

HACIA UNA FILOSOFIA DE LA REFORMA AGRARIA

Todo plan de acción gubernativo, debe tener una orientación y una razón de ser. El bienestar general, la elevación del nivel de vida de los miembros de una comunidad nacional, son objetivos vagos y generales. En el Ecuador, desde todas las latitudes políticas, se viene hablando de la imperiosa necesidad de proceder a la redistribución del suelo, rompiendo la vieja y ancestral concentración rural y transformándole al campesino en un hombre con plenitud de derechos, no sólo económicos sino también políticos, sociales y culturales.

Entendemos que en ninguno de los proyectos presentados se conoce a ciencia cierta hacia donde se va ni en forma orgánica se establece qué es lo que se pretende. Disposiciones inconexas, fragmentarias o contradictorias, forman un conjunto abigarrado de normas, que no sólo siembran la confusión en las personas entendidas en problemas agrarios, sino que en el caso de llegar a dictarse van a constituir el semillero de disputas, malentendidos y luchas sociales.

En el Ecuador, todo el mundo ha denunciado la gran propiedad y el latifundismo y se ha enjuiciado severamente la servidumbre del indio, especialmente, por historiadores, novelistas y sociólogos, entre otros, Juan de Velasco, Eugenio de Santa Cruz y Espejo, Juan Montalvo, Federico González Suárez, Belisario Quevedo, Espinoza Palacios el autor de "psicología y sociología del pueblo ecuatoriano", Agustín Cueva, Luis Napoleón Dillon, Jorge Icaza, Fernando Chávez, Humberto García Ortiz, Víctor Gabriel Garcés y Miguel Ángel Zambrano; pero, planteamientos centeros y estudios exhaustivos sobre el problema de

la tierra en el Ecuador, sólo los encontramos en Alberto Suárez Dávila, Néstor Mogollón, Pío Jaramillo Alvarado y Manuel Agustín Aguirre; sobre todo, el primero presentó un proyecto de reparto de tierras a la malograda Asamblea de 1938.

En cuanto a los extranjeros que nos han visitado y cuyos trabajos ameritan especial señalamiento, son los de los mexicanos Moisés Záenz y Ramón Fernández y Fernández y del político y hombre de letras de Colombia doctor Antonio García.



Muchas soluciones han tratado de darse al problema de la tierra. Algunas almas generosas estiman que por medio de la educación es posible conseguir la incorporación del indio y del campesino a la cultura y que por ende todas sus angustias serían eliminadas. Otros, conceptúan que a través de formar parte, el indio, en forma obligatoria, de las Fuerzas Armadas y mandándole a otros lugares que no sean los de su origen, absorberían nuevos hábitos y sistemas de vida modernos y civilizados. También se han expuesto criterios de que con la simple eliminación del huasipungo estarían resueltos todos los problemas que aquejan al terrícola ecuatoriano.

Estos puntos de vista, se refieren, indudablemente, a la **reforma** de la tenencia del suelo, esto es, dentro del marco constitucional y con sujeción a las disposiciones legales que garantizan el derecho de propiedad individual como la contrapartida del Estado o de las entidades de Derecho Público, de poder expropiar a los particulares para destinar sus bienes al cumplimiento de fines de carácter social.

En México y Rusia, no se ha tratado de una reforma, sino más bien, de una revolución agraria. De hecho en México, los campesinos que combatían a las tropas federales de Porfirio Díaz o de Victoriano Huerta, comandados por Villa ó Zapata, se apoderaban de las haciendas y se las repartían; lo mismo sucedió en Rusia, pocos años después, con el lema de que "toda la tierra a los campesinos", o sea a los que cultivan y trabajan el suelo.

En México, la revolución agraria se inicia en 1910, la Constitución se dicta en 1917 en cuyo artículo 27 se establece que el Estado se reserva el derecho de imponer a la propiedad priva-

da la modalidad que exija el interés público y el Código Agrario, muchos años después. Por tanto, en la nación mexicana, se cubrió con el ropaje jurídico lo que ya se había hecho en la realidad, y que tan brillantes resultados ha dado. Es lógico que el Gobierno tuvo que encauzar los movimientos desorbitados, para evitar una disminución en la producción y sobre todo, darle una fisonomía propia al movimiento agrario: de la parcela individual pasando por la pequeña propiedad agrícola en explotación hasta el ejido.

Reformas agrarias en el sentido estricto de la palabra, podemos considerar las de Bolivia, Guatemala, Venezuela y Colombia, por haberse antepuesto el esqueleto legal a la transformación social y el cambio en el titular del derecho de propiedad ha venido como consecuencia de esta nueva armazón jurídica.



Los productos de la tierra, han constituido la base del sustento humano; especialmente en las sociedades precapitalistas, la agricultura ha significado la principal fuente de ocupación y de ingreso nacional.

El hombre tiene que alimentarse para vivir y si la tierra es la que le proporciona fundamentalmente los bienes para satisfacer sus necesidades, es lógico entender, que la tierra ha tenido y tiene capital importancia —sin caer en los extremos de la escuela fisiocrática—, no sólo como factor de la producción sino también en su trascendencia social y jurídica.

Una de las bases del Estado moderno lo es el territorio, el lugar donde se asienta la vida institucional de una nación, a base de sus tradiciones, lenguaje y cultura. Mas, el territorio forma parte integrante del Estado, pero no pertenece totalmente al Estado y nos referimos a los países de economía libre y de iniciativa privada.

En cuanto al suelo, éste en parte pertenece al Estado, y en naciones como la nuestra, en su mayor parte, a instituciones públicas o de servicio público o a los particulares. Podemos considerar al suelo, como base de la agricultura; en cuanto al subsuelo y a sus productos, como minerales o hidrocarburos, son del Estado

El Estado en cuanto a las tierras de su propiedad, las consideradas como baldías, las orienta hacia una política de colonización, en otros casos las arrienda a largos plazos o enfiteusis, las adjudica a los particulares o las mantiene incorporadas a determinados organismos públicos, como sucede en el Ecuador, con las Juntas de Asistencia Social, a las que pasaron los bienes de las comunidades religiosas con motivo de la Ley de Manos Muertas dictada en 1902.

El Estado que cuenta con la mayor parte de tierras laborables de un país, puede ejercitar una política de colonización, a base de una política de redistribución de la población o de la inmigración como en la Argentina, con magníficos resultados, y, en ese caso está el Ecuador y la orientación agraria en este sentido no afectaría mayormente a los intereses privados.

El problema estriba en las tierras de los particulares que, en la América Latina, son siempre las mejores, las más amplias y las que están extrangulando el desarrollo de los pueblos cuyo anillo de hierro es la gran propiedad. Este hecho obedece a razones obvias. Los conquistadores y luego los colonizadores, tomaron para sí las tierras más feraces, mejor ubicadas, con clima templado y facilidades de comunicación. Las encomiendas, fueron otra fuente de acaparamiento de tierras. Con el devenir, los mismos descendientes de los encomenderos están en posesión de dichas tierras.

En los países de la América Latina, la Iglesia constituyó y constituye un núcleo de acaparamiento de tierras, es por esto que tanto en México con las Leyes de Reforma y en el Ecuador con la de Manos Muertas, se privó al clero de las posesiones territoriales que tenían. La reforma liberal, en todos los países, como en Francia, significó privar a la Iglesia de las tierras que poseía y reintegrárselas a la comunidad nacional con la creación de la pequeña propiedad, base de la estructura económica de la democracia francesa.

La economía feudal, basada en el principio de que no hay tierra sin señor ni señor sin tierra, entraba el desarrollo de las fuerzas productivas, las mantiene estacionarias, obstruye las relaciones comerciales, la mayor parte de la población se encuentra alejada del circuito monetario y de la vida económica y el ni-

vel general de vida es sumamente bajo por la estrechez del mercado. Los países agrarios o países-campo, se mantienen en la periferia y son satélites de las grandes naciones industriales.

Esto ha obligado a todas las naciones, a dar solución a su problema agrario; cada una en forma compatible con su estructura, idiosincracia y desarrollo económico. Todos ellos han propugnado la redistribución del suelo, variando únicamente en el método, pero en el fondo han coincidido en liquidar el latifundio —considerado como gran propiedad en pequeña empresa— o sea una falta de correlación entre los factores de la producción.



En tanto el Estado no tome para sí el derecho de dar a la propiedad privada, sin destruirla, una orientación social, como se decía en la social-democracia alemana, "la propiedad obliga", todo intento será vano, para avanzar hacia un nuevo orden de cosas en materia de reforma agraria.

La Ley de Reforma Agraria en Bolivia, en su artículo 1º proclama "El suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho originario a la nación boliviana", y agrega en el Art. 2.—"El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional; planifica, regula racionalmente su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población boliviana".— Después de sentar estas bases, es que el Estado procede a crear los Organos de ejecución de la reforma agraria, como el Servicio y Consejo Nacional, Jueces Agrarios, Juntas e Inspectores Rurales.

La Ley de Reforma Agraria dictada en Guatemala en 1952, después de proclamar que "uno de los objetivos fundamentales de la Revolución de Octubre, es la necesidad de realizar un cambio substancial en las relaciones de propiedad y en el de las formas de explotación de la tierra, como una medida para superar el atraso económico de Guatemala y mejorar sensiblemente el nivel de vida de las grandes masas de la población", señala que la reforma agraria tiene por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la

originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala, es decir, que primero se traza un camino y se fija una orientación clara y definida. Los Organos de la reforma agraria en Guatemala, son: El Presidente de la República, el Departamento Agrario Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales y los Comités Agrarios Rurales.



Una reforma agraria tiene que comprender, a) un cambio en la Carta Política del país en cuanto el pueblo por medio del Congreso confiera al Estado y por ende al Ejecutivo, las facultades para modificar la tenencia de la tierra; b) un estudio técnico y ordenado, de la estructura agrológica de la nación, una especie de mapa que puede ser formulado por el Servicio Geográfico Militar, aereofotogramétrico, con división de tierras de riego, temporal, vecindad de los centros poblados, vías de comunicación, sistema hidrológico, clases de cultivo, climas, etc.; c) una investigación jurídico-sociológica, sobre las tierras del Estado, entidades autónomas, comunidades indígenas, sociedades, extranjeras, particulares, todo de acuerdo a la posición de cada una de estas personas en el campo social, incluso raza y origen; d) el tipo que por el carácter y temperamento de nuestro pueblo es más aconsejado, tomando en cuenta la tradición indígena, para que sirva de núcleo matriz de la reforma agraria: pequeña propiedad, cooperativas, colonias agrícolas, establecimientos del Estado o parcelamiento; e) órganos encargados de establecer la Reforma, recursos y facultades suficientes, descentralizados del Estado y con personal idóneo, competente y honesto; y, f) las entidades que simultáneamente tienen que coadyuvar a la efectivización de la nueva Ley, con créditos, enseñanza agrícola, aperos de labranza, electrificación, obras de regadío y mecanización del sistema agropecuario del Ecuador.

Sólo así podremos ir hacia la independencia económica y a liberar al hombre ecuatoriano de las constantes y permanentes incertidumbres del mañana, para entrar en una etapa de madurez democrática.