

REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR

Ramón Fernández y Fernández *

(México)

Descripción general

El Ecuador es un país pequeño —y empequeñecido por azares internacionales—, con 270 610 kilómetros cuadrados y una población de 3 823 053 habitantes en 1957. Se divide en cuatro regiones bien definidas: la Sierra, que es la Cordillera de los Andes con pequeños valles intermedios (callejón andino), donde habita el 58 % de la población; la Costa, plana y baja, con el 40 % de la población; el Oriente, extensa región plana y selvática, del otro lado de la Sierra, que vierte sus aguas al Amazonas y donde habita el 1.4 % de la población, y el Archipiélago de Colón (Islas Galápagos), a 1 000 kilómetros de distancia de la Costa, en el Océano Pacífico, con el 0.6 % de la población.

Los rendimientos medios agrícolas son bajos. El producto por persona ocupada en la agricultura fue en 1959 de 313 dólares, y en otras actividades de 684 dólares. De la agricultura procede el 37 % del producto nacional bruto. El 96 % de las divisas extranjeras que recibe el país provienen de la exportación de productos agrícolas, y el 44 % del mismo total proviene de la exportación de plátano, actualmente el principal artículo en el comercio hacia el exterior.

La investigación agrícola todavía no cuaja como una actividad sistemática, con excepción de algo en materia de agricultura tropical, para la Costa. En los programas hacia el futuro parece darse prelación a la divulgación sobre la investigación, lo que sería un error.**

En 1944 se fundó la Caja Nacional de Riego, que hasta el 30 de junio de 1960 había terminado 5 obras y puesto bajo riego 26 mil hectáreas. El total de la superficie con riego se estima en 172 mil hectáreas. Las obras para riego, incluyendo las de gobierno, están en la etapa de los canales de derivación; no se ha llegado a la etapa de las presas de almacenamiento, y menos todavía a la del desarrollo integral por cuencas.

Los recursos no aprovechados son amplios, de manera que el país puede proseguir su desarrollo con relativa facilidad. Las posibilidades de generación de energía hidroeléctrica barata son amplísimas. En la industrialización el factor limitante es la pequeñez del mercado interno, lo que hace cifrar las mayores esperanzas en el mercado común latinoamericano,

* Agradezco cumplidamente la ayuda que me proporcionaron para elaborar este trabajo muchos distinguidos y amables ecuatorianos, entre quienes se cuentan: Dr. Germánico Salgado, Ing. Luis Alberto López, Ing. Jaime Burbano, Dr. René Benalcázar, Dr. Gonzalo Rubio e Ing. N. Uribe. Debo incluir también al Dr. Emilio Conforti, italiano residente en el Ecuador.

** Esta prelación parece desprenderse de la lectura de: *Plan inmediato de desarrollo*, tomo II. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Quito, Ecuador, 1961.

sin excluir la ampliación que puede provenir del mejoramiento del nivel de vida de los campesinos.

La región de la Sierra consiste en el macizo andino Central, que atraviesa el país de Norte a Sur. Está compuesta por dos cordilleras paralelas: la oriental y la occidental, muy cercanas y con frecuencia comunicadas por contrafuertes. Dejan entre ambas cordilleras una serie de valles sucesivos, casi siempre muy pequeños, que se conocen con el nombre de callejón interandino. La tierra, muy quebrada, no permite el uso de maquinaria agrícola sino en pequeña escala. En la Sierra toda la tierra de labor, capaz de producir económicamente, está ya en producción. Y aún más, por la presión demográfica los cultivos trepan por las laderas de las montañas, a veces hasta sus mismas cumbres. Así está en uso mucha tierra de labor que produce a pérdida, y que por sus pendientes no debiera destinarse a cultivos. Se ha estimado que no menos de un 40 % de la producción actual de cultivos en esta región proviene de tierras sin aptitud para este uso, con el resultado de una gran erosión. Esta situación da al problema agrario una gran complejidad, pues simultáneamente con la reforma agraria tiene que lograrse un cambio de escala considerable en el uso de la tierra.

Al mismo tiempo, la reforma agraria, acompañada de acciones laterales de política agrícola, representa para el Ecuador una oportunidad de retirar el cultivo de muchas áreas en que da rendimientos raquíticos y contribuye a la destrucción de los suelos, para dedicar esas áreas a pastizales o plantaciones forestales, y aun una oportunidad para relocalizar la población, demasiado acumulada en la Sierra.

Dado que se alcanzan altitudes muy considerables, el uso de la tierra está condicionado por dicho factor. El cultivo del trigo se detiene a los 3 400 metros sobre el nivel del mar; la cebada a los 3 500 o 3 600; más arriba, hasta los 3 700 metros como máximo, se pueden todavía producir papas en forma requítica, con ciclo vegetativo de 11 y 12 meses, y también habas y algún otro producto. De 3 700 metros en adelante, en pleno "páramo", sólo es posible la ganadería extensiva y algún cultivo forestal. A partir de los 4 000 metros de altura la tierra está declarada patrimonio nacional de libre utilización, pero de hecho los dominios privados se extienden más arriba.

La Sierra ha resultado ser, según lo indica la experiencia, bien apropiada para la producción de leche, pudiéndolo también ser para la ganadería de carne y la ovina. El aprovechamiento económicamente más vigoroso de la Sierra es, de hecho, la ganadería lechera. También es apropiada para el cultivo forestal, que ya se practica con éxito económico. La agricultura de cultivos para el consumo interior se realiza principalmente en la Sierra, en fuerte proporción en tierras cuyo uso debe cambiarse, como se dijo, por los pastos y los bosques.

En la Sierra hace falta riego; pero la abrupta topografía limita la magnitud de las obras posibles y las hace costosas.

La economía general y la población se han desplazado de la Sierra, tradicional núcleo del país, hacia la Costa en una escala considerable, y hacia el Oriente en pequeña escala.

La Costa tiene agricultura técnicamente más avanzada, con fines preponderantemente de exportación. Hay todavía abundancia de tierras baldías, y parte de las de propiedad privada permanece ociosa o se cultiva por los métodos extensivos que caracterizan al latifundio económico. Con todo, esta región es la más pujante económicamente en el país. La ciudad más importante, Guayaquil, está en la Costa.

El Oriente es la Cuenca del Amazonas, selvática, baja, muy caliente. Cuenta con pocas comunicaciones y bajísima densidad de población, de modo que ahí se puede hablar de la existencia del latifundio natural, combinado con el colono espontáneo, el *montuvio*, que se adentra en la selva a practicar la agricultura en pequeño, de subsistencia. Esta amplia región prácticamente no está todavía utilizada; sólo se aprovechan una angosta faja, siguiendo el pie de monte de la Cordillera oriental, y hacia adentro manchones aislados. La causa principal de esta falta de aprovechamiento es la ausencia de comunicaciones. Un índice del poco desarrollo del Oriente es que no sólo no atrae, como la Costa, trabajadores migratorios temporales de la Sierra, sino que los campesinos del Oriente (*yumbos*) van hasta la Costa, junto con los de la Sierra, a trabajar temporalmente. Las migraciones permanentes de población se originan todas en la Sierra y se dirigen principalmente hacia la Costa y en forma insignificante hacia el Oriente. Dentro de la misma Sierra se dirigen a Quito; pero no tanto como a Guayaquil, el centro urbano más importante del país, en la Costa.

El Oriente es todavía para los ecuatorianos la tierra incógnita: no se conocen bien sus posibilidades y se prefiere concentrar la atención y los recursos en los problemas de la Sierra y de la Costa.

La población

En todo el país la densidad de población es de 14 habitantes por kilómetro cuadrado en 1956; en la Sierra, asiento tradicional de la población por su clima benigno, la densidad es de 30 habitantes por kilómetro cuadrado, no obstante que lo abrupto de la topografía y las grandes altitudes limitan mucho la superficie utilizable. En la Costa hay 20 habitantes por kilómetro cuadrado. En el Oriente hay menos de un habitante por kilómetro cuadrado, y lo mismo en el Archipiélago de Colón. El resultado de esta distribución, en un país preponderantemente agrícola, es el uso abusivo ya señalado de las tierras de la Sierra, donde se emplean en cultivos hasta las de pendientes muy fuertes.

La población crece a la alta tasa de un 3 % anual, en una curva cóncava hacia arriba, en virtud principalmente de un decrecimiento de la mortalidad y conservando uno de los coeficientes de natalidad más elevados del mundo, como lo son también el de mortalidad (no obstante su disminución) y el de fecundidad. La pirámide de edades está bien conformada, con amplia base. El 42 % de la población es menor de 15 años.

Como en varios otros países hispanoamericanos, la base demográfica es indígena. Étnicamente, ha habido una gran mezcla y el tipo humano nacional es el mestizo. Pero culturalmente el grupo indígena ha permanecido segregado, constituyendo más una casta en lo económico social que un grupo racial. La población monolingüe (idioma indígena) y bilingüe (idioma indígena y español) llega solamente al 14 % según el último censo. Por provincias, tal proporción alcanza su máximo en Chimborazo, con 44 %.

Hay un 56.3 % de analfabetos.

La población económicamente activa representa el 39 % de la total. De la población activa el 49.5 % se dedica a la agricultura (cultivos, ganadería, bosques, caza y pesca). Este resultado del censo (el de 1950 ha sido el primero y hasta hoy único) se ha considerado como dudoso. Lo extendido de la artesanía hizo que se censaran como artesanos muchos cuya ocupación principal es la agricultura. Por otra parte, una mala distribución del ingreso infla la población dedicada a servicios, incluyendo el comercio, es decir, ocupaciones terciarias. Otra explicación podría consistir en que la agricultura proporciona ingresos tan raquíticos y los asalariados agrícolas están tan mal remunerados, que un sector importante, no obstante emplear la mayor parte de su tiempo en la agricultura, podría recibir la mayor parte de su ingreso de la artesanía u otras actividades no agrícolas. La proporción de población industrial captada fue de 24 %, y la de servicios y comercio el 19.3 %. Como término de comparación se anotan las cifras de México, también para 1950: agricultura 57.8; industrias de transformación 11.7; servicios y comercio 18.7.

Ante el sorprendente resultado de una proporción de población agrícola que parece muy baja para el grado de desarrollo del país, se hicieron encuestas que permitieron estimar el 59.5 % como dato correcto, y la población industrial se bajó al 13.8. Está en preparación un nuevo censo.

El censo de 1950 captó 4 180 religiosos, 1 049 médicos y 342 dentistas.

La tenencia de la tierra

Salvo algunas partes del país donde predomina el minifundio (es típico Tunguragua), la propiedad de la tierra ha estado siempre muy concentrada, en manos, sobre todo, de una vieja aristocracia decadente, que ha ido siendo sustituida en el poderío económico y en la influencia política

por una nueva burguesía. Existe también la propiedad comunal de los núcleos indígenas, en las regiones menos fértiles o más alejadas, con organización y técnica primitivos. Los condueñazgos o pertenencias pro indiviso de grupos numerosos son una forma análoga a la comunal. Hay en ciertas provincias una abundante propiedad minúscula, y en toda la Sierra una abundante explotación minúscula asentada en propiedades grandes. Hay, pues, latifundio y minifundio en cuanto a la propiedad, y minifundio en cuanto a la explotación. El minifundio de la propiedad es frecuente que se presente acompañado de la fragmentación en pedazos dispersos.

El último censo agrícola se realizó en 1954 y abarcó la Sierra y la Costa, con exclusión del Oriente. El censo, como es general, informa sobre la distribución de las explotaciones y no de las propiedades. Las explotaciones menores de 5 hectáreas representaron en número el 73 %, y en superficie el 7 %. En el otro extremo, las explotaciones de 500 hectáreas o mayores representaron el 0.4 % en número y el 45 % en superficie. Si se hace referencia sólo a la superficie cultivada, las explotaciones menores de 5 hectáreas de superficie total tenían el 18 % y las de 500 hectáreas o mayores el 21 %.

En la Sierra las explotaciones menores de 20 hectáreas representaron el 94 % en número y el 21 % en superficie; las de 500 hectáreas o más representaron el 0.2 % en número y 49 % en superficie.

En la Costa las explotaciones menores de 20 hectáreas representaron el 76 % en número y el 12 % en superficie; las mayores de 500 hectáreas significaron el 1 % en número y el 41 % en superficie.

Si se toma la distribución en explotaciones como indicio de la distribución de la propiedad, y teniendo en cuenta que ésta generalmente está más concentrada que la explotación, la conclusión es que en ambas regiones la propiedad de la tierra está muy concentrada.

Uno de los más grandes terratenientes es el Estado. Hay 77 fincas de la Asistencia Social, con superficie total de 132 mil hectáreas, y de esta superficie es de labor el 40 % aproximadamente. Se están haciendo planes para su parcelamiento. Otro de los grandes terratenientes es el clero. Las fincas de la Asistencia Social fueron originalmente del clero y pasaron a poder del Estado como producto de una "desamortización" liberal de principios del siglo. Posteriormente, con otras fincas, la Iglesia ha reconstituido su dominio territorial.

Más interesante quizá que la distribución de la tierra es la estructura interna de las grandes explotaciones agrícolas. Éstas constituyen una interesante modalidad de latifundio social.

Igual que en el caso de la antigua hacienda mexicana, la hacienda ecuatoriana ha buscado arbitrios para oprimir a la mano de obra. Pero los métodos ecuatorianos han sido más refinados y odiosos. Los salarios son muy bajos, y a veces se dejan de pagar por años, simplemente abonán-

dolos a la cuenta del peón. Otra característica de la contratación de la mano de obra es la existencia del *pegujal* o *acuaro*, pequeño pedazo de tierra que se concede al peón para que lo cultive. En el Ecuador esta parcela recibe el nombre de *huasipungo*, y quien la tiene es *huasipunguero*. El *huasipunguero* está obligado a pagar por la tierra recibida trabajando de 3 a 5 días a la semana para el terrateniente, sin pago o por un salario insignificante, aproximadamente la tercera parte del salario corriente, muy bajo como ya se dijo. El *huasipunguero* obtiene generalmente la mayor parte de sus exiguos ingresos de los productos del *huasipungo*. También puede explicarse lo anterior diciendo que el trabajador agrícola es pagado en parte (la mayor parte) con la concesión de ese pedazo de tierra. El *huasipungo* radica al peón, de modo que es una manera como la hacienda asegura la satisfacción de sus requerimientos de mano de obra; pero la aportación de jornadas no es voluntaria. Esta institución, todavía con fuertes raigambres en gran parte de la Sierra y aun en la Costa, es desastrosa: crea una dependencia servil del terrateniente, mantiene bajas las remuneraciones de la mano de obra, y sostiene la agricultura de subsistencia, con métodos primitivos. Los miembros de la familia del *huasipunguero* están obligados, además, a prestar servicios gratuitos como domésticos a las casas del administrador y del terrateniente, en la propia hacienda o en la ciudad, por un mes al año cada uno, sin más retribución que la comida. A estos sirvientes se les conoce como *huasicamas*.

Como el *huasipunguero* está obligado a dar hasta 5 días por semana de trabajo a la hacienda, tiene poco tiempo para cultivar su *huasipungo*, lo que a veces resuelve buscándose un *partidario* (aparcero), que lo cultive entregándole la mitad de la cosecha. Con frecuencia el *partidario* es también trabajador de la hacienda, pero su obligación es dar solamente 2 días de trabajo por semana, a cambio de ciertos servicios que recibe de la hacienda, como pastar unos borregos y cortar paja brava de los páramos para combustible. Se llama en algunas regiones *yanaperos* a los trabajadores que tienen que dar jornadas a cambio de servicios, y de esta obligación no escapan ni los pequeños propietarios de las vecindades de cada hacienda.

Si los trabajadores no se presentan a desempeñar sus jornadas, el hacendado les castiga quitándoles sus bienes, generalmente sus borregos, o tomándoselos temporalmente, mientras cubren su adeudo de trabajo.

En las regiones peores (por ejemplo en la Provincia de Chimborazo) la observación de los hechos hace llegar a la conclusión de que la tendencia general del hacendado es obtener trabajo gratuito. Para esto se vale del *huasipungo*; del arrendamiento con pago en trabajo (que no es sino una modalidad del *huasipungo*); de la exigencia de jornadas a los pequeños agricultores libres de las cercanías, por pastar animales o cortar paja brava en los páramos de la hacienda; de simples presiones con el mismo objeto, en connivencia con las autoridades; de la exigencia de servicios como

huasicamas a los parientes de los *huasipungueros* o arrendatarios; y del retraso de los pagos a los jornaleros durante años. Puede afirmarse que en el Ecuador existe una peculiar forma de sujeción de la mano de obra, forma que resulta intermedia entre la servidumbre y la esclavitud. Romper este tipo de relaciones de producción será uno de los efectos por buscar en una reforma agraria.

Otra forma como el terrateniente ejerce señorío y explota a los pequeños propietarios circunvecinos es por medio de la venta de agua, al amparo de concesiones que él ha obtenido.

El *huasipungo* ocupa de un 15 a un 30 % del área total de las haciendas de la Sierra, e incluye tierras de cultivo y pastoreo.

La gran complejidad del problema y las dificultades de ubicación en la Sierra hacen especialmente difícil, en el Ecuador, afrontar la tarea de una reforma agraria. Esto no quiere decir que la reforma agraria no deba hacerse, pero sí que hay que planearla cuidadosamente y establecer un método bien definido para que de ella se vayan obteniendo, aun cuando sea progresivamente, todos los resultados deseables.

Antecedentes de la reforma agraria

Desde el año de 1923, al amparo de los gobiernos llamados “liberales radicales”, se viene hablando en el Ecuador de reforma agraria. Todos los regímenes públicos anteriores, conservadores o liberales, se habían mostrado indiferentes a los problemas sociales. Las convulsiones políticas y la preeminencia política de una aristocracia terrateniente habían impedido, y prácticamente han impedido hasta ahora, toda acción redistributiva de la propiedad rústica.

En 1920 se abolió el “concertaje”, que consistía en contratos de trabajo para los peones a quienes se endeudaba y reducía así a una semiesclavitud. Al mismo tiempo, se abolió la prisión por deudas, que era el correlativo del “concertaje”. Esto fue sin duda un paso adelante, pero no logró variar en forma apreciable la situación del peón.

La Ley de Colonización y Tierras Baldías (número 223, Registro Oficial Núm. 187, de 12 de mayo de 1936) tiene alcances de reforma agraria. Pero sus aplicaciones han sido esporádicas, y no han logrado cambiar la fisonomía de la tenencia de la tierra. El gobierno viene realizando una labor de colonización de tierras baldías, que ha asentado a pocos colonos en pequeño y ha concedido grandes extensiones a otros.

Curiosamente, el primer proyecto de ley de reforma agraria, sumamente moderado, lo hace en 1958 un gobierno conservador, pues este partido regresó al mando en 1956. Tal proyecto no llegó a convertirse en ley.

Con el cambio de gobierno en 1960, renace la inquietud y se establece una Comisión Nacional de Reforma Agraria, la cual estudia en la actuali-

dad un nuevo proyecto, que deberá quedar terminado para el mes de agosto de 1961. El trabajo ha sido concienzudo y es de esperarse que sus frutos sean satisfactorios. Se palpa en el ambiente una decisión casi general por hacer una reforma agraria, y no una simulación, sino una verdadera reforma agraria. Como es natural, se la quiere bien concebida y constructiva.

La perspectiva de una reforma agraria próxima ha tenido ya diversos efectos. Hay agitación en los campos y para calmarla el gobierno adquiere de cuando en cuando alguna hacienda para su parcelación. Como se dijo, se está planeando la parcelación de las fincas del Estado. Algunos hacendados, ante la generalización de las ideas sobre reforma agraria, han dejado de hacer inversiones, y otros están parcelando espontáneamente sus fincas para vender fracciones a los campesinos sin tierra.

La reforma agraria como instrumento de desarrollo económico

La estructura de la tenencia de la tierra que priva en el Ecuador tiene defectos que frenan el desarrollo económico de la agricultura. La reforma agraria incluye la corrección de esos defectos, con finalidad de facilitar dicho desarrollo. Pero el progreso de la agricultura no está condicionado solamente por las reformas de tenencia de la tierra. Consecuentemente, las medidas de impulso, en una atinada política agrícola, deben ser varias. Para la presente etapa de desarrollo del país aparecen como objetivos principales de una política agrícola:

- a) Mejorar las condiciones de vida de los asalariados agrícolas. Éstos disminuirán en número, pero no desaparecerán como resultado de una reforma agraria. Mientras la reforma se concluye, ese mejoramiento los hará más aptos como posibles beneficiarios de la reforma. En esta labor debe incluirse a los pequeños arrendatarios y aparceros, y particularmente a los *huasipungueros* y otros campesinos que son para los hacendados una fuente de trabajo gratuito o casi gratuito, como ya se indicó. El incremento del poder adquisitivo de las grandes masas y la reconquista de una dignidad social, constituirán un fuerte estímulo para el desarrollo económico general.
- b) Facilitar el progreso técnico de la agricultura. El avance al respecto está entrabado por diversos factores: falta de conocimiento de técnicas mejores; espíritu rutinario de los empresarios; aislamiento de algunas fincas respecto a los mercados; magnitud demasiado pequeña de algunas explotaciones o demasiado grande de otras, lo último como un obstáculo para una buena administración; cultivo indirecto y consecuente falta de estímulo para las mejoras territoriales que caen dentro de las posibilidades del empresario individual u organizado en coope-

rativas; falta de posibilidades para arreglar la tenencia en las tierras mejoradas con obras públicas del gobierno.

- c) Librar a la agricultura de la presión demográfica que la aqueja en ciertas zonas, y poner en producción recursos naturales que existen inaprovechados en otras.

Desde un punto de vista meramente económico, la desigual distribución de la tierra y los demás defectos de la estructura agraria constituyen un problema sólo en tanto estén impidiendo el alcance de los tres designios importantes señalados.

Para realizar esas tres fases de la política agrícola se requieren respectivamente:

- a) Legislación del trabajo adecuada y vigilancia estrecha del cumplimiento de esa legislación en el campo. Labor social y educativa entre los trabajadores. Esto incluye legislación respecto a arrendamiento y aparcerías, y la proscripción del *huasipungo*. Fijación de salarios mínimos.
- b) Investigación y extensión agrícolas para averiguar y difundir las mejoras que deben introducirse en la tecnología; crédito agrícola de promoción para llevar a cabo esas mejoras y las territoriales que queden al alcance del productor en lo individual u organizado en cooperativas; propugnar magnitudes de explotación que sean fáciles de administrar eficientemente y tengan al frente propietarios de la tierra con espíritu emprendedor; política de comunicaciones para dar acceso a los mercados; obras públicas de mejoramiento de las tierras ya cultivadas, como riego y drenajes, que crean condiciones para la aplicación de una técnica mejor, y posibilidad de que el Estado reacondicione la tenencia en las tierras mejoradas por esas obras públicas.
- c) Para el logro del tercero de los designios planteados aparecen de nuevo las comunicaciones que permiten abrir al cultivo tierras nuevas; las obras públicas de riego y drenaje con las que se logre el mismo efecto, y la colonización dirigida u orientada de tierras nuevas.

Como se puede ver por lo anterior, las necesidades de una reforma agraria se encuentran entrabadas en los tres designios principales de una política agrícola, y en los procedimientos correlativos por usar. Algunos aspectos no agrarios de la política agrícola, como las obras públicas, originan una evolución espontánea que atenúa el problema agrario o facilita su resolución. El latifundio, y aun la opresión sobre la mano de obra, son resultado a veces de la tradición, la rutina, la supervivencia de formas anticuadas; pero a veces son un producto de las condiciones que rodean a la empresa y de la etapa de desarrollo que se vive. Por eso los teóricos hablan de un "latifundio natural". Otras veces las acciones de la política agrícola requie-

ren, para ser fructíferas, de acciones agrarias. Es por esa trabazón, y por falta de acuerdo en la terminología, que a veces se llama reforma agraria o reforma agraria integral, al diseño de una política agrícola en todas sus fases, confusión que aquí quiere eludirse.

Una bien planeada reforma agraria no es sino uno de los aspectos, a veces relativamente secundario y a veces muy importante, de una política agrícola que no descuida frentes de ataque, política agrícola a la que, por completa, sí parece cuerdo poner el apelativo de integral. La reforma agraria puede ser la acción determinante del desarrollo, aunque sólo sea una fase de una política agrícola integral para impulsar el desarrollo. Sin embargo, los resultados de una reforma agraria serán exigüos o débiles, si no se le acompaña con las fundamentales acciones señaladas. Aun así, en rigor no se trata de que esas acciones deban acompañar a la reforma agraria, sino de que la reforma agraria debe acompañar a esas acciones cuyos designios son fundamentales. En el caso del Ecuador los defectos de la estructura agraria son tales, que se está en el caso de que la reforma será determinante en el desarrollo; pero esto no quiere decir que haya que confiar en la reforma aisladamente.

Desde el punto de vista económico, una simple distribución de la tierra cede lugar en importancia a una buena distribución del ingreso, a un amplio uso de los recursos y a una alta productividad de los factores de la producción, sin desconocer la relación de un aspecto con otro. Para convencerse de lo anterior imagínese, llevando las cosas al extremo, una distribución de la tierra perfectamente "equitativa": todos los agricultores del país tendrían tierra, en superficie igual para todos; en tan generalizado minifundismo difícilmente se abriría paso el más pequeño progreso de la agricultura, y el ingreso de todos los agricultores sería muy bajo.

Por razones de tiempo y especialización, aquí no se va a programar una política agrícola para el Ecuador, sino sólo una reforma agraria; pero quede entendido que la segunda debe formar parte de la primera. Dicho de otro modo: se supone la existencia de una atinada política agrícola y se concreta esta exposición al lugar que dentro de ella debe ocupar una reforma agraria y a las características de ésta.

La reforma agraria como medida político-social

La propiedad de la tierra tiene influencias psicológicas favorables para los campesinos: contribuye a su tranquilidad y a su buen comportamiento. Atado a un patrimonio, se eluden los actos antisociales mucho más que cuando ese patrimonio no existe. La propiedad de la tierra —un bien permanente y sustentador— es un valioso factor de paz social. Consecuentemente, es un factor de estabilidad política. Ancestralmente el campesino desea la propiedad de la tierra y, cuando la consigue, experimenta satisfac-

ción y una sensación de seguridad y de libertad. Por el contrario, la concentración de la propiedad de la tierra es con frecuencia una conocida fuente de malestar social y de insatisfacción psicológica. El campesino sin tierra se siente sujeto, y es fácil víctima de las prédicas demagógicas. Y esto no son meras ficciones: es una realidad que la concentración de la tierra crea, o mantiene, no por fuerza pero sí con frecuencia, formas de estructura social viciadas en las que se palpan la opresión y la injusticia.

Por ello la reforma agraria atiende no sólo a móviles de carácter económico, como los señalados anteriormente, sino a motivaciones de carácter político y social muy intensas. Al atender estas motivaciones, por otra parte, se corre el riesgo de desatender las finalidades económicas de una reforma agraria, pues por desgracia las finalidades sociales y las económicas son en parte incongruentes. El ejemplo más elemental es el ya señalado: social y políticamente convendría que todos los campesinos fueran propietarios; económicamente tal estructura de la tenencia de la tierra sería desastrosa. Otro ejemplo sería el patrimonio familiar inalienable, con ventajas sociales y desventajas económicas. Hablando de magnitudes, la familiar es ideal desde el punto de vista social; pero con frecuencia no es la óptima económica. La desaparición del asalariado agrícola sería conveniente socialmente, pero las ventajas de la división del trabajo, las fluctuaciones del requerimiento de mano de obra en el curso del año y las economías de escala hacen económicamente conveniente la existencia de asalariados, cuando menos los temporales aun en la empresa de magnitud familiar.

Afrontar airoosamente las incongruencias entre lo político social y lo económico, es el gran problema de las reformas agrarias. El desiderátum es lograr básicamente finalidades económicas y también finalidades político-sociales, hasta el punto de que las primeras no se estén sacrificando a las segundas; es decir, sin sacrificar la productividad a las "preferencias sociales". Una reforma agraria guiada preponderantemente por consideraciones político-sociales, corre el riesgo de provocar una involución económica. Lo mismo sucede si la reforma se inspira en ese ideario romántico que se ha llamado "agriculturista" y que considera a la agricultura como un ambiente de vida y no como un negocio.

Entre los resultados políticos y sociales de una reforma agraria bien lograda, hay que distinguir los realmente positivos, porque no consisten en meras satisfacciones psicológicas, sino que van acompañados de un incremento en el bienestar material, y aquellos otros resultados que no mejoran el nivel de vida, sino crean sólo una sensación de satisfacción, o ataduras que repercuten en el comportamiento. Dada la intensidad de las necesidades materiales de los campesinos, no pueden conformarse con simples satisfacciones psicológicas. A la larga reaccionarán contra esas ficciones de mejoramiento y se sentirán engañados. Una reforma agraria que no eleve el nivel de vida de la población campesina, no creará una estruc-

tura sólida y estable de tenencia de la tierra y, a la postre, no logrará ni la paz social ni el bienestar espiritual que se proponía. Como resultado de una reforma agraria bien hecha, debe aparecer una estructura de la tenencia de la tierra que sea más favorable al progreso de la agricultura que cualquiera otra, o cuando menos notoriamente más favorable que la actual. Por razones prácticas, esto no quiere decir que la reforma debe propugnar una estructura agraria ideal, sino la existente corregida de sus defectos. Por ello resultaría equivocado plantear una reforma agraria de finalidades preponderantemente socio-políticas. Sería una reforma de demagogia para contrarrestar otras formas de demagogia. Éste es el gran peligro.

Pero esto no quiere decir que en una reforma agraria bien hecha, con finalidades de desarrollo económico, integrada en una política agrícola integral, no se logren ventajas sociales y políticas. Sí se logran, y mucho más reales y consistentes que en el primer tipo de reforma.

Dentro de una sana política económica caben metas de acentuadas finalidades de mejoramiento social: la destrucción de una excesiva concentración de la tierra; la multiplicación del número de empresarios agrícolas; la redistribución del ingreso; la propiedad familiar en algunos casos; el cultivo directo en vez del indirecto; el combate al absentismo; la educación; las cooperativas inclusive la de producción; el buen trato a los trabajadores; la participación de utilidades para los mismos y, sobre todo, un mejoramiento del nivel de vida, resultado económico con indudables repercusiones sociales.

El peligro está en que las presiones políticas y la agitación de las masas hacia metas erróneas, lleven a la realización de una reforma agraria con mayor contenido demagógico que económico; a una reforma agraria regresiva en lugar de una progresista; a una reforma agraria calmante pero no curativa; a un engaño, en suma, de la masa campesina.

Características generales de la reforma agraria que se propone para el Ecuador

La reforma agraria ecuatoriana tendrá por objeto modificar la estructura de la tenencia de la tierra en el país, mediante una redistribución de la propiedad rústica que rompa las formas económico-sociales anticuadas que han logrado prevalecer y favorezca el desarrollo económico de la agricultura y el progreso económico y social del campesino. Se espera también, como resultado de esta acción, una distribución más equitativa del ingreso nacional y un aumento de este ingreso. Será la reforma agraria parte inseparable de una política agrícola que impulse el desarrollo de esta rama económica, en forma armónica con el desarrollo económico general.

La reforma agraria persigue también aquellas finalidades socio-políticas que no sean incongruentes con sus metas económicas, como la eleva-

ción cultural de los campesinos, su liberación de opresiones feudales, su tranquilidad, su solidaridad entre sí y su participación en la vida pública mediante mecanismos democráticos.

Para conseguir los objetivos anteriores, la reforma agraria destruirá y proscibirá las grandes acumulaciones de tierra en manos de personas naturales o jurídicas; combatirá el absentismo de los terratenientes, las relaciones de producción anticuadas y antisociales, el uso de la propiedad como un medio de especulación, y la ociosidad y el mal uso de la tierra; multiplicará el número de propietarios agrícolas; reagrupará la propiedad fragmentada, y ampliará los minifundios hasta que dejen de serlo.

En suma, se trata de un proceso metódico de corrección de los defectos que presenta la estructura de la tenencia de la tierra, defectos que lo son porque impiden el desarrollo de la agricultura. Corrección de defectos solamente, con una finalidad constructiva; depuración de vicios solamente, sin querer trastornar todo lo que se halle, bueno o malo. Al contrario, habrá especial preocupación por conservar todo lo que se encuentre bueno; por ayudar a la riqueza creada; por mover lo menos posible el catastro, sólo hasta el punto de que ya resulte satisfactorio; y por terminar pronto el reacomodo, para restablecer cuanto antes un régimen de seguridad, tranquilidad y garantías.

Para lograr lo anterior sobre buenas pautas técnicas, no puede operarse simultáneamente sobre todo el amplio territorio nacional, aunque algunos aspectos de la reforma sí se realicen al mismo tiempo en muchas partes y las medidas coadyuvantes se apliquen en todo el territorio. Pero el planteamiento integral del problema, y su completa resolución, que requieren la formación de un catastro, la clasificación de las tierras en clases económicas, y la determinación cuantitativa de los conceptos fundamentales (ver adelante), sólo se conciben prácticamente operando escalonadamente, por zonas sucesivas, más bien pequeñas, en que se divida el país. La gran complejidad del problema agrario ecuatoriano hace especialmente recomendable el método de tratamiento integral por zonas sucesivas.

Escogida una zona, el primer paso será hacer de ella un estudio que muestre los defectos de la estructura agraria, y un plan, específico para esa región, de corrección de esos defectos. Los elementos técnicos disponibles se concentrarán en la zona seleccionada, en donde se cerrará el proceso de reforma (señalamiento de la redistribución de la propiedad) lo más pronto posible, para después pasar a otra zona. Se irá así acumulando experiencia respecto a los métodos de trabajo, de manera que en cada región sucesiva se facilitará más la labor. Se podrán ir observando los resultados inmediatos de la redistribución en la primera zona, para modificar criterios y procedimientos, si es el caso, al pasar a las sucesivas. Habrá posibilidades de acompañar realmente la reforma con las demás

medidas de política agrícola que demande la zona, hasta llegar, en el caso ideal, a dejar iniciado un programa de desarrollo integral, y así las ventajas de la reforma serán tan palpables que harán desaparecer toda oposición. Si resulta población excedente, habrá posibilidades prácticas de movilizarla y colocarla en otra parte. En cambio, actuando en todo el país, será imposible contar con el mecanismo administrativo y con los recursos necesarios para hacer las cosas bien; los resultados se diluirán y no podrá observarse fácilmente, sobre la marcha, la bondad del procedimiento.

Si los elementos técnicos y financieros disponibles lo permiten, el trabajo puede iniciarse no en una sino en varias zonas a la vez. Elegir dos zonas, una de la Sierra y otra de la Costa, tendría la conveniencia de que se iría progresando en ambas principales regiones, cuyos problemas son en gran parte contrarios y las soluciones complementarias. Desde luego deberá seguirse, al seleccionar la zona o zonas, un criterio de prioridad, que iniciaría la reforma en donde el problema socio-económico fuese más agudo.

En concordancia con lo anterior, la Ley de Reforma Agraria debe establecer disposiciones que comprendan todo el territorio nacional, pero ser suficientemente elástica para aplicarse en forma diferente en cada zona. Esto es muy importante, porque el territorio nacional no es homogéneo; porque hay regiones cercanas a los mercados y otras lejanas; porque las hay bien y mal comunicadas; porque algunas están sobrepobladas y otras escasas de habitantes; porque la calidad y aptitud de los recursos naturales son muy variables de una región a otra; porque los defectos de la estructura agraria que se encuentren serán muy diferentes. Ni en cuanto a sus metas concretas ni en cuanto a sus medios, la reforma puede ser pareja.

Por lo indicado, se postula la conveniencia de expedir una ley flexible, que enuncie finalidades, indique métodos generales, y enliste todos los procedimientos susceptibles de emplearse. Las proporciones en que esos procedimientos se empleen, las cuantificaciones, en fin, lo que en concreto haya de hacerse, se dejará para reglamentos zonales. La ley tendrá tantos reglamentos como zonas en que se aplique. Cada reglamento se elaborará después de haber pulsado concienzudamente las circunstancias y problemas locales. El reglamento indicará concretamente todo lo que hay que hacer y, una vez expedido, se aplicará con rapidez dejando en breve lapso concluida la reforma en la zona respectiva (en cuanto a su aspecto distributivo de la tierra) e iniciadas las medidas de política agrícola que convengan. Esta flexibilidad permitirá ser hasta un poco casuístico en la aplicación de la ley, de acuerdo con circunstancias que resulten en ella imprevisibles o que no pueden ser objeto de medición, sino de simple apreciación. No se ocultan las dificultades jurídicas de este método; pero se cree que los abogados encuentren manera de afrontarlas.

La elaboración del primero de los reglamentos puede resultar una labor prolija y complicada; pero deja abierto el camino hacia la rápida

elaboración de los subsiguientes. Para cuando se vaya a la segunda zona, ya se formuló un cartabón de trabajo y las magnitudes podrán cuantificarse más fácilmente, porque se cuenta con el elemento auxiliar de hacer variar las determinadas para la primera zona de acuerdo con los precios comerciales de las tierras. En la segunda zona y en las sucesivas, además, se encontrará la labor más fácil, porque la expedición de la Ley del primer Reglamento habrá puesto sobre aviso a los propietarios, y se habrán apresurado a reorganizar sus propiedades de modo de salir afectados al mínimo. Esta repercusión indirecta será un gran auxiliar de la reforma, pues en mucho ésta se realizará automáticamente, lo que reducirá su costo y dificultades. La expedición de la Ley y del primer Reglamento, por otra parte, estimulará las inversiones agrícolas y el buen cultivo en todo el país, para protegerse los propietarios de perjuicios derivados de la reforma.

Procedimientos que usará la reforma

Se ha dicho ya que la reforma agraria ecuatoriana será un proceso correctivo de los defectos de la estructura agraria. De aquí se deduce que los procedimientos a emplear dependen de los defectos que se encuentren en cada zona. Para apreciar estos defectos se requiere, entre otras cosas, trazar el catastro de la propiedad rústica en la zona, lo que se facilitará obligando a todos los propietarios a presentar los títulos y planos de sus propiedades y haciendo los levantamientos topográficos necesarios para llenar vacíos y esclarecer diferencias. Por otra parte, se requiere un mapa detallado de clases económicas de la tierra en la zona, que habrá que formar.

1. Un primer defecto de la estructura de la tenencia de la tierra en la zona podrá consistir en una concentración excesiva de la propiedad de la tierra. En tal caso este defecto se neutralizará fijando el máximo de superficie que puede poseer una persona en la zona de que se trate, quedando el resto sujeto a expropiación. La fijación de tal máximo es la base incuestionable de una reforma agraria; pero dicho máximo debe ser sumamente flexible. Desde luego no se fijará ningún máximo para todo el país, y el que se fije para una zona quedará condicionado por muchas circunstancias:

A) El buen cultivo (buen uso e intensidad de uso de los recursos naturales) llevará a una generosa ampliación, pero no a una eliminación de tal máximo. Para actuar se requiere medir el "buen cultivo". El primer paso es clasificar las tierras de la zona en clases económicas. Una clase económica es la que tiene de cierta cantidad a cierta cantidad de capacidad para absorber económicamente capital y trabajo en una explotación acorde con la aptitud de los recursos naturales y con el uso que se considere típico en la zona. Esto se calcula mediante adecuados muestreos y la elaboración de planes tipo de explotación para cada clase económica de tierras.

La capacidad de absorción de inversiones es, naturalmente, decreciente de la primera clase económica a las siguientes.

Determinada la demarcación de una zona agroeconómica, se debe proceder a señalar, sobre el plano de la zona y en forma superpuesta al catastro, las clases económicas de tierra que en esa región se encuentren.

La clase económica dependerá de factores tales como:

- a) la fertilidad del suelo
- b) la altura
- c) la pendiente del terreno
- d) la distancia al mercado
- e) el riego o seco.

Todas las tierras de la zona susceptible del mismo uso, acorde con la aptitud de los recursos naturales, y en que sea aconsejable el mismo grado de intensidad de uso de los factores capital y trabajo, dentro de ciertos márgenes, pertenecerán a una clase económica.

Las líneas divisorias entre las distintas clases económicas de tierra se trazan sobre el plano de la zona mediante un proceso de ajustes y refinamientos sucesivos en que se van tomando en cuenta otros planos con que se cuente: el de suelos, el altimétrico, el de uso actual de la tierra, las fotografías aéreas, y los planos individuales de fincas. Se tomarán en cuenta las variaciones de pluviosidad si las hay dentro de la zona. Las comunicaciones y las distancias llevarán a variaciones en las líneas de demarcación de las clases económicas de tierra.

El número de clases económicas de tierra que se determinen en una zona será variable, pero casi nunca mayor de 5 o 6. Una encuesta por muestreo de administración agrícola (economía de la producción) habrá dado informes sobre el uso actual y la intensidad de explotación, por lo que respecta a capital y trabajo, en las distintas clases económicas de tierra que se encuentren en cada zona. Habrá informado esa encuesta, también, sobre el grado de intensidad a que económicamente puede llegarse. La encuesta por muestreo incluye fincas situadas en todas y cada una de las clases económicas de tierra mencionadas (así como fincas que contengan varias clases, en este caso separando el uso de cada una); y, al mismo tiempo, es otro recurso para afinar las líneas divisorias entre dichas clases.

Sobre estas bases puede llegarse a la elaboración de un plan tipo de explotación para cada clase económica de tierra.

De ese plan tipo de explotación podrá deducirse cuáles son los insumos anuales de capital y trabajo, asignables como intensidad ciento por ciento típica, a cada clase económica de tierra. Los insumos de capital son las amortizaciones anuales de los capitales fijos y semifijos, más otros gastos corrientes no en salarios. Los insumos de trabajo serán las remuneraciones anuales por trabajo, incluido el del propio agricultor, a las tasas corrientes de salarios. Las proporciones en la combinación de los factores capital

y trabajo serán aquellas más económicas en las condiciones presentes de precios de esos factores.

El plan tipo de explotación para cada clase económica de tierras eludirá los usos muy intensivos que no puedan generalizarse en la zona porque los mercados se sobresaturarían.

Se van a encontrar tierras usadas a más del cien por ciento de la intensidad tipo así determinada, y otras usadas al nivel o por debajo de dicha intensidad.

La reforma agraria no penará el exceso de intensidad, aun cuando a veces éste significará un uso abusivo y destructivo de los recursos naturales. Penará sólo las intensidades menores que la tipo.

En una propiedad el grado de intensidad de uso queda determinado por los insumos de capital y de trabajo de todos sus ocupantes: administración directa, arrendatarios, aparceros, *huasipungueros*.

No se requerirá determinar el grado de intensidad de uso finca por finca, sino para aquellas que excedan el doble de la magnitud familiar de explotación.

Los planes tipo de explotación para cada clase económica de tierras, así determinados, con algunas modificaciones para incluir los métodos económicamente aconsejables, servirán también para determinar la magnitud familiar de explotación en cada una de esas clases (ver adelante).

Una tierra de la primera clase económica estará bien explotada cuando en cada uno de los tres años previos al momento del estudio haya recibido aplicaciones conjuntas de capital y trabajo superiores al 75 % de su capacidad económica de absorción de esas inversiones. A esta explotación podemos llamarla intensiva. La intensidad media irá del 50 a menos del 75 % de la capacidad. Del 25 a menos del 50 % se tendrá la explotación extensiva. Con menos del 25 % se tendrá la tierra ociosa. Estas cuantificaciones se harán para el conjunto de cada finca que exceda el doble de la unidad familiar. Debe notarse que, de acuerdo con lo anterior, un cultivo extensivo se reputará intensivo si no hay capacidad económica para una mayor intensificación.

Si se encuentra excesivamente complicado el sistema anterior, que es el ideal, puede optarse por sustituirlo por la proporción de la tierra cultivada respecto a la cultivable, con alguna combinación con los rendimientos medios por hectárea o algún otro índice práctico.

El máximo permisible básico se variará con el grado de intensidad de la explotación. En el caso de ociosidad se dejará, por ejemplo, no más del doble de la magnitud familiar de explotación; en el caso del cultivo extensivo se dejará el cuádruplo de dicha magnitud; en la intensidad media ocho veces dicha magnitud, y en la explotación intensiva se dejará dieciséis veces la magnitud familiar (ver adelante lo referente al cálculo de la magnitud familiar).

Los múltiplos que acaban de anotarse son arbitrarios y se han fijado con el criterio general de no hacer desaparecer la empresa capitalista en grande escala; pero pueden aumentarse si se quiere moderar la reforma, o disminuirse si se quiere hacerla más radical. Con los estudios de economía de la producción que se lleven a cabo en la región se puede determinar la magnitud óptima económica, y esto servir como criterio auxiliar para fijar tales múltiplos. Éstos deben aparecer en la ley.

B) Por excepción, podrán expropiarse superficies mayores o las fincas en su totalidad, cuando la existencia de una o varias de ellas estén impidiendo el desarrollo económico social de la región, y para favorecerlo no baste con el mecanismo descrito. En estos casos la indemnización se pagará al contado y al valor comercial (ver adelante lo referente a expropiaciones)

C) Por absentismo de los propietarios se aplicará una reducción de 30 % a los máximos citados, si dicho absentismo va acompañado del uso generalizado de arrendamientos y aparcerías; y de 20 % si se explota mediante un administrador o encargado, sin la residencia permanente y conducción directa del negocio por el propietario.

D) Se concederá un aumento de 20 % cuando la finca sea declarada "explotación modelo", según reglamentación que al efecto se expida.

Quiere decir que, al estudiar una zona, se señalará el máximo permisible para cada una de las fincas que se encuentren, cuya magnitud sea mayor del doble de la familiar. El excedente del máximo fijado para cada caso se expropiará, y se cerrará inmediatamente el proceso expropiatorio en la zona. Lo anterior requiere cierta elasticidad, pues no tendría sentido expropiar jirones de tierra en los que no pueda fundarse siquiera una satisfactoria explotación de magnitud familiar o usarse para ampliar otras propiedades pequeñas contiguas, ni sería razonable dividir, con la expropiación, una buena unidad de explotación de un arrendatario con superficie moderada. Se trata de hacer más racional el catastro, y al respecto el problema presentado por cada región será diferente.

Una vez cerrado el proceso expropiatorio, la tierra quedará en el comercio (excepto la adjudicada en forma onerosa a beneficiarios de la reforma mientras no terminen de pagarla, la de comunidades indígenas y la adjudicada a cooperativas de producción o a núcleos de población como patrimonio colectivo). Y no volverá ahí a aplicarse la ley, aun cuando la tierra volviera a concentrarse, salvo el caso en que se rebase el doble del máximo *maximorum* (para cada clase económica de tierras en la zona, es decir dieciséis veces la magnitud familiar más el 20 %) fijado como permisible para la región. Puede haber expropiaciones más adelante, pero de acuerdo con otras leyes, como la de riego, no por aplicación de la Ley de Reforma Agraria, excepto el caso señalado. Es muy remoto que la tierra vuelva a concentrarse; pero se prefiere correr el riesgo a establecer un régi-

men petrificado de tenencia, por ejemplo los patrimonios familiares inalienables, o una situación permanente de inseguridad para la propiedad. De todos modos, un catastro dinámico permitirá observar los cambios que se realicen a partir de la reforma, y se harán evaluaciones periódicas de los resultados generales de ésta.

No obstante el carácter transitorio de la reforma, y con el objeto de salvaguardar la pequeña propiedad creada de la partición y de la absorción, se establece como permanente la opción de compra por el Estado, a igual precio, en el caso de transacciones con tierra entre particulares, y en el caso de las pequeñas propiedades de magnitud familiar el permiso previo de las autoridades agrarias para enajenar.

2. Un segundo defecto de la estructura de la tenencia de la tierra que tiene que atacar una reforma agraria es la partición excesiva de la propiedad o de la explotación, lo que ha recibido el nombre de *minifundismo*. El minifundio es un mal grave desde el punto de vista económico. Se considera minifundio la empresa de magnitud inferior a la familiar (ver adelante).

Cuando el minifundismo lo es sólo de la explotación y no de la propiedad, las medidas indicadas en contra de la concentración de la propiedad ayudan a resolver el problema, que se traslada a la fase de las adjudicaciones, la cual se trata adelante.

Cuando el minifundio lo es de la propiedad y abunda hasta constituir un defecto de la estructura agraria, habrá que auspiciar ventas de unos agricultores a otros, con créditos para el efecto, y si este método no da resultado, proceder a la expropiación y a una nueva división de la tierra.

3. Un tercer defecto que pudiera encontrarse en una estructura agraria es la fragmentación, o sea la abundancia del caso en que cada agricultor tiene su propiedad dividida en varias partículas dispersas. El remedio es análogo al que se ha señalado para el minifundio.

4. Antes de proceder a la etapa de las *expropiaciones* se verá qué tierras puede reivindicar el Estado porque le pertenecían con anterioridad y se adjudicaron estableciendo ciertas obligaciones para los adjudicatarios que éstos no hayan cumplido. Después vendrá la expropiación de los excedentes de cada finca, conforme ya se señaló.

La *expropiación* de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria, se basará no en la finalidad a que vayan a dedicarse las tierras (adjudicaciones a empresarios individuales y a cooperativas de producción), sino en los defectos (ociosidad, mal cultivo, exceso de magnitud, minifundismo, fragmentación) que se encuentren en las empresas agrícolas de la zona. La utilidad social está en que los defectos de la estructura agraria desaparezcan. Esto va de acuerdo con el criterio general correctivo que ha de presidir la reforma agraria. Todas las expropiaciones por hacerse en una zona se fijarán de una sola vez y se ejecutarán en un lapso tan corto como sea

posible, y de ahí en adelante quedará restablecido un régimen de amplias garantías para todos.

Lo anterior está también de acuerdo con la no existencia en la reforma agraria ecuatoriana de sujetos de derecho agrario, es decir de individuos o núcleos de población que presenten peticiones, para satisfacer las cuales se hagan expropiaciones. Las expropiaciones no se harán a petición de parte, sino de oficio, y no se está obligando a adjudicar tierra a nadie, si bien al proceder a la adjudicación se establecen preferencias para ciertos beneficiarios.

Consecuente con el criterio anterior, el expropiado no puede adquirir derecho a la reversión de la tierra expropiada alegando respecto a los fines a que fue dedicada.

El precio que se pague por la expropiación no será el comercial corriente. Éste es generalmente un precio inflado en relación con los beneficios que da o puede dar el cultivo de la tierra.

Todas las reformas agrarias tienen que usar de la confiscación en mayor o menor grado. Una forma racional de graduar la dosis confiscatoria es pagar el valor de la capitalización de la renta que efectivamente se ha obtenido de la tierra expropiada en promedio para los últimos cinco años. Así, las tierras bien cultivadas que se expropian recibirán un precio alto, y las completamente ociosas serán simplemente confiscadas, lo que equivale a que su propiedad revierta al Estado de acuerdo con el principio de la función social. En todo caso, el precio que se pague no debe ser superior al catastral.

Los propietarios expropiados recibirán además, vía parte de sus fincas no expropiada, beneficios de la política agrícola integral que acompañará a la reforma, lo que les significará una compensación adicional a la indemnización.

La expropiación puede afectar también a los minifundios (propiedades menores de la magnitud familiar); pero este campo se tocará solamente cuando la abundancia de minifundios o su fragmentación constituyan un problema en la zona y no casos aislados.

Con las tierras nacionales y baldías de la zona se seguirá directamente la fase de adjudicaciones, en la forma de una colonización. Tampoco afectará la expropiación a las tierras que, de hecho o por derecho, guarden el estado comunal (de comunidad).

Las indemnizaciones a los propietarios expropiados por exceso de magnitud se pagarán en una pequeña parte en efectivo y el resto en bonos. Estos bonos serán redimidos de inmediato cuando su valor se destine a la inversión en industrias nuevas o necesarias. Las indemnizaciones a los minifundistas expropiados se pagarán al contado y en efectivo, y se deducirán del precio de las nuevas adjudicaciones si es el caso.

No se ha tratado lo referente a recursos legales que se concedan a los

presuntos expropiados para defenderse, porque es asunto que corresponde a jurisperitos; pero se anticipa que dichos recursos deben ser muy débiles o nulos, si no se quiere que el proceso de reforma se estanque y no pueda realizarse en la forma integral descrita.

Los propietarios por expropiar parcialmente tendrán libertad para escoger la parte que se reserven, excepto en el caso de que dicha selección trastorne de tal manera un reacomodo racional de la propiedad, que tenga que hacerse la expropiación en otra parte, o que expropiarse el fundo en su totalidad, a opción del propietario. En cualesquiera de estos dos casos, como compensación a la pérdida del derecho para el propietario de escoger la parte inexpropiable, la indemnización total será al contado y al valor comercial.

5. La tierra que se expropie, aunada a la de propiedad del Estado que exista en la zona tratada, se usará para colocar en ella agricultores. Ésta es la fase de las *adjudicaciones* de la reforma agraria.

Las adjudicaciones se harán en superficies iguales a la magnitud familiar, salvo los casos siguientes: *a)* arrendatarios y aparceros que tengan empresas establecidas en las tierras expropiadas, con superficies no mayores del máximo permisible que les correspondería como propietarios, y que quieran convertirse en propietarios; *b)* las tierras baldías de propiedad del Estado se podrán adjudicar en magnitudes mayores de la familiar, hasta el máximo permisible, a empresarios con capital siempre que sus programas sean aprobados y se consideren de utilidad; que haya inconvenientes para establecer con éxito fincas familiares, y que no exista presión de la población; *c)* las tierras que se adjudiquen a cooperativas de producción (para el uso en común de la tierra); *d)* las que se concedan a comunas, colonias, comunidades indígenas, caseríos, recintos, barrios, anejos y parcialidades, cuando estos núcleos de población no tengan tierras suficientes o las hayan perdido y la voluntad general sea adquirirlas o recuperarlas como comunales y no en lo individual; *e)* las tierras que se doten a instituciones civiles dedicadas a la enseñanza y la investigación científica, sólo en las superficies necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Las adjudicaciones (excepto las de los incisos *c)*, *d)* y algunas veces el *e)*) se harán a título oneroso, a pagar en anualidades en un plazo largo, sin intereses, y el precio, inferior al comercial corriente para magnitudes iguales a la familiar, será el que se pagó por expropiaciones de tierras de la misma clase económica con cultivo de mediana intensidad. La adjudicación a núcleos de población para el uso colectivo y quedando la tierra fuera del comercio se hará en forma gratuita; lo mismo se podrá hacer en las de tierras baldías de propiedad del Estado cuando la magnitud sea igual a la familiar.

La cooperativa de producción, a veces llamada colectiva, con tierra inalienable, no será la base de las adjudicaciones, sino la constitución de

pequeñas propiedades privadas plenas. Es difícil hacer funcionar correctamente a las colectivas, a pesar de sus ventajas teóricas y, sobre todo, se requeriría contar con la anuencia del campesino, que casi siempre preferirá la propiedad individual. Sin embargo, conviene hacer un lugar a estas organizaciones, como nuevas cuando los beneficiarios de la reforma se inclinan a ellas y cuando las economías de escala resulten importantes, y como renovación de formas tradicionales cuando a la propiedad comunal, en las antiguas comunidades, puedan superponerse formas de uso colectivo.

El caso de las antiguas comunidades que se encuentren en una zona será uno de los más apasionantes y difíciles con que tenga que enfrentarse la reforma agraria. Incluirá el respeto a sus pertenencias, a veces la reivindicación de tierras perdidas, y el establecimiento de una buena relación entre hombres y tierra, movilizand o población o adjudicándoles mayor superficie si la que tienen es insuficiente. Se les titulará a nombre de un núcleo definido de personas (no del común del pueblo), con derecho a heredar, y reglamentando la transmisión del usufructo individual o sus derechos al usufructo colectivo. Se les encauzará hacia la cooperativa de producción si se encuentra posibilidad; pero a veces se habrá experimentado una evolución espontánea hacia la propiedad privada que convendrá culminar con la subdivisión legal, evitando el minifundio. En este caso la comunidad se habrá convertido en propiedades privadas plenas.

La determinación de la superficie de la magnitud familiar se hará de acuerdo con la siguiente definición, para cada clase económica de tierras. Es la extensión necesaria para absorber la capacidad de trabajo de la familia campesina media, con los mejores métodos económicamente aconsejables, con la ayuda de asalariados eventuales y sin el uso de permanentes. Nótese que esta definición da lugar a una magnitud familiar amplia, pues no es la extensión que el campesino puede cultivar con los métodos actuales, sino con los mejores económicamente aconsejables, y se admite el uso de asalariados temporales. El uso de los mejores métodos económicamente aconsejables se debe entender no en el sentido de que el pequeño propietario tenga en lo individual todas las máquinas e instalaciones necesarias para la intensificación, sino en el sentido de que las use, teniéndolas en copropiedad o recibiendo servicios de otros. Dicho de otro modo: los métodos económicamente aconsejables no tendrán en cuenta las limitaciones derivadas de la magnitud de la explotación. Y conviene entender con alguna latitud la idea de "económicamente aconsejable" respecto al uso de máquinas ahorradoras de esfuerzo humano: la sustitución de mano de obra por maquinaria puede no ser rentable de momento, por causa de los salarios muy bajos; aun así, el uso de ciertas máquinas deberá considerarse al calcular la finca familiar, cuando sea previsible que para un futuro próximo, en virtud del mismo desarrollo generado por la reforma, dicho

uso será costeable. O sea que hay que ver hacia el futuro y no solamente el presente.

Se da por sentado que la magnitud familiar así calculada es capaz de dar un ingreso satisfactorio a la familia campesina, pues el caso contrario querría decir que se trata de tierra submarginal, no susceptible de explotación económica, y en tal caso no debe ser objeto de adjudicaciones en unidades familiares. Por otro lado, limitar la extensión por adjudicar en función del ingreso, a más de ser tan vago que resulta inaplicable, llevaría a todos los males económicos del minifundio.

La fijación de la magnitud familiar constituye la columna de todo el mecanismo de reforma agraria que aquí se propone.

El proceso de adjudicaciones, tanto en las tierras de instituciones públicas como en las disponibles por expropiación, se hará siguiendo las normas de la colonización dirigida; pero evitando una tutela excesiva que mengüe la iniciativa de los campesinos. Si en la zona hay tierras de ocupación difícil, puede no hacerse toda su subdivisión y adjudicación de inmediato, sino paulatinamente, de acuerdo con las normas de la colonización orientada.

Los pequeños propietarios expropiados, así como los campesinos ocupantes de las tierras expropiadas en calidad de arrendatarios, aparceros, simples ocupantes o *huasipungueros*, tendrán prioridad en las adjudicaciones, dentro de un proceso de selección si son demasiado numerosos. Si, al contrario, no son suficientes los que ya eran empresarios agrícolas, porque el número de agricultores va a aumentar, se seleccionará el resto entre los jornaleros.

Dentro de este criterio general se harán dos tipos de prelación: una para las tierras nuevas y otra para las ya explotadas, a fin de colocar de preferencia en las tierras nuevas a campesinos desalojados, o a minifundistas desposeídos por el proceso mismo de reforma agraria, en la zona o en otras, y en las tierras ya explotadas a quienes las venían ocupando.

Pudiera ser que en alguna zona la reforma agraria significara una disminución, en lugar de un aumento, del número de empresarios agrícolas. En tal caso cundiría el descontento, porque algunos se dirían despojados y reducidos a la condición de asalariados. En tal evento habrá que estar pronto para colocar esos excedentes en otra parte, en ocupaciones agrícolas o de otra índole, de preferencia en la industrialización o el desarrollo de otros sectores.

No se adjudicarán tierras que no sean técnica o económicamente explotables, por su mala calidad o por cualquiera otra causa que las convierta en económicamente submarginales. Las adjudicaciones individuales en unidades familiares se compondrán, cada una, en la totalidad o gran parte de su superficie, de tierras de labor o laborables, con aptitud para este uso. Las tierras cuyo uso exclusivo deben ser los pastos y montes, o

en su mayor parte de esta clase, no se adjudicarán a individuos en unidades familiares sino a cooperativas de producción, o en último caso a empresas ganaderas o forestales con capacidad económica, dentro de los máximos permisibles, y todo eso cuando no sea conveniente que se mantengan en dominio público.

6. *Recapitulación.* El contenido de la Ley de Reforma Agraria puede dividirse en tres partes: a) conceptos fundamentales; b) expropiaciones; c) adjudicaciones.

a) Los conceptos fundamentales son:

Magnitud familiar, que habrá de determinarse para cada zona y cada clase económica de tierra.

Capacidad de inversiones, que también habrá que determinar en cada zona y cada clase económica de tierra, por hectárea, para la magnitud óptima económica de explotación, es decir para la magnitud en que dicha capacidad sea máxima, sin tener en cuenta inversiones de mejoramiento de tierras que habrán de hacerse mediante la construcción de obras públicas. Las bases son una encuesta por muestreo de las llamadas de "economía de la producción", la cual sirve también para la clasificación de la tierra en clases económicas, que es el criterio para estratificar, y la elaboración de planes tipo de explotación para cada clase de tierras.

b) Las expropiaciones se basarán en un máximo permisible que se fijará individualmente para cada una de las fincas grandes comprendidas en la zona, estos máximos permisibles no tendrán el carácter de permanentes, sino servirán sólo para el momento en que se lleve a cabo la reforma, con excepción del doble del máximo *maximorum* que sí será permanente. Las expropiaciones pueden afectar también a los minifundios. No se expropiará a petición de parte, sino de oficio.

Las tierras comunales quedarán exceptuadas del proceso expropiatorio. La indemnización se basará en los beneficios realmente obtenidos con el cultivo de las tierras, no excediendo el valor catastral.

c) Las adjudicaciones se harán siempre por selección, sin la previa creación de derechos agrarios. Se harán en unidades de magnitud familiar, excepto el caso de las tierras cuyo uso exclusivo son los pastos y montes y las empresas mayores ya existentes en las tierras expropiadas. Constituirán propiedades privadas plenas cuando se acaben de pagar.

Las etapas de realización de la reforma agraria, después de la expedición de la Ley, son:

a) Elección de la primera zona de realización.

b) Estudio de esa zona.

c) Expedición de un Reglamento de la Ley, específico para esa zona, en el que se fijarán todas las expropiaciones por realizar.

d) Ejecución de las expropiaciones y adjudicaciones, de acuerdo con el reglamento.

- e) Integración en la zona de todas las acciones coordinadas de política agrícola.

7. *Acciones laterales.*

Ya se indicó que la reforma agraria no es sino una fase de una política agrícola integral. Ésta adquirirá su máxima expresión precisamente en las zonas que vayan a ser objeto de la reforma agraria, de manera de volcar en esas zonas una serie de ventajas, y provocar mejoras e inversiones que propicien el uso racional y múltiple de los recursos naturales. Aquí quieren señalarse sólo las otras fases directamente coadyuvantes de la reforma o conexas con ella, según ordenamientos que se contendrán en otras leyes o reformarán las existentes.

a) Buena legislación sobre el trabajo agrícola, inclusive la aparcería, y vigilancia de su cumplimiento. Contendrá lo relativo a salario mínimo; y obligación de pago de dicho salario exclusivamente en dinero, con lo cual el *huasipungo* se convertirá en una prestación gratuita adicional al salario o desaparecerá.

El no acatamiento pertinaz de la legislación del trabajo por parte de una empresa agrícola originará sanciones que pueden llegar hasta la expropiación total. Esta medida es drástica y un tanto incongruente con el mecanismo de reforma agraria descrito; pero se sugiere ante la gravedad y dificultades del problema.

b) Saturación de las necesidades de crédito (económica y financieramente sanas) en toda zona en que se haya cerrado el proceso de reforma agraria. Servicio de crédito de capacitación para las nuevas empresas que surjan como resultado de las adjudicaciones de tierras derivadas de la reforma. Créditos subsidiados para que los arrendatarios y aparceros seleccionados, que hayan quedado en la zona luego de cerrada la reforma agraria y tengan explotaciones de magnitud conveniente, adquieran en propiedad la tierra que cultivan.

c) Impuesto predial que grave la tierra desnuda de mejoras, de acuerdo con su rentabilidad potencial, en forma progresiva en relación con la magnitud de dicha renta potencial, sin exención de base, y con exención para usos específicos. Esto quiere decir que, para este efecto, se excluye la renta derivada del empleo de capitales. Adicionalmente, el impuesto sobre la renta gravará los beneficios totales, en forma progresiva, con exención de base. Abolición de impuestos indirectos sobre la producción, sobre la superficie cultivada, sobre la venta de primera mano o sobre la movilización de productos. El estudio hecho en cada zona para la ejecución de la reforma agraria servirá a las autoridades fiscales para racionalizar los impuestos.

d) Reforma de la Ley de Aguas, cambiando el régimen de concesión y eliminando las formas de explotación a que diere lugar el sistema actual.

e) Legislación sobre riegos que exija compensaciones en tierra por

la mejora del riego derivado de obras públicas, para todas aquellas fincas con magnitud mayor del doble de la familiar, y adjudicación a nuevos agricultores de las tierras así adquiridas. Cuando este procedimiento no dé lugar a una distribución satisfactoria de las tierras mejoradas, expropiación total del área beneficiada para su redistribución, dando preferencia a los agricultores que ya venían trabajando en la misma zona.

f) En donde exista o se forme como resultado de la reforma agraria una clase abundante de pequeños propietarios, habrá que proceder a la organización de cooperativas de servicios varios.

g) Establecimiento del derecho de opción de compra para el Estado, al mismo precio en términos monetarios, en la venta de fincas rústicas entre particulares.

h) Se legislará sobre herencias de manera de precaver de la partición a las fincas de magnitud familiar.

i) Dedicación al parcelamiento de las fincas adjudicadas por deudas a las instituciones de crédito agrícola del Estado.

j) Creación del "Dominio Forestal del Estado", que se ocupará de la protección y fomento de los bosques de interés público.