</sup> En los oficios dirigidos al MPS resaltan, además de los reclamos ya señalados en este capítulo y el anterior, desatención de las instituciones de justicia y de protección de derechos; denuncias de maltratos y desposesiones a los indios que participaban de sindicatos; denuncias mayores por el asesinato de indios y campesinos.

razones que reclamaban, notaban que el patrón había expulsado y no quería devolverle al huasipungo a uno de los dirigentes sindicales.<sup>163</sup> Un reclamo de ese orden hizo también el presidente del sindicato de la hacienda de Tortolillas (Chimborazo) en carta al MPST en 1962; allí el líder sindical denunció que el dueño de la hacienda lo había desalojado del huasipungo por pertenecer al sindicato, razón por la cual pide la intervención del Ministerio.<sup>164</sup> Un dirigente del sindicato de la hacienda Merced Cicapilto —junto al secretario general de la FEI— realizó un reclamo con similar motivo; según los trabajadores de esa hacienda, el patrono violaba los derechos más elementales de los trabajadores y, “últimamente, por el hecho de que los trabajadores se han organizado en sindicatos y le reclaman que cumpla con sus obligaciones, los ha despedido intempestivamente y los ha enjuiciado”.<sup>165</sup> Esos registros aparecen en un sinnúmero de oficios dirigidos al MPST: los trabajadores de Sablog Chico;<sup>166</sup> Chinipata;<sup>167</sup> Atapo Chico,<sup>168</sup> y un largo etcétera.

En 1973, en un boletín de la FENOC y el Instituto Ecuatoriano de Formación Social, dedicado al de la reforma agraria de 1973, se recreaba la siguiente caricatura:

---

<sup>163</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Supalo, Francisco, Tomás Supalo, y Miguel Supalo. “Oficio de trabajadores de la hacienda Candelaria al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios varios 1962. Registro 1183.

<sup>164</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Allauca, Luis. “Oficio del presidente del sindicato de Tortolillas al Ministro de Previsión Social y Trabajo.” 1972. Caja: Oficios recibidos 1963. Registro 34.

<sup>165</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Cajo, Francisco. “Oficio del dirigente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de la hacienda “Merced Cicalpito” al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios Recibidos 1962. Registro 34.

<sup>166</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Morales Lima, Andrés. “Oficio del presidente del Sindicato de trabajadores de la hacienda Sablog Chico al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>167</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Ibarra, Amable et. al. “Oficio de los trabajadores de la hacienda Chinipata al Director General del Trabajo.” 1963. Oficios recibidos 1963. Registro 43.

<sup>168</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Paltan, Francisco, y Mariano Lluilema. “Oficio dirigido al Ministro de Previsión Social y Trabajo.” 1963. Oficios recibidos 1963. Registro 43.



Ilustración 12: Boletín de la FENOC (1973)<sup>169</sup>

Con ella se remitía, también, al hecho cotidiano según el cual el patrón podía intentar despedir a los trabajadores y expulsarlos de las tierras en régimen de huasipungo si ellos realizaban demandas frente a las direcciones de trabajo, o si eran líderes sindicales.<sup>170</sup> Un análisis más detallado de la imagen da cuenta, también, de la combinación de diferentes formas de lucha que, en realidad, son de antigua data. Como se observa en la parte inferior derecha de la caricatura, aparece la expresión “se puso loco”, refiriéndose al patrón. Ello rememora el lugar de la burla como estrategia cotidiana de resistencia de los sujetos rurales. James Scott hizo un detenido análisis al respecto en los campesinos de Asia del Sur, y demostró las diferentes rutas de ajustes y negociaciones políticas que operan en los mundos sociales con aparente hegemonía de los propietarios (Scott 1985). La burla —tanto como el robo menor ya referido en este texto— encarnan las relaciones micropolíticas o infrapolíticas a través de las cuales se reproducía el poder, también, en las haciendas andinas. A la vez, ello informa “la dialéctica del disfraz y la vigilancia que atraviesan las relaciones entre los débiles y los fuertes” (Scott 1990, 4) y le devuelve la agencia a los campesinos que no están, simplemente, atrapados en el campo político creado y desplegado por los propietarios.

Estos reclamos deben analizarse en relación con los modos en que se apela a la condición de “indios”. Ello, según los demandantes, era lo que fundamentaba los atentados contra “sus

<sup>169</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

<sup>170</sup> Baraona (1965) referencia muchísimos ejemplos de los modos en que, en las haciendas de la sierra, los patrones contendían la organización de los campesinos hasta tal punto que ella devenía actividad clandestina.

derechos”. Pascual Chusín, por ejemplo, denuncian los atropellos que los indios de la hacienda<sup>171</sup> recibían de parte del patrón (que era ex gobernador de la provincia) y de la fuerza pública local, del teniente político y hasta del párroco. Su condición de indios era lo que, también para los reclamantes, argumentaba la explotación de la que eran objeto: “nos dirigimos a usted, para que nos haga justicia a nosotros que por ser indígenas nos explota y esclaviza en forma inhumana”.<sup>172</sup> Pascual y otros indios habían realizado antes otra demanda, sin resultado;

por este reclamo que hicimos ante el señor director del trabajo y ante el ex presidente de la República, el patrono nos trata de sacar de nuestros huasipungos, ya que anteriormente con el reclamo planteado no sacamos nada nuestro favor (...) votándonos las chozas y una noche llegaron inclusive con policías y en una de las chozas viendo que no se encontraba el hombre de la casa la maltrató bárbaramente a su mujer que se llama María Juana Viga. Mujer de Pascual Chusín.<sup>173</sup>

La revisión del tipo de acciones legales emprendidas por los indios revela que la condición étnica se reitera como argumento ilegítimo habilitante de “injusticias” para con los huasipungueros y otros trabajadores internos o externos a las haciendas. En algunos de los oficios es posible encontrar expresiones como “somos indios miserables”, o “pobres indios de Dios”. Probablemente con ese discurso se apelaba a una política específica de cara al MPST y a otras instituciones estatales: la política de protección social a “la raza miserable”. Efectivamente, esa había sido una línea de acción estatal importante en el país en la primera mitad del siglo —hasta 1925— y algo se conservaba de ella. Sin embargo, tales apelaciones no fueron las más habituales en las fuentes consultadas para esta investigación. Aun cuando sí se encontraron referencias a la cualidad étnica de parte de los indios, los reclamos aparecieron más en un registro de derechos —no tanto de protección— y desde ahí los trabajadores interpellaron a los poderes públicos. Así hicieron los presidentes de dos comunas de Loja, cuando denunciaron que la policía rural se había llevado el ganado dejando “un saldo de dolor y mujeres heridas”. A propósito del hecho, los trabajadores notificaron las violaciones de derechos y el despojo:

Se exagera que vivimos en un país donde se respetan los derechos humanos, y si esta es la verdad, amparándonos en esos derechos, pedimos la más enérgica sanción para los responsables

---

<sup>171</sup> No se menciona el nombre de la hacienda, pero es de la provincia de Chimborazo.

<sup>172</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Chusín, Francisco et. al. “Oficio dirigido al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>173</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Chusín, Francisco et. al. “Oficio dirigido al Director General del Trabajo.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.



de tan censurables depredaciones, al mismo tiempo que dejamos sentada nuestra más airada protesta contra la policía rural y el teniente político de Quilanga, elemento al servicio de los latifundistas que ha causado el derramamiento de sangre de trabajadores con estos. Las autoridades del gobierno sino están en capacidad de hacer algún beneficio a los compañeros indígenas, por lo menos deben aceptarnos que respeten su preciosa sangre destinada a alimentar las causas de la justicia, de la libertad integral y de las reivindicaciones populares, que en un tiempo no muy lejano flameará en nuestro país.<sup>174</sup>

Este tipo de argumentos se diferencia del de “pobres y miserables indios”; el reclamo se enviste de legitimidad cuando se incorpora el registro de los derechos y la denuncia explícita a los poderes públicos. También lo hicieron así los trabajadores de la hacienda Chinipata:

como toda cosa en nuestro país, jamás se hace caso a los menesterosos ni a los humildes. La justicia existe para los gamonales y potentados y por lo mismo nuestras humildes peticiones fueron desoídas por las autoridades del trabajo en un contubernio inmoral con el abogado de la patrona y con el nuestro inclusive permitieron que se redacte ciertas actas y papeluchos en los cuales se nos hacía renunciar a nuestros derechos y aceptar las condiciones impuestas por la propietaria de la hacienda.<sup>175</sup>

Ahí, como podemos observar, se combinan argumentos de los dos tipos. Se habla de “humildes” y “menesterosos” pero se realiza una denuncia frontal y explícita contra los poderes públicos, apelando a los derechos. Por lo mismo, quizás podemos encontrar ahí un tránsito de uno a otro registro de la retórica política para intervenir en el aparato estatal a través de los canales definidos por él.

La lucha de los indígenas y campesinos se reprodujo durante de esas dos décadas, como parte del largo aliento de sus reclamos por tierras en diferentes registros. A finales de los 1970 y después de dictadas las dos leyes de reforma agraria, para algunas zonas, especialmente de la sierra, la realidad era casi idéntica y la tensión creciente. En la hacienda “La Magdalena”, en Imbabura, por ejemplo, los indígenas y campesinos agrupados en cooperativa iniciaron —con el amparo de la segunda ley de reforma agraria— un juicio de expropiación de poco más de 1500ha que les pertenecían históricamente. En el proceso, alegaron presión demográfica y acaparamiento de tierras, ambas causales que consignaba la ley. El proceso ilustra los modos en que la racialización de la diferencia de clase incidía en el acceso a la justicia; los patrones manejaban hábilmente el aparato burocrático a desmedro de los del campo, acompañado,

---

<sup>174</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Vidal Monje, Luis, y Enrique Bazante Larrea. “Oficio de dirigentes sindicales y campesinos al Ministro de Previsión Social y Trabajo sobre acontecimientos en Loja.” 1962. Oficios recibidos 1962. Registro 34.

<sup>175</sup> Archivo Intermedio de la Función Pública. Ibarra, Amable et. al. “Oficio de los trabajadores de la hacienda Chinipata al Director General del Trabajo.” 1963. Oficios recibidos 1963. Registro 43.

además, de actos explícitos de violencia. Ese caso verifica dos cosas: primero, no era un caso aislado, y así lo notaron los campesinos que conocían de otros muchos en zonas cercanas; y, además, el caso informa una lucha de largo plazo, que había comenzado a inicios de siglo, por el reclamo de esas tierras sobre las cuales ellos tenían justos títulos históricos de dominio. En las últimas décadas habían sido aún más violentos los enfrentamientos. Justo antes de la primera reforma agraria, en 1962, los propietarios habían expropiado a los campesinos de sus huasipungos, y en 1971, 1200ha le son expropiadas a la comunidad del sector que, aunque plantea un juicio para recuperar sus tierras, se enfrenta con la fuerza pública armada que asesinan a dos niños y desarticulan la cooperativa. En 1975 la historia se repetía: “cuando nos organizamos, nos amenazaron. A los mismos indígenas le dijeron que maten a uno de la cooperativa. Les ofrecían tierra y plata (...) Dicen que a los que maten les va a dar más tierra... pero en el páramo... Lo que quiere es desorganizarnos”.<sup>176</sup> Pese a los sobornos y las amenazas patronales los campesinos conservaban su unidad y agenda. La situación, no obstante, era en extremo difícil.<sup>177</sup>

Con todo, resalto, que el atentado contra los derechos civiles de libertad de asociación y de igual acceso a la justicia, constituía una práctica sujeta a denuncia por los sujetos rurales. A través de ella, se produjeron reclamos en códigos de derechos que se incorporaron a las agendas de los sindicatos, colectividades de las haciendas, comunas, y sujetos individuales. En 1973, en un boletín campesino, elaborado por ellos mismos, aparece el siguiente poema que vale la pena transcribir:

Poema sin llanto (Granaa)

hoy mataron a Juan, el huasicama / lo mataron a palos, en un día claro / lo mataron por indio! / ... Porque trabajaba como tres y nunca sació el hambre, / porque junto a los bueyes / arrastraba el arado, / porque dormía sobre el suelo / y con su mala suerte cobijábase, / ... porque amaba la tierra / como la aman los árboles. / Lo mataron por bueno, / por animal de carga...! / Se quedó / de los pies hasta el alma ensangrentado / se quedó boca abajo / para que los trigales no le vieron la cara destrozada / quedo como las hierbas / después que pasan los caballos / y nadie decía nada / lo mataron sin que lo notara nadie / el viento persistió en su erranza / como siempre las aves revolaron / siguió impasible el soledoso páramo / no hubo más / el patrón lo mató, porque le dio la gana / (O Juan, el huasicana).<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> ““La Magdalena”: Tierra prometida.” *Nueva*. 1975. No. 22.

<sup>177</sup> El patrón cobraba, incluso, porque los campesinos sacaran a pastar a sus animales en sus propios terrenos; tres sures por oveja, 10 sures por chanco, 15 sures por ganado vacuno.

<sup>178</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino.” 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

El poema constituye una suerte de crónica de cómo los indios y campesinos leyeron los atentados que, contra sus derechos, suponía la vida en las haciendas o cerca de ellas. Las ideas de “animal de carga” y de “indio” que justifica la violencia se aluden en la fuente. De ellas ya he hablado, pero llamo la atención sobre la medida en que el poema constituye, también, una denuncia. Frente a la muerte de Juan, “nadie decía nada” y “el patrón lo mató, porque le dio la gana”. La denuncia explícita debe servir para leer los diferentes modos de disputa por derechos; esta vez, en específico, por el derecho a la vida. En el caso de esa fuente, el sentido político, su denuncia y su discurso íntegro, se completa con las preguntas que aparecen al término del boletín: “¿Quiénes son los patrones de hoy? / ¿Quiénes son Juan, el huasicana? / ¿Nosotros qué somos? / ¿Cuáles son los modos con los que los poderosos hoy matan al pobre?”.<sup>179</sup> No son necesarias otras explicaciones. El *Poema sin llanto* era una denuncia al tiempo que una vía de formación política, que proponía evidenciar colectivamente violaciones cometidas por los “poderosos” y transferir las experiencias de Juan a otras formas de desposesiones y violaciones.

Ese boletín fue hecho en 1973, año, como dije antes, de muy intensa lucha campesina e indígena. Seguramente, además de reconstruir una experiencia más o menos cotidiana, se enmarcaba en el ámbito de sucesos que causaron debate público en diferentes espacios de la sociedad ecuatoriana. Retomo muy brevemente —existen investigaciones exhaustivas dedicados a cada uno de ellos— tres de ellos: el conflicto de Llangahua, el conflicto de Toctezinín, y el apresamiento, en 1976, de preladados reunidos en Riobamba.

#### 4.4.1. Llangahua

En 1971, al amparo de la ley de reforma agraria, 104 familias se organizaron en cooperativa y solicitaron al IERAC la adjudicación de las tierras que venían trabajando por años y que el patrón trataba de vender a su interés. A partir de ese momento, se sucedieron arbitrariedades de parte de abogados y representantes estatales en torno al caso, que permaneció irresuelto. El 25 de marzo de 1974, 500 indígenas de la provincia de Chimborazo acuden a las tierras de los cooperados de Llangahua y ofrecen, como minga, un día de trabajo para cultivarlas. Entre esa fecha y el 17 de mayo se sucedieron: dos audiencias de los indígenas con el Ministro de Agricultura y con el Subsecretario del mismo, la adhesión de innumerables colectivos

---

<sup>179</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino.” 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

nacionales e internacionales a la causa de los cooperados de Llangahua, y cuatro inspecciones a las tierras de parte de dos delegaciones ministeriales, el gobernador provincial y un juez. Los cooperados fueron acusados de delito de usurpación de tierras. El 17 de mayo, asesinan a Cristóbal Pajuña, presidente de la cooperativa vecina, en acto de terror contra ellos; días después, los encargados del patrón atacan a uno de los cooperados, descargan un fusil contra un perro vecino y siembran, progresivamente, el espanto en el páramo.

El asesinato de Pajuña constituye uno de los hitos de violación más conocidos en esos años. El suceso se recreó en la prensa y fue de conocimiento internacional. Decenas de oficios de solidaridad se enviaron a la diócesis de Riobamba a propósito del evento. En la revista *Vistazo* apareció un texto titulado “Sangre en el páramo” que relata los hechos. Habían asesinado a Pajuña en la cama, a machetazos, mientras dormía con su esposa y uno de sus hijos pequeños. Al funeral asistieron los de Llangahua. Allí se dijo: “el finadito no tenía enemigos. Solo el patrón había jurado matarlo”. Los indígenas y campesinos de Llangahua y otros lugares de Tungurahua, se pronunciaron de este modo: “Caraju, esto más ha de unir a nosotros... han querido acabarnos, pero nos ha de unir.”<sup>180</sup>

Monseñor Leonidas Proaño envió una carta al presidente para interceder en el caso. Finalmente, el juzgado dictó sentencia contra los cooperados, que deberán abandonar las tierras, pagar multa y pasar prisión; pero los indígenas están decididos a continuar trabajando: “no hay ley que nos pueda condenar a morir de hambre, rodeados por tierras botadas por más de diez años”.<sup>181</sup> El 12 de junio se consiguió una audiencia con el Presidente de la República; según Proaño, ese era el último recurso: “Si este es negativo, ¿qué se deberá hacer? ¿Conformarse con una condena a la miseria y ver de nuevo derrumbarse toda ilusión indígena? ¿O será pasar a los hechos, haciendo efectiva la unidad indígena nacional? ¿Con qué posibilidades contamos?”.<sup>182</sup>

El asesinato de Cristóbal Pajuña comunicó, en el espacio público nacional e internacional, violaciones a los derechos de distinto tipo: los indígenas carecían de juicio justo, su integridad individual era violentada hasta la muerte y sus formas organizativas irrespetadas al tiempo

---

<sup>180</sup> Gómez, José. “Sangre en el páramo.” *Revista Vistazo*. 1974. 81–83.

<sup>181</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Proaño, Leonidas. “Cronología de sucesos de Llangahua.” 1974a. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia enviada, 1954-1987.

<sup>182</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Proaño, Leonidas. “Cronología de sucesos de Llangahua.” 1974a. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia enviada, 1954-1987.

que temidas. La respuesta ignoró los derechos y todo debido proceso. Del suceso pueden realizarse, además, otras lecturas. Por una parte, el uso de la legalidad constituyó en el caso de Llangahua, como en otros ya descritos, una ruta legítima para el reclamo de derechos: los indígenas habían hecho solicitud al IERAC, habían pedido audiencia al MPST, habían acudido el primer juicio, y aún realizaban reclamos a la persona del presidente. Además, es evidente un repertorio diverso de acción colectiva que incluía la ocupación pacífica de las tierras, la solidaridad de otros comuneros, cooperados e indígenas de la sierra ecuatoriana.

Por último, el suceso descubre la ruta política de elaboración de intereses colectivos bajo negociación; esto es, la ruta de formación de los derechos. Durante el proceso de Llangahua, los campesinos e indígenas encaminaron una demanda por las vías reconocidas por el Estado, lo cual resultó infructuoso; otra ruta para la negociación se expresó a través de la presión organizada en el acto de ocupación de las tierras y la búsqueda de alianzas con terceros; de ese modo, los indígenas evidenciaron los registros de castigos que podrían ofrecer por la desatención de la demanda. Las señales mutuas de recompensas y castigos se desplegaron en el curso, incluyendo el asesinato de Pajuña, con lo cual el proceso podría haber llegado a su fin, sentenciado, además, por el aparato de justicia estatal. Pero la legalidad es solo uno de los caminos del conflicto. Toda norma jurídica —habían dicho los campesinos en una reunión convocada por la CEDOC en 1971— “tiene que estar ceñida a la moral social y sujeta al derecho. (...) Cuando una norma jurídica no es moral del ciudadano tiene derecho a rebelarse, no obedeciendo o exigiendo al gobierno que la derogue”.<sup>183</sup> A ese principio se habían acogido los cooperados de Llangahua y, desde ahí, presionaban derechos: “no hay ley que nos pueda condenar a morir de hambre”, dijeron.

#### 4.4.2. *Toctezinín*

El 26 de septiembre de 1974, durante un enfrentamiento entre indígenas y miembros de la policía y el ejército propiciado por hacendados del cantón Chunchi, fue asesinado el dirigente indígena Lázaro Condo, representante del movimiento indígena ECUARUNARI. En tanto tal, Lázaro Condo participaba en la minga convocada por los comuneros de Toctezinín, para informar su posesión del predio agrícola Almidón Pucará. El predio se había disputado por los indios frente al IERAC, y el fallo fue a su favor. Sin embargo, la señora Amalia Merchán,

---

<sup>183</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

dueña hasta entonces, desconoció la decisión, frente a lo cual los comuneros decidieron sembrar el territorio, como habían hecho los cooperados de Llangahua. Durante la minga hizo presencia un cuerpo de la policía y soldados que fueron a apoyar a la propietaria en lugar de a la institución pública;<sup>184</sup> en la trifulca fue baleado Lázaro Condo.

A partir del suceso, autoridades cantonales y nacionales, gremios de agricultores, periodistas, etc. defendieron en la prensa la acción de la hacendada y de los uniformados. Ellos habían puesto coto a la invasión de los indígenas a “predio ajeno” promovida por la infiltración comunista auspiciada por la iglesia de Riobamba. Los dirigentes indígenas movilizaron a las comunidades en reclamo a lo sucedido, al cual se sumaron otras comunidades y algunos intelectuales. El suceso tuvo, también, alcance internacional. Por ello, el gobierno militar envió comisiones a la provincia para tener una valoración “más objetiva” de los mismos y dar mejores soluciones a los problemas de tierras. El acontecimiento intentó capitalizarse por el “nacionalismo revolucionario”; pues el gobierno se pronunció a propósito de él, sobre la necesidad de una verdadera reforma en el agro para conjurar repeticiones de hechos similares.

En las declaraciones de Amalia Mechán, publicadas en el diario *El Espectador* de Riobamba, el 3 de octubre de ese año, habló de la existencia de un movimiento de agitadores campesinos, del auspicio del párroco, de invasión y saqueo de la hacienda, de las consignas marxistas del obispo Leonidas Proaño, de indígenas que habían atacado a garrotazos a la fuerza pública, frente a lo cual los uniformados tuvieron que responder apresando a algunos de ellos. La señora Mechán nada comentó del asesinato, ni de su resistencia a acatar el fallo del IERAC.

Distintas organizaciones generaron nuevas lecturas e intentaron incidir en los estados de opinión a favor de la legitimidad de la ocupación de los comuneros y de la tergiversación de los hechos. Los sucesos de Toctezinín se sumaron a los actos de violación de derechos a propósito de la aplicación de las leyes de reforma agraria. Respecto a Llangahua se pueden establecer semejanzas y diferencias. El Toctezinín las instituciones estatales del IERAC fallaron a favor de los comuneros. La legitimidad de su demanda fue considerada. Sin embargo, el desconocimiento del fallo por parte de la expropiataria evidenció los quiebres, también, dentro de esa institucionalidad estatal que actuó fragmentadamente y en irrespeto a

---

<sup>184</sup> Este ejemplo adelanta análisis, también, sobre las relaciones y distancias entre los poderes locales-regionales y el poder nacional institucionalizado. En los espacios locales, los poderes públicos mostraban mucho más explícitamente y sin ambages su contubernio con los propietarios.

la legalidad. Sin embargo, los comuneros desplegaron un repertorio de protesta igual al de Llangahua: luego de agotada la vía legal, ocuparon los predios y comenzaron a sembrarlos con la solidaridad de otros campesinos e indígenas. El resultado fue también similar, pero ahora en manos de la fuerza pública reconocida y no de matones contratados: resultó asesinado el líder de ECUARUNARI.

La lectura de ambos procesos es similar, pero, luego, Lázaro Condo devino símbolo de la lucha indígena y campesina. En esa década, en los años sucesivos, diferentes organizaciones construyeron los sucesos como arquetipo de la acción popular rural y de las violaciones de los derechos civiles por parte del gobierno militar. El Centro de Estudios de Difusión Social elaboró una serie de cuadernos campesinos cuyo primer número estuvo dedicado a Lázaro Condo, pero no como mártir para ser recordado religiosamente, sino como móvil de la acción política. En ese cuaderno, se preguntaba:

¿Sabe usted quién era el compañero Lázaro Condo? ¿Sabe usted por qué luchó el compañero Lázaro Condo? ¿Sabe usted por qué los terratenientes asesinaron al compañero Lázaro Condo? ¿Sabe usted cómo fue la lucha por la tierra de los compañeros de Toctezinín? Esta es la historia de lo que pasó en la comunidad de Toctezinín el 26 de septiembre de 1974 (...) Este cuaderno no es para que leamos solitos, es para que leamos con nuestra familia, con los vecinos, con los compañeros de la comunidad o de la cooperativa. Es para que discutamos y reflexionemos (Botero Villegas, Luis F. 2000, 100).

El análisis y sucesivas elaboraciones en torno a Toctezinín y a Lázaro Condo promovieron la reflexión sistemática en torno a los derechos a la tierra y a la legitimidad de la acción colectiva a través de diferentes registros. Los mismos canales a través de los cuales ella se comunicó, como la del propio folleto recién reseñado, constituyeron un ejercicio de comunicación pública desplegado a través del ejercicio de los derechos de expresión.

Ahora, mencioné que Toctezinín involucró enjuiciamientos a Leonidas Proaño, acusado de haber promovido el levantamiento. Pues bien, los ataques contra el “obispo rojo”, como dije en el capítulo anterior, fueron los más sistemáticos contra una figura pública de relevancia internacional durante los 1970 en el Ecuador. El clímax al respecto se produjo en 1976, con el apresamiento de diecisiete preladados de diferentes nacionalidades reunidos en Riobamba. El suceso, reconocido como una de las mayores violaciones a los derechos civiles del periodo, será la última de las reseñas que, a modo de ejemplo, coloco en este acápite.

#### 4.4.3. *El Obispo rojo*

En el Hogar de Santa Cruz, propiedad de la diócesis de Riobamba, se coordinó una reunión con la participación de obispos, sacerdotes y laicos de diferentes países de América latina. La cita tendría lugar a partir de 9 de agosto de 1976. Según los informes de los religiosos, los objetivos del encuentro eran: el intercambio de experiencias pastorales y el análisis colectivo de la situación de América latina. La reunión, de carácter informal, la organizaron los obispos (que habían hecho las comunicaciones correspondientes a la Santa Sede) y no fue convocada por el Consejo Episcopal Latinoamericano ni por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

El día 12 de agosto, mientras sesionaba el evento, unos cuarenta policías armados y vestidos de civil interrumpieron la sesión, detuvieron a los presentes y encaminaron a parte de ellos, incluidos diecisiete obispos, a Quito sin conocimiento de los detenidos de hacia donde los dirigían. Antes de llegar al destino, el bus se detuvo y Leonidas Proaño fue conducido a un patrullero. Al obispo lo llevaron al Ministerio de Gobierno, donde recibió una serie de acusaciones por el carácter del encuentro y por los documentos —subversivos— hallados en el Hogar de Santa Cruz. Luego de procedimientos típicos de una detención policial, los extranjeros fueron “invitados a abandonar el país” y conducidos hasta la frontera con Colombia. Leonidas Proaño y los detenidos nacionales quedaron en libertad 26 horas después.

El hecho condujo a un sinnúmero de declaraciones del gobierno, de los obispos extranjeros, de los religiosos nacionales, y de Monseñor Leonidas Proaño. Los puntos centrales de las acusaciones que realizó el gobierno fueron: que los obispos extranjeros habían entrado subrepticamente al país, que la reunión amenazaba la paz y la seguridad interna del Ecuador, que los extranjeros violaron la constitución y la soberanía nacional, que la reunión incitaba a la desobediencia civil y al no acatamiento de la ley por parte de los ciudadanos ecuatorianos. A continuación, transcribo algunos de los fragmentos de esas acusaciones:

Se hace circular una revista con imágenes contrarias y críticas al gobierno dentro de la conferencia. Se reparten documentos entre los cuales existen injerencias de asuntos netamente contra el gobierno. Es decir, documentos que han sido repartidos, y asuntos ecuatorianos que han sido básicamente tratados por prelados extranjeros... existen algunos documentos que parecen demostrar una vinculación con grupos civiles o políticos.

Importante número de prelados visitantes tienen una conocida tendencia, que se reconoce de diversos modos, llamados “marxistas”, “izquierdistas”, “separatistas” o de “la iglesia liberada”. El gobierno nacional se obliga a sí mismo a señalar los verdaderos fines de la llamada conferencia pastoral, y la gravedad de las implicaciones que, para la paz y la seguridad internas del país, tenía la misma. Estos documentos han sido preparados para provocar una lucha de



clases, con enfrentamientos raciales, que, tenemos que decirlo con orgullo, nunca han existido en el Ecuador.

La ahora histórica reunión intentó denigrar a la Patria y contravino expresas disposiciones de la ley de seguridad nacional.<sup>185</sup>

El campo de las acusaciones realizadas evidencia los núcleos gruesos en disputa. En primer lugar, el hecho se amparó, nuevamente, en la lucha anticomunista como sombrilla habilitante de la acción del gobierno que, para ello, desplegó la Ley de Seguridad Nacional. La afiliación marxista, izquierdista o de la iglesia liberada, constituían categorías políticas idénticas que, a los ojos del Triunvirato Militar, ponían en peligro la integridad de la Patria. El incentivo de la lucha de clases y del enfrentamiento racial eran, según puede observarse en las acusaciones oficiales, el núcleo acusatorio hacia la reunión. Esos escenarios de confrontación debían evitarse en la nación, para bien de su Estado. Luchas fratricidas derivaban de ahí. El conjunto evidencia la medida en que la Iglesia de la Teología de la Liberación constituía un foco político disidente de cara al gobierno; ella encarnaba un tipo de alianzas desde abajo que ponían en peligro la reproducción del sistema. La acción de las clases populares rurales, en efervescencia desde 1960, tendría mayores posibilidades de incidencia a través de ellas.

La referencia que hizo el gobierno a la lucha de clases y a los enfrentamientos raciales como peligro de la acción de los prelados, levantó todo tipo de opiniones. El Ministro de Gobierno había dicho que tales cosas “nunca habían existido en el Ecuador”. ¿Qué veracidad podía tener ese argumento en un país con un abismo profundo de desigualdad amparado en la exclusión étnico-racial y con un indigenismo de izquierda y popular gestado en los 1930? Tal cosa había sido denunciada por Proaño y por otros. Por ejemplo, en 1973, frente a la presión de los sectores conservadores de la Iglesia, la Santa Sede había enviado una visita apostólica a la diócesis de Riobamba con el objetivo de corroborar las acusaciones hechas al “obispo rojo” que, de comprobarse, debía ser destituido. En esa ocasión, el entonces presidente de ECUARUNARI, José Antonio Quinde Guamán, escribió una carta al visitador apostólico que comenzaba así:

Reverendísimo, Padre: Perdone que un indígena se atreva a dirigirse a usted y exponerle su modo de pensar respecto de las acusaciones que se han hecho contra el obispo de Riobamba, monseñor Leonidas Proaño. No es lo acostumbrado entre nosotros, ya que en esta sociedad que

---

<sup>185</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Acusaciones oficiales contra reunión de prelados en Santa Cruz, Riobamba.” 1976. Caja, Apresamiento, 1976, XIII.

se dice cristiana, el indio es nadie y no tiene derecho a hablar de los asuntos que le conciernen a él (...) Sin embargo, yo retomo este derecho y espero que usted no lo lleve a mal.<sup>186</sup>

La carta continuaba argumentando la prolífica labor de Proaño a favor de los desposeídos. Sin embargo, lo que destaco ahora es el modo en que Quinde Guamán elabora la desposesión de la palabra de los indios y, luego, la subversión de esa reclusión de la voz. “El indio es nadie y no tiene derecho a hablar de los asuntos que le conciernen a él”; en alta voz el dirigente de ECUARUNARI sentencia de su imposibilidad de participación en los asuntos propios. Ese era el hecho que tres años más tarde, el Triunvirato Militar quería desmentir.

Volvamos a Santa Cruz. Los sucesos constituyeron el arquetipo de la acción represiva del gobierno que desplegó la fuerza pública en demérito de los derechos civiles de las clases populares y los actores conexos con ella. En adición, uno de los elementos más valiosos que aporta históricamente, es el carácter y la amplitud de las declaraciones que provocó. El propio Leonidas Proaño realizó sucesivas declaraciones negando las acusaciones, denunciando lo sucedido y solicitando su derecho a la defensa en los medios públicos. Esa solicitud le fue sistemáticamente negada por la prensa y la televisión nacionales, que llegaron a decir que les “cerraban el canal” si dejaban que el obispo ejerciera derecho a réplica. Sin embargo, diarios locales se hicieron eco de Proaño en distintas formas y se desplegaron solidaridades relevantes que aquí me ayudan a mapear los contenidos de la acción política desatada por el mismo. Veamos algunos de los pronunciamientos realizados:

A nosotros también nos han metido a la cárcel. Pero ya no nos da miedo, porque así no más no podrán apagar la luz de nuestro corazón. Ni aunque nos manden a la cárcel, ni aunque nos maten (Federación de Organizaciones Campesinas de Bolívar).

Si el gobierno está en contra de campesinos y sacerdotes, el campesino defenderá y gritará por lo justo, reclamando justicia (Comunidad de Tiazo, Chimborazo).

Monseñor Leonidas. Quiero decir que yo he sentido bastante por el caso que tuvo el 13 de agosto del presente año, ya que usted ha elegido el trabajo más fuerte de esta tierra. Dios mismo nos envió un hombre quien recuerde y sufra por nosotros los pobres. (...) Yo tengo un radio y siempre sé oír casi todos los programas, sobre todo de las tardes. Pero a veces se interrumpe.

Entonces he podido escuchar el caso del 13 un poco (Simiatug, Bolívar).<sup>187</sup>

Como se puede apreciar en los fragmentos, la apelación al comunismo se releía desde las clases populares rurales como virtud de justicia; no era negado ni rechazado, sino apropiado

---

<sup>186</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Quinde Guamán, José Antonio. “Carta de un indígena al señor visitador apostólico de la diócesis de Riobamba.” 1973. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1954-1987.

<sup>187</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Resonancia nacional del apresamiento de Monseñor Leonidas Proaño.” 1976. Caja, Apresamiento de MLP, XIII.

como contenido político democrático. Al momento de los hechos de Santa Cruz, el comunismo estaba, al parecer, integrado a las lógicas políticas de al menos una parte de las clases populares, incapaces de producir reticencias al respecto. Con todo, el hecho propició la trascendencia de un debate sobre los derechos civiles en clave de justicia.<sup>188</sup>

A continuación, propongo un análisis específico sobre las formas organizativas de las clases populares, sobre todo en los 1970. Ello permitirá develar las rutas por las cuales la pertenencia de clase y étnica, constituye un elemento fundamental de disputa por los contenidos y formas de la comunidad política en construcción.

#### *4.4.4. Espacios de formación política y asociatividades rurales*

En el capítulo anterior argumenté que los derechos a la educación se disputaron a propósito no solo de su alcance sino de sus contenidos. Las clases populares organizadas en sindicatos y organizaciones de base étnica, al tiempo que la iglesia de la Teología de la Liberación, reivindicaron una “educación liberadora” que trastocara los órdenes de poder. Los espacios educativos construidos a partir de esa aspiración permitieron el despliegue de zonas de formación política y de generación de asociatividades. En este acápite retomo esos elementos para dar cuenta de ellos de forma más precisa. Al detenerme en este punto será evidente que, al colocar los derechos civiles de libertad de expresión y de asociación en el marco de la reproducción económica, ellos pasan a intervenir directamente en las relaciones de poder.

En el periodo que analizo, las asociatividades generadas por pertenencias de clase y etnicidad contribuyeron, en el contexto de las reformas agrarias, a disputar la ampliación de las posibilidades de ejercicio de los derechos, a cuestionar (con mayores posibilidades de incidencia política) la estructura de clases, y a generar ampliadas prácticas de organización y formación política que reflexionaron sobre la comunidad nacional realmente existente y sobre las condiciones en las cuales esos sectores se integraban a la misma.<sup>189</sup> En general, los procesos de formación política emprendidos por las diferentes colectividades incluyeron una agenda ampliada de derechos. La agenda de la tierra permitió acceder al campo del sistema

---

<sup>188</sup> Los sucesos de Santa Cruz también fueron denunciados públicamente por instituciones universitarias y sus estudiantes, por sindicatos urbanos, por organizaciones religiosas, etc. A favor de lo realizado por el gobierno se posicionaron algunas fuerzas políticas de derecha y un sector del partido conservador que en ese momento tenía sus filas divididas. Pero aquí solo se han reseñado aquellos pronunciamientos que vienen de los espacios rurales.

<sup>189</sup> Para un análisis detallado de las dinámicas de constitución de espacios políticos con base étnica durante esas décadas, ver: Vásquez (2016).

político ecuatoriano y latinoamericano, a las raíces de la estructura de clases, y a las posibilidades y caminos de subversión y resistencia a la reproducción del capitalismo.

Para comenzar este acápite me interesa retomar una observación hecha en el capítulo anterior: allí dije que los programas de radio conducidos por Monseñor Leonidas Proaño contribuyeron a la ampliación de la *escala* de análisis político en los sectores campesinos e indígenas de la sierra: además de reflexionar colectivamente sobre las realidades locales, esos espacios formativos —y otros organizados con ese enfoque— insistieron en la reflexión y análisis sobre la realidad nacional y regional. A partir de ahí, las problemáticas locales y provinciales se pensaron dentro de un marco de análisis mayor, que incluía la historia del Ecuador, la política nacional y el sistema capitalista como reproductor de las desigualdades.

A ello también había contribuido el trabajo de la Misión Andina que, recordemos, operó proyecto integrado en Ecuador, Bolivia, Perú, y otras geografías. Ello imprimió un carácter regional a asuntos que hasta ese momento se habían manejado en los planos locales y/o nacionales. Por otro lado, también contribuyó en ese sentido la realización de encuentros regionales campesinos, como el celebrado en 1970 con campesinos de Perú, Ecuador y Bolivia. Allí se definieron —como también se hacía en los cursos de formación locales— ejes para el análisis de la realidad: economía, recursos naturales, capital, trabajo, legislación, etc. que permiten acceder a la agenda política desde abajo. Por ejemplo, en la cita en Perú los campesinos apreciaron “que los tres países viven unas mismas realidades” en relación a las condiciones de explotación: la tierra —se dijo— está en manos de unos pocos; el capital con el que cuenta el campesino es escaso, no le permite cubrir sus necesidades fundamentales y menos mejorar la tierra y tecnificar cultivos; el trabajo es duro y mal remunerado; las leyes no las hacen los campesinos y “ordinariamente favorecen a los que tienen más”; la educación generada por el gobierno convierte al hombre en instrumento de producción y consumo; la religión tradicional exige contribuciones y respeto a la propiedad privada que se considera derecho intocable; los créditos se les conceden a los ricos, que son los que pueden presentar “buenas garantías”. Del conjunto de esas circunstancias, resulta que el campesino es “inconsciente de su situación”:

Utiliza los recursos naturales, emplea capital y trabajo, pero nunca sabe cuánto producen y para quién. Es un instrumento de producción (...) para enriquecer a otros. De tal manera que la poca tierra que tienen no saben de dónde la tiene ni por qué, sólo saben que cada vez van empobreciendo más mientras que el patrón tiene para utilizar, para vender y hasta para dejar

herencia. (...) Es el amo civilizado y dominador considerando así a los peones ignorantes, inferiores y sin derechos.<sup>190</sup>

Lo dicho no debe entenderse como la permanencia de un estado de inconsciencia inamovible. Como he dicho, la acción popular organizada contaba con importantes antecedentes en el Ecuador. Sin embargo, la reproducción de procesos de exclusión y marginalización de las poblaciones rurales tenía una continuidad evidente; tal como daban cuenta las caracterizaciones que los propios campesinos e indígenas hacían de su realidad.

La ampliación de la escala de análisis, trascendente hasta los ámbitos regionales comportó novedades importantes en los procesos de formación y organización política. Las referencias a América latina y a los otros pueblos, la formación de comités de solidaridad con el pueblo chileno (al momento de la dictadura pinochetista), el conocimiento de las guerrillas centroamericanas, etc. revela que ese fue un contenido importante para la visión política y un elemento de peso en el curso que tendría después el movimiento indígena ecuatoriano. Por poner solo un ejemplo, copio a continuación un poema que apareciera en el diseño de uno de los cursos para formación de los campesinos de Chimborazo:

I

a veces quisiera ser ciego / aunque luche a ciegas / por ti Sudamérica / no quiero ver / el rostro cabizbajo del hombre / que regresa sin trabajo / a su sencillo rancho / no quiero ver / la mano estirada de la madre / que pide porque su hijo tiene hambre

II

a veces quisiera ser ciego / aunque luche a ciegas / por ti Sudamérica / no quiero ver / al niño limpiabotas / que se queda dormido / en el banco de una plaza / no quiero ver / al hombre pordioso / que mendiga en la esquina / de una tienda muy lujosa

III

a veces quisiera ser ciego / aunque luche a ciegas / por ti Sudamérica / no quiero ver / el río por donde se trae nuestras miserias / no quiero ver / el río por donde se llevan nuestras riquezas / a veces quisiera ser ciego / aunque luche a ciegas / por y Sudamérica / Tu patria es mi patria / tu problema es mi problema / que se siente / tu bandera es mi bandera.<sup>191</sup>

El poema maneja códigos que apelan a una comprensión regional de las clases populares latinoamericanas. La desigualdad, la expropiación, la pobreza, la pauperización, revelan contenidos compartidos e invitaciones a una lucha común: tu patria es mi patria / tu problema es mi problema / tu bandera es mi bandera.

---

<sup>190</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. "Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia." 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>191</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. "Curso de formación para campesinos." 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

El trabajo de los sindicatos y otras organizaciones creadas en esos años (incluida ECUARUNARI, luego de 1972) se enfocaron decididamente hacia la “concientización” como columna central de la formación política; a propósito de lo cual se generaron procesos organizativos y alianzas regionales. El trabajo de la diócesis de Riobamba, en la gestión de Proaño, fue fundamental en ese curso. La granja–escuela Tepeyac, dedicada a la formación de los campesinos, dirigentes sindicales y promotores del desarrollo comunal programó espacios formativos sobre educación fundamental, sindicalismo, cooperativismo, derecho laboral y agrario, doctrina social de la iglesia, enseñanza agrícola, desarrollo de la comunidad.<sup>192</sup>

Por otra parte, en el trabajo de la CEDOC, y de otras organizaciones, se insistió en la necesidad de conocer el Ecuador “antes de hablar de patriotismo”. Por ello fue que, en un encuentro realizado en 1971 en Riobamba, los campesinos reflexionaron sobre las familias poderosas del país —entre ellas, los Lasso, los Gangotena, los Merino, los Valdiviaso, etc.— y contrastaron la opulencia de su vida con la cuadra de terreno que tenía ellos y con la cual no podían sostener a sus familias. Pero, además, discutieron sobre el estado de cosas en el país y la permanencia de sectores de la iglesia que se mantenían aliados con los latifundistas. Los espacios de diálogo y análisis colectivo permitieron llegar a planteos como el siguiente:

Un hombre blanco, dueño de todos los derechos; hombres indios, dueño de todas las obligaciones. El hacendado era mucho más que una autoridad. Esta autoridad abusiva, en muchos casos, era paternalista en determinados puntos. Si alguna vez el hacendado acudía en algo a favor del indio, qué bueno se lo consideraba. La hacienda fue una cédula de poder político. (...) La sociedad tradicional que se funda en la hacienda no tenía resistencia de ninguna clase. Los trabajadores, en el reclamo de sus derechos ahora está enfrentando este poder proponiendo no sólo el cambio económico sino el de la organización social. Cuando los grupos populares hacen valer sus derechos valiéndose de estas leyes, el sistema tradicionalista empieza a tener cambios en los grupos de presión tradicional: en la Iglesia, en el militarismo. Ya la Iglesia habla de socialización de los bienes, de justicia, de vivir humanamente. Las fuerzas armadas, con la junta militar se expidió una ley de reforma agraria; una ley fiscal fue reemplazada por impuestos.<sup>193</sup>

El fragmento de la reseña de ese encuentro de la CEDOC merece un breve alto. Como vemos, se habla de la necesidad no *solo* de un *cambio económico* sino el de la *organización social*. Algo similar planteó Emilio Velasco —presidente de la FENOC a inicios de los 1970—:

---

<sup>192</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Proyecto de contrato entre la curia de Riobamba y la CEDOC.” 1965. Caja, Archivo Diocesano, 1962-1969.

<sup>193</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

“nuestra situación social, económica y política no está determinada por el solo hecho de tener o no tener tierra —a pesar de que esto es muy importante— sino por (...) consecuencia del mismo sistema de dominación y dependencia en que vivimos”.<sup>194</sup> ¿Qué podemos leer en ese planteo? Los términos en los que se enuncia la cuestión remiten directamente a una transformación profunda de lo social. De ese modo, no es solo un asunto de transformación de la estructura económica, aunque también; sino de modificar el orden de poder, de modificar las dinámicas de la comunidad política: su orden social. Al mismo tiempo, se identifican actores y se visibilizan sus tendencias y programas políticos, a la vez que se analiza la hacienda como espacio de poder. El fragmento da cuenta de un preciso análisis de la hacienda y de las relaciones patriarcales constituyentes de la misma: un sistema de reciprocidades asimétricas patriarcalmente constituidas que daban lugar a derechos consuetudinarios sostenedores del sistema. El conjunto de reflexiones como esa, constituyó una línea fundamental en el enfoque seguido al interior de los procesos de formación política.

Este tipo de trabajo era la razón por la cual los propietarios militaron contra la actividad sindical, pues ella cuestionaba la estructura misma de su poder y contribuía al progresivo empoderamiento de los campesinos como sujetos políticos organizados. Estos últimos, por su parte, continuaron ampliando los espacios de formación y comunicación política a través de la gestión de boletines, por ejemplo.<sup>195</sup> Los contenidos y formas de esos cursos de formación y medios de comunicación políticas permiten develar su agenda con bastante precisión.

En cuanto a las formas de comunicación, los campesinos incorporan contenidos complejos a través de diálogos simples, cortos, que apelan a las realidades cotidianas de los sujetos a los que se dirigen pero que, además, explicitan la intención de transferir esos análisis a otras escalas de lo social (especialmente hacia lo nacional y lo regional-latinoamericano). Además, se insiste en las voces de los campesinos e indígenas como los protagonistas de los medios de comunicación, aun cuando no sea ellos quienes lo elaboran. En general, se hace un uso extenso de métodos de educación popular, donde se produce un énfasis en el debate colectivo y se respetan los momentos pedagógicos de: experiencia, reflexión, conceptualización y acción. Por último, hay una insistencia en la socialización de los contenidos de los cursos, boletines, y otras publicaciones. El deber de compartir los conceptos, temas y debates, se

---

<sup>194</sup> “Hablan las organizaciones campesinas.” *Nueva*. 1976. No. 26, 16–23.

<sup>195</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino.” 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

convierte, al interior de las organizaciones, en un deber cívico: todos deben socializar —con sus familias, vecinos, conocidos— lo que se discute en los colectivos y organizaciones de distinto tipo. Tal llamado es transversal a las fuentes consultadas.

Asimismo, se elabora con progresiva complejidad una agenda ampliada sobre lo político; un interés por la identificación de actores sociales (“opresores” y “oprimidos”); un interés por la formación en el ámbito de la legalidad, el derecho, etc.; un énfasis en la desigualdad y en la necesidad del paso de la reflexión a la acción; y una línea explícita de socialización (en formas de noticias) de las acciones colectivas de los sectores populares rurales y urbanos. Para esta investigación revisé decenas de cursos y boletines de distintas organizaciones. Propongo tomar como ejemplo una publicación de la FENOC sobre la ley de reforma agraria de 1973. La ilegitimidad de esa norma integra el argumento central del discurso:

Compañero campesino: El gobierno acaba de dictarnos la nueva ley de reforma agraria. Como lo sabes muy bien, nunca te preguntaron cuáles eran tus aspiraciones para esta ley. No te creyeron capaz de decir tu palabra llena de valentía y amor a la tierra. Por eso, esa NO ES TU LEY de reforma agraria.<sup>196</sup>

A partir de ese momento, el documento incluye una caracterización y análisis exhaustivo de la nueva ley de reforma agraria, sus limitaciones, posibilidades y silencios. El texto (siempre en primera y segunda persona, de modo que se establece una relación de proximidad con los campesinos e indígenas lectores) utiliza, también, imágenes que proveen situaciones asociadas con los argumentos. Observemos dos planos del boletín:

---

<sup>196</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.



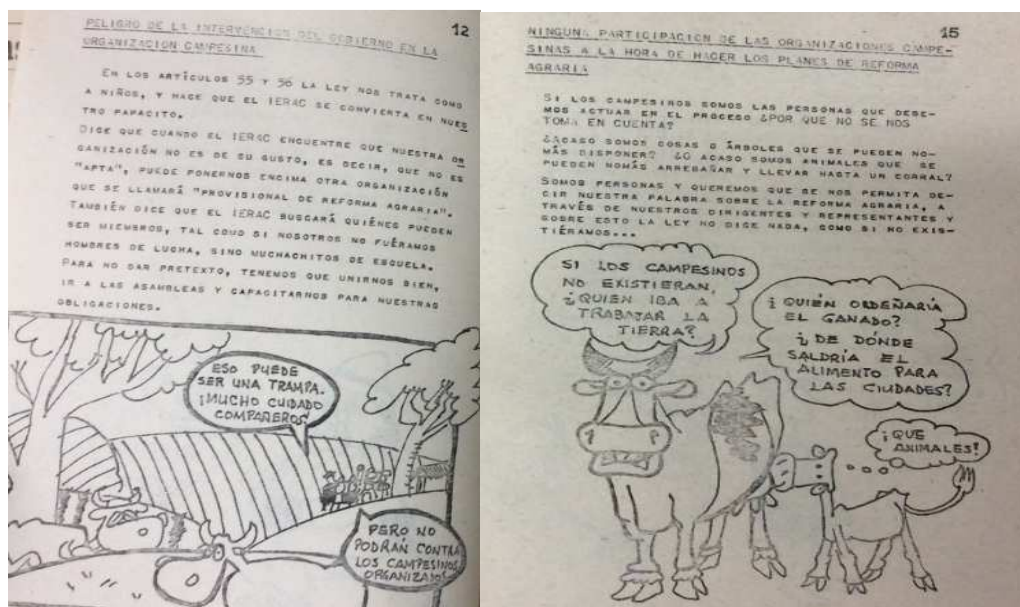


Ilustración 13: Boletín de la FENOC (1973) (1)<sup>197</sup>

Como vemos, las imágenes complementan el argumento y lo hacen más accesible a los campesinos de menor escolarización. Específicamente en los planos señalados arriba son evidentes el énfasis en la necesidad de organización campesina, la exigencia de participación, el peligro de intervención del gobierno en la agenda de las organizaciones, y los contenidos específicos relacionados con la propiedad de la tierra. El análisis producido y socializado, entonces, partía de una mirada ampliada del proceso de reforma: de una mirada política, económica y social de la ley, sus antecedentes y sus resultados esperados. Con ello reitero que el asunto no consistía, solo, en una demanda de redistribución de la propiedad de la tierra, sino también de demandas indexadas a la reforma: reconocimiento y autonomía de las organizaciones campesinas, participación directa en los ámbitos de interés de las clases populares rurales, etc. Esto es, un cuestionamiento complejo y extenso de la comunidad política a la cual pertenecían.

Otro documento, esta vez elaborado por la iglesia de Riobamba, evidencia los formatos de esa institución con los campesinos e indígenas. Allí se elaboran preguntas como las siguientes: ¿qué se ve en el mercado, de dónde salen los productos? ¿cuánto cuesta sacar esos productos del mercado, lo que reciben por los productos para qué les alcanza? ¿quiénes compran sus productos, a cómo compran, cuánto ganarán los que les compran, será lo mismo lo que

<sup>197</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. "Boletín Independiente: La voz del campesino." 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

ustedes sacan del trabajo que lo que ganan los comerciantes, que podemos hacer? Además, se reflexiona sobre la explotación de los jornaleros y de los intermediarios etc. En una de las reuniones organizadas en esos formatos se producen las siguientes preguntas y respuestas:

1. ¿Qué queremos en esta reunión?

- Darnos cuenta de la desigualdad que existe entre los pobres y ricos
- Descubrir porqué unos somos pobres y otros ricos
- ¿Quién pone el precio del trabajo?

2. ¿Cómo vamos a conseguir esto?

- Leer la lectura que haremos a continuación
- Reflexionar sobre la lectura
- ¿Esta situación debe seguir igual, o podemos hacer algo para cambiar?

3. "El trabajo de nosotros vive para engordar a los ricos"

- Los ricos viven con el trabajo del pobre, no le paga el salario completo
- Los trabajadores siguen haciéndose más pobres y los ricos más ricos (...)
- Todo el tiempo ha habido estas desigualdades, pero ahora recién estamos viendo cómo debe vivir el campesino para tener una mejor vida.

¡Queremos unirnos!

Entre otros, se dieron estos acuerdos para la transformación:

- a. Ponernos de acuerdo las personas que queremos cambiar esta realidad inhumana, para que sea más humana, respetando la motivación personal de cada uno
- b. Profundizar en la fe de Cristo, entendiéndola como compromiso a algo concreto
- c. Es urgente la coordinación de fuerzas, para ser eficaz
- d. Somos aliados del capitalismo, al permanecer divididos
- e. Hay que entrar en las organizaciones populares
- f. Hay que entrar en el proceso de educación del pueblo: analizando nuestra realidad, organizándonos ante hechos concretos, realizando acciones, teniendo en cuenta la problemática global del país
- g. Buscar una coordinación a nivel nacional, según las diversas especializaciones de trabajo.<sup>198</sup>

Como vemos, el fragmento reitera el interés por identificar ámbitos específicos y cotidianos de reproducción de las dominaciones, estructuras y procesos constitutivos de las desigualdades y, sobre todo, la necesidad organizativa como fuerza política principal de transformación. La búsqueda de alianzas horizontales constituye, como indica el ejemplo seleccionado, una de las rutas de formación y construcción política más importantes del lapso.

En el propio año 1973, se realizó un curso de formación de líderes campesinos e indígenas en Tungurahua. Allí se sistematizaron los resultados del encuentro regional realizado en Lima para, a partir de ahí, realizar un análisis y evaluación del estado del movimiento campesino. El encuentro promovió la socialización de las experiencias provinciales, para diseñar estrategias colectivas. Allí se conoció, por ejemplo, que en Bolívar ya había varias personas

---

<sup>198</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. "Boletín la Iglesia y los campesinos. Diócesis de Riobamba." 1973. Caja, Proceso histórico Diocesano / Boletines de la Iglesia de Riobamba, VII.

haciendo trabajo de concientización, y que el Carchi los huasipungueros se encontraban reclamando su derecho al trabajo, pues “el dueño estaba encaprichado sin querer pagar”. Se conversó también sobre que en Bolívar no todos los campesinos tenían problemas con las tierras, sino que existían conflictos en torno a otros temas, como el mercado o el cuatrерismo. Se supo, igualmente, que en Tolta (Chimborazo) se habían expropiado tierras a 60 comuneros y que el Iltus realizaban experiencias de siembra en común en las tierras invadidas en la hacienda de Chinvo Magna. Los espacios de la institucionalidad también eran incluidos en la sesión; en Cañar, se dijo esa vez, los campesinos se habían tomado la casa del municipio en Ingapirca, se repartieron responsabilidades y presionaron al conserje para hacer abrir la puerta. El gobernador había ordenado que fuera la policía, pero no habían ido.<sup>199</sup> Lo dicho informa sobre la acción colectiva en torno a tierras, a derechos laborales, a la formación de asociatividades, y a la intervención directa en la institucionalidad pública. Entonces, ¿es posible identificar en esos ejemplos contenidos que apelan a un campo ampliado de lo político y a una pugna por la progresiva elaboración popular de los mismos?

De todos los intercambios que hubo en esa reunión, hay uno que merece especial atención:

(Tunguragua, 1972) Como fruto de las asambleas los campesinos de Chibuleo, San Francisco, respaldados de otras comunidades vecinas, decidieron desalojar los ganados ajenos que comían en el páramo comunal. Como primer paso, denunciaron este hecho ante las autoridades de Ambato y dieron a conocer su decisión de hacer respetar el derecho sobre los páramos comunales y desalojar los ganados de hacienda. Las autoridades no hicieron ninguna gestión sobre este asunto, como no creían lo que los campesinos podían hacer.

Un día del mes de julio de 1972, se levantaron unas 200 personas de tres comunidades vecinas y fueron al páramo para aliviar el ganado ajeno, hubo choque con los empleados de la hacienda, intervino también la policía, al principio hubo miedo, pero luego el hecho se repitió por tres ocasiones y al fin se comieron más de 15 ganados ajenos. Los hacendados retiraron los ganados y llevaron juicio a los cabecillas de la comunidad, pero no lograron nada porque los campesinos están bien unidos y se defendieron con el dinero de la misma carne que vendieron de unos a otros.

(Tunguragua 1973) los hacendados vuelven a soltar ganados en los páramos y los comuneros vuelven a saltar el ganado, pero, esta vez, planificar de distinta manera, decomisan algunos ganados y llevan a casa hasta que vengan los dueños reclamar, el momento que llegó el dueño le quitaron también la yegua que llegó montando y lo pusieron a dialogar exponiendo las razones y derechos que les asiste sobre los páramos comunales, les cobraron 600 sucres de multa, le hicieron firmar un acta que se compromete a respetar los páramos comunales y luego le entregaron la cabeza de ganado

Reflexiones de la comunidad: ¿Será esto una obra de evangelización? ¿O una acción política?  
¿Estamos actuando dentro de la ley? ¿O contra la ley?

---

<sup>199</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

Si comparamos los hechos del año pasado con los hechos de este año, se notará claramente que hay un crecimiento de conciencia política, ven más claro el objetivo y van descubriendo una metodología propia.<sup>200</sup>

En ambos momentos de la acción de los campesinos de Chibuleo se usa la institucionalidad estatal local como árbitro para dirimir el conflicto, frente a su desatención, la acción colectiva despliega otros repertorios de protesta: en este caso, el alivio del ganado, su expropiación a los propietarios de la hacienda vecina y la gestión colectiva de los resultados del acto: se guarda dinero para el enfrentamiento de las acciones legales que se emprenden contra ellos. La base del repertorio de protesta no cambia, en principio, durante lo sucedido al año siguiente. Los campesinos vuelven a usar las vías legales de denuncia y vuelven a desplegar la acción colectiva frente a la desatención. Pero llegado ese punto, empiezan a operar otros códigos: la ley, el derecho, el procedimiento de acuerdo. La importancia que los campesinos le dan a este hecho (que hace que lo reseñen, por ejemplo, en ese encuentro descrito) muestra una búsqueda por proceder de formas “diferentes”.

¿A qué se debe esa búsqueda y qué se esperaba con ella? Una hipótesis, necesaria de comprobación, puede ser que los campesinos intentaron construir procedimientos que operaran con códigos compartidos entre ellos y los infractores (los propietarios del ganado de la hacienda vecina). Quizás, de ese modo, los de Chibuleo comunicaban, también, su comprensión de los códigos de derecho, legalidad y “procedimiento debido” (de acuerdo a las normas de la comunidad política del Estado nacional) que podían utilizarse en situaciones de conflicto. ¿Era esa la integración del campesinado que venía deseando y planeando el Estado? ¿De eso hablaban los gobiernos cuando aspiraban a la “civilización de los indios y campesinos”? Seguramente, los hacendados no estarían de acuerdo con el procedimiento, ahora más legítimo; pero lo cierto es que el suceso puede entenderse como un gesto de comunicación política y como un cambio parcial dentro de los repertorios de protesta popular en la búsqueda por comunicar legitimidad: ahora estaban más informados aún sobre los canales de interpelación del poder de los propietarios y de defensa de sus derechos. El interés de las organizaciones populares por formar a sus integrantes en temas de legalidad, derechos y canales de participación en el poder político podrían sugerir la pertinencia de esa hipótesis.

---

<sup>200</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

En relación con ello, otro elemento es relevante: el objetivo de los espacios de formación y asociación rurales. En sus múltiples formas, el objetivo más estable es la justicia: “pasar de una sociedad injusta, a una sociedad más justa (...) es decir; un cambio en el que los poderes económico, político y educacional pasen a ser instrumento de servicio al hombre y no de dominación”.<sup>201</sup> El cambio aspirado, entonces, recorre planos diversos de reproducción social —económico, político, educacional— que permitan el desmontaje de la injusticia. El objetivo se formula, de esa forma, como una transformación amplia de la comunidad política, para lo cual se llegaron a considerar repertorios de diferentes actores: invasiones de tierras, huelgas estudiantiles, huelgas obreras, protestas populares contra la guerra, clero joven, guerrillas, grupos de concientización y hasta la alternativa contrasistema de los hippies. La evaluación de esos caminos buscó los aportes específicos de cada uno de ellos y, si bien los campesinos explicitaron su apuesta por la concientización como ruta política para la acción organizada, no desecharon ninguno de los otros, pues la actitud pasiva del pueblo, se dijo, es el mayor obstáculo para el cambio.<sup>202</sup>

Las asociatividades rurales, además, promovieron inquietudes entre sus integrantes y dieron oportunidades de diálogo. Los diseños y relatorías de estos espacios permiten apreciar que ellos eran cuidadosamente elaborados, y trataban de cubrir necesidades de organización, educación comunitaria y educación política coordinada entre diferentes actores. Al mismo tiempo, se promovía el análisis de las leyes de información, de tribunales especiales, la doctrina de seguridad nacional, etc.<sup>203</sup> Con todo, es evidente que la agenda política construida a través de las asociatividades rurales cuestionaba, a la vez, la estructura económica, política y social.

En un boletín llamado *La Voz del Campesino* es muy explícita la voluntad de aunar demandas de clase, que progresivamente, se identificó como un camino preferencial y convergente con el esfuerzo de la concientización del campesino. Allí se decía:

---

<sup>201</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>202</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>203</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino.” 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

Todo pueblo tiene derecho de decidir su propio destino, ver su futuro y mejorar su propia cultura. Sin embargo, hay cosas que impiden que un pueblo se desarrolle plenamente, uno de los que impiden el desarrollo de la sociedad humana son los grandes terratenientes, oligarcas, los burócratas ya que estos señores se hallan ligados con los explotadores internacionales. (...) estos pocos señores tienen todas las riquezas de nuestros campos en su poder (por ejemplo), las tierras en su poder mal explotadas se dicen que son agricultores, las fábricas en su poder se dicen que son los verdaderos obreros, minas en su poder, dicen que ellos son mineros, los bancos ni que decir, y el gobierno en sus manos, entonces ellos se llaman los grandes agricultores, los grandes industriales y los grandes exportadores de nuestra riqueza. Como estos grupos tienen todas las riquezas en sus manos y el poder, manejan como cosas a los verdaderos trabajadores de las empresas y los verdaderos trabajadores agrícolas. ¿Hermano ecuatoriano, esto será justo? Será justo que los verdaderos trabajadores vivamos en miseria, la injusticia, sin salud. (...) Será justo hermanos ecuatorianos que los 4 millones de verdaderos trabajadores de seguir siendo explotados, trabajando sólo para un pequeño grupo de explotadores, terratenientes y oligarcas.<sup>204</sup>

El llamado realizado en ese fragmento apela a un tipo de integración horizontal, como la descrita por E.P. Thompson. Los campesinos solicitan la integración de clases a través de la identificación de las fuentes de la opresión común. Las demandas, entonces, es contra ellas, y la apuesta es la participación en la definición del destino del pueblo: “Todo pueblo tiene derecho de decidir su propio destino”. En ese contexto, ellos se autodefinieron como el pueblo y la idea de “los trabajadores” cobró fuerza en el argumento, y posibilitó el llamado clasista.

Ahora, esos espacios asociativos que tomaron formas diferentes —sindicatos, grupos de reflexión y concientización, organizaciones campesinas, etc.— no estaban exentos de conflictos. Las fuentes consultadas revelan tensiones al interior de las propias organizaciones que debieron procesarse políticamente. Los disensos en torno a los caminos elegidos, su grado de efectividad y radicalidad, por ejemplo, provocaron a veces quiebres en las estrategias diseñadas y en las distancias entre lo trabajado al interior de los grupos y organizaciones y lo desplegado en la realidad de los territorios.

Bueno, amiguitos, ya hemos dicho estas maravillas. El señor nos ha leído todo lo que hemos dicho. Me parece una maravilla. ¿Nos vamos a quedar contentos con esta maravilla? ¿No será que como en el socio drama de anoche nos ponen un poquito de miel y nos quedamos contentos? ¿Ahora yo creo que debemos pensar siquiera un ratito, que de lo que hemos dicho vamos a cumplir, vamos a hacer? ¿Seremos capaces de cumplir siquiera algo de lo que hemos dicho tan bonito?”

Bueno compañero, usted siempre nos pega sus tiros y nos dan el espíritu con el que estamos discutiendo. Usted debe comprender que nuestro trabajo como dirigentes es un trabajo igual que el del médico. Cuando un paciente va donde él, no se cura con la primera receta. Se necesitan varios remedios para curar asimismo en la comunidad de buenas a primeras, a cumplir con todo

---

<sup>204</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

esto, pero las ideas son remedios que seguiremos aplicando poco a poco conforme el enfermo vaya mejorando ¿Qué le parece esto?<sup>205</sup>

Casi al término de este capítulo añadido otro elemento: la lucha por la tierra condujo, también, hacia discusiones sobre otros órdenes de lo social, sistemáticamente asumidas. Uno de especial interés, como señalé en el capítulo 1, es la cuestión de la libertad. La cita que reproduzco a muestra que ella conforma reflexiones sustantivas al interior de las organizaciones:

Pregunta: ¿Qué es la libertad?

Respuestas:

No depender de otro en el sentido de esclavitud

Es un derecho humano

Que un hombre es dueño de su voluntad

Es la capacidad de hacer y deshacer las cosas por su propia libertad

El hombre vive en una sociedad con los mismos derechos y deberes que los demás hombres.

Nuestra libertad debe ser condicionada al bien social

Libertad es la facultad de optar

Actualmente el Estado interviene la economía de acuerdo con sus intereses y frente a la competencia con los demás países. Esto se llama neocapitalismo, neo liberalismo que no beneficia en nada a los pobres, respalda a los ricos.<sup>206</sup>

Si contrastamos la fuente con las reflexiones del primer capítulo de esta investigación, no cabe duda que el argumento de esos campesinos es del todo republicano: la libertad se lee como no dominación. Pero, además, en esa misma fuente se produce una crítica aguda sobre la ilegitimidad de los contratos en regímenes orientados por el “liberalismo económico”:

“Liberalismo económico: todos somos libres: si propongo un trabajo por determinado precio y el otro lo acepta, los dos somos libres. No es libre el que acepta, porque las circunstancias le obligan, el patrón obliga imponiéndole el precio”. La definición que se ofrece del liberalismo y el argumento desarrollado a través de ella desentraña la naturaleza del contrato dentro del capitalismo y argumenta sobre la falacia del trabajo libre que lo sostiene. Si bien no es posible decir que tales ejes se encuentran presentes en toda la organización popular rural, sí es necesario considerarlo parte del “ambiente” de la acción plebeya.

Finalmente, llamo la atención otra vez sobre la medida en que estas asociatividades contendidas, elaboraron una agenda de demandas ampliada. La noción de “pueblo oprimido”

---

<sup>205</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Resumen de la última discusión de la reunión de líderes campesinos celebrada en el centro de Santa Cruz.” 1970. Caja, Pastoral Campesina / Espacios de formación, 1968-1978.

<sup>206</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

hizo lo suyo como concepto aglutinador de la alianza poli-clasista que se intentaba gestar, y cuyo objetivo se dirigía al cambio de la sociedad como sistema:

El pueblo oprimido es como limón pisado por la bota de los opresores, entre más duro le aplasten más lejos volara su pepa para nacer una nueva planta (nueva sociedad) a nosotros nos ha tocado vivir ese momento de la historia, quizás nuestros hijos verán los resultados. La transformación tiene que ser en dos direcciones: primero romper las paredes que sostienen la sociedad actual; economía, ideología y política. Segundo, crear nuevas formas y asumir el poder político, económico e ideológico.<sup>207</sup>

Efectivamente, la formación sobre el sistema político y sus formas de funcionamiento fueron uno de los núcleos fundamentales. ¿Qué es la política y cuáles son los elementos que la componen? Tal fue una pregunta habitual en los espacios de formación del campesinado. Sobre esto me detengo en el próximo capítulo, pero aquí lo menciono porque hizo parte fundamental, como contenido, de las asociatividades rurales concebidas en el periodo. Los análisis que realizaron al respecto, les permitieron enunciar la existencia de “un abismo entre el gobierno nacional y el ambiente campesino, por falta de participación”.

---

<sup>207</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.



## Capítulo 5

### Derechos políticos

Hasta aquí han concluido cuatro capítulos. En los últimos dos, me he ocupado de analizar las luchas en torno a los ámbitos de derechos sociales y civiles. Los análisis al respecto informaron que la interdependencia de los derechos es una de las características inequívocas de la ciudadanía y que ello se evidencia en la práctica de los actores históricos concretos. Para ese examen fueron imprescindibles los debates teóricos adelantados en el capítulo 1 de esta tesis; teniéndolos en cuenta, exploré los derechos civiles y sociales como ideales igualitarios, como estatus de derechos y como práctica política. Mostré, también, que la disputa se produjo tanto sobre el alcance de los derechos como sobre sus contenidos: se contendieron las nociones de propiedad, de educación y de trabajo, y no sólo los límites de su universalismo. El objetivo central fue adelantar argumentos sobre la lucha contenciosa en torno a derechos que se produjo entre 1960 y 1979 en el Ecuador, y mostrar que ella estuvo condicionada y fue condicionante del contexto reformista de los regímenes de propiedad de la tierra.

Ahora bien, al inicio de este texto dije que hacia 1979 —con la aprobación de la ley de fomento agropecuario— la mercantilización de la tierra se convirtió en eje principal de la política hacia el agro; ello “enterró” la reforma agraria como política potencialmente democratizadora y abrió paso al periodo neoliberal. El retorno a la democracia trajo, además, otra novedad: con la constitución que se implementó en ese momento —la cual ganó en referéndum popular al año anterior—, la población analfabeta del Ecuador —más del 20%— comenzó a ocupar, formalmente, el estatus de ciudadanía que habilitaba derechos políticos: *ciudadanos* serían los ecuatorianos mayores de 18 años, sin más especificación.

¿Quiere decir esto que hasta esa fecha los analfabetos —mayoritariamente indígenas rurales— carecían de derechos políticos? La historia del Ecuador permite desestimar cualquier respuesta afirmativa a esa pregunta. He dicho antes que, teórica y normativamente, los derechos políticos no se agotan en los derechos al voto y que concebirlo de ese modo reduce la democracia y la política a la concepción específicamente liberal. De hecho, la cuestión sobre la participación en el poder político de las mayorías indígenas y campesinas fue un tema del mayor debate en el país, en distintos momentos de su vida republicana. Comprender que la participación en el poder político va más allá del voto es relevante aquí por dos razones principales: primero, porque habilita la posibilidad de reconocer un espectro mayor de

influencia de las mayorías rurales en el Estado; y, segundo, porque informa con mayores claridades sobre cómo se llega a 1979 en el campo de los derechos políticos.

Ahora, que el voto no sea el único canal de participación en el poder político no hace menor la consignación del voto analfabeto. Antes bien, la restricción del estatus formal de ciudadanía a la población alfabeto tiene implicaciones, imposibles de desestimar, en el orden de lo político y en el orden de lo simbólico. Esa restricción reprodujo, durante los siglos XIX y XX republicanos —no sin debate—, la condición de minoría de edad de los analfabetos, quienes no podían desplegar la virtud ciudadana. A la vez, la minoría de edad se ancló en categorías raciales que, de otro lado, ampararon la desposesión. ¿Con qué argumentos los analfabetos quedaban fuera del estatus formal de la ciudadanía y, por tanto, fuera de la comunidad política formalmente constituida? La respuesta remite al cuándo y cómo se debatió sobre los derechos políticos en el país y en qué órdenes del debate se aprobó la constitución de 1978. Antes de abordar directamente esas cuestiones, comento el marco regional de la problemática sobre derechos políticos y la universalización del voto.

Esas dimensiones, poco estudiadas para el Ecuador, han sido analizadas en otras geografías latinoamericanas, y andinas en particular. Las investigaciones sobre la región dan cuenta de un mapa de procesos diversos, y a veces discontinuos, a través de los cuales las clases populares —en su gran mayoría analfabetas hasta, al menos, la tercera década del siglo XX y aún después— accedieron al estatus formal de ciudadanía que las habilitaba para el voto. En esos cursos, las guerras constituyeron un elemento fundamental debido a que, en su duración, se desarrollaron concepciones de homogeneidad social que amparaban la existencia de un cuerpo nacional, material y simbólico, con existencia durante la contienda y más allá de ella: en el fervor de la guerra, en los campos de lucha, se encontraban y convivían sujetos plurales que se auto-reconocían como convivientes, también, de las naciones en ciernes.

En Colombia, bajo el influjo liberal contendiente con los conservadores, una constitución decimonónica (1853) determinó que todos los varones granadinos (por entonces era Nueva Granada) fuesen o no casados, mayores de 21 años, eran ciudadanos, sin otra condición. Así se suprimían, tempranamente, las trabas del analfabetismo y la carencia de propiedad para el voto masculino. Con ello, los liberales esperaron capitalizar en su favor la alianza con las clases populares. James Sanders ha estudiado los límites y posibilidades del reconocimiento del estatus de ciudadanía universal masculina. Como ha observado ese autor, durante las

décadas que siguieron, las clases populares ejercieron de manera regular su derecho al voto — lo cual era bastante excepcional en la hora—. El hecho adelantó luchas específicas en torno a la democracia y habilitó a las clases populares para, tempranamente, disputar sus derechos civiles de propiedad. En el suroccidente colombiano, por ejemplo, la alianza entre los liberales y los afrocaucanos tuvo el límite de la disputa en torno a la propiedad de la tierra: cuando los plebeyos demandaron propiedad, se quebró la alianza de forma significativa. En la fecha, eran ciudadanos de un pueblo libre, pero conservaban las condiciones de dependencia generadas por la desposesión. Sin embargo, su cualidad de ciudadanos votantes no fue menor; pues planteó un punto de partida más igualitario desde el cual disputar otros derechos (Sanders 2009).

Bolivia tuvo otra ruta, allí el voto universal llegó más tarde, de la mano de la revolución de 1952. Fue, de hecho, una de las primeras medidas del gobierno de Víctor Paz Estenssoro, incluso antes que la nacionalización de las minas o la reforma agraria; leído como indicio, la ampliación del juego político parecía estar entre sus prioridades. Pero el asunto tenía antecedentes; entre ellos, la conocida Guerra del Chaco (1932-1935), en cuyas trincheras se habían forjado las tendencias políticas que accederían luego al poder. Allí se habían movilizad o hombres de todos los sectores sociales en las condiciones de igualdad que obligaba el esfuerzo bélico y, en ese contexto, se había creado un ambiente favorable para el sufragio universal. El voto universal, como era previsible, benefició a las zonas rurales, con mayoría campesina e indígena, para quienes el voto había estado vedado. Las consecuencias en la política institucional han sido leídas en claves de reforzamiento del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR): lejos de proveer elecciones disputadas, el MNR capitalizó la nueva fuerza política y los eventos eleccionarios no contaron con la “pureza” prometida. (Romero Ballivián 2008). Sin embargo, a diferencia de los afrocaucanos analizados por Sanders, la revolución boliviana adelantó derechos de diferente signo: reforma agraria y voto universal que solo podría conseguirse en una situación revolucionaria.

Uno de los casos que podrían parecer más cercanos al Ecuador es el peruano, pues el voto universal inclusivo de los analfabetos se consignó en 1979. Sin embargo, las constituciones decimonónicas (1823, 1828, 1856 y 1860) habían considerado que quienes acreditaran saber leer y escribir, o una propiedad raíz, o el ejercicio de un arte, industria u oficio, o la condición de jefe de taller, tenían derecho al voto. La de 1856 incluyó, también, a quienes contaban con servicio en el Ejército o en la Armada. Esas normas estaban dirigidas a asegurar el sufragio

indígena, pues establecían requisitos alternativos o creaban regímenes de excepción a su beneficio.<sup>1</sup> Con todo, hasta 1895 hubo prácticamente sufragio universal en el Perú; pero a partir de esa fecha, se reservó solo a los ciudadanos alfabetos. La norma se reprodujo en 1929 y en 1933, y redujo drásticamente el universo ciudadano de votantes.<sup>2</sup> Cuando se consignó el voto universal en 1979, aunque se desplegaron algunas reticencias, no fue debate de gran calado; en la fecha, el número de analfabetos no era significativo (Paniagua Corazao 2003).

He traído a colación la referencia a esas tres rutas históricas para insistir, primero, en la necesidad de un análisis históricamente situado sobre los procesos políticos y, segundo, para llamar la atención sobre dos asuntos: la pertinencia de analizar la cuestión del sufragio sin considerar que agota la participación en el poder público, y la interdependencia de los derechos. Dicho esto, vuelvo al Ecuador con una observación específica: el hecho de que casi en el mismo momento finiquite la reforma agraria y se consigne el voto analfabeto ¿debe entenderse como casualidad histórica? ¿o es posible encontrar en las disputas públicas indicios de aperturas y cierres en torno a derechos, que podrían aportar pistas para analizar la convergencia de esos sucesos? Para responder esas preguntas, que es de lo que me ocupo en este capítulo, continuaré argumentando sobre el carácter de las disputas políticas en su doble registro: como campo de *lo político* —en su sentido ampliado de relaciones de poder social en sus diferentes ámbitos— y de *la política* como poder institucionalizado.

A esta altura del informe, he adelantado elementos de esta discusión. He dicho, por ejemplo, que las luchas en torno a la educación se imbricaron con el requisito de alfabetización que exigía la ley para votar; que el reconocimiento de las comunas como figuras jurídico legales constituyó un canal de intervención en la institucionalidad pública y de desarrollo de derechos; que el MPST canalizó demandas sobre derechos de propiedad y trabajo y sobre jurisdicciones políticas en los espacios locales; que las agendas de organizaciones de base rural e indígena incluyeron el voto universal como uno de sus componentes, etc. En este capítulo sistematizo argumentos sobre las demandas y vías de participación en el poder político por parte de las mayorías rurales en un esfuerzo por explorar el curso a través del cual

---

<sup>1</sup> La Constitución de 1823 exceptuó a los indios de aquel requisito hasta 1840. La de 1839 no lo exigió hasta 1844, plazo que se prorrogó luego hasta 1860. Los indígenas que eran propietarios o contribuyentes estaban legitimados para sufragar con arreglo a la Constitución de 1860.

<sup>2</sup> En 1963, sólo la mitad de las personas en edad de sufragar tenían derecho de voto.

se llega a la aprobación del voto analfabeto, y por completar el mapa de los procesos políticos de esas dos décadas en el marco de las disputas en torno a la ciudadanía.

Para cumplir con esos objetivos, y en coherencia con el orden expositivo empleado hasta aquí, propongo la siguiente ruta: a) un comentario, como antecedente, sobre los debates en torno a la participación de las poblaciones rurales e indígenas en el poder político previo a los 1960, b) un análisis de los modos en que la participación en el poder político fue eje de la conflictividad producida esos años, c) una referencia a las discusiones sobre la constitución de 1978 referidas específicamente al voto analfabeto.

### **5.1. Antecedentes**

Nuevamente, el periodo 1925–1945 es imprescindible para comprender los debates en torno a la inclusión / exclusión de la comunidad política de grupos sociales específicos. La crisis del Estado oligárquico que condujo al lapso que inauguró la Revolución Juliana, habilitó la discusión sobre quiénes debían considerarse ciudadanos y, por tanto, cuáles eran los requisitos de la ciudadanía. En esos registros, al momento de la Juliana se reavivó la discusión sobre la igualdad y la protección (Prieto 2004). Bajo esa sombrilla estuvo en juego, también, la definición y re-conocimiento de los mecanismos de participación política; esto es, los modos de intervención directa y mediada en el aparato estatal.

Según Coronel (2009), la imagen normativa de democracia de la Guerra Fría imposibilitó, por largo periodo, la observación de los diversos mecanismos de participación política que se habían desplegado en esos años de formación del Estado Nacional Social. Contrario a las interpretaciones al uso, para esta autora —y otros como Alan Knight, Laura Gotkowitz y Greg Grandin— el lapso atestigua la formación de alianzas horizontales de clase que operaron como bloques políticos democráticos, que presionaron por, e hicieron posible, la transformación estatal. En ese proceso participaron, en el Ecuador, las clases populares rurales y urbanas y las izquierdas investidas de cargos funcionariales (sobre todo en el MPST) y partidistas. El esfuerzo conformó una línea, al tiempo que modernizadora y nacionalista, rival del poder del capital transnacional y anti-gamonal.

Como resultado se conformaron —como mencioné en capítulos anteriores— actores corporativos que adelantaron, con sus demandas, formas de ciudadanía en los campos de los derechos civiles y sociales: ellas definieron los horizontes y límites de la ciudadanía de la

hora. El lapso debe entenderse, entonces, a través del análisis integrado de la agencia de los propios actores populares y de las aspiraciones de socialistas, de algunos liberales y de comunistas por “ciudadanizar al indio”. Aun en las diferencias entre los sectores socialistas y comunistas (los primeros apostaban por una reforma del cuerpo legal que integrara a las organizaciones campesinas en el marco habilitado por la ciudadanía corporativa y los segundos apostaron por la agitación social), a la altura de 1944 se evidenciaba el consenso en que ya era momento de “entregar la ciudadanía a los indígenas”, pues habían *practicado* lo suficiente las virtudes ciudadanas (Coronel 2009). Pero, ¿cuáles eran esas virtudes y cómo se habían practicado?

El debate se gestionó a través de dos rutas: una abordó las formas de representación política de los sujetos y la otra se preguntó sobre su intervención directa en el aparato institucional del Estado (a través de las demandas al MPST, de las comunas, y de su propia presión por integrar activa y directamente el aparato estatal etc.). A continuación, refiero ambas.

### *Representación*

Hacia 1925 los debates en torno a la “raza india” fueron relevantes. El asunto de cómo encaminar la representación política de las clases populares rurales e indígenas, se enfrentó a dilemas de lo que hoy nombraríamos “ciudadanía étnica”. Cuáles serían las pautas para la representación de los sujetos étnicos, fue una pregunta elaborada, de modos diferentes, por la retórica oficial que “continuó imbuida de nociones raciales” (Prieto 2004).

La Sociedad Jurídico Literaria había introducido a inicios del siglo XX la idea de la representación corporativa según la cual grupos con intereses particulares tuvieran representación parlamentaria. Así, los gremios o asociaciones existentes tendrían presencia legislativa, lo cual serviría para equilibrar la intervención unilateral de los gobiernos en la elección de representantes, controlar la corrupción y dismantelar el caudillismo. En la Asamblea 1928-1929 se aprobó el mecanismo corporativo en medio de una profunda discusión sobre los términos en los cuales debía concretarse. Los pensadores liberales radicales propusieron consignar delegados institucionales de educación, agricultura, comercio, industria, Fuerzas Armadas, trabajadores, campesinos y la raza india; pero en lo referente a esos últimos hubo desacuerdo. Los congresistas conservadores y algunos liberales se opusieron a incluir delegados de esas dos “categorías sociales”, mientras que una facción de los liberales y los socialistas apoyaron la propuesta bajo el argumento de la necesidad de

escuchar sus aspiraciones; incluso se manejó el argumento de que, de ese modo, se contendrían manifestaciones violentas o protestas públicas (Prieto 2004).

Los opositores alegaron que la representación corporativa de los indígenas era “una fantasía inadecuada”. Según Prieto (2004), allí se impuso la opinión de que los indios no tenían *credenciales cívicas* necesarias para participar en el Congreso; pero los que apoyaban la propuesta señalaban que la presencia de un representante indio era un paso hacia su integración a la comunidad política. Finalmente, la Asamblea acordó que, en el caso de los indios, no era posible la representación directa debido a que éstos no podían participar en el proceso de elección de su propio senador, por lo cual sería una contradicción otorgarles participación corporativa mientras se excluía del derecho al voto a las y los analfabetos adultos, indios en su mayoría. Finalmente se aprobó una moción para habilitar un “representante para el tutelaje y la protección de la raza india”, difundido como Senador Funcional por la Raza India. Como señala esa autora, el modo en que se manejó finalmente el asunto permite entrever una premisa: los indios tenían “necesidades” y no “voces”, y, por tanto, sus requerimientos podían ser “traducidos” (Prieto 2004, 128).

El asunto tuvo consecuencias de cara a las clases populares indígenas, quienes enviaron peticiones —individuales y colectivas— al Congreso alegando la necesidad de que el representante fuera de la propia “sangre”. En realidad, solicitudes de ese tipo tenían antecedentes; en *Liberalismo y Temor* se señala, entre otros, el caso de Tenelema, indio de Chimborazo propuesto como delegado por comuneros de la zona. En aquella ocasión, el recientemente creado MPST lo nombró representante de las comunidades de indios de la provincia para los asuntos concernientes al gobierno central; Tenelema fungió como tal. Una vez que se designó el Senador Funcional dentro del Congreso, llegaron peticiones de indios que demandaban *entrar* al espacio institucional del Estado.

Con esa aspiración, durante la Asamblea 1937-1938, un grupo de indios solicitaron que a Luis Felipe Huaraca Duchicela XVI —presunto descendiente de la nobleza shyri e inca— se le reconociera como representante de la raza indígena al Congreso. La petición sacudió a la Asamblea y fue recreada en el diario conservador *El Comercio* con la siguiente caricatura:



Ilustración 14: *Locro constitucional* (1938)  
(Prieto 2004)

Prieto (2004) lee la imagen en los siguientes términos:

Al pintar a Duchicela como un indio miserable, la caricatura minimiza claramente su naturaleza y función política. Aunque de una manera ambigua, la caricatura también asigna a Duchicela el papel de espejo del parlamentario. En la caricatura, Duchicela observa hacia arriba al elegante congresista quien está sirviendo una dudosa sopa constitucional de reformas, incluida la eliminación del representante de la raza india. Pero la caricatura también sugiere la incapacidad de Duchicela de entender al Congreso (Prieto 2004, 130).

Efectivamente, la imagen es reveladora de cómo se manejaron las peticiones de los indios para entrar directa y formalmente en el espacio de la política. La minimización de la naturaleza y la función política de Duchicela es explícita en la caricatura; pero aún puede leerse más en la estampa. Allí el indio disminuido *espera* que le sirvan “el locro constitucional”; esto es, está presente, pero el locro ya está hecho, cocinado, y se le ofrece casi en gesto de caridad. De ese modo, aunque Duchicela esté allí —y con él, políticamente, los indios que representa— la imagen elaborada por las élites reproducía la minoría de edad recreada hasta entonces, la necesidad de asistencia y la ilegitimidad de su virtud. Sin embargo, no es menor su presencia, prácticamente vedada hasta poco antes: los indios llegaban al Congreso y con ellos los cambios que los 1930 traían para el orden político.

Las respuestas a la caricatura de *El Comercio* fueron, también, expresión del “temor” de las élites, que intentaron cancelar la representación corporativa. En la propuesta constitucional de 1937-1938, el redactor Luis Felipe Borja, conservador, suprimió las representaciones corporativas, y aunque la Asamblea restituyó las de los trabajadores rurales y varios grupos de interés, los indios quedaron fuera. El corto periodo de existencia del senador funcional, sin



embargo, planteó un precedente de importancia que se retomaría en la Asamblea de 1944-1945. Allí, nuevamente, se introdujo el tema en el Congreso, como parte de una estrategia por ampliar la comunidad política y promover la cohesión nacional en la posguerra con Perú. En esa ocasión, según ha analizado Prieto (2004), la propuesta incluyó un proceso de consulta con grupos de indios y se habló de un delegado de “las organizaciones de indios”. Argumentos sobre una “guerra racial” promovida por los comunistas circularon entonces.

En ese marco se creó la FEI, organización que eligió a un médico comunista “blanco-mestizo” para actuar a nombre de la ahora llamada “raza indígena” en la Asamblea de 1944-45. El hecho reeditó los debates sobre cómo reconocer la existencia de una raza india, los cuales fueron saldados a partir del indicador sociológico de la existencia de diversas lenguas nativas. Finalmente, el Congreso acordó que los sindicatos de indios podían elegir a sus propios delegados, pero la discusión se desvaneció con el giro hacia la derecha que se produjo con la llegada de Velasco Ibarra: al año siguiente, una nueva Asamblea revisó, una vez más, la fundación constitucional de la nación y decidió eliminar la representación de los indios, si bien mantuvo la institución de los Senadores Funcionales: los indios y campesinos —pero no los trabajadores— perdieron sus representantes corporativos en el Congreso.

La representación de la raza india se procesó también de través de los debates sobre la representación política de las comunas y comunidades. En el periodo, se propusieron reformas relativas a las comunidades que pasaron a sujetarse a una cadena más densa de autoridades políticas locales y al aparato estatal central, representado por el MPST. La conformación de los cabildos, como forma de intervención estatal en las comunas —que intentaba deshabilitar las jerarquías internas indígenas— constituyó una evidencia del interés por ampliar reticularmente el aparato estatal para quebrar el poder gamonal y, además, por canalizar y controlar los conflictos sociales a través del Estado desplegado en los espacios locales, impidiendo así revueltas y revoluciones de distinto orden gestadas en los tejidos comunales.

Con lo dicho se evidencia que el periodo 1925-1945 fue definitivo para repensar los derechos políticos a partir de la preocupación por el tamaño de la comunidad política y, también, por la acción de los formalmente excluidos de ella. La acción popular producida en esos años evidenció que las comunidades rurales e indígenas conocían y empleaban las estrategias ofrecidas por el Estado, continuamente disputadas por ellos mismos. Ese lapso sentó precedentes; pero los debates sobre la representación política no agotaron el campo de los

derechos políticos de las poblaciones rurales. También tuvo lugar una lucha en torno a su participación directa en el aparato institucional del Estado en transformación.

### *Intervención directa en el Estado: el voto y la virtud ciudadana*

Uno de los temas más polémicos fue la imposibilidad de los analfabetos para ejercer derechos políticos. Ello planteaba una tensión importante, definida por la distancia entre el principio y el derecho de la igualdad para todos, y la existencia de restricciones a grupos específicos. Ese dilema intentó contenerse con un argumento principal: existían “poderosas razones” para negar a ciertos grupos el ejercicio de los derechos políticos, aunque no el derecho en sí mismo. O sea, esos grupos sociales eran sujetos de derechos, pero no podían ejercerlos. En el caso de los analfabetos, los liberales alegaron que no estaban preparados para ejercer el derecho a elegir y ser elegidos debido a que esa facultad demandaba saber leer y escribir, decisiones autónomas y aceptación del Estado. Aunque en principio la exclusión no era racial, sino por su condición de analfabetismo, sí operaba en esos códigos: los indios ameritaban consideraciones especiales por su “mentalidad dependiente”, por el odio racial que prodigaban y que les impedían aceptar el Estado nacional, y por su falta de “autonomía mental” que los hacía vulnerables a la manipulación de los conservadores locales y de la iglesia. Para los socialistas, sin embargo, los indios ya prodigaban virtudes que los hacían merecedores del ejercicio de los derechos políticos.

¿Cuáles eran virtudes y cómo las habían “practicado” dentro de un modelo de la política que los excluía del voto? El reconocimiento de los sindicatos como entidades jurídicas había permitido que los trabajadores rurales, campesinos e indígenas, devinieran interlocutores del Estado, especialmente a través de tribunales laborales y de tierras. Esa vida sindical fue considerada por los socialistas como argumento del aprendizaje de formas democráticas de acción social. “A través de estos mecanismos se configuraron formas de establecer demandas, se definió el perfil de sujetos políticos y se definió un campo de acción estatal” (Coronel 2009, 329). A su vez, la existencia jurídica de las comunas permitía nuevas formas de ciudadanía: la comuna habilitaba la reforma del Estado y la ampliación del derecho político de los comuneros pues eran, como los sindicatos, *ensayos* de asambleas populares donde se deliberaba y votaba por representantes.

A través de la acción del MPST los campesinos e indios adquirieron la condición de sujetos políticos reconocidos por el Estado, lo cual permitió un cambio profundo en las nociones de

derecho. Los comunistas estimularon el proceso convencidos de que ello redundaría en la consolidación del aparato estatal y su democratización. Los socialistas —como señalan (Coronel 2009) e (Ibarra 2004) — consideraron que ese era un paso hacia la reconfiguración de la ciudadanía de los analfabetos. Para ambas líneas, el uso que hacían los sujetos populares de los canales habilitados por el MPST demostraba que el voto universal podría proveer réditos para la fortaleza partidista de izquierdas. Con todo, ya no era posible hablar de un pueblo “manipulado por hacendados y curas” e impedido, por ello, para ejercer el sufragio. Antes bien, la izquierda socialista planteó que era hora de fortalecer la soberanía política del Estado puertas adentro, en contienda con el poder gamonal de los terratenientes y de la iglesia.

Lo dicho no debe leerse como un escenario de consenso en el cual el MPST, como entidad de mayor relevancia, funcionaba coherentemente democratizando el aparato estatal. Por el contrario, Coronel (2009) y Becker (2009) describen las conflictividades intra-institucionales de ese gabinete. Un ejemplo de ello es que, durante el gobierno de Isidro Ayora (1930-1931), se impidió la realización de un Congreso de campesinos, calificándolo de “agitación comunista”. En esa ocasión, el entonces ministro del MPST pidió a los *ciudadanos* organizar debidamente los partidos políticos que militaban en Ecuador e idear medidas proteccionistas; así se evitaría “que los campesinos indígenas asumieran al sindicato como una base para apropiarse de la escena política” (Coronel 2009, 337).

El impedimento del Congreso desató un debate en torno a la extensión del voto a los analfabetos. El socialista Ángel Modesto Paredes dijo que el suceso probaba que los indios entendían el principio republicano de la igualdad que los protegía, y a su vez, evidenciaban capacidades para demandar de la sociedad y del gobierno el cumplimiento de los preceptos legales. Al mismo tiempo, sugería que los indios habían empezado a poner en cuestión su posición de inferioridad, pues reconocían que eran víctimas “de injustas postergaciones en sus atributos civiles y políticos”. También el liberal Pío Jaramillo se pronunció en el periódico *El Día*; allí argumentó que el sistema representativo era una farsa: de los cerca de dos millones de ecuatorianos, donde solo medio millón eran blancos y mestizos, gobernaban solamente veinte mil personas a través del sufragio. Los indios, a pesar de estar excluidos de la comunidad política, eran elementos clave en el desarrollo económico y militar de la nación; su exclusión los impelía a resistir pasivamente el progreso, entonces: ¿vendría el cambio de la intervención estatal o de la revuelta india? Para Jaramillo, el intento de realización del

Congreso sugería que campesinos e indígenas querían ser miembros de la nación, un factor económico positivo y ciudadanos activos. Pese a los argumentos de Paredes y Jaramillo, se reiteró la exclusión del voto de los indígenas bajo el argumento de su falta de autonomía. Todo ello, en opinión de Jaramillo, constreñía la República y la democracia.

Las disputas descritas hicieron que para 1934 se evidenciara una fuerte movilización social por demandas de derechos, que intentó coartarse en sistemáticas ocasiones. Una de las más evidentes fue la acción del presidente conservador Federico Paez, quien intenta dismantelar al poder político de los sindicatos subordinándolos a las Cámaras de Agricultura —integradas por los propietarios— creadas por él. Sin embargo, la medida se revocó con el gobierno de Alberto Enríquez Gallo, quien promulgó el ya comentado Código de Trabajo, reactivó la función de los sindicatos y promovió la formación de confederaciones nacionales.

Hacia 1944 se reactivó el debate sobre los derechos políticos. La Alianza Democrática Ecuatoriana —organización que aglutinó la visión más radical de la reforma constitucional de ese momento— propuso la ampliación del espectro del voto, frente al evidente despliegue de la virtud de los potenciales ciudadanos analfabetos. De ese modo, buscó trascender la probada ciudadanía corporativa a través de un discurso de unidad nacional y la apuesta por un ampliado proceso organizativo:

Quando se habla de incorporar a la vida nacional al indio y al montubio, por lo general se piensa que esto es obra de otros seres y que los interesados en ello -los montubios y los indios- deben ser los sujetos pasivos de esta acción. Es un error básico. Deben ser sujetos activos. Son ellos mismos los que deben organizar sus sociedades cooperativas, ligas agrarias, comunidades, sindicatos, grupos culturales, etc. Es necesario entender que precisamos escuchar de sus propios labios y con sus expresiones cuales son sus necesidades y propiciar el desenvolvimiento de sus reivindicaciones (Alianza Democrática Ecuatoriana 1944, 5 en Coronel 2009).

Hacia 1944-1945 la Asamblea —preocupada por el tamaño de la comunidad política y por un aparente desinterés político del pueblo<sup>3</sup>— discutió sobre la reducción de la edad del voto (se pasó de 21 a 18 años) y, otra vez, sobre la extensión de los derechos políticos al voto a la población analfabeta. El argumento sobre la ausencia de un mínimo de cultura y sobre las condiciones de servidumbre en las que vivían los indígenas analfabetos, volvió a esgrimirse

---

<sup>3</sup> Para entonces, Carlos Cueva Tamariz, socialista cuencano de raigambre liberal, expuso su teoría de la “huelga cívica”, con la cual llamó la atención sobre la falta de interés del pueblo y de la clase dominante tradicional en la vida política de la nación. De acuerdo con su hipótesis, el pueblo —incluidos los indígenas— había permanecido al margen de la política en una suerte de huelga cívica interrumpida solo en coyunturas específicas.

por los mismos actores. Como resultado, fue mantenido el requisito de la lectura y la escritura, pero se planteó una excepción: todos los ciudadanos mayores de edad, sin excepción, podrían elegir a las autoridades parroquiales. La medida constituía una suerte de “experimento cívico” que entrenaría al pueblo para su ejercicio pleno de derechos políticos. Ello, junto al despliegue de la campaña de alfabetización, ampliarían la comunidad política. Aunque la mayoría de los congresistas aprobaron la ciudadanía local para los analfabetos, un grupo de conservadores se opusieron con el argumento de que ellos no conocían la función del sufragio ni las necesidades de la nación. Sin embargo, se aprobó el voto local, pero casi inmediatamente (1946) fue eliminado durante el gobierno de Velasco Ibarra.

El conjunto de las ideas reseñadas en esta sección le permite decir a Coronel (2009) que la movilización campesina encontró una alianza funcional con los “reformadores burgueses” y las clases medias profesionalizadas, que apostaron sistemáticamente por un Estado reformista con “vocación social”. Ello se concretó en una alianza poli-clasista que desplazó a los terratenientes del control absoluto que tenían del Estado y promovió un tipo de mediación estatal sin precedentes, a beneficio de las clases populares. Sin embargo, y quizás por los perfiles políticos esencialmente diferentes de los aliados, el esfuerzo democratizador “coexistió sin solución con una economía ligada a capitales formados en la hacienda” (Coronel 2009, 358). Se transformó la territorialidad del Estado, se crearon vínculos permanentes entre clases y canales de intervención de las clases populares en el Estado, pero ello se expresó en una red de entidades socioterritoriales que debían sostener el siempre amenazado Estado superpuesto a una economía con dominio terrateniente. Aun así, el periodo debe leerse desde la complejidad que he mostrado: allí se disputaron las posibilidades de participación política de la ciudadanía y la categoría misma de ciudadanos; los gobiernos post-Revolución Juliana establecieron un lenguaje de representación de los conflictos de los indígenas y campesinos con la clase terrateniente que no se conocía hasta el momento.

La discusión sobre el ejercicio de los derechos políticos de los analfabetos quedaría entre paréntesis hasta tres décadas después, cuando la constitución de 1978 refrendara el voto —ahora sí— universal. Sin embargo, lo dicho no debe entenderse como ausencia del problema, como veremos en la siguiente sección, las posibilidades y límites de los derechos políticos se dirimió durante todo el proceso reformista agrario.

## 5.2. “La patria es un carro verde que pasa cerca de mi casa”: Los derechos políticos en las décadas reformistas

En abril de 1972, la revista *El Mensajero*, una de las más importantes en la fecha con probada vocación de izquierda, publicó un trabajo ya mencionado en este informe: *El cargador. Un mundo de miseria, explotación y desesperanza*. El texto informó los resultados de una investigación realizada por un grupo de sociólogos sobre los cargadores ecuatorianos. Los investigadores habían trabajado con los cargadores de Quito, que en su mayoría provenían de Chimborazo (90%), y en su totalidad de zonas rurales. La investigación se realizó a través de una encuesta dirigida a conocer sus relaciones familiares básicas, grados de escolarización, ingresos, y lo que los académicos denominaron “cultura política”. Esta última categoría se evaluó a través de escuetos indicadores y exploró si los cargadores conocían quién era el Presidente de la República, quién era el Alcalde de Quito, etc. Basándose en los resultados, los investigadores reseñan en el artículo: “No cabe pensar que el cargador asediado por un nivel de ingresos miserable, un grado congénito de desnutrición, con una escolaridad prácticamente nula, pueda tener ninguna consciencia política, y siga con interés los cambios “renovadores” de nuestra democracia”.<sup>4</sup>

Efectivamente, el 62% de los encuestados no sabía quién era el Presidente de la República y el 91% desconocía al Alcalde de Quito; tampoco sabían quién era Atahualpa y parecían estar más enterados de la conquista española. Finalmente, se les preguntó qué era la Patria. Solo uno de los cargadores respondió —“con seguridad y orgullo”—: “La Patria, dijo, es un carro verde que pasa cerca de mi casa”.<sup>5</sup> El cargador se refería a un camión que tenía el nombre de Patria. Quizás —anotaron los investigadores— para lo que el cargador tenía de Patria en su vida paupérrima, la descripción era insuperable.

---

<sup>4</sup> Morel, Eduardo. “El cargador: un mundo de miseria, explotación y desesperanza”. *El Mensajero*. 1972, 30.

<sup>5</sup> Morel, Eduardo. “El cargador: un mundo de miseria, explotación y desesperanza”. *El Mensajero*. 1972, 31.



*Ilustración 15: Cargador de Quito (1972)<sup>6</sup>*

He traído esa referencia para llamar la atención sobre dos asuntos. Primero, sobre que no es posible hablar de una línea unívoca de acción consciente y planificada al interior del amplio espectro de las clases populares. Ello no desconoce las luchas populares organizadas que he mencionado hasta aquí,<sup>7</sup> antes bien, señala que zonas de las poblaciones rurales e indígenas permanecían al margen de la política organizada, sobre todo, si se encontraban en el “guion” de la migración a las ciudades, donde los tejidos sociales primarios se quebraban. Entonces, ni la realidad —en término de culturas políticas— de los cargadores encuestados era la de la totalidad de los integrantes de las clases populares rurales e indígenas, ni las realidades de los espacios organizativos mencionados antes —donde se habla de revolución, de concientización y de libertad— lo era tampoco. Es imprescindible leer desde ahí los comentarios, análisis y alusiones que refiero en esta investigación.

En segundo lugar, me interesa destacar las lecturas de “Patria” que hacen el cargador encuestado y los sociólogos. Las alusiones a la Patria y la Nación estaban presentes en los discursos políticos de presidentes, militares, y funcionarios. El pie de firma de los documentos oficiales en el Ecuador era, de hecho, “Dios, patria y libertad”; pero los cargadores no elaboraron, en ningún nivel, el concepto abstracto de la Patria. Sin embargo, uno de ellos

---

<sup>6</sup> Morel, Eduardo. “El cargador: un mundo de miseria, explotación y desesperanza.” *El Mensajero*. 1972.

<sup>7</sup> Hasta aquí he llamado la atención sobre los modos en que las asociatividades rurales tradujeron sus demandas como demandas políticas; he dicho también que los espacios de formación política devinieron centrales, y que sus contenidos y formas hicieron parte fundamental de los procesos de politización de esas organizaciones y de la construcción de una agenda propia; y he mostrado que la formación sindical y en las organizaciones populares revelaron progresivos intentos y sistemáticos usos que los campesinos e indígenas dieron a la política estatal.

había sido alcalde en su comunidad, todos mantenían relaciones estables con sus lugares de origen y reconocían las jerarquías de poder a través de las cuales se reproducía su vida: “ustedes no serán de los Chávez”, había dicho Manuel Yungán cuando llegaron los sociólogos. Los Chávez eran los explotadores primarios de los cargadores, organizadores “sindicales” a beneficio de los patronos. Una lectura superficial plantearía que los cargadores estaban desconectados de “la política”, pero los marcos de “lo político” eran de uso cotidiano: con los Chávez no se podía hablar y los huasipungos eran realidades de explotación. Siendo así, no debería realizarse una lectura apresurada de los resultados de la investigación publicada en *El Mensajero*. Si bien la política como sistema institucionalizado de poder era inaccesible para los otrora hombres del campo, sus elaboraciones no eran, en ningún sentido, pre-políticas. Antes, como ha demostrado Mark Thurner (2000) para las haciendas andinas coloniales y tempranamente republicanas, la vida cotidiana estaba plagada de las marcas de las jerarquías de poder que visibilizaban, en la micropolítica, los marcos de análisis y funcionamiento del poder, su procesamiento, negociaciones y derivas.

Ahora, la traducción de las demandas de las clases populares rurales en demandas políticas frente al Estado suponía, ciertamente, la construcción de un registro del discurso y del pensamiento político que permitiera interpelar a la institucionalidad pública, y a “los opresores”. Los derechos, recordemos, son demandas viables. Para hacerlas viables, requieren comunicarse y plantearse como demandas políticas susceptibles de ser disputadas; esto es: mostrar el sistema de recompensas y castigos que pueden ofrecerse mutuamente los demandantes y los receptores de las demandas. Al leer desde *ahí* las relatorías y diseños de los encuentros de sindicatos, los pliegos de demandas de comunas y cooperativas, los grupos de concientización, los programas de radio de Proaño, las informes de Pedro Saad sobre el trabajo del Partido Comunista y la CTE, queda claro que las clases populares se interesaron, y en buena medida consiguieron, ampliar progresivamente la *escala* de su demanda —desde la política local a la nacional— e interpelar a los actores que reconocieron como “los opresores” —no solo los Chávez, sino también al propio presidente, por ejemplo—.

Por otro lado, he reiterado que, a partir de la creación del MPST y del reconocimiento jurídico de los sindicatos y de las comunas, se crearon y consolidaron canales para la participación de las clases populares en la institucionalidad estatal. Ello implicó la construcción de un repertorio de demandas que incluían, fundamentalmente, asuntos laborales y de tierras que debían ser procesados —como había sido encargo al Ministerio— desde códigos de justicia



social. Pero, además, al Ministerio llegaban oficios relativos a la constitución de sindicatos, legalización de comunas, y consultas sobre procedimientos legales: ¿a los huasipungueros se les debía reconocer vacaciones? ¿y decimotercer sueldo? ¿hasta cuándo tendrían acceso a los recursos de las haciendas? Inquietudes como esas se viabilizaban en esa institución que en los 1960 continuó fungiendo como intermediaria entre los sujetos populares (individuales y colectivos), las clases propietarias y otras instituciones estatales. Con su concurso, cada año centenares de demandas interpelaban la estatalidad con reclamos de derechos que quebraban, concienzudamente, los pactos “privados” de la hacienda. Al igual que en los 1930, en 1960-1979 la acción del MPST no fue unívoca y dependió del balance político de sus filas.

En los sucesivos gobiernos del periodo que estoy analizando, el trabajo de dicha cartera intentó neutralizarse a través de la inclusión en sus filas de actores que respondieran a la política de conciliación armónica de clases y a la política anticomunista de la hora. La presencia de fuerzas de izquierda a su interior disminuyó y fueron sustituidas por representantes de la Democracia Cristiana que auparon la sindicalización libre (como la CEOSL), se opusieron a las tradicionales fuerzas sindicales de izquierda (CTE) y contendieron el giro a la izquierda de otras sindicales que habían nacido de la acción religiosa progresista (CEDOC). Sobre eso comentaré luego, ahora señalo que, si bien el MPST continuó siendo un canal importante de interlocución de las clases populares rurales con el Estado, su funcionamiento estuvo poblado de confrontaciones y limitaciones, y, eventualmente, se agotó su posibilidad de responder a las demandas de abajo. Ello incidió en que las dos décadas estudiadas aquí aportaran novedades: las clases populares, en sus diferentes formatos organizativos, intentaron ampliar los modos de intervención en el poder público más allá del MPST. En consecuencia, las clases poseedoras y los gobiernos militares y civiles, como adelanté en el capítulo anterior, procuraron desactivar esos esfuerzos. A continuación, realizo comentarios al respecto.

Como parte de las campañas de integración al campesino —y al indígena— a la vida nacional, los discursos y documentos de los gobiernos insistieron en la necesidad de su participación, no solo en la economía (lo cual ya he dicho) sino en la política. A inicios de la década, el contralor de la nación discursaba al respecto:

El país, a tono con el devenir histórico de la Humanidad y el urgente despertar de los pueblos, se halla viviendo una etapa especial, mediante la cual sus habitantes, se encuentran empeñados

en tomar activa participación en los asuntos de administración pública; en que se consideren sus necesidades y se busquen soluciones adecuadas y a veces urgentes a su situación general. Ya el ciudadano modesto no quiere continuar preterido; y consciente de su importancia y su derecho, impulsa al Gobernante a la solución del problema de la redistribución de la propiedad de la tierra; demanda con clamor procedimientos para abandonar el tugurio y reclama una vivienda, compatible con su condición de ente humano; anhela oportunidades de trabajo, vialidad para la intercomunicación de los pueblos y acceso a zonas donde puede ser explotada la riqueza del suelo, etc.<sup>8</sup>

El fragmento debe leerse sin olvidar que, para esa fecha, era notable el crecimiento de la acción popular, cuyo punto más revelador fue la ya referida concentración campesina en Quito en 1961. Probablemente aludiendo a ese escenario, es que ahí se llama la atención sobre que los “habitantes”, los “ciudadanos modestos”, se encontraban “empeñados” en tomar activa participación en los asuntos de la administración pública. En el discurso se incluyen la reforma agraria y otras demandas, pero destaco la referencia explícita a la *pugna sobre la intervención en el poder público* que, de hecho, integró sistemáticamente la agenda popular. Poco después, el MPST continuó llamando la atención sobre el particular:

El hecho de que una gran parte de la población formada por el habitante rural y especialmente por el indio de la Sierra, no participe en la vida activa económica, cultural y social del país constituye un problema a cuya solución está condicionada la posibilidad de que el Ecuador pueda iniciar un proceso de desarrollo organizado y armónico. El problema del campesinado no es un problema marginal, es uno de condición radical a cuya solución es necesario dedicar toda la actividad y recursos que sean necesarios. Hace falta una reforma de estructura. Y en el sector rural, una reforma agraria. *Para preparar al campesino para un nuevo ordenamiento sobre la tenencia de la tierra, y aún dentro de las actuales condiciones limitantes, es indispensable una intensa labor y un programa de sentido integral que lo capacite para intervenir en forma consciente y para actuar como agente y como beneficiario en el proceso de progreso económico (...)* de poblaciones marginadas tienen que pasar a ser grupos integrados en la comunidad nacional; de poblaciones dependientes tienen que constituirse en núcleos capaces de tomar conciencia de sus problemas y empeñar su esfuerzo para resolverlos.<sup>9</sup>

De esa forma, el Ministerio enunciaba un registro diferente al que utilizaba hasta inicios de la década. Se hablaba ahora de “capacitar” al campesinado indígena para que participara en la construcción de sus propios destinos y los de la nación. El proyecto hacía parte del interés, ya mencionado, de redefinir al campesinado como sujeto económico comprometido con el aumento de la productividad. No eran sujetos de protección social —más allá de lo que lo debían ser todos los trabajadores—, no eran una “raza especial” incorregible en sus hábitos y

---

<sup>8</sup> Archivo de la Función Legislativa. Chiriboga Teran, Víctor. “Informe de labores que el Contralor general de la nación presenta al Excmo. Sr. Presidente constitucional de la República y al H. Congreso Nacional.” 1960-1961. AL MIM XX 1960-61 630, 6.

<sup>9</sup> Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1966. AL MIM XX 1966 705, 73-79 (énfasis propio).

concepción del mundo, eran —o más bien, debían ser— *ciudadanos productores y consumidores* responsables del desarrollo organizado y armónico de la nación.

Un llamamiento similar se hizo a la Misión Andina, que desde 1964 era parte del aparato estatal. A través de su acción, se esperaba “introducir en el campesino un cambio de actitud en su comportamiento frente a la colectividad nacional, haciéndole consciente de su responsabilidad frente al País, convenciéndole de que él y sólo él es el sujeto y el objeto de su propio desarrollo”.<sup>10</sup> De lograr ese objetivo, el campesinado ya no sería “una rémora en el convivir nacional y se convertirá en un gran grupo humano que colabore, aporte y participe del desarrollo general del Ecuador”.<sup>11</sup> Con todo, se evidencian los objetivos, posibilidades y límites de la participación a la que se convocaba a los sujetos rurales: la participación en el poder público se circunscribía a la necesidad y posibilidad de su “concientización” como ciudadanos productores y consumidores. El enunciado completa las reflexiones sobre la política de integración a la vida nacional que he hecho hasta aquí.

La capacitación y formación de dirigentes campesinos de mano del MPST y de la Misión Andina contribuirían al fin señalado en el párrafo anterior. El MPST insistía en que:

Es indispensable formar dirigentes, hay que capacitar a los líderes naturales para que orienten el trabajo de su comunidad hacia metas de mejoramiento y progreso. Es menester, también, adiestrar a los profesionales y a los técnicos en las modalidades peculiares del trabajo en las áreas rurales. De otro lado, conviene despertar entre quienes por motivo de sus funciones tienen relaciones estrechas con los campesinos: tenientes políticos, curas párrocos, maestros rurales, una actitud de comprensión y de justicia, un sentido de servicio y ayuda a los campesinos. Estos aspectos están atendidos (...) a través de los cursos para formación de dirigentes campesinos, adiestramiento de técnicos en trabajo rural, entrenamiento de personal auxiliar e información de dirigentes campesinos, adiestramiento de técnicos en trabajo rural, entrenamiento de personal auxiliar e información para funcionarios”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Archivo de la Función Legislativa. Solorzano Constantine, Milton. “Informe a la Nación. Ministerio de Previsión Social y Trabajo.” 1968. AL MIM XX 1968 731, 152–153.

<sup>11</sup> Archivo de la Función Legislativa. Solorzano Constantine, Milton. “Informe a la Nación. Ministerio de Previsión Social y Trabajo.” 1968. AL MIM XX 1968 731, 152–153.

<sup>12</sup> (Archivo de la Función Legislativa. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. “Informe a la Nación.” 1966. AL MIM XX 1966 705, 73–79). Esa no era la única línea existente. Organizaciones regionales de procedencia cristiana insistieron, por ejemplo, en que la capacitación no debía limitarse al entrenamiento de personal para cumplir funciones de producción, sino que debía también preocuparse de la educación más amplia de la población rural de modo que los campesinos, sindicatos y cooperativas puedan participar efectivamente en el proceso de desarrollo. Por tanto, la idea no era planificar una capacitación destinada a adaptar los campesinos a una sociedad hecha, sino que el campesino poseyera instrumentos para pensar su realidad con una visión crítica de la sociedad tradicional y con el objetivo de participar de la construcción de una nueva sociedad (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Tarso, Paulo de. “Reforma agraria y cambio estructural. El papel de la capacitación.” 1972. *FUMEC- AL 2/20/1972*. No. 7).

Efectivamente, como dije en el capítulo anterior (en la sección destinada a las asociatividades rurales) uno de los esfuerzos más explícitos y sistemáticos —transversal a actores “desde abajo” y “desde arriba”, incluida la CIA— fue la “capacitación” y la “formación de dirigentes”. Obviamente, los sentidos y objetivos de esos actores divergían, pero lo que quiero señalar es que los espacios asociativos rurales e indígenas se colmaron de intentos de “capacitación” emprendidos desde diferentes esfuerzos políticos. El hecho debe leerse como una voluntad de capitalizar la acción popular para el proyecto político de los gobiernos, y como una voluntad por contener la presencia ampliada de la línea comunista, también por esa vía. De acuerdo con ello, el Ministerio realiza una cordial invitación a los otros actores presentes en los espacios rurales (tenientes políticos, curas párrocos, etc.) a ofrecer justicia y ayuda a los campesinos. Algunos de esos actores eran los sujetos de denuncia de los mismos campesinos; pero así se planteaban los juegos de la política de la hora: la justicia que se había encargado al Ministerio estaba, en buena medida, cooptada por fuerzas conservadoras provenientes de una iglesia interesada en una *justicia con armonía* y de los gobiernos preocupados por la influencia comunista en las clases populares. Los canales que ofrecía la estatalidad, si bien seguían siendo utilizados, quedaban chicos a los de abajo. Con todo, el trabajo de Ministerio incorporó la voluntad tecnificadora de los gobiernos, y desde ahí planteó la participación de los campesinos e indígenas; ello deviene —para los trabajadores rurales— exigencia de trascender los canales que hasta ese momento habían funcionado como intermediación estable entre las clases populares y el aparato estatal.

En lo sucesivo, los programas de integración a la vida nacional de campesinos e indígenas llevados a cabo por el MPST y otras instituciones estatales, discursarían en ese mismo registro: el indígena debía ser un “elemento” que pudiera “participar en los planes y programas que el gobierno se ha propuesto”.<sup>13</sup> La cita se corresponde con el anuncio de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que consideraba el estímulo de nuevos sindicatos agrícolas que debían viabilizar esas formas de participación. Pero el proyecto debe situarse en contexto.

Si bien los sindicatos —de izquierda— continuaban operando como canales de interlocución entre los campesinos e indígenas y la institucionalidad estatal, en el periodo 1960-1979 estuvieron sujetos, como he dicho antes, a regímenes de persecución y restricción de sus

---

<sup>13</sup> Archivo de la Función Legislativa. Solorzano Constantine, Milton. “Informe a la Nación. Ministerio de Previsión Social y Trabajo.” 1968. AL MIM XX 1968 731, 153.

derechos. De parte de las clases propietarias, se desplegó una práctica constante para impedir la sindicalización en el agro, que representaban camino seguro para la denuncia de los regímenes de desposesión de la tierra y del trabajo y, además, para la acción colectiva en diferentes formatos (toma de tierra, huelgas, etc.). De parte de los gobiernos militares y civiles, los sindicatos, sobre todo aquellos cercanos al comunismo, fueron criminalizados sin cesar. Pero, además, la actividad sindical se complejizó exponencialmente durante el periodo, con la creación y despliegue —auspiciada por fuerzas de derecha y la CIA— de centrales sindicales contendientes de la CTE que elaboraron una línea reivindicativa y anti-confrontativa acorde con un horizonte de fraternidad armónica. Ycaza (1991) lo demuestra exhaustivamente con su examen del curso del movimiento obrero y de las instancias partidistas relacionadas con él. Esa complejización del campo sindical hizo que deviniera espacio menos efectivo como canal expedito y legitimado de interlocución con el aparato estatal. En consecuencia, la fuerza sindical recabó mayores disputas a su interior y se confrontó permanentemente con los gobiernos del lapso.

Esa conflictividad caracterizó, también, otros ámbitos ganados en los 1930 para la participación en el poder político, como fue el de los representantes funcionales de los trabajadores.<sup>14</sup> Muy temprano en los 1960 se arreció la contienda al respecto. Con el impulso de la CIA creó un plan de operaciones laborales en el litoral que incluyó una activa campaña de descrédito de las izquierdas para derrotar al secretario general del Partido Comunista —Pedro Saad— en la elección de Senador Funcional de los trabajadores de la Costa, cargo que ocupaba desde hacía diecisiete años. La campaña fue exitosa, y fue elegido el “agente de operaciones laborales” Adalberto Miranda Girón, quien, seguidamente, impugna la elección del socialista Telmo Hidalgo y solicita su descalificación como Senador Funcional de los trabajadores de la Sierra (Ycaza 1991). El puesto se disputó sucesivamente a lo largo de la década de 1960. En el XI Congreso de la CTE (1969), por ejemplo, se denunció la elección de Isabel Robalino<sup>15</sup> como Senador Funcional por los trabajadores de la sierra y se acusó a los

---

<sup>14</sup> Recordemos que la representación funcional de campesinos e indígenas había sido eliminada y era la de los *trabajadores* de la costa y de la sierra la única existente para encauzar sus voces.

<sup>15</sup> Isabel Robalino era un personaje importante en la política ecuatoriana y, especialmente, en el sindicalismo católico. Robalino provenía de la juventud católica y estuvo muy tempranamente vinculada a la CEDOC durante toda su etapa apegada al conservadurismo religioso. A propósito del segundo congreso de la CEDOC en 1944, Isabel Robalino alegaba que los obreros católicos debían formar sindicatos de ese signo y saber diferenciarse del sindicalismo socialista y comunista. Hacia mediados de siglo, y con la voluntad de establecer lazos con el sindicalismo católico internacional, Robalino, como organizadora del V Congreso de la CEDOC invita a un conocido anticomunista y agente de la CIA para que “apoyara nuestro trabajo”. Según Ycaza (1991), a inicios de los 1960, durante el gobierno de Velasco, Isabel Robalino respalda a Baquero de la Calle (miembro activo de la CIA y Ministro de Previsión Social y Trabajo en la fecha, para contener la convocatoria de movilización de la

Tribunales Electorales de fraude. En general, las derechas nacionales e internacionales intentaron neutralizar la figura de los senadores funcionales de los trabajadores y, en buena medida, se logró. El sindicalismo libre pregonado por esas fuerzas políticas, capitalizó esa vía gestada, a principio de siglo, para la intervención popular en el poder público.

Una vez instaurada la dictadura militar de 1963, se ampliaron las dificultades en torno a la posibilidad de participación de los sindicatos en los poderes públicos. De hecho, entre las primeras acciones de la Junta estuvieron: el decreto de toque de queda, la cancelación de las elecciones previstas para 1964 y la declaración “fuera de ley al Partido Comunista” y a todas las organizaciones populares afines a él, incluida, por supuesto, la CTE. En ese contexto cientos de dirigentes y militantes de los partidos de izquierda fueron apresados, torturados y confinados (Ycaza 1991, 214). En general, se desplegó una continua y explícita persecución a la izquierda —incluido el movimiento sindical asociado con el comunismo—, se proscribió el derecho a huelga, se prohibieron las manifestaciones del primero de mayo, entre otras medidas que pretendían desactivar las fuerzas populares. Todo se realizó bajo el amparo de la ya mencionada Doctrina de la Seguridad Nacional, que se había instalado en el país con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional en el propio 1963. Las cartas de ciudadanía que permitía la ley resultaban extremadamente limitadas y, así, el componente de “práctica política” de la ciudadanía se desactivaba —aunque continuó en la clandestinidad y por otras vías, como ya se vio en el capítulo anterior— y el Estado se “blindaba” a la participación popular que debió desplazarse hacia otros ámbitos de lucha.

Con todo, los derechos sindicales fueron, durante todo el periodo, sistemáticamente reprimidos con algunos momentos de restablecimiento. El intenerazgo de Yerovi, por ejemplo, restableció el derecho a huelga y de organización sindical; en ese marco la CTE celebró su X Congreso y denunció la “brutal acometida” de la recién terminada Junta Militar. Sin embargo, el mandato de Otto Arosemena, el de Velasco, y las dictaduras militares de los 1970, asumieron, como ya vimos, una franca política antisindical. Aun en ese escenario —y probablemente en respuesta a él— los sindicatos emprendieron sucesivos esfuerzos por establecer alianzas que dieron frutos a mediados de los 1970, luego de un proceso de “depuración de la dirigencia sindical” que realizaran la CEOSL y la CEDOC, de acuerdo con el cual se decantaron las facciones de izquierda y conservadoras y se establecieron, en

---

CTE. En el mismo texto se referencia las fuentes que indican que Robalino era la principal agente de operaciones de la CIA dentro de la CEDOC. Ver: (Ycaza 1991).

consecuencias, mayores y mejores alianzas entre las izquierdas. Como resultado de ese proceso, en los 1970 se creó un comité unitario integrado por la CTE, la CEDOC y la CEOSL con el objetivo de promover mayores y mejores sinergias. Ya en ese momento era clara la línea política de ese sindicalismo. Emilio Velasco, en 1975 presidente de la CEDOC (antes había sido de la FENOC) y presidente de turno de dicho comité unitario, expresó: “la depuración de nuestras filas de elementos nocivos y contrarios a la conducción de una línea socialista ha hecho posible que multipliquemos, tanto en número como en elevar nuestra conciencia de lucha política”.<sup>16</sup>

Los pliegos y agendas que las centrales sindicales nacionales (CEDOC, CTE y CEOSL) combinan demandas reivindicativas —por salarios, por ejemplo— con otras de participación en el poder público. Indicio de ello es la inclusión de aspectos relacionados con el comercio exterior y las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano, el énfasis en una línea nacionalista que rigiera el programa de economía política, la solicitud de cambio de tenientes políticos y otros funcionarios, etc. A través de esa agenda, los sindicatos de izquierdas mostraron sus apuestas políticas y las alianzas que estaban dispuestas a realizar; a inicio de los 1970, comenzaron a observar también la necesidad de una política nacionalista separada de los partidos tradicionales. Ello conectó con el referente cercano del gobierno militar de Velasco Alvarado en Perú, y devino apoyo al Gobierno Nacionalista y Revolucionario.

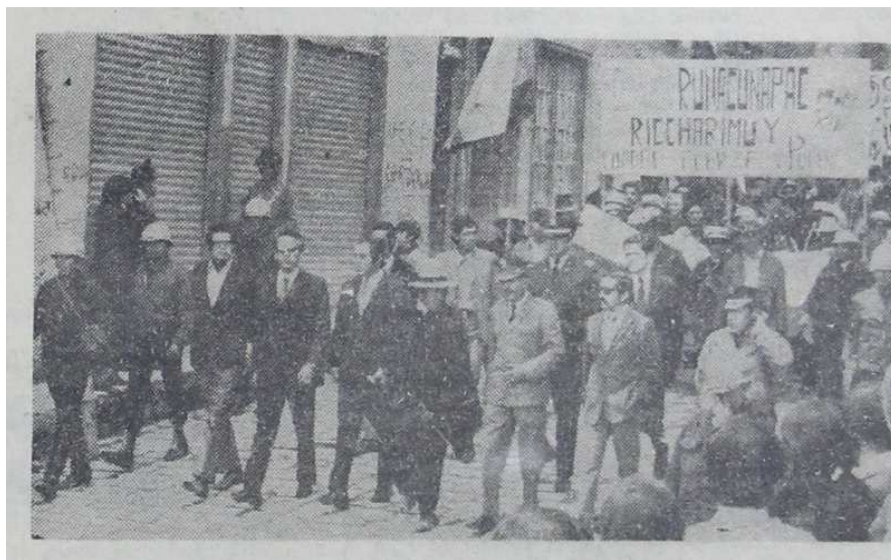
La reforma agraria, como es de suponer, era central ahí; y sirvió para apoyar el programa político de organizaciones sindicales como la CTE y la CEDOC, que apostaron por una agenda con énfasis nacionalista que entendían viable en el Ecuador. Para el caso, la CEDOC dijo: “con la junta militar se expidió una ley de reforma agraria (...) Cae la junta militar y la reforma agraria comienza a tambalear. Los militares ya no son los gorilas de antaño”.<sup>17</sup> En realidad, como he dicho antes, la ley de reforma agraria tuvo profundas limitaciones en su formulación y aplicación durante el ejercicio de ese gobierno. Sin embargo, su consignación no había sido menor y la CEDOC capitalizó el hecho para el apoyo al gobierno militar que estaría por venir. Las centrales sindicales apoyaron al Gobierno Nacionalista y Revolucionario de Rodríguez Lara y consideraron que su programa contenía respuestas a aspiraciones y beneficios para el pueblo: defendía la soberanía nacional, prometía una reforma

---

<sup>16</sup> Velasco, Emilio. “Entrevista a Emilio Velasco.” *Nueva*. 1977. No. 40, 32.

<sup>17</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño”. 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

agraria profunda y urgente, y consideraba la necesidad del reparto de la renta a beneficio del pueblo. En 1973, a propósito de la segunda Ley de Reforma Agraria, por ejemplo, se realizó una concentración campesina en Azogues, donde participaron las principales autoridades civiles y militares —incluido el Gobernador de Cañar— y delegaciones de Chimborazo, Loja y Guayas para apoyar una reforma agraria justa. A la fecha, la alianza se consideró estratégica para la agenda popular rural.



*Ilustración 16: Concentración campesina y Gobierno Nacionalista y Revolucionario (1973)<sup>18</sup>*

Empero, el apoyo se debilitó progresivamente. Tres años después de inaugurado el Gobierno Nacionalista y Revolucionario, los trabajadores urbanos y rurales, campesinos a indígenas, reclamaron la tibieza del gobierno y leyeron como traición su postura intermediadora. En 1975 se realizó una huelga nacional importante que evidenció la fuerza sindical. Allí las centrales sindicales plantearon un pliego de “programa mínimo de los trabajadores” que en 1977 había sido completamente desatendido, según los dirigentes. Por esa razón se convocaba a una nueva huelga y los dirigentes sindicales llamaron la atención sobre el retroceso que había experimentado las Fuerzas Armadas con la llegada del Triunvirato. El entonces presidente de la CEDOC planteó que el descrédito de los militares era mayúsculo:

Hoy, las fuerzas armadas corren el riesgo y el peligro de ser juzgadas históricamente como que también han engañado al pueblo. (...) En su campaña, y todas las ocasiones, las fuerzas armadas

---

<sup>18</sup> “Se realizó en Azogues concentración campesina.” *El Tiempo*. 01.07.1973.



han expresado que el pueblo uniformado es también pueblo ecuatoriano. Pues, con esto que han fallado en las promesas que hicieron en 1972, ya no podrán decirlo más.<sup>19</sup>

En general, las centrales sindicales integraron las demandas específicas de los trabajadores rurales. En todas sus plataformas se incluye la realización de “una efectiva reforma agraria”, y la atención de las demandas de los trabajadores de la ciudad y el campo. Sin embargo, las sinergias entre los trabajadores de uno y otro ámbito no siempre se lograron, como lo señalaba el propio Pedro Saad hacia 1973 en un análisis crítico de la labor del Partido Comunista y de su acompañamiento a la CTE y la FEI. De hecho, la formación de los trabajadores rurales muchas veces transcurrió en paralelo a los sindicatos nacionales, a través de las rutas de la iglesia de la Teología de la Liberación y de organizaciones como ECUARUNARI.

En las fuentes producidas por las clases populares, aparecen otros indicios de su interés por crear estrategias para intervenir en el poder público. La demanda de alfabetización pasaba por esa posibilidad, como ya he mencionado: saber leer y escribir permitía asumir negociaciones informadas con los “patrones”; coartar sus sistemáticas expropiaciones y engaños; disminuir los costos de los reclamos (si no se sabía leer y escribir había que pagar a los intermediarios); detentar algún poder simbólico y real frente a las instituciones públicas. Ello no era una garantía de tratamiento igualitario; la etnicidad/raacialidad constituía un mediador de primer orden reconocido, incluso, a través de las formas de escritura, como lo comentaron algunos campesinos indígenas en una reunión regional:

Quando escribimos cartas a las oficinas se burlan de la letra y botan al canasto. Por eso yo no vuelvo escribir solicitudes a las oficinas de Quito. A mí me da vergüenza y tengo que valerme el teniente político o de un abogado para que ellos me den haciendo.<sup>20</sup>

Aun así, la lectoescritura los habilitaba para intentar incidir en los poderes públicos que de otra forma estaban mucho más blindados. Pero otras rutas se activaron para el mismo fin. Al interior de los cursos de capacitación, de los grupos de concientización y de las reuniones de socialización de los miembros de las organizaciones campesinas e indígenas de signo izquierdista, se enfatizó en la formación política de acuerdo con lo que he llamado hasta aquí *la ampliación de escala de análisis político*. La intención era trascender los análisis y preocupaciones locales hacia la mejor comprensión del “aspecto político” de la sociedad. Ese

---

<sup>19</sup> Velasco, Emilio. “Entrevista a Emilio Velasco.” *Nueva*. 1977. No. 40. 26–37.

<sup>20</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Resumen de la última discusión de la reunión de líderes campesinos celebrada en el centro de Santa Cruz.” 1970. Caja, Pastoral Campesina / Espacios de formación, 1968-1978.

aspecto político se definió, en una reunión regional campesina en 1970, como: “la forma de organización de un país” que atiende a:

1. Necesidad que tiene el pueblo de un gobierno. El hombre es sociable por naturaleza, por tanto, cuando se relaciona con otros tienen necesidad de una organización, autoridad y leyes que regulen estas relaciones
2. Grupos políticos (partidos políticos). Para organizarse estos partidos necesitan una ideología (y de las fuerzas para conseguir un objetivo) y un programa en beneficio de la comunidad
3. Aceptación consciente del pueblo y de su programa. Asume el poder en representación del pueblo y ejecuta el plan que de acuerdo su ideología cree el más conveniente
4. Participación del pueblo en la organización del país. El pueblo le elige, le proclaman que ratifica mediante el voto y el cumplimiento de leyes.<sup>21</sup>

Tal descripción del “aspecto político” de la sociedad sugiere que la relación política entre ciudadanos y gobernantes se concibió como vínculo fiduciario; según el cual los gobernantes deben ser servidores de la comunidad política en toda su extensión, que es quien debe aceptar su programa. De acuerdo con ello, el gobernante “asume el poder en representación del pueblo”. Pero hay más: el pueblo *necesita* de las leyes para componer los marcos de su relación. Así, a la ley se le otorga un contenido anti-hobbesiano; no es “grillete” que oprime el derecho, sino una necesidad del pueblo y garantía para sus derechos.

Ahora, a pesar de que “la necesidad de gobierno es connatural al hombre”, la fuente registra que “existe un abismo entre el gobierno nacional y el ambiente campesino”, y que ese abismo se debía a “la falta de participación” que hacía que el gobierno apareciera como una necesidad constituida en “poder dominador”: “dirige por su cuenta, sin contar con nadie” y solo dialoga con un “pequeño grupo”. Ese sistema dominador podría absorber, incluso, a los campesinos que “lograran el poder”, volviéndose tiranos ellos también: “Hay quienes se creen dueños del poder, se apropian de tal manera que limitan la participación del pueblo en los destinos de un país”.<sup>22</sup>

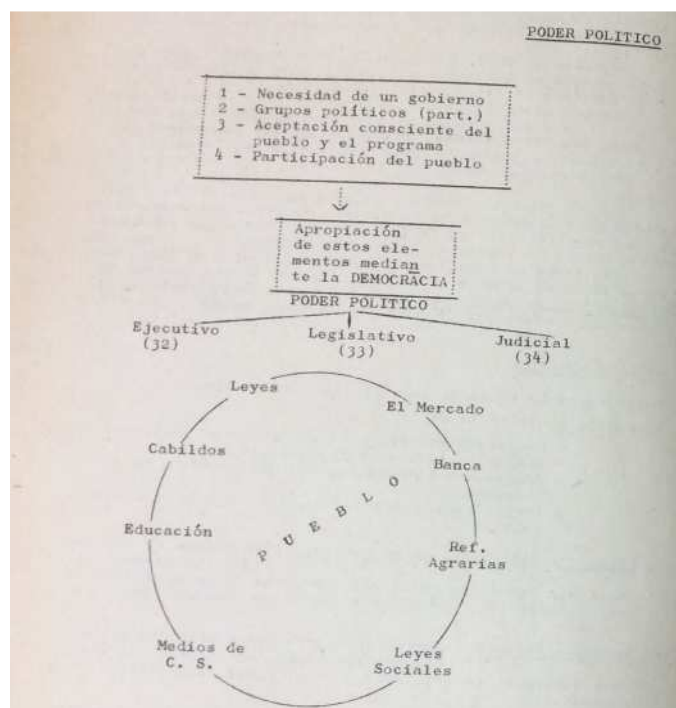
El énfasis en la necesidad de participación en los destinos del país revela la prioridad de la búsqueda de rutas de intervención en el poder público como realización de la práctica política de la ciudadanía. Ese reclamo primario de participación debía expresarse en ámbitos

---

<sup>21</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia”. 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>22</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia”. 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

específicos de demandas: derechos laborales, reforma agraria, etc. En la misma fuente, los campesinos grafican los componentes del poder político como sigue:



*Ilustración 17: Componentes del poder político. Regional de campesinos<sup>23</sup>*

Es sumamente relevante el interés por compartir y discutir colectivamente lo que se llama aquí “la estructura del poder político”. Como vemos, ahí se incluyen la estatalidad, el mercado, la banca, los medios de comunicación, las leyes sociales, las reformas agrarias, la educación. Una mirada rápida podría sugerir que ellos construyen una representación aditiva del sistema social —de lo cual resulta la inclusión más o menos desordenada de instituciones, ámbitos y actores diferentes sin mayor nivel de análisis de su lugar específico en ese sistema—. Sin embargo, luego del esquema se listan y describen cada uno de esos componentes y se explicita la “relación íntima” entre ellos: las leyes las hace el político y son una forma de favorecer el funcionamiento de la economía para que dé más lucro / ellas deben guardar relación con la policía, el ejército, y el gobierno, para que se pueda mantener el poder político / la iglesia indica no codiciar los bienes ajenos pero no califica como robo que “los capitalistas” paguen tan bajos salarios o compren de acuerdo a sus necesidades, por lo cual

<sup>23</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

favorece la reproducción de los capitalistas, etc.<sup>24</sup> De tal forma, su representación del sistema social considera que Estado, mercado y sociedad explican la política como un todo, sin exclusión ni predominancia de alguno de los actores. Visto así, el análisis transgrede las lógicas que intentan separar lo político, de lo económico y de lo social. Además, el esquema evidencia que “el pueblo” se define por la interrelación de todos esos elementos. La transformación de la vida del pueblo, entonces, dependería de la transformación integral de todos esos elementos.

Los sindicatos con presencia en el agro —como la CEDOC— leyeron la existencia del código de trabajo, del seguro social y otras legislaciones protectoras de los trabajadores, y la presencia creciente de grupos de presión social (sindicatos, movimiento estudiantil, diferentes grupos populares, la iglesia de la teología de la liberación) como una posibilidad de transformación social. Sin embargo, los trabajadores, en el reclamo de sus derechos, “están enfrentando este poder”, proponiendo “no solo el cambio en lo económico sino el de la organización social”.

Lo dicho confirma el interés por comunicar un programa político ampliado: la cuestión no era solo de la reforma agraria —aunque también—, ni de lo que se llamaban “leyes sociales” —aunque también—, sino una transformación social completa; esto es, una transformación del orden de la ciudadanía, del Estado, y del mercado.

En sentido similar, las organizaciones populares reflexionaron sobre la reproducción del capitalismo —el capitalismo “trunca los derechos”, “lo practican los grandes oligarcas”, se expresa en “el hábito que adoptan ciertas personas para ser eternos gobernantes”, es el psiquismo del “paternalismo político”, etc.— y sobre sus consecuencias para imposibilitar la participación de las clases populares: “creen que somos personas incapaces”. Tal estado de cosas legitimaba la resistencia de las clases populares al cumplimiento de la ley injusta y opresora y en cuya elaboración no participaron: “¿Estamos obligados a las leyes injustas? / No, hay que presionar”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

<sup>25</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

Si ponemos en relación lo que he dicho en los últimos párrafos, es apreciable que, si bien la ley es una necesidad para la convivencia social, ley y derecho guardan una relación consustancial que es necesario vigilar. Si la ley no se corresponde con el derecho, es una ley ilegítima que debe ser contendida. En ese marco de cosas, se entendió que el modo garantizar la justicia y desmontar el sistema de opresiones, lo constituía la subversión del capitalismo; y el camino era la “organización”. Los sindicatos y colectivos rurales realizaron continuas invitaciones a organizarse de múltiples maneras; incumplir con la exigencia organizativa fue, incluso, ser “cómplices del capitalismo”. De ese modo, el tejido de redes políticas constituyó la premisa principal para intervenir en el poder público reproductor del capitalismo. Las formas específicas en que dicha organización tendría lugar serían: análisis de la realidad, acciones ante hechos concretos, análisis de la problemática global del país, la coordinación a nivel nacional, etc.<sup>26</sup>

Otra ruta para participar en el poder público fue las concentraciones. Los boletines campesinos de la iglesia de la Teología de la Liberación y de las organizaciones rurales, los diarios elaborados por el Partido Comunista, los comunicados de la FEI y la ECUARUNARI, etc. las reseñan, en cada ocasión: “gran concentración campesina en Cañar”, “en Quito se produce una concentración”, “concentración en Tungurahua”, “gran concentración campesina en Samborondón”. Así se listaban las acciones de los campesinos y se reseñaba, con aire de legitimidad, el número de participantes: seis mil, cuatro mil, miles de campesinos aparecían en los boletines como números de las citas. Dichas concentraciones, al parecer, contaban con una suerte de ritual de realización en el cual los convocantes, y luego los representantes de las organizaciones, tomaban la palabra, y discursaban sobre las realidades y las necesidades de los mundos de los trabajadores y de los desposeídos de su trabajo.

La “movilización de masas por una reforma agraria democrática” era la consigna de mayor convocatoria. Como es evidente, la demanda no era por la reforma agraria, sino por la *reforma agraria democrática*. Ello contiene una denuncia a la reforma agraria en curso, que incumplía las expectativas y necesidades de los campesinos; y ponía sobre la mesa, como he mencionado, la exigencia de participación campesina en su concepción e implementación. La agenda de reforma agraria se unían otras necesidades: “por la entrega de la tierra gratuita, por la ley de aguas sin impuestos, por la libertad de los presos políticos, etcétera, etcétera.”. El

---

<sup>26</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín la Iglesia y los campesinos. Diócesis de Riobamba.” 1973. Caja, Proceso histórico Diocesano / Boletines de la Iglesia de Riobamba, VII.

campo de reclamos y la agenda política de las organizaciones campesinas e indígenas consideraba, como también he reiterado, un espectro ampliado de derechos que incluían derechos políticos.

Esas concentraciones contaron, a veces, con la presencia de “autoridades” políticas. Así aparecían en escena los gobernadores de las provincias y funcionarios de los ministerios. La presencia de esos actores comunica una interlocución directa entre los campesinos y el poder público que hacía parte del ritual del suceso. En esos escenarios se realizaban, igualmente, denuncias de expropiaciones de tierras y de derechos: “Se dieron lectura varias denuncias, éstas fueron entregadas al señor gobernador. A través de las denuncias presentadas se pudo constatar claramente que existe todavía hoy en día artimañas y maniobras donde serían abogados y latifundistas para perjudicar al campesino”.<sup>27</sup> Denuncias de casos específicos se comunicaban en alta voz en esos escenarios. En uno de ellos, celebrado en Samborondon,<sup>28</sup> los presentes estuvieron al tanto de “la actitud divisionista” del abogado Rovelly, quien había actuado a beneficio de los terratenientes; de las artimañas del Juez Cuarto del Crimen contra la familia Castro Almeida del recinto Bermejo (Guayas), a quienes los terratenientes querían desalojar y se les acusaba de delitos no cometidos; de las denuncias de los campesinos del fundo Montecarlo (Guayas), a los que igualmente se quería desalojar aun siendo reconocidos como precaristas por el IERAC; de los detenidos y perseguidos del fundo Delicia (Guayas) donde los terratenientes balearon y mataron durante el desalojo; del pliego de peticiones de los compañeros de la hacienda Columbe Grande (Chimborazo) a favor de sus derechos laborales; etc.<sup>29</sup>

Al mismo tiempo, las organizaciones requerían: supresión de los tribunales especiales, vigencia de las garantías democráticas y del derecho a agruparse, organizarse y expresarse libremente. Así, se apeló directamente a garantías de derechos civiles —individuales y colectivos— y derechos políticos. Esos sucesos se evaluaban por los propios campesinos. Sobre una concentración organizada por ECUARUNARI en 1973, los indígenas anotaron que el gobernador de la provincia había manifestado que “es criterio del gobierno nacional superar

---

<sup>27</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

<sup>28</sup> En esa concentración estuvieron presentes las cooperativas campesinas pertenecientes al FURA (Frente Unido para la Reforma Agraria) integrado por la FTAL y CEDOC.

<sup>29</sup> FTAL. “Noticias de la FTAL.” *El Pueblo. Órgano del Comité central del Partido Comunista del Ecuador*. 1973. No. 923.

las deficiencias estructurales de la sociedad ecuatoriana”; sin embargo, anotaron enseguida: “no se precisó ni concretó nada”. Tales evaluaciones permitieron dar continuidad a los procesos y elaborar una consigna de suma importancia: “Los campesinos manifestaron que estarán en pie de lucha”.<sup>30</sup> Así comunicaban, como he mencionado, la intensidad y permanencia de un escenario altamente conflictivo donde se jugaban, todo el tiempo, las posibilidades y límites de la negociación. En las fuentes producidas por los sindicatos y en la prensa aparecen un sinnúmero de evaluaciones realizadas por parte de los campesinos e indígenas a propósito de estos eventos.

Ahora, algunos de esos acontecimientos eran convocados por los gobiernos, como el realizado en Quito en junio de 1973. En esa ocasión, el Gobierno Nacionalista y Revolucionario auspició la concertación organizada por la FEI y la ECUARUNARI para respaldar la promulgación de la nueva ley de reforma agraria; entonces se reunieron 4mil campesinos. Aunque las demandas de los campesinos no coincidían con las de gobierno, asistieron con cartelones de “tierra en común”, “tierra gratis” y “basta de engaños”.<sup>31</sup> El impacto público que causó la concentración fue evaluado positivamente, tanto como la fraternidad de los participantes. Sin embargo, los campesinos criticaron la ausencia de representantes del gobierno, el acaparamiento de la palabra por los dirigentes de la FEI, entre otros señalamientos. La realización de ese evento debe leerse en el marco de la coyuntura descrita anteriormente; las organizaciones sociales habían realizado una apuesta por el gobierno nacionalista liderado por los militares. Recién en el poder, aún se observan alianzas que más tarde se quebrarían. Pero en la fecha, las demandas de derechos se construían a través de la alianza entre el gobierno militar y las clases populares, en oposición a los propietarios, lo cual evidencia los complejos juegos en el proceso de construcción de derechos. Ahora, aun en alianza, las organizaciones más a la izquierda reiteraron su vigilancia del cumplimiento del acuerdo que la gestó: “Los campesinos del Cañar y los del país estaremos en pie, a la expectativa; para respaldar cualquier acción positiva y consecuente con la realidad del campo, así como también para emprender acciones concretas en caso de que no se pase de la simple declaración lírica o del enunciado demagógico”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII (énfasis propio).

<sup>31</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>32</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII. (énfasis propio).

Los congresos de las organizaciones — aun en medio de la ilegalización de algunas de ellas— también construyeron agendas políticas<sup>33</sup> y funcionaron como observatorio socio-político de la nación. Entre 1960 y 1979 se convocaron no pocos congresos extraordinarios que demostraron, frente a la imposibilidad de otros canales de participación, el interés por intervenir efectivamente en el debate público. Uno de esos cónclaves fue el convocado por la FENOC en 1973 para analizar la nueva ley de reforma agraria próxima a expedirse. A propósito de ello esa organización comunicó a la prensa:

1. Sólo la reforma agraria integral, que entregue la tierra y el capital al que lo trabaja, permitirá el incremento de la producción del desarrollo nacional
2. El gobierno debe ratificar con hechos sus múltiples declaraciones, dando inicio al proceso de reforma agraria
3. No queremos una reforma agraria para los campesinos. Queremos una reforma agraria con campesinos
4. Frente a la unidad de los latifundistas, la FENOC, llama la más amplia unidad de los campesinos ecuatoriana por la reforma agraria.<sup>34</sup>

El reclamo de una reforma agraria “con los campesinos” fue, durante los 1970, el eje transversal de las organizaciones sociales rurales. La FENOC decía que “ni tierras sin hombres ni hombres en tierras” y que ya habían quedado “muy atrás los días en los que los campesinos consentíamos dócilmente a sus caprichos y mandatos, hoy tenemos conciencia clara de nuestros derechos y deberes”.<sup>35</sup> En realidad, la conciencia de deberes y derechos no era una novedad. Como comenté en la primera sección de este capítulo, el siglo XX estuvo lleno de reclamos e interpelaciones directas y mediadas al Estado en construcción. Sin embargo, la fuerza de la lucha de las clases rurales —campesinos, trabajadores del agro, comuneros, cooperativistas, indígenas, etc.— era de incuestionable notoriedad dentro del panorama nacional de los 1970. El registro de derechos se amplió progresivamente a medida

---

<sup>33</sup> Las huelgas nacionales constituyen un ejemplo claro de intervención en el poder político. La segunda huelga nacional, convocada por las centrales nacionales CTE, CEDOC y CEOLS, y por la ECUARUNARI, elaboraron una plataforma que integró demandas de distinto orden. Dichas organizaciones, junto al FURA y otros colectivos, demandaron, por ejemplo, la reorganización del IERAC, del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Trabajo, además de la nacionalización de sectores claves de la economía (Archivo Monseñor Leonidas Proaño. ECUARUNARI-Pichincha. “La huelga nacional de trabajadores. Documento del movimiento campesino ECUARUNARI-Pichincha para discutirse en asambleas locales de campesinos durante el día 18 de mayo, día de la Huelga Nacional.” 1977. Caja, Realidad Nacional 1941-1995; Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Gualle, Estuardo, Ernesto Fres Kemp, y Carlos Robalino. “El Frente Unido por la Reforma Agraria a los trabajadores del país.” 1977. Caja, Realidad Nacional 1941-1995).

<sup>34</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

<sup>35</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín Independiente: La voz del campesino.” 1973. No. 22. Caja Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.



que se ampliaba la lucha y la capacidad de convocatoria de las organizaciones. A mediados de la década, su discurso incluyó, en su completa extensión, todo el espectro de derechos, como he venido reconstruyendo en el texto. Ello traducía una demanda por la ciudadanía reelaborada en sus propios códigos y comunicada políticamente a través de diferentes estrategias e instancia políticas.

Las diversas formas de organización y formación política les permitieron complejizar progresivamente el análisis sobre el problema de la propiedad de la tierra y la reforma agraria. La creación del Frente Unido por la Reforma Agraria (FURA) evidenció no solo la prioridad del asunto sino nuevos intentos de organización para hacerle frente. El FURA participó, junto a las centrales sindicales, en la convocatoria a la huelga nacional de 1977. El gobierno —el Triunvirato Militar— intentó desactivar la convocatoria alegando la inexistencia de conflictos que justificaran la huelga, frente a lo cual el FURA se pronunció del siguiente modo:

Los ministros de gobierno y trabajo han expresado que la huelga nacional convocada por las matrices sindicales CTE, CEOSL, y CEDOC en la que militantemente participaremos los campesinos del país, no tiene fundamento por no existir conflictos que la justifiquen. Tal aseveración no tiene validez alguna si constatamos los siguientes hechos:

la reforma agraria se encuentra totalmente paralizada, no se tramitan los juicios ni se dictan sentencias. En su lugar se ha nombrado Tribunales de Apelación compuestos por abogados venales al servicio de los terratenientes. (...) La paralización de la reforma agraria, la venalidad de las autoridades no son conflictos?

El que no se debe trámite alguno a los conflictos de los trabajadores agrícolas de las haciendas Moyocancha Chico, Santa Julia, Chinaló, paralizada por la acción fraudulenta y parcializada de los inspectores del trabajo de Cotopaxi y Chimborazo, no son conflictos?

El asesinato de Mardoqueo León, Zoila García, Leoncio Romero víctimas de la brutalidad represiva ordenada por los terratenientes y el lento asesinato de los millones de campesinos del país que no tienen tierra para trabajar, no son conflictos nacionales?

La persecución diaria que sufrimos los campesinos organizados por reclamar nuestros derechos (...), no son conflictos nacionales?

El que el IERAC no de sentencia alguna a miles de trámites presentados (...) no son conflictos nacionales?

El que el banco nacional de fomento discrimine la atención crediticia contra las organizaciones campesinas, como es el caso de las cooperativas de Cayambe, mientras se conceden créditos irre recuperables a los terratenientes, no son conflictos nacionales?

La detención arbitraria de ocho campesinos miembros de la Cooperativa Vencedores de la provincia del Cañar el intento de desalojo de más de 50 familias campesinas de las haciendas San Antonio y San Francisco del cantón Vinces, no son conflictos nacionales?

Ante esta situación de miseria, explotación, persecución y asesinato por la que atravesamos 3 millones de campesinos del país, demostrando con hechos la existencia de los conflictos que diariamente vivimos, el FURA y los campesinos del país ratificamos una vez más nuestra firme decisión de participar en la huelga nacional convocada para el 18 mayo.

Nuestra acción responde a las exigencias de los campesinos del país que impulsaremos nuevas y combativas acciones de demanda por nuestros derechos y no son fruto de decisiones oportunistas y burocráticas como malintencionadamente nuestros enemigos explotadores y sus aliados de turno, que dicen ser de izquierda, quieren hacer aparecer para detener el avance de

lucha del pueblo por su liberación estos elementos reaccionarios han quedado una vez más desenmascarados que impediremos que su acción divisionista y traidora cree la división entre los campesinos”.<sup>36</sup>

El alegato del FURA es sumamente esclarecedor y plantea un concepto ampliado de la cuestión de la reforma agraria. Queda claro, en ese momento, el reclamo a los poderes públicos de su participación legítima en los cursos del país y la confrontación abierta a las decisiones del gobierno. Además, es relevante el modo en que se coloca la conflictividad rural como “problema nacional”. A lo largo de las dos décadas, y aun antes, la situación paupérrima de campesinos e indígenas se incluía en los discursos de los gobiernos como argumento de su necesidad de intervenir, integrando, a ese amplio sector social. Pero el hecho de que las organizaciones interpelen al gobierno colocando el problema explícitamente como “nacional”, es notable. Las demandas de distinto tipo que se realizan en la declaración del FURA —las cuales remiten a la institucionalidad, a los balances de poder, a las violaciones de derechos civiles individuales y colectivos y de derechos políticos, etc.— se discursan no como un problema de las mayorías sino como un problema de la nación. Con ello, se declaraba que quienes pugnaban por una reforma agraria democrática abrevaban en la nación como marco para procesar el conflicto proveniente de las relaciones de dependencia que la constituía. No había camaradería alguna en la nación ecuatoriana, dejaban claro los del FURA. A la vez, no renegaban de lo nacional —como habían alegado quienes argumentaban que los indios no debían tener derechos al voto— sino que se apropiaban de la nación.

La preocupación por la cantidad y la cualidad de la participación también se manifiesta “puertas adentro” de las organizaciones. No es raro encontrar en las relatorías de las reuniones debates sobre por qué no todos se suman a la lucha, sobre las dificultades de la organización popular — “sufrimos por falta de unión”, “para formar cooperativa nos faltan los dirigentes”, “los dirigentes deben salir de los mismos campesinos”, “si se nombra a otros la dirección, se pudiera extraviar”<sup>37</sup>—, sobre las necesidades de socialización de las agendas y programas políticos de las clases populares, y sobre la participación, o no, de grupos específicos al interior de las clases populares — “por qué será que los jóvenes no participan”, “por qué será que las mujeres no participan”, “por qué disminuyen las personas en las reuniones”, “cómo

---

<sup>36</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Gualle, Estuardo, Ernesto Fresremp, y Carlos Robalino. “El Frente Unido por la Reforma Agraria a los trabajadores del país.” 1977. Caja, Realidad Nacional 1941-1995.

<sup>37</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino”. 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

superar el problema de la apatía de la juventud”.<sup>38</sup> Ello puede leerse como parte de la institucionalización y fortalecimiento de las organizaciones —que suponía la construcción de normas y la clarificación de los contextos y actores—, en un empeño de revisión permanente —hacia adentro y hacia fuera— que les permitiera capitalizar el malestar popular y construir proactivamente sus demandas políticas. La reflexión sobre los formatos organizativos, la búsqueda de la unidad a través del “levantamiento de problemas comunes”, y el planteamiento sistemático de objetivos, estrategias y tácticas, operaron como ejes de la formación de una conciencia crítica y la creación de “una educación política progresiva hacia la toma del poder” para lograr un fin mayor: “la liberación del hombre”.<sup>39</sup>

En lo anterior hay una evidencia que se comenta por primera vez en estas páginas: la creación de una conciencia crítica debía conducir hacia “la toma del poder”. Ello plantea en nueva escala la acción popular. No se trataba de construir e instaurar derechos de cara al poder constituido, o de participar interviniendo en él. La “toma del poder” expresa otra dimensión de la agenda que, probablemente, abreva en el discurso y la agenda de la izquierda del Partido Comunista y de la línea marxista.

Por otra parte, ya he mencionado que el uso del repertorio legal fue una de las constantes de los cursos de la organización popular y una de sus estrategias de intervención en el poder público, siempre en contubernio con otras rutas. En el capítulo anterior mencioné lo sucedido en Tungurahua, donde campesinos, respaldados por comunidades vecinas, desalojaron ganados de los hacendados que pastaban en el páramo comunal, en dos momentos diferentes. En la reseña de ese suceso, se evidenció el uso de la legalidad como una estrategia activa en ambos momentos de la acción colectiva de los campesinos. Sin embargo, en un segundo momento —calificado por ellos de una mayor concientización— además de los canales legales-formales los campesinos hicieron uso de rutas consuetudinarias que, sin embargo, apelan a formas de la justicia cercanas a los procedimientos legales: cobraron una multa, hicieron firmar al hacendado un acta de compromiso de respeto a los páramos comunales, etc. A propósito de esta última estrategia, los campesinos se plantearon; “¿estamos actuando

---

<sup>38</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación para campesinos”. 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>39</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Regional de Campesinos. Documento resultante del Primer encuentro del regional de campesinos. Perú — Ecuador — Bolivia.” 1970. Caja, Documentos de América latina, 1959-1983.

dentro de la ley? ¿o contra la ley?”.<sup>40</sup> La preocupación por la legalidad es una constante durante esos años, y se inscribe en la búsqueda de convergencia progresiva entre ley y derecho, a favor de las clases populares. El ámbito de lo legal, entonces, habilita un espacio legítimo de acción política en el cual los campesinos e indígenas estaban interesados en intervenir.

La presencia de lo legal como contenido de los cursos de formación y las reuniones de las organizaciones, dan fe de lo dicho. El Equipo Misionero de la diócesis de Riobamba, por ejemplo, coordinó en 1976 un curso de leyes para campesinos. Las relatorías de ese espacio revelan cómo se manejaba el tema, y cuál era el signo de las reflexiones de los campesinos. Frente a la pregunta de ¿por qué acudían al curso?, los campesinos plantearon:

Hemos venido a conocer las leyes, porque por no conocer las leyes nos estafan en todo asunto: en regadío, en cooperativas / No conocemos las leyes, pero tenemos derecho a conocerlas / Tenemos derecho a adquirir libros de leyes, para resolver los problemas directamente / El título del abogado es el sudor del pueblo, y a pesar de eso nos estafan / Para conocer nuestros derechos y estar en capacidad de exigir de los poderes centrales, los derechos que como hombres libres nos asisten / Hemos venido para un mejor desenvolvimiento de la comunidad de la comunidad y del trabajo mismo / Por ser amantes de nuestras comunidades, debemos ser amantes del derecho y de la justicia; por eso debemos saber lo que a leyes se refiere, sobre todo de las leyes que se refieren a los campesinos / Debemos analizar cuál es lo favorable y lo perjudicial de las leyes para los campesinos, debemos ver de dónde vienen estas leyes y cómo están organizados los creadores de las mismas / Nosotros debemos ir al fondo y conocer las leyes de nuestro país, para cualquiera que venga a tratar de embaucarnos, entonces ya uno se puede plantar. Conociendo las leyes ya podemos discutir, aunque sea el más encopetado / Si solamente estudiamos las leyes o tenemos un folleto sobre las leyes seguiría la misma ideología capitalista, por eso hay que analizar críticamente las leyes / La ley actual debemos canalizarla para que desemboque a nuestro favor, debemos ponerla en su sitio. Las leyes son para que haya justicia / Las leyes también se hacen para marginar al pueblo, para hacer sufrir y para oprimir más a los pobres / El sentido de la ley está en liberarnos de la esclavitud.<sup>41</sup>

La cita contiene elementos que confirman lo dicho hasta aquí sobre la relevancia de lo legal y lo institucional como contenido de la agenda de formación política. Al respecto llama la atención —aun cuando en el periodo se consignaron las dos leyes de reformas agrarias— que en medio de tanta “inestabilidad” institucional y de tres dictaduras militares, lo legal apareciera con tanta fuerza en las agendas formativas de las bases. Entre las razones para ello se encuentra que, la retórica y la práctica de las dictaduras refrendaron la legalidad como

---

<sup>40</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>41</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

ámbito de regulación de la política. A Rodríguez Lara, incluso, se le llegó a acusar de tener un gobierno en exceso “legalista” (parecería un oxímoron hablar de una dictadura militar legalista, pero así fue). Artículos en prensa y revistas durante todo el lapso realizaron análisis de los cursos legales de los gobiernos y evaluaciones de los avances y transformaciones institucionales acontecidas. La importancia de la ley, por otra parte, remitía al molde institucional republicano del Estado ecuatoriano y las clases populares reivindicaron para sí su contenido democrático: “el sentido de la ley está en liberarnos de la esclavitud”.

He dicho que lo legal fue uno de los contenidos que exploraron las clases populares rurales, pero no el único. Antes bien, se consideraron diferentes “frentes de lucha” que incluían diversos repertorios de acción colectiva; entre ellos, el análisis del Estado como espacio donde se discierne la vida pública. En el mismo curso referido antes, se dijo:

Yo quisiera penetrar en el Estado: ¿él nos oprime o nos defiende? / ¿nos da o nos quita? / ¿qué organizaciones hay?  
Nos interesa conocer si el Estado nos ayuda, por ejemplo, por intermedio de la Ley de Reforma Agraria, porque hasta ahorita, parece que es solamente para entretenernos y no sabemos si ayuda o no.<sup>42</sup>

La inquietud es relevante. Los campesinos estaban auscultando el signo político del gobierno, y planteando su necesidad de intervención en el Estado. La ley de reforma agraria constituía un lugar de interés para recabar en las posibilidades del Estado y en su función como espacio donde se dirime, potencialmente, el bien común. Esto es, de cara a los campesinos, la reforma agraria era, también, un termómetro de la relación entre la ley y el derecho. Pero, además, el asunto se relacionaba con el despliegue del biopoder y la biopolítica; cosa que los campesinos elaboraron con claridad. Explico enseguida ese planteo como un paréntesis pertinente en el argumento que vengo desarrollando.

En su evaluación de la elaboración e implementación de las leyes y al lugar de “lo legal” dentro del mapa político realmente existente, los campesinos, como dije, se centraron en la reforma agraria; una vez allí, plantearon la inevitable pregunta de ¿cuál es la situación del que tiene poca tierra? Entre las respuestas estuvieron las siguientes:

---

<sup>42</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

No tenemos suficientes recursos para conseguir más tierras y por eso nos encontramos en una lucha por mejorar nuestra vida / El pobre que tiene poca tierra, tiene que salir donde el rico para ver si le da trabajo. Se encuentra obligado a buscar al terrateniente / *Sufre porque tiene poca tierra y muchos hijos*; la tierra no le alcanza para trabajar. Su situación es crítica ya que no cuenta con la alimentación suficiente, no puede mantener a su familia ni dar educación a sus hijos por falta de recursos económicos.<sup>43</sup>

Antes analicé la relación entre la ausencia de tierra, la desposesión y la falta de autonomía, y exploré también la relación entre propiedad de la tierra y trabajo “libre”. Ahora recabo en el vínculo que establecen los campesinos entre poca tierra y muchos hijos. A finales de los 1960, específicamente en 1968, se había publicado un texto de Garrett Hardin titulado *La tragedia de los comunes*.<sup>44</sup> En el campo académico-político el texto devino uno de los pilares más importantes en contra de los bienes gestionados comúnmente, y ofreció nuevos argumentos en la década siguiente para sostener la necesidad de privatización de la tierra. Allí Hardin había aludido especialmente al problema del exceso de población mundial, defendió que “ninguna solución puede redimirnos de la miseria de la superpoblación”, y propugnó el rechazo a la libertad a autodeterminar el número de hijos,<sup>45</sup> pues ello traería ruina para todos.

De ese modo, el biólogo llamaba la atención —recurrente en la historia— sobre la necesidad de contener el crecimiento democrático, en base a la escasez de recursos. Efectivamente, he mencionado que desde mediados de siglo el Ecuador tuvo un crecimiento poblacional calificado como explosión demográfica que fue, además, una de las causales de las reformas agrarias debido a que aumentó la presión sobre la tierra. La coyuntura abrió paso a una política de planificación familiar y control de la natalidad que invistió al Estado y a los organismos internacionales de la facultad de intervenir en la sexualidad y los cuerpos de las mujeres campesinas e indígenas “para bien de la nación”. Entonces, ¿poca tierra y muchos hijos? Al respecto se pronunciaron los campesinos en uno de sus espacios de formación política a finales de los 1970; allí reseñaron los modos en que los poderes estatales intervenían en los procesos reproductivos de las mujeres y comunidades:

Los Estados Unidos y los que están arriba dicen: el que tiene poca tierra y tiene mucha familia, carece de lo suficiente para vivir. La causa de la pobreza es la mucha familia, hay que hacer entonces el control de la natalidad.

---

<sup>43</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I (énfasis propio).

<sup>44</sup> El artículo fue publicado originalmente bajo el título “The Tragedy of Commons” (Hardin).

<sup>45</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1967 consignaba la libertad individual para decidir el número de hijos.

Los campesinos equivocadamente pensamos: que hay un programa de planificación familiar; los que tienen medios suficientes sí la cumplen, pero nosotros los pobres no, porque no tenemos los medios y los métodos adecuados.

Un campesino consciente dice: a Estados Unidos tampoco le conviene que nosotros sigamos procreándonos. Le interesa que seamos un pueblo poco numeroso y débil

Se me viene la idea de que el rico que le dice al pobre, que no tiene lo suficiente porque se llena de hijos, eso es solamente aparente para que no caiga en cuenta de la opresión en que vive y para que el patrón siga beneficiándose de su trabajo

Estamos viendo las leyes y buscando las causas de nuestra situación y nos hemos dado cuenta que el resultado de nuestra situación y de nuestros sufrimientos son por unas injusticias. Si el campesino vende, vende barato, y si compra, compra caro. Hay una explotación para el campesino y la mayor mentira es decir que la causa de la pobreza son los hijos.<sup>46</sup>

La cita recuerda la necesidad de repensar distintos planos de la dominación, y la sustancialidad política de los espacios tanto públicos como privados. El biopoder desplegado por actores políticos locales, nacionales y globales, se desdobla en los mundos rurales y se debate al interior de las organizaciones. Ahora, debe tenerse en cuenta otro elemento: el curso, y el documento que lo relata, fue implementado por el equipo misionero de la iglesia. Siendo así, contiene el sesgo religioso que califica como pecado el control de la natalidad o la interrupción de los embarazos. Ello no desdice la abierta política de control estatal de la sexualidad y el cuerpo como espacio, también, de reproducción del capital. Sin embargo, permite leer de modos más agudos las fuentes históricas y comprender los lugares de enunciación de sus hacedores. Dicho esto, vuelvo al tema central de esta sección: la participación en el poder público de las clases populares rurales.

El Partido Comunista, en la figura de su secretario general Pedro Saad, denunció sistemáticamente la ausencia de “las masas” en el aparato público estatal, criticó la mera representación y reclamó presencia popular en la institucionalidad pública:

El gobierno piensa que basta que algunos o miles de ciudadanos salgan a aplaudir la intervención de los gobernantes, para que ello signifique que las masas están interviniendo en la acción gubernamental. (...) Tal cosa es falsa. (...) Los órganos de poder local y provincial, los consejos cantonales y provinciales, en los cuales deben estar representados los sectores populares, han sido reorganizados desde arriba y en ellos no se ha dado cabida a una numerosa auténtica representación popular. En uno u otro sitio, como adorno intrascendente, la presencia de un hombre de las masas populares, lo que no cambia en nada el hecho de que estos organismos estén básicamente puestos al servicio de las clases dominantes, de sus negociados y de todas sus artimañas y aún de acciones conspirativas contra el mismo gobierno. No se cuenta con la presencia de las masas en ninguno de los organismos encargados de atender a los vitales problemas de la nación y del pueblo. (...) Una auténtica concepción democrática exige que

---

<sup>46</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

estos procedimientos se abandonen y que se dé al pueblo el papel que le corresponde a la acción de transformación que exigimos.<sup>47</sup>

La denuncia de Saad encontró asidero en distintas organizaciones populares rurales, y no solo en aquellas aupadas desde el Partido Comunista. La necesidad de hacer parte del poder público institucionalizado, de “democratizar la vida pública”, fue un componente de la agenda política popular que eventualmente condujo, incluso, a la toma de gobiernos locales. En Ingapirca (Cañar), por ejemplo, los campesinos tomaron la casa municipal, repartieron las responsabilidades y comenzaron a ejercer, en nombre propio, las funciones políticas de dicha institución; a pesar del llamado del gobernador para que fuera la policía a impedir los actos.<sup>48</sup> Ello no constituye un hecho ni una voluntad aislada. La transformación tendría que ser en todas direcciones: “primero romper las paredes que sostienen la sociedad actual; economía, ideología y política. Segundo, crear nuevas formas y *asumir el poder político, económico e ideológico*”.<sup>49</sup>

Con todo, la transformación de los poderes económico, político y educacional modificaría la totalidad de la vida social: “tendría que cambiar las estructuras para que el trabajador (...) no siga siendo esclavo, para que sea persona”.<sup>50</sup> La apelación a la condición de esclavitud de los trabajadores y la referencia a que “sea persona” tiene amplias resonancias republicanas. Recordemos que, como dije en el capítulo 1, la esclavitud en el republicanism remite a la ausencia de autonomía, lo cual inhabilita, efectivamente, la participación en el poder público, el despliegue de la virtud y, por tanto, el real ejercicio de la ciudadanía.

La agenda de la cual he dado cuenta intentó asentarse en la unidad y solidaridad entre las clases populares, lo cual se procesó como ruta para ejercer presión sobre las clases poseedoras y los gobiernos. El acompañamiento de intelectuales marxistas como Fernando Velasco, incidió en ese sentido. Velasco, vinculado a la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y a otras organizaciones actuantes en los espacios rurales y obreros, otorgó relevancia

---

<sup>47</sup> Saad, Pedro. “Informe de actividades del Comité Central del Partido Comunista del Ecuador ante del IX Congreso del Partido, presentado por el Secretario General.” *El Pueblo. Órgano del Comité central del Partido Comunista del Ecuador*. 03.11.1973. No. 923.

<sup>48</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>49</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de formación de líderes. Celebrada del 16 al 21 de junio.” 1973. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>50</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.



a la lucha y a la alianza de clases frente a la dominación del capital. “Estamos discutiendo el aspecto específicamente político” —había dicho Velasco— “y una opción política es una opción de clase”. Con esa premisa, el también economista sostuvo —hasta su temprana muerte a finales de los 1970— el compromiso con “la liberación”<sup>51</sup> y la necesidad de articulación entre las clases populares y lo que él llamó “nosotros, pequeñoburgueses”; esto es, quienes habían accedido a los canales de formación intelectual que permitía un análisis más profundo y sistemático de los mecanismos de dominación y explotación. Lejos de la reproducción de las estrategias ventrílocuas de las que había hablado Guerrero, Velasco insistió en la solidaridad de clase como ruta para ampliar la ciudadanía e interpelar al capital.

Por otra parte, durante la década de 1970 la solidaridad con otras geografías se hizo evidente. Con Chile, por ejemplo, hubo permanentes gestos fraternos: “el pueblo (de Chile) buscaba la igualdad, la justicia, la liberación, la solidaridad, la transformación de la situación que se vive. Sabía quiénes eran los opresores. Las Fuerzas Armadas callaron con bombas y ametralladoras ese clamor. Lo mismo que el teniente político X y nuestro gobierno”. De ese modo, la experiencia regional, integró también las agendas de discusión al interior de las organizaciones y grupos, y se reconocieron, desde ahí, alianzas transnacionales de clases que constituyeron un componente de cohesión: “Buscamos una vida más humana, no sólo para nosotros. Solidaridad no sólo con Chile sino con todos. Aunque no nos conozcamos”.<sup>52</sup>

Con lo dicho he insistido en una cuestión central con la que propongo quedarnos de esta sección: el énfasis en el derecho que “tiene todo pueblo a decidir sobre su propio destino” estuvo presente explícitamente, y a través de diferentes rutas, en el proceso organizativo de las clases populares rurales. Así se adelantaba, “puertas afuera” y “puertas adentro” del Ecuador, la demanda de determinación colectiva de la vida pública. Ello implicó, como he reiterado, reflexiones y acciones sistemáticas en torno a la participación en el poder institucionalizado; resultado de lo cual se produjo una lucha contenciosa en diferentes planos: legal, político, organizativo, etc. En ese marco, la cuestión del voto, que no he mencionado hasta aquí, estuvo progresivamente presente.

---

<sup>51</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Velasco, Fernando. “Intervención del compañero Fernando Velasco”. 1973. Caja, Artículos varios (por clasificar).

<sup>52</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Boletín campesino.” 1973. No. 7. Noviembre. Caja, Pastoral Campesina / Boletines campesinos VIII.

Las Asambleas Constituyentes siempre discutieron intensamente sobre el asunto. Luego del gobierno de la Junta Militar, en el escenario de debate y elaboración de la constitución que regiría a partir de 1967, la cuestión volvió a ocupar la primera plana de los debates políticos. La Revista *Sábado* abrió 1966 con un editorial al respecto, titulado “*Conciertos*” para el sufragio que por su importancia reproduzco a continuación:

Otra vez se ha lanzado la tesis de que conviene adoptar el sufragio universal. Que voten todos los ecuatorianos, sin excepción a partir de los 18 años de edad. Sean analfabetos o no. Recordemos que en una ocasión, el propio presidente de la Junta Militar lanzó al comentario público este proyecto. Puede hacerse efectivo en el país? Es viable, es conveniente? Sostenemos que constituye una magnífica aspiración a la que debemos llegar cuanto antes. Pero que no la podemos practicar ahora. Es un derecho de todos los ecuatorianos, en su responsabilidad, participar en la definición de los asuntos nacionales. Resulta injusto que solo una mínima parte de la población intervenga en la vida política del país. Es, además, antidemocrático.

Pero por desgracia, sobre la masa analfabeta, pesan todavía influencias de diverso tipo, que impiden expresarse con libertad. Queremos sufragio libre. Sin coacción sobre las conciencias. Es posible lograrlo ahora con este conjunto de compatriotas, muchos aun sometidos económicamente, dependientes de otras personas explotadoras y expoliadoras?

Para llegar al voto universal tendremos que comenzar asegurando la independencia económica de nuestras gentes. Tendremos que llegar a la separación seria y honesta entre los asuntos políticos y los religiosos. Necesitamos sembrar ideas, preparar cívicamente a todos.

En México, en Bolivia, el voto universal se libró de algunas perniciosas trabas contra la libertad de conciencia. Los productos, las instituciones que creó cada revolución, vinieron a ser parte del sentimiento, del pensamiento sencillo de cada pueblo. Acá, ni siquiera la liberación del huasipunguero ha estado aparejada, identificada con contenidos doctrinarios democráticos, modernos. Y eso era de hacerse para alistar a los conglomerados más auténticos del pueblo en las columnas progresistas, adelantadas, no conservadoras, antiguas e injustas de los cuadros políticos. Estamos por el voto universal siempre y cuando aseguremos la independencia de pensamiento, en la acción, de cada ecuatoriano. Mientras tanto, resulta interesada la pretensión. Porque lo que se quiere, y es fácil comprender, es tener una suerte de “conciertos para el sufragio” para con ellos asegurar hegemonías en trance de desaparecer porque el actual ciudadano cada día engrosa las filas democráticas y abandona los caminos de reaccionarios y malos cristianos que esgrimen la religión para ganar las luchas políticas terrenales.<sup>53</sup>

(“Conciertos” para el sufragio” 1966).

El argumento del texto citado establece continuidades con los reseñados en la sección de “Antecedentes” de este capítulo. Las condiciones de dependencia económica y política de los analfabetos los inhabilita para desplegar el potencial práctico de la ciudadanía, por ello, estaban excluidos del ejercicio de los derechos políticos al voto y no calificaban constitucionalmente como “ciudadanos”. Al interior de esos postulados, su falta de entrenamiento en la virtud y en los caminos democráticos configura una marca de exclusión. El argumento, de origen republicano-oligárquico, entendía la independencia personal como un

---

<sup>53</sup> ““Conciertos” para el sufragio.” *Sábado*. 1966. IV. No. 203, 5.

prerrequisito para la ciudadanía, por tanto, expulsaba de facto e indefinidamente, a los nacionales no-autónomos, con la agravante de la ausencia de políticas públicas “correctoras” de esas desigualdades. Aún en esa fecha, los analfabetos —campesinos e indígenas en su gran mayoría— se consideraron susceptibles de manipulaciones políticas y, por tanto, incapacitados para el voto consciente. Aunque fue debatido el tema, la constitución de 1967 reeditó el requisito de alfabetización para acceder al sufragio. Las organizaciones populares debatieron al respecto.

En los 1960 el voto se elaboró, sobre todo, en relación con la educación: uno de los motivos de la lucha por la educación era que ella habilitaba el voto. Sin embargo, a medida que avanzó la organización de la lucha campesina, el derecho político al voto analfabeto se planteó con mayor sistematicidad. A inicios de los 1970, en reunión de la CEDOC se dijo:

En el Ecuador somos 6 millones y votamos 1400 000. Los analfabetos deben votar porque son seres conscientes y racionales, porque son parte del pueblo y sin embargo se les cobra los impuestos y para cualquier otro caso pone la huella digital. Son analfabetos por culpa del Estado.<sup>54</sup>

No he encontrado estudios sistemáticos puedan corroborar la tesis de que la cuestión del voto se elaboró progresivamente de modos más acuciosos, de modo que deberá profundizarse en lo sucesivo. Sin embargo, no sería extraño que así fuera. En los 1970 el tema toma relevancia no solo al interior de las fronteras nacionales sino fuera de ellas. El retorno a la democracia en varios países de la región habilitó una discusión al respecto e hizo posible que, en Perú, por ejemplo, se consiguiera el voto analfabeto también hacia finales del período.

A la vez, en la segunda mitad de los 1970 las cuestiones de la legalidad y del voto se incluyen sistemáticamente en la agenda de los abundantes espacios formativos. El referéndum de 1978 —donde se debía elegir entre la constitución reformada de 1945 y una nueva constitución elaborada por las tres comisiones conformadas al interior del gobierno del Triunvirato Militar— incentivó los debates sobre ese derecho político. A propósito del referéndum, se organizó en el Hogar Santa Cruz (gestionado, recordemos, por la diócesis de Riobamba a cargo de Monseñor Proaño) un curso de leyes para campesinos cuyo propósito fue reflexionar, en lo específico, sobre el sentido, los límites y las posibilidades del referéndum

---

<sup>54</sup> Archivo Diócesis de Riobamba. Proaño, Leonidas. “Reunión de la CEDOC. Manuscrito de Leonidas Proaño.” 1971. Caja, MLP por clasificar, No.6.51.

por venir. La relatoría del curso revela la línea política de las izquierdas del momento, y de la reflexión sobre ese tipo de derechos políticos:

A qué hemos venido?

- A conversar sobre el problema de las leyes
- A conocer por quién debemos votar
- Para tratar sobre el referéndum
- A tratar sobre el problema de las elecciones
- A que nos expliquen el problema de las cédulas
- El problema de los doctores que exigen dinero para sacar las cédulas
- A tratar problemas del Ecuador
- Cómo votar para cambiar el presidente.<sup>55</sup>

En ese mismo curso, tales cuestiones se trabajaron primero —como indica la metodología de la educación popular a la cual se apegaban— a través del análisis de “los problemas que vivimos los campesinos”. El empobrecimiento perpetuo de los campesinos y la reproducción de sus condiciones de desposesión, permitieron reflexionar sobre el sentido de las elecciones. ¿Por qué hablar de elecciones? Los campesinos se pronunciaron sobre esos procedimientos políticos específicos: “las elecciones son para los blancos”; “los campesinos votamos y luego se olvidan de nosotros”; “las elecciones son solo para los dueños de las haciendas y fábricas, para los doctores”; “ricos están en el poder, pobres no sabemos nada”. Planteos como esos inauguraron, en ese curso, las reflexiones en torno a para qué y cómo votar.

Según evidencia la fuente, los asistentes parecen campesinos indígenas recién alfabetizados que nunca antes habían participado en elecciones: “hablan de las elecciones los que están en el poder”, dijo uno de los asistentes. Pero ¿cómo conectar la vida cercana de los campesinos con las elecciones?: “En las elecciones están los intereses de los ricos; en los problemas está la vida misma de los campesinos”. Para conectar esos dos espacios, se realizaron varios ejercicios de análisis que evocaron desde lo más cercano a los participantes hasta lo que ellos identificaron como lo más lejano. Los cuestionamientos sobre quiénes eran los que los explotaban contribuyeron a concluir que eran los mismos que necesitaban su voto (ahora que eran alfabetos).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

<sup>56</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

Ahora, ¿qué será el referéndum? Según la relatoría, los campesinos reconocían el referéndum como un tema de coyuntura del cual se hablaba en los medios, pero desconocían lo específico de qué se trataba y cómo posicionarse frente a él. En el curso se definió como sigue: “es la ley que va a servir para gobernar a los ecuatorianos, a partir del voto entre la constitución de 1945 reformada, o la nueva constitución”. La definición era acertada y condujo a cuestionamientos sobre ¿quién hizo esa ley? ¿a beneficio de quién? ¿quiénes tienen que votarla? Las respuestas dan cuenta de una clara comprensión de clase que reconocía la existencia de intereses antagónicos entre “ricos” y “pobres”: la ley la habían hecho los ricos y los militares, sin participación de los campesinos; por tanto, los beneficiaría a ellos, no a los campesinos. ¿Tenía sentido el referéndum en esas circunstancias? Una de las conclusiones fue que el referéndum debía ser sometido al análisis de los campesinos porque era un suceso relevante: permitiría “que no siga la dictadura militar (y) buscar poco a poco elecciones con justicia y elegir nuestra ley y nuestros dirigentes”.<sup>57</sup>

Lo enunciado define un ámbito de la discusión y de la lucha: el del interés por construir el Estado a través de la intervención popular en los poderes públicos en la forma de las elecciones y de la participación en la elaboración de la ley; esto es, en el ejercicio de la virtud ciudadana. Con ese fin, se compartió allí la necesidad de socializar en las comunidades las reflexiones sobre el referéndum, en conexión con las realidades de los campesinos y con la agenda política construida hasta la fecha.

Otras fuentes indican un tratamiento similar a la cuestión del poder político. Gráficos y esquemas sobre la estructura del sistema político, referencias al proceso de formación de la ley, etc. habitan los espacios de “abajo”. Pero con el referéndum se definía un asunto fundamental para la ciudadanía: la posibilidad de consignación del voto analfabeto. A pesar de que en 1979 la persistencia de prohibición alguna del voto se consideraba un despropósito, la reforma a la constitución de 1945 no universalizaba formalmente la ciudadanía; sin embargo, la propuesta de constitución elaborada *ad hoc* sí lo consideró. Lo dicho no debe leerse sin mayor análisis. Como comentaré enseguida, el referéndum se dirimió en medio de un sumo conflicto y la final aprobación del voto analfabeto debe ser leída con cuidado, para

---

<sup>57</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. “Curso de leyes para campesinos. Relatoría del curso de leyes para campesinos desarrollado en el Hogar Santa Cruz.” 1977. Caja, Pastoral Campesina / Procesos de formación, I.

que permita comprender el complejo sistema de ganancias y pérdidas en la que se insertó. Pero antes de pasar a la siguiente sección, haré unos comentarios más sobre el tema del voto.

Antes mostré que la cuestión del voto analfabeto se agendó en los debates políticos durante la vida republicana del Ecuador. Durante el periodo 1925-1945, la universalización del voto —y, en general, de los derechos políticos de las mayorías indígenas y rurales— fue un elemento de primer orden disputado al interior de las Asambleas Constituyentes y de las instituciones estatales. La defensa de la universalización de los derechos políticos la realizaron, sobre todo, los socialistas y los comunistas. Si bien entonces no se consignó el voto universal, se emprendieron “experimentos cívicos” para “entrenar” a los no-ciudadanos en la práctica de la virtud republicana. El giro a la derecha producido en 1945 cambió los órdenes de los debates y clausuró algunos de los procesos democratizantes que estaban teniendo lugar, entre ellos, los relacionados con la cuestión del voto de los analfabetos.

No obstante, a finales de los 1950 el asunto se mantenía en la agenda de las izquierdas. En los Lineamientos programáticos del Partido Comunista del Ecuador aprobados en su VI Congreso en 1957, la universalización del voto se incluyó dentro del Programa de Aspiraciones Inmediatas del Pueblo (Partido Comunista de Ecuador 2013). Sin embargo, una vez comenzados los 1960 noto una pérdida de prioridad del tema —incluso su ausencia— en la agenda política de esos actores, ahora más centrados en la lucha por la transformación de la estructura productiva del Ecuador a través de la reforma agraria. Ello podría deberse a que, en la fecha —y luego del triunfo de la Revolución cubana vía la lucha armada— esas izquierdas se debatieron más sobre las estrategias no institucionales de lucha. A la vez, el contexto de tres dictaduras militares, itinerarios y la dictadura autoproclamada por Velasco, tampoco dieron mucha posibilidad de una salida cívica al conflicto social. El programa del Partido Comunista de 1973 ya referenciado en este capítulo, de hecho, no consideró la ausencia de voto universal; aun cuando sí incluyó, como comenté antes, la democratización de la vida pública. Pero una vez que el Triunvirato anuncia el retorno a la democracia, la discusión sobre el voto se reabre.

En ese contexto aparece, en la publicación *El Campesino* de ECUARUNARI, un análisis de “la política del proletariado en el momento actual”. El texto convocaba a la acción política colectiva que se consideraba sería definitiva en el tránsito a la democracia. “El retorno es una política de las clases dominantes que se pelean por el gobierno”. Los “lobos vestidos de

ovejas” eran los que orquestaban el tránsito que, en ese número de *El Campesino*, se comunicó en los siguientes términos:

Nos estamos cedulando. Sabemos que harán elecciones y “referéndum”. Conocemos que unas comisiones de “entendidos” están preparando las leyes que tendremos que escoger en ese referéndum y, una vez más, nos damos cuenta de que el campesino, el obrero, el pueblo en general no ha sido consultado, que las leyes las están haciendo los propios explotadores y que con sus partidos políticos nos quieren coger desprevenidos, engañarnos y someternos más. Son dos bandas de ladrones: los oligarcas tradicionales y los industriales modernizantes. Son dos lobos peliándose la presa que es el Estado y ya en él la oportunidad de acaparar los recursos petroleros, de seguir explotando al pueblo, de poner leyes represivas, de difundir sus ideas falsas y engañosas para atrapar nuestra conciencia y nuestra lucha. (...) Nuestra lucha es también una lucha por el poder.<sup>58</sup>

Así, el retorno a la democracia actualizó conflictos trascendentales para la construcción del Estado. La lucha por el poder político de la que habló el editorial de la ECUARUNARI recién citado, constituía una lucha por la institucionalización de derechos de distinto tipo y por la posibilidad de disputar la ciudadanía, también, desde dentro de la institucionalidad estatal. En coherencia con ello, ECUARUNARI planteó la lucha por el voto analfabeto como una de sus banderas: no al abstencionismo y sí al voto analfabeto y a la unidad de las izquierdas.

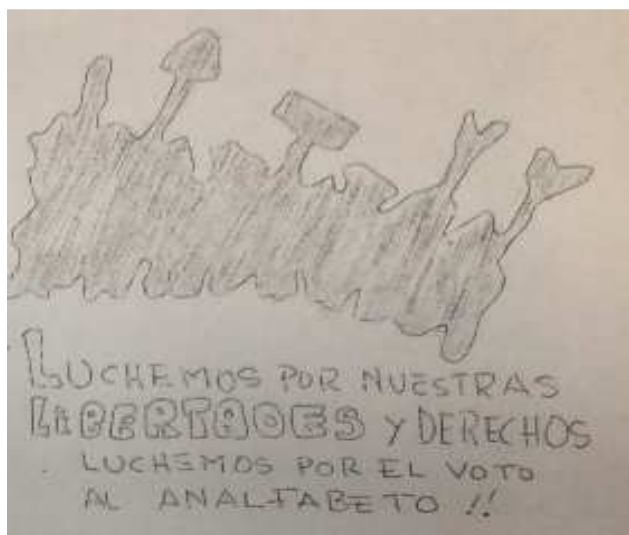


Ilustración 18: Boletín ECUARUNARI (1977)<sup>59</sup>

A pesar del fracaso de las campañas de alfabetización que el Estado había delegado a instituciones privadas, en las últimas décadas el porcentaje de analfabetos había decrecido. El

<sup>58</sup> ECUARUNARI. “La política del proletariado en el momento actual.” *El Campesino*. No. 3. 1977a, 3–4.

<sup>59</sup> ECUARUNARI. “La tierra para el que la trabaja.” *El Campesino*. No. 3. 1977b, 4–6.

trabajo de la Misión Andina, la iglesia de los pobres, los sindicatos y las organizaciones de base rural e indígena contribuyeron a ello. Sin embargo, la universalización del voto constituía una preocupación de cara al resultado del referéndum.



*Ilustración 19: Voto analfabeto (1977)<sup>60</sup>*

A continuación, analizo las diferentes lecturas y disputas en torno al referéndum y la final aprobación de la constitución de 1978 que un año después fungiría como Carta Magna de la República. El proceso fue complejo, el pueblo veía con temor que tomaran el poder “las mismas caras, los mismos nombres, la misma casta privilegiada”. En ese contexto ¿qué lugar ocupó la cuestión del voto analfabeto en la forma en que se dirimió, y los resultados, del referéndum?

### **5.3. El referéndum y la nueva constitución de la república del Ecuador**

En este capítulo he llamado la atención sobre tres cuestiones. Primero, he sostenido que las contiendas asociadas al campo de los derechos políticos son de antigua data en el Ecuador y que se han elaborado en distintos lugares sociales y por distintos actores: clases propietarias y desposeídas, izquierdas, liberales y oligarquías conservadoras. El proceso ha disputado la legitimidad de la condición de ciudadanos y las necesidades de pensar el modelo de Estado en el Ecuador. En segundo lugar, he señalado la amplitud del campo de los derechos políticos, que integra espacios diversos y convergentes de intervención de las clases populares en el poder público. He señalado que ello supone expandir, también, las concepciones y espacios de la democracia, pues considera que el poder político opera, necesariamente, en espacios y

---

<sup>60</sup> “Referéndum: una opción histórica”. *Nueva*. 1977. No. 40, 42–46.



tiempos más complejos y extensos que el que habilita el voto. Empero, en tercer lugar, he considerado que los derechos al voto son un importante componente de los derechos políticos, y en tanto tal han sido fuertemente disputados por las clases populares como una de las entradas de su intervención en la política institucionalizada. Por esa razón, en esta última sección del capítulo me ocupo de cómo se disputa el referéndum constitucional acontecido en 1978 que da paso, entre otras cuestiones, a la consignación del voto analfabeto.

Para comenzar, traigo a colación un oficio que evidenciada con mucha claridad la disputa por el voto al término de los 1970. Los autores son campesinos de la provincia de Chimborazo, que escriben a Carlos Cuevas Tamariz, presidente de la primera comisión de reestructuración del Estado, que elaboró la nueva propuesta de constitución:

Los campesinos de habla Quichua y de habla castellana de la provincia del Chimborazo, algunos analfabetos y todos pobres pero conscientes de nuestra situación y de nuestro papel en la historia de hoy, tuvimos una reunión en la ciudad de Riobamba con el fin de analizar la situación política que vive el país. / Por medio de las fuentes de información como es la radio, la prensa, etcétera., Hemos tenido conocimiento que a nosotros los campesinos analfabetos y pobres se nos quieren negar la participación de nuestros votos para elegir al presidente que rige los destinos de nuestro país. Es algo curioso que se nos niegan los derechos, ecuatorianos y personas que somos y que solamente sean los obligados a pagar los impuestos, obligados a cedularnos y estar sujetos a todas las leyes, las mismas que sólo tienen valor para hacer obedecer al campesino y al pobre. Opinamos que el negar el voto al campesino analfabeto sería una maniobra de los políticos de turno para no tener el trabajo de llegar con su propaganda política hasta los últimos rincones de la patria y negarnos siquiera por esta temporada tener la satisfacción de conocerles a dichos señores que vienen con sus acostumbrados ofrecimientos los mismos que ya están pasados de moda. / En caso de suceder así, que nos nieguen nuestros derechos como ciudadanos ecuatorianos, también exigimos en igual forma se nos exonera de los impuestos y demás obligaciones que tenemos como ecuatorianos porque hemos visto que en nuestra organización habemos personas analfabetas que tienen amplios conocimientos de lucha contra la opresión y la injusticia y han dado muestras de capacidad intelectual. Hoy más que nunca les haremos conocer que estamos unidos y dispuestos a la lucha y a la luz del Evangelio de Cristo hemos descubierto las intrincadas maniobras de los terratenientes y poderosos. Guiados por esta luz de la verdad buscamos afanosamente nuestra LIBERACIÓN, la justicia y la igualdad de derechos y la paz. / EXIGIMOS también que se derogue la ley de seguridad nacional porque vemos que es un insulto y una burla al pueblo ecuatoriano; porque sería negar el reclamo de nuestros justos derechos que no hacemos avances de concentraciones clasistas para dar a conocer al pueblo ecuatoriano las injusticias de que somos objeto, pues, según comprendemos, mediante esta ley se quiere usar a las Fuerzas Armadas como instrumento de represión al capricho de la burguesía despótica y Tirana pudiendo llamar subversivo un reclamo justo de los pueblos. / Pedimos a ustedes que conscientes de la grave responsabilidad que tienen frente al futuro destino de nuestro país piensen en que nosotros los campesinos somos una fuente de riqueza y los hombres que mantenemos con nuestro trabajo el equilibrio normal de la economía del país y por lo tanto exigimos pensar un poco más concienzudamente en crear leyes que favorezcan y ayuden eficazmente a la situación económica del campesino que se encuentra

ultrajado y humillado. / Confiando en que nuestras peticiones tengan acogida nos suscribimos de ustedes atentamente. / DIOS, PATRIA JUSTA Y LIBERTAD.<sup>61</sup>

La fuente reseña ideas fundamentales para lo que he planteado. Evidencia el interés explícito y claramente elaborado de los campesinos e indígenas por participar en el poder público; reflexiona sobre el (des)balance de deberes y derechos y sobre la necesidad del reconocimiento político de su interdependencia; reivindica para las clases populares participación en los destinos de la nación; comunica la legitimidad de sus reclamos; convoca a la acción de clase para hacerlos valer; denuncia la coerción estatal a través de la Ley de Seguridad Nacional; y transforma magistralmente el pie de firma de las comunicaciones oficiales del país: en lugar de “Dios, Patria y Libertad”, “Dios, *Patria Justa* y Libertad”. Así quedaba planteado su horizonte fundamental de justicia.

El voto analfabeto finalmente se consignó en la nueva constitución de 1978 que fungió como Carta Magna desde el retorno a la democracia. Antes, durante y después del referéndum que dirimió entre ambas constituciones (la de 1945 reformada y la nueva), se debatió sobre los sentidos políticos de ese proceso, sobre la pertinencia de una u otra constitución y sobre a qué fuerzas políticas y clases sociales beneficiaba cada una. En la sociedad ecuatoriana se fue conformando una suerte de observatorio social sobre los acontecimientos. La Revista *Nueva* publicó un texto de Joaquín Loyola donde se alegaba que los comisionados estaban haciendo parte de un juego electorero:

todo eso para terminar legislando a favor o en contra de potenciales candidatos presidenciales. Como si esos comisionados, en vez de usar la pluma para redactar las propuestas constitucionales, hubieran manejado una calculadora en que iban sacando cuentas electorales. (...) Algunos comisionados, representantes de corrientes populares y nacionalistas, actuaron honestamente con la mira puesta en los legítimos intereses del pueblo (...) Pero en definitiva, solo pudieron dejar constancia de sus posiciones en el marco de una mayoría de vocales que operó con la mente fija en las posibles candidaturas a la presidencia de la República.<sup>62</sup>

Las disputas libradas en las comisiones parecían ser de manejo público en un contexto presionado por la definición de los rumbos políticos del país y, acaso, por la redefinición del modelo de Estado. Luego de anunciadas las propuestas, vendría el reto mayor:

---

<sup>61</sup> Archivo Monseñor Leonidas Proaño. Guacho, Juan Enrique et. al. “Oficio enviado por campesinos e indígenas de Chimborazo a Carlos Cueva Tamariz, presidente de la Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado Ecuatoriano.” 1977. Caja, Comunicaciones MLP, Correspondencia recibida, 1962-1978.

<sup>62</sup> Loyola, Joaquín. “Érase una vez un referendun.” *Nueva*. 1977. No. 40, 6.

El Gobierno, el Tribunal Electoral y los partidos políticos están ante una ocasión propicia para demostrar que no es pura demagogia eso de que el pueblo es el juez supremo en una democracia. De lo que se trata, entonces, es de que se difundan para el debate público aquellos aspectos de los proyectos de constitución que realmente interesan a toda la ciudadanía. Que el debate sobre el Congreso unicameral o bicameral no sea más importante que la fijación de límites a las propiedades agrarias. Que la conquista de alguna senaduría funcional no implique sacrificar la gratuidad de la asistencia médica o la consagración de las conquistas de los trabajadores (...) El desafío inmediato es que las nuevas pautas jurídicas sienten las bases para que la renovación económica y social implique la participación política efectiva de las grandes mayorías.<sup>63</sup>

El reclamo jerarquizaba temas sustantivos para el rumbo de la nación: propiedad de la tierra, derechos sociales y participación creciente de las grandes mayorías en el poder público. En línea gruesa, esa había sido la agenda de la lucha de clases en las dos décadas previas.

En general hubo dos posiciones predominantes en torno al referéndum: una militó por el voto nulo y otra por su ejecución efectiva como clave para el tránsito a la democracia. Los primeros alegaron que el referéndum venía de manos de la dictadura militar y se planteaba para su provecho. Según esta posición, las dos constituciones se habían gestado en el seno castrense, sin convocatoria popular y sin asamblea constituyente; participar del referéndum era hacer el juego al gobierno del Triunvirato y propiciar su “salida digna”. Esa línea llegó a calificar el referéndum como “la venganza de los dictadores con el pueblo ecuatoriano”, por “su tolerancia de la iniquidad y la vergüenza”: “Nos colocaron frente a la más tremenda alternativa, la constitución nueva o la reformada, ambas elaboradas por ellos. Los dictadores pretenden “darnos haciendo” el futuro”, eso dijo Jame del Castillo a propósito del referéndum.<sup>64</sup>

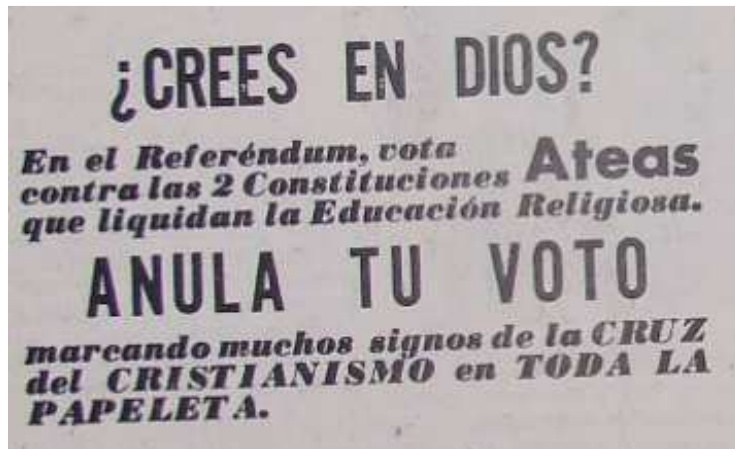
Otro de los argumentos de quienes abogaron por el voto nulo fue la ausencia de evocación a Dios en los preámbulos de las dos propuestas constitucionales. Amparados en esa ausencia, las oligarquías conservadoras emprendieron una encarnada campaña para la anulación del voto intentando capitalizar la religiosidad nacional.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Loyola, Joaquín. “Érase una vez un referendun.” *Nueva*. 1977. No. 40, 7.

<sup>64</sup> Flor, José J. “Después del referéndum: Interpretación de sus resultados en relación a los próximos acontecimientos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 16.

<sup>65</sup> Loyola, Joaquín. “¿Comenzó la democracia?” *Nueva*. 1978. No. 44, 8–14.



*Ilustración 20: Campaña de anulación del voto en referéndum (1978)<sup>66</sup>*

Frente esa estrategia, como era de esperar, se construyeron contrargumentos que interpelaron las prioridades del cambio:

no basta invocar a Dios para que una constitución exprese los principios de igualdad propios del cristianismo. Y que si Jesús estuviera hoy en el Ecuador, seguramente lucharía por el voto para los analfabetos codo a codo con las organizaciones populares.<sup>67</sup>

Así se intentaba desactivar el argumento conservador: a través de una evocación revolucionaria —con claros referentes en la Teología de la Liberación— de la religiosidad, y de la redefinición los temas que realmente permitirían el cumplimiento del ideal igualitario de la ciudadanía. Uno de los puntos clave a resolver fue precisamente la generalización del sufragio. Más trascendental que los “requisitos presidenciales” o la conformación del Poder Legislativo, la universalización del estatus formal de la ciudadanía discernía entre quienes querían que las cosas cambiaran un poco para que todo siguiera igual y quienes defendieron el reconocimiento de los derechos ciudadanos para las masas campesinas marginadas de las decisiones.<sup>68</sup> De esa forma se comunicaba el enfrentamiento entre un gatopardismo oligárquico —cambiar algo para que siga igual— y una alternativa de cambio, incalificable de revolucionaria, pero decididamente más consistente con las demandas populares de las últimas dos décadas.

<sup>66</sup> Loyola, Joaquín. “¿Comenzó la democracia?” *Nueva*. 1978. No. 44, 12.

<sup>67</sup> Loyola, Joaquín. “Érase una vez un referendun.” *Nueva*. 1977. No. 40, 4–7. (énfasis propio).

<sup>68</sup> Loyola, Joaquín. “Érase una vez un referendun.” *Nueva*. 1977. No. 40, 4–7.

Una parte mayoritaria de las fuerzas políticas, en acuerdo un tanto abigarrado, estimularon la participación en el referéndum alegando que ese era el camino más expedito para el retorno democrático y que, de anularse, vendría un aletargado proceso a desfavor de quienes apostaban por el orden civil de la política. Según los análisis de la hora, lo que estaba en juego con las posiciones predominantes —voto nulo o elección efectiva por la nueva constitución— era la disputa entre dos alternativas de modelo de Estado y de economía política: una alternativa neoliberal que restaurara a las oligarquías, y una alternativa de “capitalismo de Estado”, respectivamente (Loyola 1978). Una vez anunciado el referéndum, se sucedieron debates y análisis sobre los signos políticos de cada propuesta. La Revista *Nueva* publicó un trabajo sin firma titulado *Proyectos constitucionales. Las diferencias que cuentan*. Según el texto, el asunto fundamental sería el análisis de las posibilidades de cada proyecto para abrir camino a un nuevo orden político, económico y social en el Ecuador.

El análisis de *Nueva* apoyaba la nueva constitución. Para argumentar esa elección resaltó: los cambios que el texto proponía en términos de relaciones internacionales —se consignaba que el Estado ecuatoriano condenaría toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial y el reconocimiento que se hacía del derecho de los pueblos a liberarse de sistemas opresivos—; las responsabilidades del Estado con la “promoción popular” —determina una activa participación estatal en la organización y promoción de los sectores populares, en el desarrollo de viviendas baratas, y en la promoción y capacitación de la mujer y de los sectores marginados—; y la manera en que el texto dirimía entre diferentes concepciones de desarrollo capitalista, promoviendo, en lugar de libertades irrestrictas a la empresa privada, mayor control del Estado en la economía. En relación con este último aspecto, en *Nueva* se llamó la atención sobre que, mientras que la constitución reformada ponía énfasis en el estímulo y la garantía de la empresa privada, la nueva pretendía “hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad”. Las empresas o actividades decisorias para el país funcionarían de acuerdo a las regulaciones del Estado quien podría nacionalizarlas o expropiarlas en caso necesario. El complejo tema de la propiedad de la tierra también planteaba diferencias en las propuestas: la nueva constitución declaró que la propiedad era efectiva solo cuando la tierra se hallara directa y eficazmente trabajada; asimismo proscribía el acaparamiento de tierras y el latifundio y estimulaba la producción comunitaria y cooperativa. Mientras, la constitución reformada planteaba el deber del Estado de procurar la eliminación del latifundio, sin más especificación.

A la misma vez, se incluyeron dentro de los derechos individuales “el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” y se reconocían las uniones de hecho. Los derechos de los trabajadores se manejaron con similitud en ambos textos constitucionales; la diferencia más notable era que la constitución reformada no remontaba los criterios ya establecidos del derecho laboral, mientras que la nueva disponía que el Estado debería adoptar medidas que ampliaran los derechos de los trabajadores y derogaba las transitorias antiobreras aprobadas años antes.<sup>69</sup> Entre los elementos más relevantes se consideró la eliminación de “la vieja y odiosa segregación de los analfabetos”, sobre lo que profundizo enseguida.

El referéndum se produjo en 1978 con una participación que se calificó como “masiva”.<sup>70</sup> Ganó la constitución nueva con 42.97% de votos a su favor, frente a un 32.15% de votos por la constitución de 1945 reformada y un 23.27% fueron anulados. Al proceso se le hicieron innumerables críticas relacionadas con indicios de corrupción y alteración de los catastros, campañas demagógicas para beneficiar una u otra opción, etc. Los números fueron leídos de diferente manera: para algunos, ellos indicaban que, en términos generales, el 57.03% de los votantes ecuatorianos no habían aprobado la “nueva constitución”; para otros, la dispersión en los votos remitía a un voto consciente y autónomo de los ciudadanos que, alejados de cualquier filiación política, habían escogido la versión que entendieron más positiva. A esta segunda lectura se afilió el que sería el nuevo presidente: Jaime Aguilera Roldós. Para él (al igual que para el comunista Pedro Saad), el velasquismo y la oligarquía ganaría con la anulación del referéndum; pues una Asamblea Constituyente habría reafirmado el monopolio del poder por parte de unos pocos notables al margen de la participación del pueblo.<sup>71</sup>

Al respecto se dijo también que ningún grupo, partido o candidato podía adjudicarse la victoria, pues a favor del nuevo proyecto estuvieron fuerzas políticas muy diferentes entre sí: conservadores tradicionales y progresistas, liberales, cefepistas, arnistas, comunistas, socialistas, demócratas cristianos, izquierdistas democráticos, entre otros sectores.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> “Proyectos constitucionales: la diferencia que cuenta.” *Nueva*. 1977. No. 41, 10–14.

<sup>70</sup> Loyola, Joaquín. “¿Comenzó la democracia?” *Nueva*. 1978. No. 44, 8–14.

<sup>71</sup> Corrales, Manuel. “Políticos, leguaje, realidad.” *El Mensajero*. 1978. No. mayo, 38.

<sup>72</sup> Flor, José J. “Después del referéndum: Interpretación de sus resultados en relación a los próximos acontecimientos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 15.

Tanto a favor como en contra del referéndum parece haberse desplegado campañas millonarias. Quienes apostaron por la nueva constitución, quisieron “usar una mentalidad nueva” y “forjar una nueva patria”. Frente a la conflictividad en que trascurrió la consulta y después de terminado el referéndum, el pueblo se preguntaba “a dónde va la República”.<sup>73</sup> La Revista *El Mensajero* entrevistó a políticos de diferente signo ideológico, valiosas para ilustrar los diversos modos de asumir el proceso. En lo alusivo al voto analfabeto, el conservador Gonzalo Cordero Crespo dijo: “bien por el voto del analfabeto, tesis por la que se luchó en la última constituyente. Es hora ya de legislar viendo en él un sujeto activo de derechos y no sólo un paria cargado de obligaciones”.<sup>74</sup> Pero el asunto no era tan claro; por el contrario, el consenso que pareciera indicar lo dicho por Cordero Crespo es solo aparente.

Rodrigo Borja Cevallos, que sería luego el candidato del Partido Izquierda Democrática, expresó de modo más claro el meollo:

Los resultados del referéndum demuestran que el pueblo votó más consiente y reflexivamente de lo que suponían los escépticos. Sin embargo, no creo que de sus cifras puedan desprenderse conclusiones válidas en cuanto la correlación de fuerzas políticas o al vigor de los grupos contendientes, porque el proceso sufrió muy serias distorsiones de factores externos que indujeron a buena parte de los electores a pronunciarse, por encima de posiciones políticas, a favor de la anulación del voto en atención a fetichismos regionalistas, religiosos o antigubernistas o a favor de la constitución de 45 por factores tales como la indefinición del precepto territorial en la nueva constitución, la consagración de la familia de hecho o la concesión del voto a los analfabetos, de los cuales los dos últimos son justos y legítimos pero tremendamente impopulares en una sociedad gazmoña y estratificada en la cual la posesión del alfabeto es ya para muchos un elemento de diferenciación social.<sup>75</sup>

Si Borja tenía razón, el voto analfabeto, aunque justo, era impopular. Su presencia en la nueva constitución podría explicar, según Borja, el porcentaje de votos que había obtenido la constitución reformada, que eran mayoritarios de la sierra: “los caciques locales y la población “blanca”, que medran de la explotación del campesinado indígena en la Sierra, siguen haciendo pesar su tradicionalismo en las urnas”.<sup>76</sup> Esa región —donde se concentraba el número mayor de analfabetos y el conservadurismo religioso impugnaba el reconocimiento de la familia de hecho tanto como el republicanismo oligárquico la universalización del

---

<sup>73</sup> Flor, José J. “Después del referéndum: Interpretación de sus resultados en relación a los próximos acontecimientos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 15.

<sup>74</sup> Flor, José J. “Después del referéndum: Interpretación de sus resultados en relación a los próximos acontecimientos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 16.

<sup>75</sup> Flor, José J. “Después del referéndum: Interpretación de sus resultados en relación a los próximos acontecimientos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 16.

<sup>76</sup> Loyola, Joaquín. “¿Comenzó la democracia?” *Nueva*. 1978. No. 44, 13.

sufragio— resistió la aprobación de la nueva carta magna. Y es que el voto analfabeto no sólo habilitaba formalmente al mundo de la ciudadanía a un porcentaje considerable de la población, sobre todo rural, sino que ponían en solfa jerarquías étnico-raciales que operaban como canales de exclusiones asentadas en lo más profundo de las lógicas de dominación. El voto analfabeto suponía, por tanto, la necesidad de repensar y reestructurar las formas de la dominación en una lucha que, luego del retorno a la democracia, tendría signos diferentes al iniciarse “la conquista del voto” de los recién ciudadanos:

Cuando la base electoral de una nación ha crecido, los grupos políticos no pueden representar los intereses de un grupo reducido de la sociedad. La necesidad de captar el mayor número posible de electores, nos obliga a delinear programas de gobierno que logren la aceptación de un gran número de grupos sociales. Es entonces cuando la composición de los partidos políticos se ve forzada a integrar militantes y simpatizantes de todas las capas sociales y cuando la tarea de gobernar dentro de la democracia representativa adquiere su máxima complejidad.<sup>77</sup>

Otros actores entrevistados esgrimieron argumentos similares. El Dr. Milton Alava Ormaza, por ejemplo, llamó la atención sobre la incapacidad del referéndum para servir de termómetro de las preferencias ideológicas de la población, debido a que diferentes sectores sociales habían tenido que decidir sobre cuestiones que les eran prioritarias, sacrificando intereses también importantes. Para explicar la dispersión del voto se debía recurrir, en su argumento, a esos temas centrales: el voto analfabeto y la legalización de las uniones de hecho:

El inesperado volumen de votantes por la constitución del 45 reformada fue la alternativa al voto nulo y el mal menor para quienes estaban en contra del voto de los analfabetos y la virtual legalización de las uniones extramatrimoniales de las parejas solteras, indistintamente.<sup>78</sup>

Según la lectura de Alava, el voto analfabeto era uno de los elementos definitivos para explicar la relativa impopularidad de la nueva constitución; incluso más importantes que otros planteamientos institucionales como la no reelección presidencial o la supresión de la representación legislativa funcional. Ello se debía, como sugerí antes, a “las tradiciones feudales y religiosas de la clase dominante” serrana. El conjunto indicaba un resultado ya reiterado: nadie podía atribuirse beneficios electorales del referéndum.

---

<sup>77</sup> Moncayo Alban, Carlos. “¿Ambigüedad democrática o democracia posible?” *El Mensajero*. 1979. No. julio-agosto, 19.

<sup>78</sup> Flor, José J. “Después del referéndum: Interpretación de sus resultados en relación a los próximos acontecimientos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 18.



Luego del referéndum, comenzaron a procesarse sus consecuencias en franca lucha por leer a beneficio de unos y otros la propuesta de Estado que se formulaba. En *El Mensajero* apareció un trabajo titulado *¿Ambigüedad democrática o democracia posible?* que enfatizó en el anacronismo que introducía el voto analfabeto a la realidad económica, política y sociocultural del país. En extenso análisis, Carlos Moncayo Albán —docente y académico de la Universidad Católica del Ecuador— intentó demostrar que la reducción de los índices de analfabetismo durante la vida republicana había transcurrido en mayor proporción que las incorporaciones de nuevos electores a la vida política. Con ese y otros argumentos, alegaba que el molde institucional de la nación siempre se había construido más apegado a las corrientes internacionales que a la realidad del país y la introducción del voto analfabeto era un contrasentido frente al carácter bicéfalo de la nación ecuatoriana.

Así como se ha proclamado la participación política antes de contar con un pueblo en capacidad de participar, y la igualdad ciudadana antes de enfrentar el grave problema de dominar los poderes sociales interesados en mantener la desigualdad, también se ha proclamado un cuerpo avanzado de leyes laborales, antes de tener verdaderas empresas industriales y verdaderos obreros que no fueran los peones de las haciendas, antes del nacimiento de una burguesía industrial. Copiando en parte, la experiencia de otras naciones, se establece no sólo un avanzado código del trabajo, sino una ley de seguridad social. Eran instituciones que lucían y que nos permitían hablar el lenguaje que circulaba en los ambientes internacionales, pero en la medida en que nuestro pueblo no podía ser encuadrado en esas estructuras legales, en la medida en que carecía de la capacidad de acogerse a esos mecanismos legales, todo aquello era para nosotros un mundo irreal descrito con palabras azules (...) Como consecuencia, nuestras instituciones no se muestran adecuadas para la realidad que intentan regir.<sup>79</sup>

Pero ese no fue el único rubro que recibió críticas. La nueva constitución, como he adelantado, se refirió al asunto mayor de la capacidad del Estado de intervenir regulando la actividad económica. El artículo 89 creaba el Consejo Nacional de Desarrollo que fijaría las políticas económicas y sociales del Estado y elaboraría los correspondientes planes de desarrollo que debían ser aprobados por el Presidente de la República y ejecutados con criterios de obligatoriedad por los ministros e instituciones públicas. De acuerdo con ello, la planificación económica se constitucionalizaba y volvía imperativa.<sup>80</sup> El hecho, como era de esperar, levantó resquemores: “si las leyes que se dicten para desarrollar los principios constitucionales que se han incorporado en la nueva carta política del Estado no se meditan debidamente, la iniciativa privada puede afrontar graves riesgos”.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Moncayo Alban, Carlos. “¿Ambigüedad democrática o democracia posible?” *El Mensajero*. 1979. No. julio-agosto, 21–22.

<sup>80</sup> Ponce, Renato. “Nueva constitución: comentarios económicos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 22.

<sup>81</sup> Ponce, Renato. “Nueva constitución: comentarios económicos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 23.

Para la ocasión, nuevamente se fundamentó que un país próspero debía crear incentivos necesarios para generar riquezas, y ellos estarían en peligro con “ensayos socializantes” que solo podrían traer “miseria y hambre”. Sin desconocer la función del Estado como regulador del bien común (lo cual era imposible desconsiderar en la fecha) las oligarquías aspiraban habilitar formas pacíficas y armónicas de convivencia y evitar el “revanchismo”: “todos, desde el más humilde hasta el más grande constituimos un conglomerado social, a él nos debemos y debemos servirlo con amor, aprendiendo respetarnos como buenos vecinos que sólo así, lograremos la paz y la justicia que tanto anhelamos”.<sup>82</sup> De ese modo la acción popular tendría coto y los ahora formalmente ciudadanos quedaban invitados cordialmente a la mesa de la política nacional en una suerte de “borra y va de nuevo”; esto es, sin revanchas ni discordia y con armonía fraterna.



*Ilustración 21: Mujer indígena analfabeta ejerciendo su derecho al voto*<sup>83</sup>

Roldós, que ganaría en segunda vuelta las elecciones de 1979, construyó su campaña con argumentos que levantaron todo tipo de alertas en las clases propietarias. La militancia — había dicho del representante cefepista— “tiene que darse con los sectores populares más necesitados, con aquellos que han demostrado consciencia de lucha y aspiraciones de cambio”.<sup>84</sup> La captación del poder político para el despliegue de profundas transformaciones socioeconómicas en el país —respetando en todo instante la libertad— fue uno de sus ejes políticos previo a las elecciones: “el Estado es para los hombres y no viceversa; pero, por

<sup>82</sup> Ponce, Renato. “Nueva constitución: comentarios económicos.” *El Mensajero*. 1978. No. febrero-marzo, 23.

<sup>83</sup> Ochoa, Dolores. *Una mujer indígena vota en las elecciones de Ecuador*. Digital. Disponible en: [http://larevolucionseminal.blogspot.com/2013\\_10\\_01\\_archive.html](http://larevolucionseminal.blogspot.com/2013_10_01_archive.html).

<sup>84</sup> Roldós, Jaime. ““El pueblo hace el cambio” dice Roldós: Entrevista realizada por Juan Carlos Daste.” *El Mensajero*. 1978. No. junio, 31.

cierto, para todos los hombres”.<sup>85</sup> El CFP —que había abogado por el voto analfabeto en la nueva constitución y por la abolición de las senadurías funcionales— prometía lograr “la participación activa y deliberante del pueblo, su organización combativa, la definición de sus necesidades vitales y la comprensión de que sólo un cambio estructural puede dar una patria auténticamente soberana, y la sociedad en la que impere la justicia social y la libertad”.<sup>86</sup>

El proceso de democratización había generado expectativas concretas de cambio para las clases populares. La extensión e intensidad de la larga campaña eleccionaria, la cobertura y difusión alcanzada por el discurso electoral a través de los medios de comunicación, y la naturaleza del discurso triunfante —que muchos calificaron como populista—, contribuyó a ello. En ese nuevo contexto, los sectores rurales “reclamaron su lugar en la economía y no sólo un lugar en las plazas de mercado para vender sus cosechas a precios bajos y comprar mercancías de origen industrial a precios altos”.<sup>87</sup> Créditos y asistencia técnica, precios de garantía, subsidio para las eventualidades, mecanismos de comercialización que permitieran retener parte del valor que generaban, y condiciones de viabilidad para su economía (más tierra para nuevas generaciones de agricultores, agua para regar su cultivo, caminos para movilizar su producción, simiente de buena “casta” para mejorar sus pequeños hatos ganaderos), fueron los elementos que integraron su agenda de expectativas. Además, se incluyeron asuntos específicamente político-institucionales:

En el orden político, los campesinos tienen también aspiraciones concretas: contar con canales de expresión de sus intereses y participar en alguna medida en la administración de su propia suerte. (...) La política agraria en el país la han dictado siempre los terratenientes y los empresarios agrícolas a través de las cámaras de agricultores y asociaciones de ganaderos, la reciente expedición de la ley de fomento agropecuario es una muestra de esto. Los campesinos, mayoría afectada por esta política, nunca han tenido una voz para expresar sus intereses y contradicciones: sus organizaciones han sido sistemáticamente combatidas y estigmatizadas y sus acciones de hecho fuertemente reprimidas. Más aún, la nueva política de fomento —graciosa herencia del gobierno militar la burguesía— pretende eliminar cualquier forma posible de participación de los sectores campesinos en la cuestión agraria. Un régimen democrático —esperan ellos— reconocerá su derecho a participar y crear los canales institucionales y jurídicos que hagan posible, al menos, una interlocución de intereses. (...) Una nueva legislación agraria tendrá que afrontar, de modo inmediato, la regulación del trabajo agrícola. Cada día más y más campesinos se incorporan a las empresas agropecuarias como trabajadores asalariados, sin embargo sus relaciones se encuentran desprotegidas por la ley y están dando origen a nuevas formas, más sutiles, de precarismo y explotación. (...) Reconocer y respetar las organizaciones

---

<sup>85</sup> Roldós, Jaime. ““El pueblo hace el cambio” dice Roldós: Entrevista realizada por Juan Carlos Daste.” *El Mensajero*. 1978. No. junio, 31.

<sup>86</sup> Roldós, Jaime. ““El pueblo hace el cambio” dice Roldós: Entrevista realizada por Juan Carlos Daste.” *El Mensajero*. 1978. No. junio, 32.

<sup>87</sup> Iturralde, Diego A. “Y sigue la yunta arando: Los campesinos y “la fuerza del cambio”.” *El Mensajero*. 1979. No. julio-agosto, 36–38.

campesinas y su independencia, y lo que es más, permitir su presencia en las instancias de decisión, es un imperativo democrático. Uniones de organizaciones campesinas, federaciones de grupos étnicos y otras formas de asociación de la población rural, han demostrado su capacidad para llevar adelante con acierto programas de promoción y defensa de sus propios intereses. El nuevo gobierno debería contar con ellas para su gestión en el agro, sobre la base del respeto de su capacidad y su derecho de criticar el estado.<sup>88</sup>

En esos términos, las propias organizaciones enunciaron sus expectativas y sus condiciones para enfrentar el tránsito a la democracia. Los campesinos —se dijo— “esperan y exigirán condiciones de viabilidad para su economía, que se exprese en una política agraria definida, que respete su contribución social y la dinamice. (...) Los campesinos esperan la creación de condiciones en las cuales les sea posible participar de acuerdo a la importancia de su contribución como trabajo, fuerza social y tradición. Si ésta no llega, y aunque la dominación continúe y aumente, ellos estarán siempre presentes para contradecir... y seguirá la yunta arando”.<sup>89</sup>

El triunfo de Jaime Aguilera Roldós abrió una nueva etapa de la historia del Ecuador luego de alternar, durante dos décadas, tres dictaduras militares, dos gobiernos de Velasco Ibarra, presidentes interinos, etc. Roldós planteaba una línea política transgresora no solo de las normas que reproducían el *status quo* de las élites y del futuro de las fuerzas oligárquicas y conservadoras, sino también del pasado populista reciente. El tema era de la mayor complejidad y debía abordarse en nuevos registros. El populismo, identificado con el velasquismo, gozaba de descrédito abierto y su presencia era vigilada por los trabajadores: “el populismo no está eliminado por completo, y eso es una verdad. Pero que ya los caudillos no pueden hacer lo que les dé la gana en este país, como lo han hecho, esa es otra verdad”.<sup>90</sup> Así lo comunicó el presidente del comité unitario de centrales sindicales de izquierda en 1977. Seguramente teniéndolo en cuenta, Roldós criticó al velasquismo al tiempo que recuperó una lectura sobre el populismo que hoy resuena como una sentencia polémica para los análisis contemporáneos:

El populismo, como eclosión, es un momento de la historia y, como fuerza subterránea, es una respuesta permanente de las masas para reclamar sus más apremiantes necesidades. Será siempre, en mayor o menor grado, y en la medida que no se satisfagan esas necesidades y no se canalicen las emociones populares. (...) No es un mal, no puede serlo, en tanto defiende al

---

<sup>88</sup> Iturralde, Diego A. “Y sigue la yunta arando: Los campesinos y "la fuerza del cambio".” *El Mensajero*. 1979. No. julio-agosto, 38.

<sup>89</sup> Iturralde, Diego A. “Y sigue la yunta arando: Los campesinos y "la fuerza del cambio".” *El Mensajero*. 1979. No. julio-agosto, 38.

<sup>90</sup> Velasco, Emilio. “Entrevista a Emilio Velasco.” *Nueva*. 1977. No. 40, 26–37.

pueblo, sino más bien un reflejo condicionado de la masa a la explotación y a la incapacidad o negación para concientizarla. Depende de la honestidad de los dirigentes para traducir esos sentimientos en conciencia, aparejando a la solución inmediata, que es ineludible dar, la solución permanente para que no se repitan los males. El populismo se torna negativo en cuanto se estanca o se desnaturaliza el sentimiento, lo enajena, para ponerlo al servicio de lucro, la vanidad, la sed de poder y de bastardas ambiciones personales, en cuanto busca el revanchismo, pues todo esto significa mantener insolubles los problemas sociales, crear la frustración de las masas y mantener el estatus de miseria.<sup>91</sup>

El presidente no reivindicó para sí la línea populista —aunque fue calificado como tal— pero adelantó un retorno civil que prometía expandir la democracia. Roldós falleció inesperadamente en un polémico accidente aéreo poco después de asumida la presidencia.

Lo sucedido luego en el Ecuador responde al escenario complejo de la instauración neoliberal que, diez años más tarde, fue contenido por la irrupción plebeya en la política, a través de uno de los movimientos indígenas más potentes de América latina y de la historia del Ecuador. El hecho no debe leerse como la incursión mágica de plebeyismo, sino como continuidad de una política popular forjada en la historia de la lucha de clases y de la oposición a las oligarquías y de los gobiernos modernizantes. Esa política se formuló con progresivos niveles de profundidad y se asentó como alternativa política ciudadana que, en el presente, continúa siendo parte de la disputa por democratizar el Estado; al mismo tiempo, planteó nuevos y no tan nuevos núcleos de conflicto a su interior y en relación con los otros actores políticos. El expediente de derechos disputados desde inicios de siglo y dirimidos con iracundia durante los 1960 y 1970 fue fundamental para el curso que se abrió con los 1980. Mientras, los derechos políticos adelantaron legitimidades usadas por los movimientos populares indígenas. A la vez, los derechos de propiedad continuaron siendo la deuda de las democracias, la trinchera donde se repliegan los propietarios cuando las clases populares avanzan y la bandera de los desposeídos que los reformulan como posibilidad de ruptura de las relaciones de dependencia que hacen de la ciudadanía un bien escaso.

---

<sup>91</sup> Roldós, Jaime. ““El pueblo hace el cambio” dice Roldós: Entrevista realizada por Juan Carlos Daste.” *El Mensajero*. 1978. No. junio, 31.

## Conclusiones

Esta investigación propuso (des)andar dos rutas que escasamente se relacionan: la de los estudios sobre las reformas agrarias en el Ecuador, y la de los análisis de las luchas políticas en torno a la construcción de la ciudadanía y el Estado. De acuerdo con el enfoque teórico que informó la búsqueda, exploré la ciudadanía en diferentes espacios y dimensiones: como estatus formal de derechos, como ideal igualitario, y como práctica política; al tiempo que observé los distintos espacios descentralizados de lucha que integran los procesos estatales y su institucionalidad. Esa discusión nutrió un campo que entiendo fundamental: el del vínculo entre la ciudadanía y los procesos y luchas asociados a los regímenes de propiedad de la tierra; y mostró los modos en que se disputa la estatalidad desde diferentes lugares de lo social, haciendo al Estado progresivamente permeable a los discursos populares al tiempo que reinventando procesos hegemónicos de coerción y consenso para renovar las formas de dominación de clase. La elección tuvo un sustento central: como se verifica en la historia y en la teoría, la ciudadanía y la propiedad se encuentran inevitablemente relacionadas en la vida social y plantean una entrada privilegiada para analizar las relaciones de poder, la construcción de hegemonía y los signos políticos de los procesos sociales. Fue por ello que las reformas agrarias se eligieron como el mirador privilegiado para el estudio.

A lo largo de los capítulos que componen este texto y de los exámenes de la historiografía ecuatoriana en sus encuentros y desencuentros, se adelantaron ejes, enfoques y problemas históricos fundamentales de Latinoamérica y Ecuador. Sobre esa línea me detuve en los procesos políticos de los 1960 y 1970 —como parte del largo aliento de la construcción del Estado— y en la lucha contenciosa, producida con arreglo a la clase y la etnicidad, en torno a la pertenencia a la comunidad política nacional. Desde ahí fue posible comunicar actores, agendas y formas organizativas populares con luchas producidas a inicios del siglo XX ecuatoriano, y aun antes. El proceso informó sobre las novedades del periodo y sobre sus herencias. Así, encaré la deuda que sobre la historia del Ecuador dejó parte de la historiografía de los 1970 —sobre todo aquella que estudió las reformas agrarias—, la cual pocas veces atendió a las líneas de debates de la primera mitad del siglo.

Como argumenté transversalmente en el informe, la nación como categoría imaginada y como eje de las políticas estatales adquirió una importancia notable. La nación, la patria y la ecuatorianidad constituyeron núcleos centrales de los discursos políticos “desde arriba” y

fueron cuestionados y resignificados por los programas políticos “desde abajo” que, como he reiterado, intervinieron sistemáticamente en las condiciones en las cuales la nación incluía a todos los nacionales o solo a algunos, en perjuicio del resto.

En el lapso, la relevancia de lo nacional respondió al programa político del desarrollismo. El nexo entre nación y desarrollo —para entonces reciente en la historia latinoamericana— planteó novedades que se elaboraron al interior de las políticas públicas, por parte de las clases propietarias y por las agendas populares. El desarrollismo impulsó, como exigencias, un conjunto de cambios para la economía política del momento: argumentó la necesidad de finiquitar las relaciones de trabajo precarias en el campo y universalizar el trabajo “libre”; habilitó la participación de organizaciones internacionales y de programas regionales en los cursos de la nación; concretó una crítica a la oligarquía rentista que estrangulaba el sector agrario; planteó la inclusión de los nacionales en tanto productores y consumidores; repartió igualitariamente los deberes de los nacionales para el progreso de la patria —no así los derechos—; y promovió una discusión ampliada sobre la función del Estado como regulador de la economía.

El programa desarrollista se enfrentó a un sinnúmero de resistencias provenientes de diferentes *lugares* de lo social, que se evidencian con particular claridad en los ámbitos de las reformas agrarias. El hecho que las reformas agrarias se consignaran dentro de dos gobiernos militares se ha leído de diferentes modos; entre ellos, consideré más adecuado el refrendado por North (1985), que alude a las débiles alianzas de las fuerzas castrenses con los propietarios y las oligarquías, lo cual les ofreció más independencia para encaminar el proyecto desarrollista en el agro. Pero los propietarios de la tierra, tanto de la sierra como de la costa, resistieron por diferentes caminos la “interferencia” del Estado en su propiedad. Como señalé, frente a la realidad de las reformas agrarias, los propietarios ocuparon instituciones claves para bloquear su aplicación; lo que, en buena medida, lograron. Las reformas agrarias ecuatorianas son calificadas entre las más “tímidas” de la región por su escasa redistribución de tierras y lo raquítrico de las políticas públicas democratizadoras y aun modernizantes.

Por otra parte, el despliegue del programa desarrollista se dirimió en dos planos relevantes relacionados: la acción de las políticas estadounidenses —a través de la Alianza para el Progreso y del trabajo sistemático de la CIA para contener la acción popular proveniente,

sobre todo, de los sindicatos rurales y urbanos y de las organizaciones con base étnica y campesina—, y la lucha anticomunista como línea preferencial de la acción de los gobiernos, de cara a la organización de los sectores populares. En este texto atendí a ambas dimensiones para dar cuenta de la complejidad del panorama en disputa y el contexto en el cual debieron operar las clases populares organizadas.

Uno de los actores de mayor incidencia en el campo político de esas dos décadas —que estableció alianzas fundantes de izquierda— fue la iglesia de la Teología de la Liberación, representada en el Ecuador en la figura de Monseñor Leonidas Proaño. El II Concilio del Vaticano habilitó un cambio trascendente con consecuencias fundamentales en América latina; pues posibilitó la construcción de alianzas de clase y programas y agendas democratizadoras que recabaron en la formación política de las clases populares rurales, su auto organización y la progresiva elaboración política de sus demandas. Ello, también, visibilizó quiebres y facciones al interior de la propia iglesia y polarizó los términos de la disputa en torno al Estado. El trabajo de Proaño, encaminado a la concientización y a la transformación de todos los ámbitos sociales, encontró sinergias en agendas de izquierda provenientes del sindicalismo ecuatoriano, de las organizaciones étnicas y del marxismo; estableció, además, alianzas internacionales que fueron fundamentales para ampliar la escala de la formación política de campesinos e indígenas que establecieron vínculos sistemáticos con sus pares de otras geografías y concretaron sinergias y proyectos de mayor alcance. En ese contexto, las organizaciones rurales promovieron análisis de sus realidades y las de la nación en clave de relaciones de explotación, reproducción del capitalismo, poder, desigualdades, etc. Ello permitió la construcción de un lenguaje político que comunicó de sus agendas y pudo capitalizar demandas horizontales de clase.

Ahora, en el análisis del periodo atendí un asunto de la mayor importancia: la integración nacional como política de los gobiernos. Las claves en que se disputó el continuado interés por la integración de campesinos e indígenas “desde arriba” y “desde abajo” permitió, a lo largo de este texto, visibilizar diferentes programas políticos. Desde los gobiernos, la integración se pensó con arreglo al programa desarrollista de la hora, según el cual los amplios grupos marginalizados debían asumir activamente sus responsabilidades frente a la nación y garantizar, así, su despegue. Eso, claro está, también requería del despliegue de derechos, que fueron mucho más modestos. A través de la Misión Andina como institución de gobierno, se implementaron campañas estatales importantes en el agro ecuatoriano, que se



ocuparon de dos ámbitos privilegiados: el del fomento técnico y el de la asistencia social vía programas de higienización, educación (en alguna medida), etc. Los inconvenientes del trabajo de la Misión no fueron pocos, y remitieron tanto a problemas internos de organización y enfoque de trabajo, como a las condiciones de conflictividad social del agro serrano. Sin embargo, el trabajo de este organismo no debe desconsiderarse, pues constituyó un actor muy relevante y tuvo consecuencias directas e indirectas para provecho de las comunidades y sujetos rurales, las cuales fueron capitalizadas, en ocasiones, para sus luchas políticas.

“Desde abajo” la integración se procesó en otros términos y en una amplia escala. Ese fue, de hecho, el argumento de más aliento del estudio que concluyo ahora: las clases populares rurales, campesinos e indígenas, desplegaron repertorios políticos que, a propósito de la lucha por la tierra y condicionados por ella, alcanzaron progresivamente todos los ámbitos de derechos. Con ello, la ciudadanía —como estatus de derecho, como ideal igualitario y como práctica política— se trastocó hasta lo más hondo. En los tres últimos capítulos de este informe, demostré que todos registros de derechos participaron progresivamente de la contienda. El análisis de ese campo político debió partir de una consideración general: los derechos sociales implican más que la asistencia, los derechos civiles más que la propiedad privada y los derechos políticos más que el derecho al voto. Desde ahí, sostuve que es posible realizar un análisis más informado sobre los intrínquilos de la lucha política.

Lo anterior permitió sistematizar ejes, agendas, actores y elaboraciones políticas relevantes para el periodo. Así, di cuenta que los derechos sociales —en lo fundamental los de educación y trabajo— fueron uno de los núcleos de disputas más sistemáticas asociados a las reformas agrarias en su amplio espectro. Los espacios rurales, contrario a los argumentos de las élites e, incluso, de parte de la academia, demandaron y gestaron procesos educativos que combinaron —distanciándose de cualquier vocación asimilacionista— la lectoescritura con la formación política para construir, por rutas progresivamente democráticas, un conocimiento que contribuyera a la transformación de la realidad. Ese fue el camino en el que las ERPE alcanzaron tan importantes realizaciones, desde donde se formularon los cursos y programas de formación en los espacios rurales, y a través de lo cual se establecieron evidentes continuidades con la vocación y proyectos que, poco antes, había emprendido Dolores Cacuangó. Las implicaciones del signo político de los espacios educativos campesinos quedaron a la vista. Esta investigación recuperó testimonios que argumentan los modos en

que la educación gestionada “desde abajo” se confrontó con las formas de dominación reproducidas en el agro y avivó el temor de los propietarios.

Los derechos asociados a los mundos del trabajo se analizaron en dos planos: el de los derechos sociales y el de los derechos civiles; en este último caso, en alusión a los derechos civiles colectivos de sindicalización y asociación. Por esas dos rutas —correspondientes a los capítulos 3 y 4— se informó que el trabajo continuó siendo un lugar privilegiado de conflicto político que se dirimió a través de diferentes repertorios. El uso de los canales formales provistos por el MPST continuó siendo una vía legítima, sobre todo en los 1960; aunque se fue agotando con la cooptación de esa cartera —que en los 1930 había recibido el encargo de procesar los conflictos laborales con arreglo a códigos de justicia social— por fuerzas de derecha que se identificaron, incluso, como miembros activos de la CIA. Pero los derechos en ese ámbito también fueron contenidos en otros espacios: a través de la organización y elaboración de demandas en sindicatos, cooperativas y comunas, presentadas directamente a las autoridades locales o nacionales; de la acción de los sujetos rurales en alianzas horizontales de clases; de concentraciones y marchas en reclamo a derechos laborales y denuncias por su sistemático incumplimiento en los espacios rurales; y de levantamientos y ocupaciones de tierras que culminaron en complejíssimos procesos de alcance internacional.

Por otra parte, señalé que el campo de los derechos del trabajo debe analizarse con cuidado, pues en esos años se producen abigarradas relaciones entre los reclamos por salarios —que es una de las demandas más recurrentes desde las luchas políticas de los 1930— y los reclamos por tierra propia. Tal como referí en el capítulo 4, la evidencia encontrada confirma las tesis de Andrés Guerrero al respecto: durante esos años, no es pertinente afirmar que los reclamos por salario indicaran una voluntad de proletarización total de los actores rurales, antes bien, ello apunta hacia la demanda de ingresos complementarios que no desplazaron en importancia a la lucha por la tierra, que continuó siendo el núcleo de una agenda política enfocada, sobre todo, a generar opciones de autonomía de cara a los poderes locales, regionales y nacionales.

De acuerdo con lo anterior, la lucha por la propiedad de la tierra articuló demandas diversas en los espacios rurales. A través de ella se denunció el incumplimiento de los acuerdos consuetudinarios de los patrones y también, la progresiva desposesión de los campesinos y otros trabajadores del agro, para ese entonces amparadas en la bandera anticomunista que calificaba a todas las asociatividades y reclamos individuales y colectivos populares.

Además, argumenté que durante las reformas agrarias las reelaboraciones sobre los derechos de propiedad fueron un tema de la mayor importancia que verificó que los modos en que se define la propiedad no son políticamente neutros. Mientras las clases propietarias alegaron que la propiedad era un derecho natural y que debía respetarse en tanto tal, las clases populares y la retórica oficial de algunos gobiernos consideraron la legitimidad del Estado para intervenir en la propiedad a criterio del bien común y para el cumplimiento de su función social. Los propietarios no descreían —en su discurso público— de la necesidad de garantizar la función social de la propiedad, pero, para su provecho, en el Ecuador de las reformas agrarias la “función social” se acopló a un ideal productivista y despegado del conflicto: la propiedad —de la tierra— cumple su función social si es productiva. El contenido de la función social de la propiedad se dirimió especialmente durante las dos reformas agrarias, añadiéndose o retirándose elementos de su definición para provecho de los propietarios.

Pero ese no fue el único modo en que se entendió la propiedad. Las clases populares rurales con alianzas de izquierda y la iglesia post II Concilio, alegaron que el derecho natural era el de la existencia y que la propiedad debía subordinarse a él. Por esas rutas disputaron no sólo la legalidad de los derechos civiles patrimoniales, sino su definición más sustantiva. Ni tierras sin hombres ni hombres sin tierras, tierra para el común, tierra para quien la trabaja, fueron las consignas de la hora.

Los espacios de formación política fueron progresivamente elaborados en interior de las clases populares rurales, y evaluados por ellas. Ello se realizó en un escenario de abundancia de programas de formación de líderes que, desde el catolicismo conservador, la CIA y las fuerzas de derecha ecuatoriana, desplegaron para intentar neutralizar el empuje revolucionario aupado por los sindicatos de izquierda, la iglesia de Proaño, etc. Sin embargo, su curso, ya hacia los 1970, recabó, como dije, en una depuración al interior de las centrales sindicales que diferenciaron la izquierda al interior de las organizaciones sindicales.

El trabajo de formación política realizado entonces, integró una agenda ampliada que replanteó el campo mayor de la ciudadanía; derechos de todo el espectro de lo político, lo económico y lo social se incluyeron a través de sucesivas elaboraciones en las agendas de las clases populares rurales que demandaron por: propiedad de la tierra, educación indígena que habilitara mayores posibilidades de negociación con los propietarios, derechos al trabajo y a

su ejercicio democrático, y, como comenté en el último capítulo, derechos de intervención del poder público.

Este último elemento aludió a las diferentes formas de los derechos políticos y buscó replantearlos. Para su análisis, referí los modos en que ellos se entendieron, negociaron y realizaron en la primera mitad del siglo y a los cursos que tuvieron durante las dos décadas de análisis de esta investigación. Así, el último capítulo dio cuenta de que los canales de representación de las clases populares se obstaculizaron por las fuerzas de derecha y que el reclamo por la participación en el poder fue creciente. Esa línea condujo hacia la importancia de la universalización del voto, como uno de los caminos por los cuales se dirimió el estatus formal de la ciudadanía.

Hacia el final de los 1970, y de manos del gobierno de la facción de derecha dentro de los militares, finiquita el proceso de reforma agraria con la consignación de la ley de fomento agropecuario en 1979. A la vez, se refrenda la universalización de la ciudadanía con la constitución elaborada en 1978. Así culmina el periodo de análisis de este estudio.

Fue la convergencia de esos sucesos la que incentivó una búsqueda sobre la ciudadanía; y a propósito de ella me pregunté cómo se llegó a ese momento y cómo se desplegaron y (re)conformaron las fuerzas políticas durante esas dos décadas. Con lo analizado, he dado cuenta de que las reformas agrarias auparon un campo de ampliado de luchas en torno a los términos en que se produciría la integración a la vida nacional y he reiterado que en su seno se libró una fuerte lucha contenciosa por el carácter del Estado y por su ciudadanía: las masas rurales reivindicaron para sí la sustantiva cuestión de las posibilidades de la ciudadanía como lugar de existencia política. He tenido que recurrir al campo extenso de los derechos —sociales, civiles y políticos— porque la ciudadanía tiene más de una bisagra: los derechos funcionan de formas interdependientes y habilitan luchas cruzadas para su elaboración política y realización práctica.

Coronel (2009) planteó, para los 1930, que la alianza jacobina alcanzada en esos años convivió sin remedio con la estructura de la hacienda. Hacia los 1970, fue esa estructura de la hacienda la que se quebró gracias, también, a la acción de las clases populares organizadas. Ello planteó otro orden de cosas. La hacienda pervivió y pervive en la de economía moral del agro ecuatoriano sobre todo de la sierra, pero el periodo reformista propuso un quiebre de

amplias dimensiones. La cuestión de la tierra, como dije al inicio, no fue un tema económico dirimido políticamente sino una cuestión política dirimida en el campo de la economía. Lo que se disputó, entonces, fue cambio en el patrón de poder.

Diez años después, indígenas organizados, en buena medida rurales, irrumpieron en la política nacional como actores capaces de capitalizar demandas ampliadas de clases, en un contexto en el que el capital internacional transformaba por completo al mundo —al mundo rural en particular— en beneficio del sector financiero-industrial y en detrimento de los campesinos (Concheiro et al. 2014). Lejos de cualquier visión espasmódica de la política popular, ello debe comprenderse en el largo aliento de las luchas por construir el Estado, forjar la nación y ciudadanizar el poder. Ello solo era posible, como supieron los del campo, a través de las condiciones —al mismo tiempo materiales y políticas— que habilitan la autonomía, la independencia, el vínculo sustantivo entre la ley y el derecho, la política como compromiso cívico recíproco, la propiedad supeditada a la vida y la independencia como requisito de la ciudadanía. El programa republicano democrático encarnó progresivamente en esas agendas y prácticas, en la experiencia histórica concreta del Ecuador, su campo político estatal y en la reelaboración de la conflictividad gestada en diferentes espacios de lo económico, lo social, lo cultural y lo político.

Respecto a lo anterior, esta investigación demostró que los procesos histórico-políticos ecuatorianos referidos a la ciudadanía no deben leerse como una lucha por la expansión o la restricción de derechos —habitualmente calificados como— “liberales” (esa calificación es en sí misma compleja pues, como vimos, integra diversidad de agendas variables también en el tiempo histórico). Antes bien, fue evidente una disputa de largo aliento por el contenido político de los derechos y no solo por su universalización. Por esas rutas los argumentos del texto de-construyeron la idea de que la ciudadanía es solo un estatus formal de derecho, y que por ello se reproduce en un ámbito diferente al de las condiciones materiales de la existencia, que quedan fuera de la cuestión directamente política. Por el contrario, se dio cuenta de cómo diferentes actores políticos procesaron y gestionaron la imbricación entre ambas dimensiones y cómo ello cuajó en programas políticos de inspiración republicana evidentes en el campo popular y sus aliados. Las disputas en torno a la libertad, la propiedad, la ley, los derechos y sus marcos político-institucionales específicos fue sustancial en esa línea y demostraron que los procesos históricos de esas décadas, y antes, no son explicables solo dentro de un análisis de las relaciones entre liberales y conservadores o al interior de los liberalismos; sino que da

cuenta de las presencias históricas de otras tradiciones políticas fundamentales en nuestra historia moderna que también han configurado programas políticos y formas institucionales históricas y contemporáneas.

Ciertamente, en el periodo que estudio – no así en otros, como en el siglo XIX – los contendientes del campo político no se llaman a sí mismos republicanos, sino liberales, conservadores, socialistas o comunistas. Sin embargo, el marco institucional del Estado es un marco republicano, y las agendas políticas ponen en juego contenidos republicanos. Las disputas en las que esos agentes están inscritos, agregado al término, continúan vigentes en cada gesto político por democratizar el campo de la economía y atarlo a las posibilidades de efectivización de la democracia. Avisar esos contenidos y procesos hace posible identificar de mejores modos el carácter de las luchas y las tradiciones de largo aliento a las que pertenecen los procesos políticos y comprender más y mejor el carácter de los actores y sus alianzas, la convergencia y divergencia de programas políticos y las consecuencias de ellos, los términos en los que esos programas políticos se plantean, sus coherencias internas, etc.

La aspiración de este texto fue producir un análisis lo más coherente posible de un momento sumamente complejo de la historia ecuatoriana; y construir progresivamente un argumento sobre los intrínsecos de la construcción política del Estado. El carácter contencioso de la política de ese momento, y los diferentes registros y repertorios de la acción colectiva, fueron fundamentales para ofrecer luces al respecto. Ellos se expresaron en reclamos públicos de las clases populares encaminados por diferentes rutas: a través de canales legales, de intentos de capitalización de demandas de clases, y de la acción frontal, a veces violenta, en los espacios donde se requirió. De parte de los gobiernos, la disputa se canalizó a través de diversos intentos de intermediación en la lucha de clases que se libraba en la hora. Desde los propietarios, la cuestión discurrió a través de la lucha frontal en contra de medidas reformistas que habilitaran la interferencia justa en los derechos de propiedad; de la construcción colectiva, como clase, de un bloque en contra de las reformas agrarias democratizadoras; de la infiltración en la estructura institucional del Estado; y del intento de extender la retórica de la protección social de los desposeídos como camino para amortiguar la lucha social y reproducir las relaciones patriarcales y paternas que habían desplegado hasta el momento.

A través de los análisis anteriores demostré, finalmente, que la reforma agraria no constituyó de modo alguno una política aislada, resultado de la convergencia conflictiva de agendas de

diferentes actores históricos condicionadas por la Guerra Fría, el triunfo de la Revolución cubana, las políticas de Alianza para el Progreso, etc. sino que, de lado del poder público institucionalizado, la reforma agraria hizo parte de una política integral de reforma del campo de la economía política que implicaba intervención del Estado en el ámbito de la propiedad y del modo de producción nacional y de construcción de la nación. Del lado de la iglesia, la reforma agraria participó de un cambio radical en la doctrina eclesial en torno a lo social, a los pobres y al poder. Del lado de las clases poseedoras, la reforma agraria pasó a ser una necesidad de atemperarse —no sin conflicto— con el nuevo momento de acumulación del capital signado por los modelos desarrollistas. Y del lado de las clases populares organizadas, la reforma agraria dio continuidad a una línea importante de lucha por su ciudadanía real y formal a través de la lucha por a veces delinear, a veces modificar, a veces intervenir, en los campos de los todos los derechos de ciudadanía. Con ello, entiendo que quedó comprobada la hipótesis presentada en la introducción que ahora recuerdo como tesis:

Entre 1960-1979, los diferentes gobiernos en el Ecuador —aún en sus contrastes sustanciales— plantean un proyecto de integración nacional que es disputado, negociado y reformulado por las clases populares, que construyen una agenda política nacional con progresiva complejidad. El proceso revela, en nuevos términos, las elaboraciones políticas sobre todo el campo de derechos que resultan repensados a propósito de la cuestión de la tierra. Por esos caminos, el lapso corrobora los vínculos históricos entre la ciudadanía y propiedad y —en lo específico de ese periodo— entre los regímenes de propiedad de la tierra y la universalización de la ciudadanía.

Tal como ha dicho Mark Thurner (2000), en el campo de los estudios andinos, los investigadores sociales e historiadores solo recientemente comenzaron a preguntarse “cómo los campesinos hacen política” (Montoya 1986) o cómo se han “ocupado de sus mundos políticos” (Stern 1987). Esta investigación ha intentado informar sobre ese asunto fundamental.

## **Lista de acrónimos**

AFE: Alianza Femenina Ecuatoriana  
CESA: Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas  
CEDOC: Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos  
CEOSL: Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CESA: Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas  
CIA: Agencia Central de Inteligencia  
CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo  
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
CTE: Confederación de Trabajadores del Ecuador  
ECUARUNARI: Movimiento Ecuador Runacunapac Richaricchu  
EEUU: ESTADOS UNIDOS  
ERPE: Escuelas Radiofónicas Populares  
FEI: Federación Ecuatoriana de Indios  
FENOC: Federación Nacional de Organizaciones Campesinas  
FETAP: Federación de Trabajadores Agropecuarios  
FTAL: Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral  
FURA: Frente Unido para la Reforma Agraria  
FUT: Frente Único de Trabajadores  
IERAC: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria  
INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
JUNAPLA: Junta Nacional de Planificación y Coordinación  
MNR: Movimiento Nacional Revolucionario  
MPST: Ministerio de Previsión Social y Trabajo



## **Lista de referencias**

### **Archivos**

Archivo de la Función Legislativa

Archivo Intermedio de la Función Pública.

Archivo Monseñor Leonidas Proaño (Curia de Riobamba)

Repositorio Digital del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Archivo personal, Dr. Víctor Bretón.

E-archivo ecuatoriano

Fondo documental diocesano de Riobamba

### **Documentos gubernamentales:**

JUNAPLA. 1979. Diagnóstico de la Evolución de la Estructura Social Urbana. Sección Inv. Sociales.

Ministerio de Gobierno y Previsión Social. "Informe a la nación". Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno. 1938

Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, ed. 1930. *Conclusiones aprobadas en el Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal*. Quito.

Ministerio de Educación Pública. 1962b. *Informe a la Nación*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

### **Publicaciones periódicas citadas**

*Anales de la Universidad central del Ecuador 1964*

*Educación (1928)*

*El Comercio, 1964, 1969, 1973*

*El Mensajero 1971, 1972, 1973, 1977, 1978, 1979*

*El Pueblo 1972, 1973*

*El Tiempo 1964, 1973*

*El Universo, 1964*

*La Verdad 1962*

*Ñucanchic Allpa. Órgano de la Federación Ecuatoriana de Indios 1946, 1948*

*Publicación Mensual El Campesino 1972*

*Sábado 1966*

### **Fuentes primarias impresas**

- Agee, Philip; Galarza, Jaime; y Herrera, Francisco. 2014. *La CIA contra América latina: Caso especial: Ecuador*. Archivo Histórico. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Asamblea Constituyente, 1896-97. 1897. En Prieto, Mercedes (2004) *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador y Ediciones Abya Yala, Quito.
- Baraona, Rafael. 1965. *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*. Washington, DC: Unión Panamericana.
- Ministerio de Gobierno y Previsión Social. 1938. *Informe a la nación*. Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno.
- Partido Comunista de Ecuador. 2013. “Lineamientos programáticos del Partido Comunista del Ecuador aprobados en su VI Congreso en 1957.” En *El pensamiento de la izquierda comunista (1928-1961)*, Editado por Hernán Ibarra. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Descentralizados.
- Proaño, Leonidas. 1974c. *Monseñor Leonidas Proaño: Hacia una iglesia liberadora*. Colección D.E.C.I.R. No. 6. Quito: PUCE.
- Rodas Morales, Raquel. 1987. *Tránsito Amaguaña: su testimonio*. Quito: CEDIME.
- — —. 1988. *Dolores Cacuango*. Quito: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ/ Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, EBI.
- Sáenz, Moisés. 1933. *Sobre el indio ecuatoriano y su incorporación al medio nacional*. México DF: Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública.
- Yanez del Pozo, J. 1988. *Yo declaro con franqueza. Chashnami cansashcanchic. Memoria oral de Pesillo-Cayambe*. Quito: Abya Yala. Entrevista realizada por Ralph Blomberg a Dolores Cacuango en 1969.

### **Bibliografía secundaria referenciada:**

- Abad Ortiz, Gonzalo. 1970. *El proceso de lucha por el poder en el Ecuador*. Tesis de licenciatura. México DF: El Colegio de México.
- Alianza Democrática Ecuatoriana. 1944. *Los postulados de la Revolución de Mayo: programa de Alianza Democrática Ecuatoriana*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Anchustegui Igartua, E. 2012. “Republicanism político y ciudadanía social.” *ARAUCARIA. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. No. 27, junio.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres/ Nueva York: Verso.
- Andrenacci, Luciano. 2001. “De Civitas Inaequalis. Elementos para una teoría de la ciudadanía”. Ponencia presentada al Vº Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Buenos Aires: Universidad Nacional de Río Cuarto.

- Arendt, Hanna. 1973. *On Revolution*. Harmanworth: Pelican Books.
- — —. 2005. *La nación*. En: *Ensayos de comprensión 1930-1954*. Madrid: Caparrós.
- Aristóteles. 2005. *La política: politeia*. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Assies, Willem, Marco A. Calderón, y Ton Salman. 2002. “Ciudadanía, cultura política y reforma del estado en américa latina.” *América Latina Hoy*, 55–90.
- Ayala, Enrique. 1996. “El laicismo en la historia del Ecuador.” *Procesos, revista ecuatoriana de historia* (No. 8): 3–32.
- Barbalet, J.M. 1988. *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Barragán, Rossana. 1999. *Indios, mujeres y ciudadanos: legislación y ejercicio de la ciudadanía (siglo XIX)*. La Paz: Diálogos.
- Barrón, Luis. 2001. “Liberales conservadores: Republicanismo e ideas republicanas en el siglo XIX en América Latina.” Congreso Anual de Latin American Studies Association, Washington, 2001. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/lasa2001/barronluis.pdf>
- Barsky, Oswaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Baud, Michiel. 2007. “Liberal Ideology, Indigenismo and Social Mobilization in Late Nineteenth-Century Ecuador.” En *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*, Editado por Kim Clark y Marc Becker, 72–88. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Becker, Marc. 2013. “En busca de tinterillos: Intermediarios en el mundo indígena ecuatoriano durante el siglo XX.” *Procesos, revista ecuatoriana de historia* (I semestre): 97–124.
- Becker, Marc, y Silvia Tutillo. 2009. *Historia agraria y social de Cayambe*. Quito: FLACSO-Ecuador; Abya Yala.
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.
- Benhabib, Seyla. 2005. *Los derechos de los otros*. Barcelona: Gedisa.
- Bensaïd, D. 2007. *Marx y el robo de leña. Del derecho consuetudinario de los pobres al bien común de la humanidad: posfacio a Marx, K., Los debates de la Dieta Renana*. Barcelona: Gedisa.
- Berlin, Isaiah. 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertomeu, María J. 2004. “De la apropiación privada a la adquisición común originaria del suelo: Un cambio metodológico menor con consecuencias políticas revolucionarias.” *Isegoría* (No. 30): 141–47.
- Bertomeu, María J., y Antoni Domenech. 2005. “Algunas consideraciones sobre método y substancia normativa en el debate republicano.” En *Republicanism y democracia*. Editado por María J. Bertomeu, Antoni Domenech y Francisco, Andrés de (comp): Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Block, Fred y Evans, Peter. 2007. “Economía y política.” En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Editado por Peter Evans. Bogotá: Colección En Clave de Sur: ILSA.

- Blom, Thomas H., y Finn Stepputat. 2005. "Introduction." In *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*, Editado por Thomas H. Blom y Finn Stepputat, 1–36. Princeton: Princeton University Press.
- Botero Villegas, Luis F. 2000. *Movilización indígena, etnicidad y procesos de simbolización en Ecuador: El caso del líder indígena Lázaro Condo*. Quito: Abya Yala.
- Bretón, Víctor. 2000. *El desarrollo comunitario como modelo de intervención en el medio rural*. Diálogos. Quito: CAAP.
- — —. 2012. *Toacazo: En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria*. Quito: Universitat de Lleida; FLACSO, sede Ecuador; Abya Yala.
- Breuilly, John. 1990. *Nacionalismo y Estado*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Burbano, Felipe. 2010. "Guayaquil en los años 50. Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico". En: *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Coordinado por Felipe Burbano de Lara, Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Ministerio de Cultura (Colección Bicentenario).
- Casassas, David. 2010. *La ciudad en llamas: La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*. Ensayo. [Barcelona]: Montesinos.
- Chiriboga, Manuel, ed. 1988. *El problema agrario en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Christman, John. 1994. *The Myth of Property, Toward an Egalitarian Theory of Ownership*. New York-Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Kim. 1990. "La medida de la diferencia: las imágenes indigenistas de los indios serranos en el Ecuador (1920 a 1940)." En *Ecuador racista: imágenes e identidades*, Editado por Emma Cervone y Fredy Rivera, 111–26. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Clark, Kim, y Marc Becker. 2007a. "Indigenous Peoples and State Formation in Modern Ecuador." En Clark y Becker, *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*, 1–21. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- — —, ed. 2007b. *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Concheiro, Luciano, y Robles, Héctor. 2014. "Vigencia de la Reforma Agraria en América latina." En *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editado por Francisco Hidalgo, François Houtart, y Pilar Lizárraga, 87–106. Quito: IAEN.
- Concheiro, Luciano; Almeyra, Guillermo; Mendes, Joao M. y Porto-Gonçalves, Carlos W. eds. 2014. *Capitalismo: tierra y poder en América latina (1982-2012)*. *Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua*. 3 vols. México DF: Casa Abierta al tiempo; Ediciones Continente; CLACSO.
- Contreras Peláez, y F. J. 1994. *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*. Madrid: Tecnos.
- Coronel, Valeria. 2006 Octubre 13-15. "El problema racial y los límites del proyecto corporativista en Ecuador: dilemas del Ministerio de Previsión Social en las disputas entre indios y gamonales." Conferencia presentada en el Coloquio Internacional: El reto de la etnicidad en el espacio político: El caso ecuatoriano en el contexto de la América Andina (siglos XIX-XXI), 2006 Octubre 13-15.
- — —. 2009. "Orígenes de una Democracia Corporativa: estrategias para la ciudadanía del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925-1944)."

- En *Historia social urbana. Espacios y flujos*, Editado por Eduardo Kingman Garcés. 1 vol, 323–63. Quito: FLACSO-Ecuador; Ministerio de Cultura.
- — —. 2011. *A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943 (Tesis de doctorado)*. New York: Department of History New York University.
- Costales, Piedad, y Alfredo Costales. 1971. *Historia Social del Ecuador* Tomo IV. Quito: Casa de la cultura ecuatoriana.
- Crompton, R. 1993. *Clase y estratificación*. Madrid: Tecnos.
- Cueva, Agustín. 2012. *Ensayos sociológicos y políticos*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Dávalos, P. 2002. “Movimiento indígena ecuatoriano.” En *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, Editado por D. Mato. Caracas: CLACSO.
- Deere, Carmen D., y Magdalena Leon. 2002. *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, estado y mercado en América Latina*. Quito, México DF: FLACSO-Ecuador; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Delaunay, Daniel. “Revolución demográfica en el Ecuador”. En *Transición demográfica en el Ecuador*, Editado por D. Delaunay, J. V. León, M. Postais. Quito: IPGH, ORSTOM, IGM.
- Domenech, Antoni. 2002. “Individuo, comunidad y ciudadanía.” En *Retos pendientes en ética y política*, 29–46. Editado por María J. Bertomeu, Antoni Domenech y Francisco, Andrés de (comp). Madrid: Trotta.
- — —. 2004. *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*. Barcelona: Crítica.
- — —. 2009. “Dominación, derecho, propiedad y economía política popular (Un ejercicio de historia de los conceptos)”. Intervención en Coloquio Miradas sobre la Historia, organizado en homenaje académico al historiador Adolfo Gilly por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y el Colegio de México el pasado 17 de Noviembre. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/dominacion.pdf>
- — —. 2012. “Memoria, ideario y práctica de la democracia.” *Temas* (71): 126–35.
- Dore, Elizabeth. 2008. *Mitos de modernidad: Tierra, peonaje y patriarcado en Granada, Nicaragua*. Managua: IHNCA-UCA.
- Escobar, Arturo. 2007. *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Escobar, Ingrid, Oscar Ramírez, Iván Torres, Gabriel Villafuerte, y Gloria Vilogné. s/f. “La transición a la democracia en el Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática.” *AFESE* (53): 281–96.
- Federici, Silvia. 2004. *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- — —. 2013. *Revolución en punto cero Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Fernández, Juan M. 2002. “El día que los negros cantaron la marsellesa: el fracaso del liberalismo español en América, 1790-1823.” *Historia Caribe* II (7): 53–75.

- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta: Madrid.
- Fitch, Samuel. 1977. *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: D. Jones Hopkins University Press.
- Fontana, Josep. 1998. "Estado, Nación e Identidad." *Travesía* (No. 1): 5–16.
- Fraser, Nancy. 2006. "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación." En Fraser, Nancy y Honneth, Axel *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, 89–149.
- Fraser, Nancy, y Linda Gordon. 1992. "Contrato versus caridad. una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social." *Isegoría*, No. 6.
- Freijeiro Varela, Marcos. 2005. "Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T.H. Marshall." *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, No.2.
- García, Bertha. 1987. *Militares, economía y lucha política: Ecuador en los años 70*. Tesis para la obtención de Maestría. México DF, Quito: Colegio de México - PUCE.
- García Linera, Álvaro. 1999. "Ciudadanía y democracia en Bolivia 1900-1998." *Revista Ciencia Política* (4): 173–93.
- Gargarella, Roberto (2005. *El derecho a resistir el derecho*. Buenos Aires: Miño y Dávila,
- Gauderman, Kimberly. 2009. *Women's Lives in Colonial Quito: Gender, Law and Economy in Spanish America*. Texas: University of Texas Press.
- Gauthier, Florence. 2014. "Por qué la Revolución francesa no fue una "revolución burguesa": Sin Permiso." Acceso: julio/25/2014.
- Gellner, Ernest. 2001. *Naciones y nacionalismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, A., ed. 1996. *T.H. Marshall, the state and democracy: En: Bulmer, M. y Rees, A.M. (1996) (Eds.): Citizenship Today. The contemporary relevance of T.H Marshall*. Londres: Routledge.
- Goetschel, Ana M. 2008. "Educación y formación de las clases medias." En: *Ecuador Debate* (74): 123–36.
- Gondard, Pierre, y Hubert Mazurek. 2001. "30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas especiales." *Estudios de Geografía* 10.
- González Terreros, María Isabel. 2015. "Las escuelas clandestinas en Ecuador: Raíces de la educación indígena intercultural." *Revista Colombiana de Educación* (No. 69): 75–95.
- Gordon, S. 2003. "Ciudadanía y derechos ¿criterios redistributivos?". Santiago de Chile: CEPAL-Serie Políticas Sociales No.70. Naciones Unidas.
- Guanche, Julio C. 2017. *Populismo, ciudadanía y nacionalismo. La cultura política republicana en Cuba hacia 1940 (Tesis doctoral)*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Guerrero, Andrés. 1983. *Haciendas, capital y lucha de clases andina*. Quito: El Conejo.
- — —. 1991. *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Quito: Libri Mundi.
- — —. 1993. "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador." In *Sismo étnico en el Ecuador: Varias perspectivas*, Editado por CEDIME. Quito: Abya Yala.
- — —. ed. 2000. *Etnicidades*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Guerrero, Rafael. 1994. *Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP*. Diálogos. Quito: CAAP, Centro Andino de Acción Popular.

- Hall, Stuart. 2010. *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Enviñon editores.
- Hardin, Garret. "The Tragedy of Commons." *Science* 162 (1968): 1243–48.
- Harvey, David. 1998. *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Hasley, A. H., ed. 1996. *T.H. Marshall and ethical socialism: En: Bulmer, M. y Rees, A.M. (1996) (Eds.): Citizenship Today. The contemporary relevance of T.H Marshall*. Londres: Routledge.
- Hidalgo, Francisco. 2008. "Los aportes del grupo de trabajo sobre Reforma Agraria." En *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*, Editado por Frank Brassel, Stalin Herrera, y Michel Laforge, 237–48. Quito: SIPAE.
- Hobsbawm, E. J., y Hamza Alavi. 1976. *Los campesinos y la política*. Cuadernos Anagrama 128: Serie Sociología y Antropología. Barcelona: Anagrama.
- Hobsbawm, Eric J. 2010. "Nacionalismo y nacionalidad en América Latina." En: *Repensando la subalternidad Miradas críticas desde/sobre América Latina*, 311–26. Lima: Enviñon Editores.
- Ibarra, Hernán. 2004. "La Comunidad Campesino/Indígena Como Sujeto Socioterritorial." *Ecuador Debate* (No. 63): 185–206.
- — —. 2010. "Conflictos rurales, violencia y opinión pública en los años cincuenta." En *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Editado por Felipe Burbano de Lara, 411–64. Quito: FLACSO-ECUADOR; Ministerio de Cultura.
- Ibarra Illanez, Alicia. 1987. *Los indígenas y el estado en el Ecuador: la práctica neoindigenista*. Quito: Abya Yala.
- Jacobsen, Nils. 1997. "Liberalism and the Indian Communities in Peru, 1821-1920." En *Liberals, the Church, and Indian Peasants: Corporate Lands and the Challenge of Reform in Nineteenth-Century Spanish America*, Editado por Robert H. Jackson, 123–69. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Knight, Alan. 1999. "Cardenismo: ¿Coloso o catramina?" En *Populismo y neopopulismo en América latina. El problema de la centena*, 231. Editado por Mackinnon, María Moira; Petrone, Mario Alberto (comp). Buenos Aires: Eudeba.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ediciones Paidós.
- Kymlicka, Will, y Wayne Norman. 1997. "El retorno del ciudadano. una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía." *Ágora* (7): 5–42.
- Langer, Erick, y Robert H. Jackson. 1997. "Liberalism and the Land Question in Bolivia, 1825-1920." En Robert H. Jackson, *Liberals, the Church, and Indian Peasants*, 171–92.
- Larson, Brooke. 1983. *Explotación agraria y resistencia campesina: cinco ensayos históricos sobre Cochabamba (siglos XVI -XIX)*. La Paz: Ceres.
- Lasso, Marixa. 2013. *Mitos de armonía racial: raza y republicanismo durante la era de la revolución, Colombia 1795-1831*. Bogotá: Universidad de los Andes/Banco de la Republica.
- Lavrin, Asunción. 1995. *Woman, feminism, and social change in Argentina, Chile and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press.

- Leal Buitrago, Francisco. 1994. *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Iepri.
- Lomnitz, Claudio. 2010. “El nacionalismo como un sistema práctico.” En: *Repensando la subalternidad Miradas críticas desde/sobre América Latina*, 327–70. Lima: Enviñón Editores.
- López Jiménez, Sinesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS - Instituto de Dialogo y Propuestas.
- Mallon, Florencia. 1988. “Economic Liberalism: Where We Are and Where We Need to Go.” In *Guiding the Invisible Hand. Economic Liberalism and the State in Latin American History*, 177–86. Editado por Joseph LeRoy y Nils Jacobsen (comp). New York: Praeger.
- Mann, M., ed. 1987. “*Ruling class strategies and citizenship*”: En Bulmer, M. y Rees, A.M. (1996) (Eds.): *Citizenship today. The contemporary relevance of T.H Marshall*. Londres: Routledge.
- Marshall, T. H. 1981a. “Reflections on Power.” En *The Right to Welfare and other Essays*. Editado por Marshall, T. H. Londres: Heineman.
- — —. 1981b. “The Right to Welfare.” *The Right to Welfare and other Essays*. Editado por Marshall, T. H. Londres: Heineman.
- Marshall, T. H., y T. Bottomore. 1998. *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez, Luciano. 1984. *De campesinos a proletarios: cambios en la mano de obra rural en la Sierra del Ecuador*. Quito: El Conejo.
- Marx, K. 2009. *El Capital: Crítica de la economía política*. México DF: Siglo XXI.
- Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Moncayo M, Patricio. 2010. “El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política.” En *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Editado por Felipe Burbano de Lara, 291-340. Quito: FLACSO-ECUADOR; Ministerio de Cultura.
- Montoya, Rodrigo, ed. 1986. *Theories of the Peasantry Reconsidered*. Conferencia dictada en University of Wisconsin-Madison, 14 de noviembre.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires: Paidós Ibérica, S.A.; Editorial Paidós, SAICF.
- Mundó, Jordi. 2014. “Propiedad, apropiación y desposesión. Repensar la libertad en la tradición republicana.” Congreso “Democracia, derechos y pueblos. Debates desde el republicanismo socialista y el pluralismo jurídico”. UNAM, México DF., 2014.
- Muñoz Miño, Fernando Andrés. 2015. *Autoritarismo, discurso y estado: el caso del gobierno revolucionario y nacionalista de las fuerzas armadas (ecuador, 1972-1976)*. Tesis de Maestría. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Naranjo, Plutarco. 2005. *La revolución juliana y el Gobierno de Ayora*. Quito: Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas.
- Norris, Robert. 2005. *El gran ausente*. Quito: Librimundi.



- North, Liisa. 1985. "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador." En *La economía política del Ecuador: campo, región y nación*, Editado por Louis Lefebvre, 425–58. Quito: Corporación Editora Nacional; FLACSO-Ecuador.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York: Basic Books,
- Núñez, Jorge. 2011. "Despojo agrario." En *Tierra urgente*, Editado por Francisco Hidalgo y Michel Laforge. Quito: SIPAE.
- Oliver, D., y D. Heater. 1994. *The foundations of citizenship*. Londres: Harvester y Wheatsheaf.
- Ortiz, Cecilia. 2006. *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX*. Quito: Abya Yala.
- Ortiz Crespo, Gonzalo. 2015. "La monopolización de la tierra, eje de la historia agraria del Ecuador." En *Monopolios y poder en la historia del Ecuador*, Editado por Eduardo Almeida Reyes, 105–37. Quito: Superintendencia de Control del poder de mercado.
- Ospina, Pablo. 1996. "Imaginarios nacionalistas: Historia y significados nacionales en Ecuador, siglo XIX y XX." *Procesos, revista ecuatoriana de historia* (9): 111–24.
- Ovejero, F. 1997. "Tres ciudadanos y el bienestar". *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*. (No 3 (octubre). Ed: Paidós): 93-116.
- Palacios, Marco. 2012. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: FCE, Universidad de los Andes.
- Paniagua Corazao, Valentín. 2003. "El derecho de sufragio en el Perú." *Elecciones* (No. 61).
- Pettit, Philip. 1999. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Pisarello, Gerardo. 2012. *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional para el periodo de transición.
- Polanyi, Karl. 2003. *La Gran Transformación*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Porras Velasco, Angélica. 2013. "La reforma antes de la reforma: La construcción del nuevo Código del Trabajo." *FORO Revista de Derecho* (No. 19).
- Postero, Nancy G. 2009. *Ahora somos ciudadanos*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Prieto, Mercedes. 2004. *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador y Ediciones Abya Yala.
- — —. 2015. *Estado y colonialidad: Mujeres y familias quichuas de las Sierra del Ecuador, 1925-1975*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Procacci, G. 1999. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar." En *Ciudadanía: Justicia social, Identidad y Participación*. Editado por Lukes, S. y Y. Mény. Madrid: Siglo XXI.
- Quintero, Rafael. 1980. *El mito del populismo en el Ecuador: Análisis de los Fundamentos del Estado Ecuatoriano Moderno (1895-1934)*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Quintero, Rafael, y Erika Silva. 1991. *Ecuador: Una nación en ciernes*. Quito: Abya Yala.
- Rees, A. M., ed. 1996. "T.H. Marshall and the progress of citizenship". En: *Citizenship Today. The contemporary relevance of T.H Marshall* Editado por Bulmer, M. y Rees, A.M., Londres: Routledge.

- Reinoso Avecillas, Lucio Rodrigo. 2014. "Transmutaciones en el vínculo Estado y sociedad en las políticas públicas de alfabetización en el período de 1997-2009 en Ecuador." Tesis de maestría en Gestión Pública. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Robespierre, Maximilien. 2005. *Por la Felicidad y por la Libertad*. Editado por Yannick Bosc, Florence Gauthier y Sophie Wahnic. Barcelona: Viejo Topo.
- Roche, M. 1992. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Londres: Polity Press.
- — —. 2002. "Social citizenship: Grounds of Social Change." En *Handbook of Citizenship Studies*. Editado por Isin F.I. y Turner B.S (comp). Londres: Sage.
- Rodas, Germán. 2000. *La izquierda ecuatoriana: Aproximación histórica*. 2da. Quito: Abya Yala.
- Romero Ballivián, Salvador. 2008. "Sufragio universal y democracia en Bolivia: Una perspectiva de medio siglo." *Perspectivas Internacionales* 4 (No. 2): 11–36. Disponible en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/4.2-01.pdf>.
- Rosaldo, Renato. 2000. "La pertenencia no es un lujo: procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural." *Desacatos No. 3 (México, CIESAS)*, 39–49.
- Rostov, W. 1997. "The United States y the American Military." En *Politics of Antipolitics*, Editado por Loveman y Davies. Wilminston: SR Books.
- Rovelli, José G. 2012. "Marx y el robo de leña: acumulación por desposesión y bienes comunes en los textos de 1842." *Revista de pensamiento penal* (No. 143). Acceso Julio 30, 2013.
- Salgado Díaz, Verónica. 2015. "Dolores Cacuango: Mama Dulu en la memoria oral de su pueblo." Tesis de maestría en Comunicación, Quito: UASB.
- Salgado, Mireya. 2008. "Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva." En *Galo Plaza y su época*, Editado por Carlos de la Torre y Mireya Salgado, 117–56. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Galo Plaza Lasso.
- Sandel, Michael. 1982. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge.
- Sanders, James. 2009. "Ciudadanos de un pueblo libre: liberalismo popular y raza en el suroccidente de Colombia en el siglo XIX." *Historia Crítica* mayo-agosto (No. 38): 172–203.
- Scott, James. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- — —. 1990. *Domination and the Arts of Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, Rebecca, y Michael Zeuske. 2001. "Demandas de propiedad y ciudadanía: Los exesclavos y sus descendientes en la región central de Cuba." *Illes e Imperis*, 109–34.
- Sinardet, Emmanuelle. 2007. "Educación indígena y políticas de incorporación nacional (1925-1946): de la integración a la exclusión." *Histoire(s) de l'Amérique latine* 2 (No. 2).
- Skinner, Quentin. 1996. "Acerca de la justicia, el bien común y la prioridad de la libertad." *La Política* (No.1): 137–49.
- Soasti, Guadalupe. 2008. "Política, participación y ciudadanía en el proceso de independencias en la América Andina." En *Pedagogía política ilustrada: De vasallo a*

- ciudadano, lo que produjo el conocimiento de “Los derechos del hombre y el ciudadano”, 293–318. Editado por Guadalupe Soasti (comp). Quito: Fundación Konrad Adenaver.
- Solano, Sergio P. 2012. “Tributo, fenotipo y genealogía. Indígenas y nación en el Caribe colombiano durante el siglo XIX.” *Revista Complutense de Historia de América* 38: 103–27.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Stern, Steve, ed. 1987. *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison and London: University of Wisconsin Press.
- Sylva Charvet, Paola. 1986. *Gamonalismo y lucha campesina*. Quito: Abya Yala.
- Taylor, Charles. 2001. *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea.
- Thurner, Marck. 2000. “Políticas campesinas y haciendas andinas en la transición hacia el capitalismo: una historia etnográfica.” En *Etnicidades* Editado por Andrés Guerrero, Quito: FLACSO-Ecuador.
- — —. 2003. “Los indios y las Repúblicas entre 1830 - 1880.” En *Historia de América Andina. Creación de las Repúblicas y formación de la nación*. Vol. 5, 173–210. Editado por Juan Maiguashca (comp). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Tilly, Charles. 2004. “¿De dónde vienen los derechos?” *Revista Sociológica* (No 55.): 273–300
- Torres, Rosa M. 2005. *Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador: Opciones para la Política y la Práctica*. Quito: UNESCO- Instituto Fronesis.
- van Parijs, P. 1995. *Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press.
- Vásquez, Werner R. 2016. *La transición hacia la lucha por el reconocimiento étnico. Estructura hacendaria, iglesia liberadora y las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador en la provincia de Chimborazo en la década del sesenta del siglo xx*. Quito: Tesis Doctoral – FLACSO Ecuador.
- Velasco, Fernando. 1979. *Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la sierra. Hipótesis para una investigación*. Quito: El Conejo.
- — —. 1981. *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*. Quito: El Conejo.
- Velasco, Juan C. 2006. “La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural.” *Isegoría* (33): 191–206.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2010. “La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador.” En Felipe Burbano de Lara, *Transiciones y rupturas*, 115–58. Quito: FLACSO, sede Ecuador; Ministerio de Cultura.
- Vilas, Carlos. 2013. *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos.
- Viroli, Maurizio. 2001. “El sentido olvidado del patriotismo republicano.” *Isegoría* (24).

- Wallerstein, Immanuel. 1996. "La re-estructuración capitalista y el sistema-mundo." *Anuario Mariateguiano* (No. 8): 195–207.
- Williams, Brackette. 1991. *Stains on My Name, War in My Veins: Guyana and the Politics of Cultural Struggle*. Durham: Duke University Press.
- Williams, Eric. 2011. *Capitalismo y esclavitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Ycaza, Patricio. 1991. *Historia del movimiento obrero ecuatoriano: De la influencia de la táctica del frente popular a las luchas del FUT*. Quito: CEDIME.
- Young, Iris M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- Zahonero, Luis A., Carlos Fernández Liria, y Daniel Iraberri Pérez. 2012. "Derecho, Estado y propiedad. La libertad republicana contra la concepción liberal del Estado." *Temas* (70): 14–21.