

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN EL ECUADOR

José C. Cárdenas

Importancia del problema

El problema de la reforma agraria reviste una importancia fundamental, no solamente por lo multifásico de sus características, sino principalmente porque día a día se afianza más la idea de que su solución forma una parte sustancial de cualquier programa general de desarrollo económico en el área de los llamados países subdesarrollados. Prueba de ello es la preocupación creciente que el problema ha merecido de parte de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General recomendó al Secretario General, en noviembre de 1950, efectúe “un análisis del grado en que, en los países y territorios insuficientemente desarrollados, formas de estructura agraria poco satisfactorias y, en particular, los regímenes de propiedad rural, impiden el desarrollo económico y, de este modo, rebajan el nivel de vida, especialmente de los trabajadores agrícolas, de los colonos y de los pequeños y medianos propietarios rurales”. Este análisis está contenido en el estudio sobre Reforma Agraria, preparado por el Departamento de Asuntos Económicos de la ONU.

Además, tanto el Consejo Económico y Social de la ONU como las Comisiones regionales y demás organismos dependientes, están prestando una decidida atención a tan importante problema. Por ejemplo, la CEPAL, en su quinto período de sesiones en Río de Janeiro, en abril de 1953, abordó el problema de la reforma agraria, y resolvió recomendar que la reforma agraria sea considerada como un elemento básico en los estudios de programación y de desarrollo económico que la CEPAL realice en los países latinoamericanos.

Por otra parte, la FAO celebró el mismo año en Campiñas, Brasil, un Seminario Latinoamericano sobre el Problema de la Tierra, en el cual se estudiaron, con la intervención de especialistas, todas las cuestiones relacionadas con la reforma agraria.

Características y objetivos de una reforma agraria

De una manera general, podemos decir que el problema de lo que ha convenido en llamarse reforma agraria comprende primordialmente aspectos políticos, económicos y sociales.

Desde un punto de vista político, la reforma agraria aspira, mediante una distribución más equitativa de la tierra y del ingreso nacional, a eliminar la dominación política de una minoría feudal y

reaccionaria, y lograr un mayor equilibrio democrático, mediante la incorporación al ejercicio pleno de su personalidad económica, social y cívica, de grandes masas de campesinos sin tierras, que viven al nivel de subsistencia o aun inferior, y no participan actualmente en la vida activa nacional.

Desde un punto de vista social, la reforma agraria significa la eliminación o al menos la atenuación de la desigualdad social angustiosa que existe en dichos países, ya sea regímenes de castas como en la India, o estratos sociales similares a las castas, como en los nuestros, donde el indio, por ejemplo, vive al margen del movimiento cultural de la República, de sus movimientos de opinión y de la convivencia social, identificado como algo extraño a las costumbres del hombre civilizado medio, aun cuando en el hecho el indio es el nervio motor de la economía, puesto que constituye la principal fuerza de trabajo de una agricultura rutinaria y técnicamente primitiva y atrasada.

Al eliminar el monopolio de la tierra, se produce automáticamente una democratización de la propiedad y tenencia de la misma. Grandes masas campesinas antes sin tierra, pueden disponer de un pedazo de ésta, individualmente o en asociaciones cooperativas o colectivas, con gran beneficio para la moral nacional, que se robustece, y con beneficio también para la eliminación gradual de las diferencias sociales y religiosas, y del monopolio del poder político por las clases que antes eran dueñas casi absolutas de la dirección económica y política del Estado.

Desde el punto de vista económico, la reforma agraria tiene un significado múltiple:

a) Cuando la tierra está monopolizada en pocas manos, se produce un fenómeno de concentración de uno de los recursos fundamentales de una economía. Esto no significa necesariamente que el Estado no sea también un gran terrateniente, y de hecho tiene que serlo en todo país nuevo, que no ha desarrollado aún sus recursos naturales. Pero lo que sucede generalmente aquí es que las tierras accesibles y que gozan de lo que denominaremos plusvalía social¹ han sido tomadas ya por un reducido sector de la población, mientras el Estado posee generalmente las tierras que no han sido incorporadas todavía al aparato productor nacional. En ocasiones, pueden el Estado o sus instituciones poseer tierras con plusvalía social y adolecer esta tendencia del mismo defecto de la propiedad monopolizada en manos de particulares, y aun estar administrada y producir con el mismo criterio que aquélla. En tal caso, una reforma agraria debe resolver tanto el

¹ Tierras que han sido dotadas de valor económico merced a la apertura de vías de comunicación, trabajos de irrigación o de drenaje, o a causa de la demanda de productos que les son específicos, etc.

problema del monopolio privado como del monopolio público, de la tierra.

La concentración de la tierra en pocas manos, especialmente en los países esencialmente agrícolas, significa de hecho la concentración de la riqueza y del ingreso, cuya distribución adolece de esta desigualdad original. El capital está, pues, monopolizado por la clase terrateniente, y en el proceso del desarrollo económico, es ella la que ejerce el principal papel dinámico de progreso, lo que explica el atraso en dicho desarrollo. Monopolizando la tierra y el capital, está en posibilidad de imponer a la población, y especialmente a la población activa, sus propias condiciones de monopolio. Hay una relación de dependencia o sujeción a la clase terrateniente, que se sintetiza por una parte en rentas económicas adicionales percibidas por los monopolizadores de la tierra y el capital, y por otra en vida vegetativa y remuneraciones marginales bajas para los campesinos, especialmente cuando la clase campesina es numerosa y con una estructura social que la sujeta fuertemente al lugar de su residencia ancestral, que impide su movilidad, o cuando existen obstáculos físicos, legales, religiosos y sociales a esa movilidad, ya se trate de una movilidad *horizontal*, en que sin cambiar de ocupación y de su posición de dependencia económica, se desplaza a regiones agrícolas de mayor productividad marginal, o *vertical*, cuando este desplazamiento es hacia la industria o las ocupaciones terciarias.

b) Al estar en posición de decidir acerca de la participación en los beneficios de la producción agrícola, individualmente y como clase, los terratenientes se aglutinan y forman un frente unido por razones de privilegios, con el fin de mantener un control adecuado sobre el mercado de mano de obra, que les permita disponer de mano de obra barata. Esto ocurre tanto en países de abundancia de tierras, como Argentina, como en países de escasez de tierras, verbigracia, el Perú o la zona andina del Ecuador o Bolivia, y es más acentuado en aquellas zonas no conectadas al comercio internacional, y cuya producción está orientada hacia el mercado interno. La vinculación de la agricultura a los mercados internacionales es en sí un factor dinámico que, al reflejarse en aumentos de demanda, aun en aquellos casos de gran densidad de población, permite a los campesinos que participen en la producción de esa zona gozar de mejores remuneraciones, más aún cuando la población es escasa; a la inversa, en períodos de depresión de la demanda internacional, las remuneraciones bajan al nivel de mera subsistencia. Es decir, que el ciclo internacional se refleja directamente en los ingresos de las clases campesinas de la región. En cambio, en las regiones de economías agrícolas domésticas, la influencia del ciclo internacional sobre las remuneraciones de las clases campesinas es casi insignificante, ya que viven permanentemente al nivel de sub-

sistencia y al margen del sector monetario de la economía, al que tienen acceso sólo esporádicamente. En consecuencia, no les alcanzan directamente las fluctuaciones cíclicas. Esto no quiere decir que el ciclo no afecte los ingresos de las clases terratenientes, pues ellas sí participan del sector monetario, y en tal virtud sus ingresos tienen fluctuaciones, del mismo modo que su nivel y tasa de consumo y ahorro. El sistema de propiedad monopolizada constituye, pues, una especie de muralla aisladora entre ambos tipos de economía, la economía natural de subsistencia y la de mercado o monetaria.

Es diferente el caso cuando a pesar de existir monopolio de la propiedad, existe al mismo tiempo una explotación a base de pequeñas empresas, de arrendatarios o aparceros. Éste es generalmente el caso de las economías o regiones económicas de un país vinculadas al comercio internacional; casi toda la población campesina se halla entonces vinculada al sector monetario, y recibe directamente en sus ingresos las fluctuaciones de la demanda por sus servicios como factor o por sus productos.

En el primer caso, la incorporación de nuevas empresas a la economía monetaria acentuará, por una parte, las fluctuaciones del ingreso en el sector agrícola, en la medida de las fluctuaciones de la demanda, pero por otra tenderá al mismo tiempo a acentuar la estabilidad social y económica, en un sentido estructural y dinámico, puesto que al pasar del nivel de mera subsistencia a uno donde sea posible el ahorro, y al hacer posible dicho ahorro, creará incentivos de progreso individual y comunal, aumentará el consumo como efecto del aumento del ingreso real, y esto agrandará el mercado con el consiguiente efecto en el nivel de ocupación y la posibilidad de crear nuevas industrias con beneficio para el aumento general y *per capita* de la productividad.

En suma, la concentración del ingreso en pocas manos es un perjuicio para el desarrollo económico, pues mantiene niveles de consumo artificialmente bajos, incapaces de demandar siquiera la escasa producción obtenida en forma rudimentaria. Aquí reside principalmente la causa que exige una reforma agraria desde el punto de vista económico, particularmente en aquellos casos donde se reúnen el monopolio en la tenencia y la concentración en la producción.

No interesa aquí el estudio de los orígenes de esta concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos; pero su dispersión en pequeñas parcelas antieconómicas es importante desde el punto de vista económico, porque contra lo que parece a primera vista, ésta no es sino resultado de aquélla.

Al concentrarse la propiedad en pocas manos, sea por despojo y régimen de *encomiendas*, como en la Colonia, o por otras causas, deja una enorme porción de gentes sin tierra, campesinos en su mayoría,

que no tienen otra alternativa que someterse a la clase terrateniente. Pero surgen entre ellos artesanos, jornaleros y obreros que viven en la ciudad, que acumulan pequeños ahorros, y vuelven al campo, con el deseo de hacerse propietarios y combinar de este modo la actividad agrícola con su artesanía, profesión u oficio. Otros emigran estacionalmente a zonas económicas paralelas de mejores remuneraciones, y con sus ahorros, unos y otros, retornan a la compra de tierras. Tal es el caso de la Sierra ecuatoriana. El minifundio es el resultado de ese deseo de volver a la tierra por parte de la población campesina desplazada. Otras veces los mismos propietarios procuran deshacerse de sus peores tierras, que parcelan y venden a precios de monopolio. También son las comunidades deshechas por la ambición de tierras de los grandes propietarios las que originan el minifundio. O es el sistema de herencia de medianos propietarios, conforme a las leyes civiles actuales, la que origina la propiedad subeconómica.

De todos modos, se crea con el minifundio un nuevo problema, y se hace necesario concentrar principalmente la explotación más que la propiedad sobre bases cooperativas o colectivas. En el latifundio con concentración de la producción, puede resolverse el problema de la tenencia de la tierra, y mantener concentrada la producción, o bien reducir el tamaño de la concentración a unidades adecuadas.

c) La magnitud de la empresa agrícola juega un papel fundamental en la reforma agraria. No se trata, como muchos creen, de un mero proceso de parcelación de las tierras, asignando a cada campesino sin tierras una parcela. Desde el punto de vista económico, el criterio de la empresa agrícola juega un papel esencial: según las aptitudes agrícolas de la tierra, la magnitud óptima de la empresa determinará la índole de la reforma agraria. Sólo así será posible resolver, conjuntamente con el problema social y político de dar tierras y medios de vida a la gente que carece de ellos, el problema del mejoramiento técnico de la agricultura, que implica el aumento de la productividad por hombre ocupado y por hectárea, con el consiguiente aumento del ingreso real *per capita*, del nivel de bienestar y de la posibilidad de progreso social e individual. Únicamente de este modo será también posible resolver los problemas del crédito agrícola, de la mecanización, mejores técnicas de cultivo, empleo de fertilizantes y mejores semillas, etc.

LA REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR

El estudio de la posibilidad, y más que esto, de la necesidad de una reforma agraria en este país, tropieza con las insalvables dificultades estadísticas, pues recién se ha planteado la realización de un censo agropecuario en escala nacional, y no existen estimaciones de la pro-

ducción agrícola sino para muy contados productos, de la misma manera que recién se están realizando investigaciones sobre el ingreso nacional, y no tenemos datos catastrales sobre las propiedades de todo el país. De partida, diremos que el estudio serio de una reforma agraria requeriría, entre otras cosas, una investigación preliminar de la productividad de la agricultura, con miras a descubrir los obstáculos que, principalmente derivados del régimen de tenencia de la tierra, se oponen al progreso agrícola.

Sin embargo, a base de las investigaciones efectuadas, y de las cifras estadísticas que nos merecen más veracidad, trataremos de plantear, en términos generales pero concretos, el problema agrario del Ecuador con miras a una reforma estructural que pudiese formar parte de un plan general de desarrollo del país. La tarea es ambiciosa y no ha sido acometida en estos términos.

Tierras agrícolas en el Ecuador

Concretaremos nuestro estudio a las dos regiones principales del país, vale decir a sus dos economías regionales activas, Costa y Sierra. Las estimaciones tradicionales asignan a la primera una extensión de 68,182 kilómetros cuadrados, mientras se asigna a la Sierra una extensión de 71,643 kilómetros cuadrados. Pero esta estimación ha sido efectuada indudablemente desde el punto de vista de la división político-administrativa de la República, y no desde el punto de vista geográfico, pues desde este ángulo, tenemos la estimación del Army Mapping Service de los Estados Unidos, que trazó el Mapa Aeronáutico del Ecuador, según el cual la Sierra tendría apenas 38,180 kilómetros cuadrados y la Costa 82,277 kilómetros cuadrados.

Esta división nos parece más lógica, pues la Sierra en la acepción tradicional y político-administrativa comprende extensas regiones ante y subandinas, que pertenecen más bien a la Costa y al Oriente, respectivamente, y que se hallan muy poco pobladas, mientras el callejón interandino propiamente dicho abarca la Sierra en su acepción económica y geográfica, que es donde reside la mayor parte de la población regional, acaso el 95 %.

Lo anterior es especialmente importante, puesto que al hablar de la densidad demográfica no se toma en cuenta la extensión referida a la división geográfico-económica, que ha sido la determinante fundamental, al menos hasta ahora, en la ubicación del hombre serrano y en la conformación de su economía. De esta suerte, y asignando al callejón interandino el 95 % de la población serrana, tendríamos que la densidad real sería de 46.2 habitantes por kilómetro cuadrado, de acuerdo con las cifras del Censo de 1950, en vez de 26.3 habitantes

por kilómetro cuadrado, que es la cifra estimada por la CEPAL. De este modo, el problema de la presión del hombre sobre la tierra y los alimentos en esta región se plantea en forma mucho más urgente y grave de lo que se ha considerado hasta ahora, y la reforma agraria cobra una importancia fundamental.

En la Costa, la densidad de población sería bastante inferior a la estimación de la CEPAL, efectuada sobre la base de las cifras del Censo de 1950, y que es de 18.9 habitantes por kilómetro cuadrado. La nueva estimación sería de 16.3 habitantes por kilómetro cuadrado, que es manifiestamente inferior a aquélla y explica en mejor forma la francamente favorable relación hombre-tierra que existe en dicha región.

Si nos atenemos a las estimaciones de la Dirección Técnica de Agricultura del Ministerio de Economía, los terrenos en explotación agrícola y ganadera serían de 1.444,000 hectáreas en la Sierra, y de 1.049,500 hectáreas en la Costa. Considerando la población rural en ambas regiones a base de las cifras del Censo de 1950, tendríamos que la relación de dicha población con el área cultivada, sería de 1.3 hectáreas por habitante rural en la Sierra, y de 1.6 hectáreas en la Costa. De nuevo insistiremos en que la realidad es menos favorable en la Sierra y más favorable en la Costa, si nos atenemos a la división geográfica-económica. Pero si consideramos las tierras agrícolas bajo cultivo, excluyendo las praderas naturales y artificiales, encontraremos que con relación a la población rural de cada una de esas regiones, corresponde a la Sierra 0.6 hectárea *per capita*, contra una hectárea en la Costa. Esto, unido por una parte a la concentración de la propiedad y la explotación en la Sierra, a la pobreza de las tierras, agotadas por siglos de cultivo intensivo y esquilante, además de la acción mecánica de vientos y lluvias, los métodos anticuados de cultivo, la falta de mecanización y utilización de abonos, etc., explican por sí mismos el bajo ingreso *per capita* de la gente ocupada en la agricultura en la Sierra, sus condiciones de vida a niveles inferiores a los de subsistencia, y la sujeción a un sistema semifeudal de organización agrícola en esta región.²

Latifundio y minifundio en la Sierra

Valiéndonos de las cifras de los catastros del Ministerio del Tesoro, obtenidas entre 1943 y 1948, encontramos que en ocho provincias

² De acuerdo con estimaciones efectuadas sobre el valor global de la producción agropecuaria de las dos principales regiones económicas del país, ésta alcanzó en 1950 a 1,433 sucres *per capita* en la Costa y a 796 sucres *per capita* en la Sierra, lo que es evidentemente el reflejo del desnivel de productividad en una y otra región.

de la Sierra se catastraron 23,941 propiedades para efectos del pago del impuesto a la propiedad rural ³ distribuídas en la siguiente forma:

Provincias	Nº de propiedades	Extensión total (Hectáreas)	Extensión promedio
Carchi	1,952	134,542	68.9
Imbabura	2,552	243,158	95.3
Pichincha	4,932	606,096	122.9
Cotopaxi	2,788	243,730	87.4
Tungurahua	3,164	154,058	48.7
Chimborazo	3,686	192,205	52.1
Bolívar	2,312	88,484	38.3
Cañar	2,555	63,974	25.0

La distribución por tamaño, o sea la concentración por extensión, se refleja en el siguiente cuadro:

	0-1 Has.	1-5 Has.	5-20 Has.	20-50 Has.	
Número de propiedades	2,709	10,948	5,813	1,613	
Tamaño promedio (Has.)	0.5	2.4	9.3	30.7	
	50-200 Has.	200-500 Has.	500-1000 Has.	1000-2000 Has.	2000 y más
Número de propiedades	1,791	581	214	130	142
Tamaño promedio (Has.)	90.3	294.3	681.3	1,361.2	6,618.2

Puede notarse claramente cómo a medida que aumenta la extensión promedio de la propiedad, disminuye el número de propietarios. En el siguiente cuadro se demuestra más claramente esto:

Extensión tipo	Nº de propietarios	% de la superficie	% del número de propietarios
0-1 Has.	2,709	0.1	10.2
1-5 Has.	10,948	1.5	47.4
1-20 Has.	5,813	3.1	24.2
20-50 Has.	1,613	2.8	6.6
50-200 Has.	1,791	9.4	7.5
200-500 Has.	581	9.9	2.4
500-1000 Has.	214	8.5	0.8
1000-2000 Has.	130	10.2	0.4
2000 y más Has.	142	54.5	0.5

³ De acuerdo con la legislación que establece este impuesto, están exentas de él las propiedades cuyo avalúo neto, hechas las deducciones legales, no pasa de ocho mil sucres.

De conformidad con este cuadro, podemos clasificar en propiedad *mínima* o antieconómica la que tiene un tamaño promedio de 2.4 Has.; *pequeña*, la de un promedio de 9.3 hectáreas; *mediana*, la que tiene 30.7 hectáreas de promedio; propiedad *máxima*, la que tiene 90.3 hectáreas de promedio, y toda la que excede de 200 hectáreas sería la *gran propiedad*. Encontramos así dos tipos de concentración: la de la propiedad mínima, que comprende a 13,657 propietarios, o sea el 57.6 % del número catastrado, con apenas el 1.6 % de la superficie comprendida; y la concentración de la gran propiedad en pocas manos, puesto que el 83.1 % de la superficie total se concentra en manos de 1,067 propietarios equivalentes al 4.1 % del total de propietarios. Es posible que esta concentración sea mayor, si tomamos en cuenta el hecho de que en algunos casos un solo propietario posee varias propiedades, con concentración de explotación. Los pequeños propietarios suman 5,813, que representan el 24.2 % del número total de propietarios, con apenas el 3.1 % de la superficie total catastrada. Los medianos propietarios ascienden a 1,613, equivalentes al 2.8 % del total, con el 6.6 % de la superficie total. Finalmente, la propiedad grande, de aceptable magnitud económica, comprende 1,791 propiedades, equivalente al 7.5 % del total, con el 9.4 % de la superficie catastrada. El siguiente cuadro resume estos hechos:

Tipo de propiedad	Nº de propiedades	Nº de Has.	% del total de propiedades	% del área total catastrada
Mínima	13,657	27,368	57.6	1.6
Pequeña	5,813	53,984	24.2	3.1
Mediana	1,613	49,510	6.6	2.8
Máxima	1,791	161,810	7.5	9.4
Gran propiedad	1,067	1.433,576	4.1	83.1
Totales:	23,941	1.726,248	100.0	100.0

La tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola

Analizaremos ahora, brevemente, algunos efectos económicos del régimen de tenencia de la tierra en relación con el desarrollo agrícola. Para este objeto, tomaremos como base el Censo agropecuario de la provincia de Pichincha, efectuado en el cuarto trimestre de 1952 por los estudiantes del Curso de Capacitación de la FAO, dirigidos por destacados expertos en muestreo.

Según dicho Censo, la población rural de la Provincia era de 107,000 personas, aproximadamente, a la fecha del Censo, lo que se compa-

ra con 142,000 personas que arrojó el Censo demográfico de 1950. La diferencia estriba en que, en el primer caso, se tomó únicamente la población que vive inmediatamente dentro de las zonas agrícolas, mientras que en el segundo caso, se consideró la parroquia rural, conforme a los conceptos de la división político-administrativa del país.

La relación entre hombre y tierra, puede resumirse siguiendo la clasificación que hemos hecho anteriormente, de la siguiente manera:

Tipo de propiedad	Nº de propiedades	Nº de hectáreas	Tamaño promedio	% del total de propiedades	% del área censada	Nº de habitantes	Área por habitante
Mínima (1-5 Has.)	15,375	23,458	1.5	76.4	3.1	76,890	0.3
Pequeña (5-20 Has.)	2,445	18,778	7.7	12.2	2.5	13,620	1.3
Mediana (20-50 Has.)	495	16,404	33.1	2.5	2.2	3,360	4.9
Máxima (50-200 Has.)	1,095	94,209	86.0	5.4	12.4	7,125	13.2
Gran propiedad (200 y más Has.)	705	604,642	857.6	3.5	79.8	5,985	101.0
Total:	20,115	757,491		100.0	100.0	106,980	

La elocuencia del cuadro anterior es evidente, y concuerda con las estadísticas elaboradas a base de los catastros. De nuevo observamos aquí que casi el 80 % del área agrícola de la Provincia se concentra en 705 grandes propiedades, mientras que las propiedades mínimas alcanzan al 76.4 % del número total de propiedades censadas, con apenas el 3.1 % del área agrícola de la Provincia y un tamaño promedio de 1.5 hectáreas, debiendo advertir que, del total, 5,910 propiedades tenían menos de una hectárea, con la consecuencia lógica de que en ese grupo correspondía a cada habitante menos de $\frac{1}{3}$ de hectárea. Podemos afirmar también que es principalmente en este grupo donde los grandes propietarios encuentran la mano de obra barata para sus faenas agrícolas.

Veamos ahora la relación que existe entre la magnitud de las propiedades y la utilización de fuerza mecánica.

Tipo de propiedad	Fuerza, mecánica aplicada	Fuerza animal utilizada	Fuerza mecánica y animal utilizada	Ninguna fuerza mecánica o animal
(distribución en porcientos)				
Mínima	0	65.8	0.3	34.0
Pequeña	0.6	77.3	1.8	20.3
Mediana	3.0	33.3	9.1	54.5
Máxima	1.4	37.0	8.2	53.4
Gran propiedad	4.3	44.7	17.0	34.0

El cuadro anterior es muy revelador y significativo. Quiere decir, en efecto, que en la mínima y pequeña propiedad, generalmente explotadas por sus dueños, se utiliza mucho la fuerza animal para ayudar a la fuerza humana, que constituye, en promedio, apenas un 27 % de la energía total utilizada, pues no existen, ni la posibilidad de utilizar energía mecánica, por el capital que esto requeriría y del que no dispone el minifundista o pequeño agricultor, ni la de contratar peones dada la pequeñez de la explotación, que se atiende por lo general con los brazos familiares.

La mediana y la máxima propiedad, están en una situación intermedia. Aquí seguramente no existen capitales para emplearlos en la **mecanización**, y de allí que ésta es relativamente baja, pues apenas el 3 % de fincas medianas y el 1.4 % de fincas máximas están mecanizadas. En cambio, hay la propensión a utilizar mayor cantidad de mano de obra, bajo el criterio de una oferta abundante y barata de la misma, mientras la fuerza animal es utilizada apenas en un promedio de 35 % de las fincas comprendidas en ambas categorías. Por otro lado, la combinación de fuerza mecánica y animal es utilizada en un promedio cercano al 9 % de las fincas de ambas categorías, como método que a la vez que penetra en las ventajas de la mecanización, evita las desventajas de no disponer de crédito amplio y a mediano plazo para capitalizar en maquinaria agrícola.

Finalmente, en la gran propiedad, el número de fincas mecanizadas llega al 4.3 %, mientras el número de fincas que utilizan la combinación de fuerza mecánica y animal llega al 17 %. La utilización de fuerza animal sola es para el 44 % de las fincas, y el número de éstas que utilizan sólo fuerza humana es del 34 %. En suma, en estas fincas, todavía y a pesar del esfuerzo hecho en los últimos años por un reducido número de propietarios progresistas, y a pesar de que el crédito para maquinaria se ha concedido primordialmente a este grupo de sujetos de crédito, el atraso técnico es alarmante, lo que no hace sino confirmar la necesidad de una reforma agraria que posibilite una mejor distribución de la tierra, al par que una capitalización creciente de la agricultura y la introducción de métodos agrícolas modernos, con la consiguiente elevación de la productividad por área y por hombre ocupado.

En resumen, con naturales reservas que impiden una generalización excesiva, podemos afirmar que existen dos problemas bien definidos en el Ecuador, y especialmente en la Sierra: el minifundio y el latifundio, tanto en la propiedad como en la explotación, con sus consiguientes efectos económicos, sociales y políticos.

Desde el punto de vista económico, ambos sistemas son inconvenientes para el país. El minifundio tiene un efecto directo sobre el empobrecimiento de los suelos, pues el propietario, que necesita arran-

car a su parcela todo o al menos una parte del mísero sustento de él y de su numerosa familia, realiza prácticas intensivas de cultivo, sin devolver a éste, en forma de abonos u otros medios, los elementos básicos que ha arrancado de él en forma de alimentos, mientras carece de recursos para defender el suelo contra las erosiones de otro tipo, pues el sistema de abono por ovejas no es suficiente para revitalizar el suelo. El resultado es siempre el empobrecimiento creciente del suelo y de su propietario, quien generalmente emigra cuando aquél no le rinde para sobrellevar su mísera existencia. Desde otro punto de vista, aquí no hay prácticamente sujeto de crédito, no hay posibilidad de mejoramiento técnico ni de mejores prácticas de cultivo y, en consecuencia, el mejor método sería concentrar la explotación de las tierras a través del sistema cooperativo.

El latifundio mantiene en la Sierra ecuatoriana un régimen de trabajo casi esclavo. Originado en la vieja institución colonialista de la *encomienda*, según la cual se entregaban tierras con la obligación de su propietario de adoctrinar a los indios, ha persistido con sus privilegios incólumes en 124 años de vida republicana. Fundado en el régimen de propiedad más absolutista, a él se liga casi en forma característica un sistema de trabajo *sui generis*, rezago del feudalismo europeo trasladado a América por el conquistador español; es el *huasipungo*.⁴ El propio Código del Trabajo, promulgado en 1938, reconoce las siguientes calidades de peón u obrero agrícola: jornalero, “huasipunguero”, destajero y “yanapero” o “ayuda”. Se define al huasipunguero como aquel “que trabaja en un fundo mediante estipendio que lo recibe parte en dinero, como jornal, y parte en aprovechamiento de una parcela que le da el patrono”, determinándose además que el salario en dinero no “será inferior a la mitad del salario mínimo señalado para los jornaleros de la misma localidad”, “pero los huasipungueros sólo estarán obligados a trabajar hasta cuatro días por semana”, para el patrono, se entiende. Éste, entre otras obligaciones, tiene las de “permitirle que en los pastos naturales de la finca mantenga gratuitamente hasta tres cabezas de ganado mayor y veinte de menor, y proporcionarle vivienda adecuada”.

La realidad demuestra que actualmente un huasipunguero gana menos de un tercio del salario corriente de un peón. Generalmente, el huasipunguero recibe tierras de mala calidad, de las que apenas puede obtener cosechas magras para su sustento: cebada, chochos, habas y maíz, que constituyen la base de su dieta pobre, y de la lana de sus ovejas obtiene el vestido que necesita. El salario que recibe apenas le al-

⁴ En realidad, el sistema colonial que sobrevivió dentro de la República fué el llamado *concertaje*, que fué sustituido por el del “huasipungo” al abolirse la prisión por deudas en 1918. Se nota actualmente la tendencia a sustituir el huasipungo por el sistema de arrendamiento de tierras, para eludir las obligaciones legales de los propietarios.

canza para escasísimas compras, como sal, telas burdas de algodón, o lana no lavada para confeccionarse su ropa, y es difícil que reciba completo el salario en dinero que le corresponde, porque es costumbre establecida descontarle del salario las pérdidas de animales a su cuidado.

También desde el punto de vista agrícola, el huasipunguero es un poderoso agente destructivo de la tierra, pues utiliza prácticas intensivas de cultivo, abona mediante ovejas y corrales móviles, utiliza mala semilla, la que puede guardar de sus cosechas, emplea el arado de madera primitivo, cuando dispone de yunta, pues en otro caso abre el suelo a pico y barra. El tamaño de su parcela varía de una a cinco hectáreas, según la calidad del suelo.

Esta es la forma en que el latifundista asegura fuerza de trabajo barata; pero sus métodos de trabajo difieren muy poco de los del huasipunguero, y por excepción se encuentra el caso de propietarios que emplean métodos y prácticas modernas de cultivo y explotación agrícolas.

No existe incentivo alguno en el huasipunguero a mejorar su situación; sólo por excepción existen huasipungueros que se liberan de este sistema semiesclavo. “Los horizontes que tiene, la educación que posee y la carencia casi absoluta de instrucción de tipo escolar —la mayor parte son analfabetos— lo inhiben para tomar otras determinaciones que no sean las de seguir adheridos a su huasipungo por generaciones y generaciones”, como sostiene la CEPAL en su magnífico estudio sobre *El Desarrollo Económico del Ecuador*. Y agrega la CEPAL: “Por otra parte, el sistema presenta ventajas aparentes de orden inmediato para los propietarios, toda vez que en las haciendas tienen siempre más terreno del que cultivan y pueden destinarlo a huasipungos. Éstos se establecen en número suficiente para el desarrollo de los programas de trabajo. El sistema no exige al patrón la necesidad de contar con capital circulante para el pago de salarios, ni lo estimula por lo mismo a buscar los medios para incrementar el rendimiento de la mano de obra que aparentemente no le cuesta nada a través de la tecnificación de la explotación, pues esto último le exigirá también desembolso de capitales en equipos, combustibles y lubricantes, semillas mejoradas, plaguicidas, fertilizantes, salarios altos para los operadores de las maquinarias, etc., y lo obligaría a dirigir personalmente la explotación de su predio.”

El “yanapero” “es el que se obliga a trabajar en una finca un número determinado de días al mes o a la semana, según convenio, en compensación de ciertos beneficios que recibe del patrono”; y que pueden consistir en el pastoreo de su ganado en los campos de la hacienda; la utilización de las aguas de ésta para riego de sus sembríos, o el aprovechamiento de la leña del fundo.

En el contrato de aparcería, el patrono aporta una extensión de

tierras y el partidario su trabajo, dividiéndose los productos. Las semillas, los animales y herramientas de labranza, generalmente los aporta el propietario; pero según el Código de Trabajo, en ningún caso el porcentaje para el aparcerero podrá ser inferior a la mitad de los productos.

Como observa la CEPAL en su estudio en referencia, todos estos sistemas de trabajo corresponden a un mismo método de obtener trabajo casi gratis, a base del monopolio de la propiedad y explotación del suelo, sobre todo en una región donde la tierra es escasa y la mano de obra abundante. El resultado es siempre el de salarios reales bajos, que obligan al trabajo de la familia entera, incluyendo las mujeres y los niños.

Situación en la Costa

En la Costa, la situación es diferente, pues no existe allí el huasipungo, y el latifundio, dada la extensión de tierras baldías y comunales, y la abundancia de tierras, no tiene allí la importancia monopolística que reviste en una región de tierras escasas y población abundante como la Sierra. Sin embargo, existe el sistema de *arrendamiento* de tierras y un sistema de aparcería llamado de *siembras*, y últimamente se está desarrollando el sistema de *colonos*. El sistema de siembra permite al gran propietario obtener cultivos permanentes como los de cacao, café y bananos a un costo relativamente bajo, y le permite además elegir el momento de liberación de sus sembríos generalmente en un período de auge de los productos respectivos. Los contratos de arrendamiento de tierras, generalmente en períodos de auge, estipulan con frecuencia la entrega de sembríos permanentes sin compensación alguna, como en el caso del banano, el cacao y el café. Al respecto, conviene mencionar las condiciones que rigen en los contratos de arrendamiento de tierras arroceras. Según dichas condiciones, el pago puede estipularse en especie, pero en tal caso no puede exceder de dos quintales por cuadra de terreno de rastrojo y de tres quintales por terrenos de abras, pozas, vegas, montañas, terrenos vírgenes, etc. El canon debe ser pagado una vez efectuada la cosecha, pudiendo el arrendatario disponer de la mitad de ésta, y quedando prohibida la movilización de la otra mitad hasta cuando se haya cubierto el valor del arrendamiento. Existe preferencia en favor de los arrendatarios para solicitar y obtener crédito de los Bancos Provinciales de Fomento. Como el rendimiento promedio es generalmente de 20 quintales por cuadra, el precio de arrendamiento equivale de 10 a 15 % por cosecha, debiendo señalar que el arrendatario es quien corre con todos los riesgos del cultivo, sean de orden natural o económico, así como con las inversiones correspondientes al sembrío, inclusive la limpieza de bosques y malezas en terrenos

vírgenes. De todos modos, debido a la escasez de mano de obra en la Costa, la posición del campesino, con tierras o sin ellas, es mejor que la del campesino de la Sierra.

Influencia negativa del latifundio

En resumen, especialmente en la Sierra, el latifundio es inconveniente desde el punto de vista económico, social y político. Con técnicas de cultivo atrasadas en siglos, el latifundio realiza una explotación irracional de la tierra y el latifundista, generalmente ausente de la propiedad, carece de incentivos morales y económicos para cambiar su sistema de explotación de la tierra y el hombre, debido a la amplia oferta de mano de obra en millares de gentes sin tierra que vegetan alrededor de su heredad. Esto se traduce en rendimientos marginales bajos, atraso técnico, ingreso *per capita* bajo, capitalización incipiente y mayor sujeción a los azares de la naturaleza. La desigual proporción de los factores (capital, tierra, hombre) favorece a la tierra, y el monopolio de ésta aumenta la desigualdad, lo que da una renta adicional no ganada al propietario de ella, por el sólo hecho del régimen legal que le ampara. Es así la mentalidad retrasada y feudal del latifundista la que regula la producción y la que ha impedido que los medios de subsistencia que se originan en la Sierra hayan crecido en proporción al aumento de la población. Por lo demás, excepto la capitalización en comodidades para su propietario, no se encuentra de modo general una capitalización en maquinarias, herramientas, abonos, semillas, silos, graneros, etcétera. La inversión es más bien de tipo especulativo, como la compra de más tierras, residencias y terrenos en las ciudades, préstamos de usura, cédulas hipotecarias, etc., y con avalúos comerciales altos. Debido a la escasez y monopolio de las tierras agrícolas y a las prácticas agrícolas rudimentarias, los rendimientos aparecen porcentualmente bajos, mientras en términos reales son el verdadero aliciente que mueve a los propietarios a luchar políticamente por mantener el sistema de explotación que impera en el agro serrano. La mentalidad del indio domina así en la agricultura serrana, con sus métodos y su insensibilidad al progreso; la mentalidad del latifundista impera en la política nacional, con su insensibilidad al cambio, al progreso y a la evolución, porque cada paso del país hacia adelante acerca el día en que una reforma agraria terminará para siempre los privilegios del latifundista serrano.

En la Costa, por las condiciones especiales de hallarse vinculada a los mercados internacionales, el latifundio no ejerce la influencia regresiva que él tiene en la Sierra. Sin embargo, no deja de constituir un obstáculo al desarrollo económico, y su transformación sería conveniente para el progreso nacional. La escasez de mano de obra ha estimulado

la mecanización y tecnificación de la agricultura en muchos aspectos, así como la necesidad de competir en los mercados internacionales. Sin embargo, es mucho lo que falta todavía en este aspecto.

Régimen de explotación agrícola en la Sierra

En cuanto al régimen de explotación de la propiedad agrícola, y siguiendo la clasificación que hemos adoptado, tenemos el siguiente cuadro para el mismo caso de la Provincia de Pichincha:

<i>Tipo de propiedad</i>	<i>Arrendamiento</i>	<i>En partido o aparcería</i>	<i>Huasi-pungo</i>	<i>Bajo otras formas de tenencia</i>	<i>Propia del productor</i>	<i>Operados en forma mixta</i>
<i>(Número de Propiedades)</i>						
Mínima	1,380	1,350	5,115	210	7,065	255
Pequeña	540	195	1,005	60	560	75
Mediana	15	15	—	15	420	30
Máxima	75	15	—	75	870	60
Gran propiedad	75	—	—	75	555	—

Las revelaciones del cuadro son muy sugestivas. En primer lugar, la tercera parte de la propiedad mínima está explotada por huasipungueros, lo que confirma una vez más la desfavorable condición de este sector del campesinado serrano, para el cual no existe otra posibilidad de liberación que la que venga desde afuera, por la acción del propio Estado. Casi la mitad de las propiedades mínimas están explotadas por sus propietarios, encontrándose también un buen porcentaje de arrendatarios y aparceros. En las pequeñas propiedades, los huasipungueros constituyen casi el 50 %, mientras que los propietarios y arrendatarios forman casi el otro 50 %, con un reducido número de aparceros. La mediana propiedad está explotada casi en su totalidad por sus propios dueños, y nominalmente también explotan sus dueños la máxima y la gran propiedad. Una vez más, este cuadro es la confirmación del gran problema de concentración de la propiedad y de la explotación que existe en el Ecuador. Aún más, con referencia a la propiedad mínima y pequeña, de las que el huasipungo constituye tan elevada proporción, no debemos olvidar que la tenencia es solamente provisional, a título de un contrato de trabajo que puede rescindirse en cualquier momento, y que el hecho de que el huasipunguero permanezca en tal condición por años y años, no es sino un trueque del sacrificio de toda otra aspiración y hasta de su propia dignidad humana.

Veamos también el problema de la utilización de la tierra, en relación con su tamaño, para el mismo ejemplo que venimos utilizando.

Tipo de propiedad	Area total	Tierras de labranza. En cosechas y descanso	Frutales	Praderas y pastizales	Bosques o tierras forestales	Malezas como pastos	Pantanos, desiertos y arenales	Otros usos
(Número de Hectáreas)								
Mínima	23,458	21,040	430	675	270	390	135	518
Pequeña	18,778	12,504	1,284	915	1,740	735	1,455	145
Mediana	16,404	5,887	996	1,290	6,465	1,305	30	431
Máxima	94,209	17,598	3,731	11,235	54,840	4,440	1,320	1,045
Gran propiedad	604,542	106,644	9,658	142,815	276,555	41,175	27,780	3,015

Si nos referimos a las tierras de labranza exclusivamente, diremos que a medida que crece el tamaño de la propiedad, disminuye el de las tierras dedicadas a cultivos de consumo inmediato, lo que es lógico, pero a la vez sirve para reforzar el punto de vista de la mayor intensidad de cultivo que se practica en el minifundio y las formas de cultivo extensivo practicadas en el latifundio. Al respecto, el cuadro que sigue ilustra mejor esta aseveración:

Tierras dedicadas a cultivos de consumo

Tipo de propiedad	Area total a	Tierras de labranza b	b/a en %
(Número de Hectáreas)			
Mínima	23,458	21,470	91.5
Pequeña	18,778	13,788	73.4
Mediana	16,404	6,883	42.0
Máxima	94,209	21,329	22.6
Gran propiedad	604,642	116,302	19.2

La situación más relevante es la del latifundio, que no dedica a cultivos de consumo inmediato sino el 19.2 % de la superficie total, situación que francamente se opone al desarrollo de las necesidades del país, que crecen no solamente en la medida del crecimiento de la población, sino también en relación con la incorporación de nuevas per-

sonas a la economía de mercado, procedentes del sector de subsistencia, y a una aspiración humana a mejorar el nivel promedio de bienestar del pueblo ecuatoriano y en especial de sus masas campesinas. He allí también confirmada, en parte, nuestra aseveración acerca de los efectos sobre la economía, del monopolio de la tierra en manos de un escaso número de terratenientes, que obliga al país entero a concurrir en el pago de una renta económica no ganada, que afluye como ingresos de esta minoría privilegiada por el régimen de propiedad existente, y la existencia de una clase media minoritaria y económicamente débil, frente a una numerosa clase desposeída y subyugada de siervos de la gleba.

Bases de una reforma agraria en el Ecuador

Es conveniente enunciar aquí los postulados fundamentales de lo que podría ser una eventual Reforma Agraria en el Ecuador, y que han sido elaborados sobre la base de un estudio detenido y exhaustivo de nuestra realidad, como para no dejar duda de que una reforma radical de esta naturaleza, debe ser el producto de una reflexión madura, y caer en la esfera de lo inevitable.

Hemos visto que son dos los problemas fundamentales del agroserrano. Uno, el latifundio de carácter feudal, donde el dueño vive casi siempre ausente, y en el cual tiene lugar, en la mayoría de los casos, una explotación infamante del trabajador campesino (el indio de preferencia) a base del sistema llamado de huasipungo, que no es sino la transformación del antiguo concertaje, a su vez reviviscencia de la vieja encomienda española. Mediante este régimen, el patrón feudal esclaviza al campesino, y se aprovecha casi gratuitamente de su trabajo, sin darle ninguna oportunidad para que aspire a su mejoramiento y liberación dentro del lapso de su propia existencia. El huasipungo es una de las más refinadas formas de explotación del trabajo humano que existen en el Ecuador, que supera en mucho a los otros sistemas de explotación casi gratuita del campesino ecuatoriano, denominados yanaconazgo, aparcería, etc. El segundo problema es el del minifundio, y significa la pauperización creciente de decenas de millares de familias ecuatorianas que viven principalmente de un mísero pedazo de tierra, del que obtienen su sustento casi a arañazos y donde la técnica no ha jugado todavía ningún papel.

Del examen objetivo y sereno de estas dos formas de tenencia de la tierra, se obtiene como conclusión que una y otra han agravado el problema secular de la erosión, y han mantenido estancada la producción de cereales y otros elementos esenciales de consumo interno, debido a la falta de mejores técnicas de producción, la falta de incentivos para utilizarla por parte del gran propietario puesto que para producir como

lo hicieron sus antepasados, le sobra y basta con la mano de obra esclava que tiene en sus haciendas; de esto ha surgido el tremendo problema de la falta de un mercado consumidor con suficiente capacidad adquisitiva que contribuya eficazmente al progreso de la propia agricultura y de la industria nacional, pues el trabajador campesino serrano está casi ausente del mercado monetario, vive a un nivel inferior al de subsistencia, casi no gana salario alguno, le explotan el patrón y el cura, carece de derechos cívicos, es analfabeto, está agobiado por las enfermedades, y en su horizonte humano no se refleja otra redención ni otra esperanza que la que puedan ofrecerle una reforma agraria y una reforma educativa.

En cuanto a la Costa, puede afirmarse que gran parte del campesinado costeño carece de tierras, y que se emplea ya como peón de las grandes haciendas, u obtiene tierras en arrendamiento de los grandes propietarios de latifundios incultos, o finalmente, como ha ocurrido especialmente en los últimos años, ha tomado posesión de hecho de las tierras del Estado o de particulares, en persecución de su lógico derecho a la vida. Aunque el problema no ha revestido hasta hace poco los caracteres de tragedia que tiene en la Sierra debido, entre otras causas, a la escasez de mano de obra frente a una abundante disponibilidad de tierras, sin embargo, en los últimos años, se ha producido una violenta lucha entre los campesinos sin tierras y los propietarios de enormes latifundios improductivos, por la posesión de tierras que, debido al auge de ciertos productos agrícolas de exportación, han cobrado un valor económico que antes no tenían, especialmente al abrirse nuevos caminos carreteros y programarse otros, que permitirán el aprovechamiento a corto plazo de las nuevas tierras que se hagan accesibles.

Objetivo de la reforma agraria sería, pues, dotar de tierra a los campesinos y agricultores en general que no poseen extensión alguna, o las poseen insuficientemente, garantizando en todo caso la unidad de explotación agraria mínima, que permita a la familia campesina obtener de la tierra un sustento adecuado, y realizar además pequeños ahorros con fines de capitalización y mejoramiento de la productividad.

La reforma agraria no implicaría el despojo gratuito de las tierras cultivadas o no cultivadas, siempre y cuando sus propietarios comprueben la legitimidad de su propiedad, para hacerse acreedores a la indemnización del Estado. De ninguna manera se expropiarían las tierras que estén cultivadas directamente por sus dueños o administradas y explotadas por empresas agrícolas, sea cual fuese su extensión. Tampoco se expropiaría una porción suficientemente amplia de tierras no cultivadas directamente por sus propietarios, o no cultivadas en forma alguna, con el fin de permitirles el retorno a la tierra, pero el Estado podría exigir la explotación de esa porción mínima dentro de un período adecuado,

bajo pena de expropiación final, y a base de una tributación progresiva mientras permanezcan incultas tales tierras.

Previamente a la expropiación de tierras y la dotación a los campesinos que no posean o posean insuficientemente, sería necesario determinar en forma racional la mejor manera de parcelación o explotación colectiva que guarde relación con la clase de cultivos, con la calidad de la tierra y con una utilización óptima del suelo, y en cualquier caso será conveniente fijar aquellas unidades de explotación agrícola mínimas que tengan en cuenta la calidad del suelo, la índole de los cultivos y la clase de técnicas que deban utilizarse.

En algunos casos será necesario efectuar un proceso de integración en unidades de mejor tamaño que aquellas propiedades que hoy se explotan en forma muy irracional tanto por su tamaño como por la índole de los cultivos.

De preferencia, será necesario estimular la explotación de la tierra en forma cooperativa o colectiva, a fin de facilitar la introducción de mejores técnicas de cultivo, así como el mejor aprovechamiento del crédito destinado a la provisión de tierras y su explotación adecuada.

La reforma agraria deberá planearse en forma gradual y sucesiva, con el fin de evitar conflictos, estableciendo prioridades respecto de aquellas zonas donde el problema de la dotación de tierras a las masas campesinas del país sea más urgente. Desde luego, las tierras actualmente en explotación, ya sea directamente o por arrendamiento, de propiedad de la asistencia pública u otras instituciones del Estado deberían ser parceladas con prioridad, prefiriendo a sus actuales trabajadores. Previamente a cualquier dotación de tierras, sería conveniente que los campesinos o agricultores que reciban la propiedad de las tierras a distribuirse, declaren y lo expresen en los hechos, que aceptarán los consejos técnicos que impartan los organismos encargados de fomentar el empleo de mejores técnicas de cultivo y el aumento de la productividad por área y por hombre ocupado, con el fin de obtener resultados realmente positivos con la reforma agraria.

El Estado debería establecer simultáneamente un Banco de la Reforma Agraria, destinado tanto a efectuar el servicio de las deudas procedentes de la expropiación de tierras, a base de los aportes que efectúen los beneficiarios de la expropiación, cuanto para habilitar con el crédito adecuado a los nuevos propietarios y facilitar la ejecución normal de los planes de desarrollo agrícola en las tierras sujetas a la Reforma.

Las comunidades campesinas, tanto de la Sierra como de la Costa, deben conservar sus propiedades actuales, y en caso de manifiesta insuficiencia de tierras, deben serles adjudicadas porciones complementarias de otras tierras sujetas a la reforma.

Respecto de las tierras del Estado adjudicadas a particulares, sería necesario efectuar una revisión inmediata, para determinar si revierten o no al Estado aquellas que no hubiesen sido cultivadas y especialmente tratándose de propietarios que de alguna manera hubiesen sido afectados por la reforma agraria. Las tierras del Estado aún no distribuidas podrían ser sometidas a un plan de colonización, y a este efecto el Banco de la Reforma Agraria tendría un departamento especial, encargado de esta tarea.

En lo que respecta al régimen de aguas del país, conjuntamente con la reforma agraria deben expedirse las reformas legales y efectuar las obras e inversiones que tiendan a la mejor utilización del potencial de riego y de energía hidroeléctrica del país, en forma que sirvan principalmente a los fines económico-sociales perseguidos por la reforma.

Bajo estos principios, tampoco sería permisible que las empresas nacionales o extranjeras detenten el monopolio de inmensas extensiones de tierras incultas, a pretexto de reservas de explotación, debiendo expropiarse todas aquellas tierras que no hayan sido cultivadas dentro de un plazo prudencial, para repartirlas entre los campesinos de la región; pero en todo caso deberá el Estado establecer límites que impidan monopolios odiosos de la tierra, aunque dichas tierras estén totalmente cultivadas.