

LA REFORMA AGRARIA ECUATORIANA

Econ. EDUARDO SANTOS ALVITE.

La importancia de la Reforma Agraria debemos evaluarla en tres dimensiones: económica, social y política.

Desde el punto de vista económico la Reforma Agraria tiene como objetivos:

Integración al circuito monetario de los auto-consumidores destruyendo el latifundio y minifundio, formas socio-económicas de tenencia de tierras que propician el aislamiento de importantes sectores de la población de la economía de precios; integración que se realiza al dar la tierra a quien la trabaja y fundir los minifundios en unidades con capacidad de absorción de la tecnología moderna. Señalaremos:

La única Reforma Agraria que en el Ecuador rompa con las formas tradicionales de tenencia de tierras será aquella que dé las tierras a los campesinos; nuestro país es esencialmente agrícola y superar las trabas estructurales del campo, es un paso que por ningún concepto puede no darse o desvirtuarse. Sin Reforma Agraria, la industrialización seguirá estancada o a un ritmo de crecimiento que no implique transformación estructural como su-

cede en la actualidad; la movilidad social será una aspiración y el desarrollo económico tendrá que esperar hasta que las grandes mayorías demanden por medios violentos lo que la legislación vigente les niega.

La Reforma Agraria implica lucha contra los terratenientes y su resolución es eminentemente política; si no lo comprendemos, seguiremos formulando lo que llamaremos reglamentos agrícolas que les podremos dar el nombre que querramos inclusive el de Reforma Agraria sin que hayamos superado las caducas estructuras de latifundio y minifundio. Mas, la cabal realización de la Reforma Agraria, no termina con el reparto de tierras, es también función:

Dotación de instrumentos de producción y tecnología a través de institutos especializados en programación agropecuaria a la par que difusión intensiva de uso de fertilizantes, semillas mejoradas, rotación de cultivos, control fitosanitario, etc.

La Reforma Agraria requiere de una cuidadosa planeación para conseguir la comercialización masiva de los productos agropecuarios. Sin modernos sistemas de mercadeo no puede superarse la etapa de auto-abastecimiento, esto implica que la planeación debe considerar la necesidad de existencia de un sistema vial debidamente intercomunicado, ya que sin caminos, la Reforma Agraria resulta una ilusión.

El Sector Campesino debe ser sujeto del crédito ágil y oportuno. Es indispensable tener instituciones financieras de carácter público y privado especializadas en crédito agrícola.

Contar con incentivos como fijación por parte del Gobierno de precios de garantía y salarios mínimos que signifiquen una redistribución de ingreso por parte de los otros sectores productivos hacia el "más vulnerable de la economía".

Programación del sector agropecuario señalando metas realistas que emerjan de una cuidadosa evaluación de las posibilidades productivas, considerando, tanto las perspectivas del mercado nacional como las expectativas de exportación tradicionalmente integradas por productos agrícolas: café, banano, cacao, etc.

A continuación reseñamos el punto de vista social:

La Reforma Agraria es garantía de una plena capilaridad social al impulsar al hombre del campo a romper con sus formas tradicionales de vida generando nuevas concepciones permeables al proceso tecnológico.

En el Ecuador, la dimensión óptima de la Reforma Agraria, talvez esté dada por el rescate de miles de hombres que con su mentalidad ancestral ponen una barrera a toda transformación, tal es el caso de nuestros indios, que parece que en el cuadro social no vislumbran ninguna posibilidad de reivindicación. Sugé- rimos:

En la Sierra ecuatoriana, será imprescindible romper con los lazos que fijan al hombre a la tierra, por lo que creemos, que la política de desarrollar las comunidades indígenas tiene serias limitaciones. Debemos acabar con las formas productivas que hacen del indio un elemento étnico con características propias e integrarlo a un profundo proceso de mestizaje, única base de un sentido de ecuatorianidad, que en síntesis, es la homogenización del pueblo ecuatoriano acabando con la discriminación abierta o velada de determinados grupos humanos. Talvez se reproche que al matar las formas tradicionales de vida del indio se lo está castigando sicollógica y sentimentalmente, mas, no estamos con esa línea de pensamiento, somos conscientes de que el desarrollo económico y social es un fin necesario que da al hombre una mayor dimensión para realizarse material y espiritualmente.

Por último, en función del enfoque político, la Reforma Agraria propicia la creación de una paulatina politización de las masas campesinas que adquieren conciencia de su rol en el juego social al pasar de siervos a propietarios.

Prosigamos señalando algunos aspectos importantes de la Reforma Agraria ecuatoriana.

El latifundio debe superarse en sus dos modalidades, la hacienda en la Sierra y la plantación en la Costa. Recordemos a Myrdal "la plantación es la más reciente encarnación feudal del capitalismo". Sin embargo, la realización de la Reforma Agraria en la Costa debe coordinarse con la política de comercio ex-

terior. Nuestro modelo de crecimiento es función en gran parte de nuestra capacidad para importar dada por las exportaciones. Modelo a superarse después de muchas décadas al conseguir una genuina industrialización: aquella que va más allá de la sustitución de importaciones; por tanto, no se debe descuidar ni permitir que la redistribución de la tierra afecte drásticamente a nuestras exportaciones; nunca se debe interpretar estos conceptos como respeto a las formas tradicionales de explotación, mas, no debemos perder de vista, que tenemos un margen amplio de flexibilidad en la Política Agraria de la Costa, dada la posibilidad de ampliación de la frontera agrícola, al contar con muchas tierras con posibilidades de integrarse a la producción, al respecto debemos señalar:

En función de las grandes extensiones marginadas del proceso productivo existentes en el Ecuador, la colonización es un elemento de suma importancia para el desarrollo económico por lo que se hace indispensable apuntar, que la colonización no es un sustituto de la Reforma Agraria (aunque si da contornos más flexibles a la política Agraria) por las siguientes razones:

De no superarse el latifundio y minifundio las nuevas tierras que entran en producción se convertirán en estos tipos de explotación.

Además, así las nuevas tierras que se incorporan a la producción no revistan formas de carácter anacrónico de tenencia de tierras (hecho casi imposible); no es justo que en países tan pobres como el nuestro se desperdicien las mejores tierras, aquellas que ya cuentan con obras de infraestructura.

De importancia capital, tomando en consideración que un punto clave de estrangulamiento es la escasez de capital, resulta el hecho de que el costo por hectárea a colonizarse es mayor que el costo por hectárea sujeto a Reforma Agraria, inclusive, considerando la posibilidad de pagar las tierras sujetas a expropiación, criterio, al que somos opuestos, ya que la Reforma Agraria en

último término implica redistribución de ingreso, acción que se nulificaría en parte si se pagan las tierras expropiadas.

En síntesis, el punto crucial es destacar: en el Ecuador se debe acabar con el latifundio, si realmente queremos tener un cambio de estructura económica, política y social generador de la transformación del capitalismo mercantil a industrial.

En el aspecto de las formas que revistan las operaciones de reparto de tierras sugerimos que deben nacer de una cuidadosa evaluación de nuestra realidad agropecuaria.

La Ley de Reforma Agraria debe señalar dos criterios básicos: la necesidad de redistribuir la propiedad concentrada en unas cuantas manos y una cierta flexibilidad en los procedimientos, lo que nunca debe interpretarse como respeto hacia la supervivencia de formas anacrónicas de tenencia de tierras. La ley debe ser clara y terminante: su objetivo destruir el minifundio por medio de sistemas cooperativos de producción por ejemplo, y superar el latifundio a través del traspaso de propiedad de manos de los terratenientes hacia manos campesinas.

Una buena legislación Agraria debe financiarse en puntos como los siguientes:

Contar con una política agraria que surja de una filosofía de desarrollo económico cuya base sea: cambios estructurales como punto obligado de partida para dar capacidad dinámica de crecimiento al producto per-cápita.

Es indispensable tener un gobierno consciente de los problemas agropecuarios, con un profundo sentido de las necesidades del campo. Recordemos: el Ecuador es un país esencialmente agrícola.

Aceptación por parte de todos los sectores productivos que corresponde al Estado ser el realizador de las grandes transformaciones estructurales.

Debe ser un precepto constitucional, el que garantiza al Estado, la capacidad de dar a la propiedad de la tierra las dimensiones óptimas, en función, de las necesidades productivas para cubrir la demanda interna y externa, o sea, sería conveniente,

seguir la experiencia mexicana; país en que en su artículo 27 constitucional se dice: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada... (y lo que es más importante) ..."**la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público**, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Se ha tomado a la Reforma Agraria mejicana como ejemplo para América Latina ya que se realizó en el marco de relaciones capitalistas de producción tanto para combatirla como para convertirla en fuente de inspiración para nuestros pueblos. Los críticos nos dicen: si bien la Reforma Agraria mejicana dio una mayor movilidad social ampliando el mercado interno, devino a través del sistema de ejidos en minifundios sin posibilidad de redención tecnológica. El criterio de "dar la tierra a quien trabaja" trae como consecuencia la parcelación y división de la tierra hasta ahogar o constituir un serio obstáculo para la producción, esto especialmente, en función de las elevadas tasas de crecimiento demográfico presentes en Méjico. Pensamos que esta no es una crítica sólida y fundada, si bien es cierto, que existen muchos minifundios, su existencia no tiene como origen el criterio de reparto de tierras, nace del hecho, de que la industrialización no fue suficientemente acelerada ni lo es todavía como para absorber el excedente de mano de obra campesina, lo que determina una presión del hombre sobre la tierra que no ha llegado a ser explosiva gracias a la válvula de escape que constituye el bracerismo (éxodo de fuertes contingentes campesinos hacia los Estados Unidos). Estas tendencias se están modificando en la época actual gracias al incremento de la industrialización. La experiencia de Méjico señala la necesidad de planificar el desarrollo agropecuario en función del desarrollo

industrial, cuya tasa de crecimiento debe ser extraordinariamente acelerada en las áreas subdesarrolladas.

En favor de la Reforma Agraria Mexicana está la mayor capilaridad social y el desarrollo sostenido de la economía frente al panorama poco atractivo de los demás países americanos.

Tiempo es de señalar, que un proceso como el de Reforma Agraria no es reversible y además, no puede ser lento y pausado, es un cambio radical, implica superación de las trabas semi-feudales que estrangulan la ampliación del mercado interno, premisa indispensable de un poder de compra en constante incremento, única base de un proceso de inversiones que canalizadas hacia la industria puedan presagiar la superación del subdesarrollo en un futuro más o menos cercano.

La falta de una orientación precisa en materia agraria ha sido y es el factor limitante decisivo para que la Ley de Reforma Agraria ecuatoriana no haya obtenido logros sustanciales quedándose en la etapa de reparto de huasipungos y de pequeños reasentamientos de núcleos marginales campesinos en las haciendas del Estado. El latifundio y minifundio permanecen casi inviolados frente al compromiso adquirido en "Punta del Este" en cuya carta se dice: "Las Repúblicas americanas se comprometen a trabajar... durante el próximo decenio... (por) impulsar dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria integral orientadas a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a substituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el **hombre que la trabaja**, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

El tener una mala legislación Agraria no significa que la Reforma Agraria sea en sí contraria al progreso como parecen insinuar algunos comentaristas de nuestra realidad económica.

La Reforma Agraria integral, inspirada en una ley bien concebida, que no trate de conciliar intereses nulificando la capacidad de crecimiento del sector agropecuario, es el prerrequisito básico del desarrollo económico ecuatoriano.

El instrumento Institucional operador de la Reforma Agraria, el IERAC, tiene como finalidad materializar las políticas que la ley de Reforma Agraria y Colonización señalan. Por lo que creemos que no puede culparse a esta Institución del relativo fracaso de la Reforma Agraria ecuatoriana (decimos relativo fracaso porque es un paso significativo dada nuestra estructura social y política que en nuestro país se haya expedido una Ley Agraria) sino, al carácter de la ley, que si bien es cierto, en las primeras etapas debía ser conciliatoria y experimental ya es tiempo de que se reformule y se convierta en un genuino instrumento de la política de desarrollo económico y social.

Las experiencias históricas latinoamericanas (Méjico, Bolivia) señalan que los cambios estructurales no pueden armonizar intereses contrapuestos; la ley no puede ni debe ser conciliatoria entre auténticos campesinos y terratenientes y, lo que es más importante, nunca es aconsejable, para ningún país, jugar con los cambios estructurales ya que, detrás de ellos, están las aspiraciones de todo un pueblo que vive pobre y empobreciéndose.



Pasemos a continuación al estudio de lo que consideramos una manifestación más del drama que surge del divorcio entre legislación y estructura económica y social. Siguiendo la corriente de nuestra época y cumpliendo con los propósitos establecidos en los compromisos internacionales como la "Carta de Punta del Este", nuestros gobiernos han dictado leyes de Reforma Agraria para así conseguir los préstamos prometidos por la Alianza para el Progreso. Desgraciadamente son leyes sin aplicabilidad. Nuestro país, no escapa de esta tendencia al legislar en materia agraria; así, en julio de 1964, el gobierno militar, a través de un

decreto supremo número 1480 expidió la "Ley de Reforma Agraria y Colonización" en cuya exposición de motivos se dice:

"La estructura de tenencia de la tierra amenaza el desarrollo del país desde diversos ángulos. Su resultado más directo es la lentitud de expansión de la producción agrícola, especialmente aquella dedicada al consumo interno. Con el desarrollo de la economía y la elevación del ingreso de los últimos años (La situación fue de estancamiento por lo que no estamos de acuerdo con la que la ley señala), es un hecho notorio la creciente escasez de ciertos bienes especialmente aquellos más buscados por ser alimentos superiores: carne, productos lácteos, etc. Los precios están asciendo, lo que revela la insuficiencia de la oferta.

"Tal situación es un síntoma de una escasez generalizada que amenazaría el desarrollo del país, al producir graves desequilibrios no sólo en el nivel de precios con las consiguientes presiones inflacionarias, sino también en la balanza de pagos al forzar el uso de divisas en la importación de alimentos, restando posibilidades de adquirir los bienes de capital e intermedios que el desarrollo necesita. A más largo plazo, pero con caracteres aún más trágicos se vislumbra también la parálisis a la que podría llevar el rápido agotamiento de la tierra agrícola. Grandes zonas del país se han perdido ya para la agricultura por una erosión acelerada por malas prácticas agrícolas. A medida que la presión de la población sobre la tierra aumenta, la degradación de los suelos avanza rápidamente tanto en la Sierra como en la Costa. Lo sucedido en el reciente quinquenio en Manabí, en que una prolongada sequía causó serios desequilibrios de carácter económico a tan importante provincia es el presagio de lo que puede pasar en todo el país, si no se pone un drástico remedio a la actual situación.

"En cuanto a la distribución de ingresos, es poco lo que se lo que se puede añadir a lo mucho que se ha dicho sobre la situación de miseria en la que viven los campesinos de grandes zonas del país. Si el nivel promedio de ingresos del Ecuador es bajo, aquel que prevalece en los campos especialmente en la Sierra, se acerca al mínimo absoluto para la pura subsistencia biológica.

Se calcula una cifra de ingreso en todo caso menor de 100 dólares anuales por persona, la cual quizá llegue en algunas zonas a cifras inferiores a 70 dólares. Por supuesto, son las áreas donde el analfabetismo es mal general; donde las tasas de mortalidad, particularmente infantiles llegan a niveles alarmantes; donde una degeneración biológica avanza a pasos rápidos como consecuencia de los graves déficits nutricionales y el vicio generalizado del alcoholismo. Se trata de las regiones aisladas de la economía monetaria y aquellas en las que menos se siente y se vive la nacionalidad. Tan triste estado es no sólo un reproche a las pasadas generaciones de ecuatorianos que ignoraron su existencia, sino un llamado apremiante a la acción.

“Por todas esas razones, es parte esencial y urgente de la política de desarrollo económico y social la realización de una reforma agraria suficientemente intensa para cambiar la estructura social. Esta debe ser más propicia a la eficacia del esfuerzo productivo y a la armonía de las relaciones entre los hombres. Con la Reforma Agraria, como un programa paralelo destinado a aliviar la presión sobre la tierra en las regiones de congestión humana y ampliar la frontera agrícola creando nuevas posibilidades de producción, es menester también avanzar en la colonización de las zonas actualmente no ocupadas. La regulación básica de estos dos programas esenciales, es el objetivo de la presente Ley....”

Los planteamientos son realistas y objetivos, mas, como sucede con tanta frecuencia en América Latina, el comprender los males nacionales no implica superarlos. Resulta que tal vez sabemos mucho sobre desarrollo económico y sin embargo, vemos que nuestros países cada día son más pobres. Probablemente, la razón esté de lado de quienes sin ser tan objetivos en el planteamiento de las situaciones económicas penetran en las sociales y fundamentalmente en las políticas. Es indispensable luchar contra poderosos intereses y, los intereses se vencen combatiéndolos no razonando. La labor de la CEPAL por ejemplo, ha sido muy meritoria en el campo del diagnóstico económico, sin que sus recomendaciones, en la mayoría de los casos, se hayan con-

vertido en políticas de acción. La Ley de Reforma Agraria y Colonización plantea los problemas estructurales y a continuación dictamina cuales son las tierras que deben estar sujetas a expropiación, o sea, las medidas tendientes a destruir el latifundio y es a partir de este momento en que empezamos a sentir el juego de intereses que la ley trata de afectar, veamos lo que al respecto nos dice:

Art. 28.—Se considerarán tierras ociosas y por lo tanto, sujetas a expropiación:

- a) Las tierras que pudiendo serlo no fueren oprovechadas bajo ninguna explotación organizada durante 3 años consecutivos. Para este efecto se considerarán ociosas las de pastos naturales que no correspondan a una explotación organizada, con excepción de las tierras comunales, en las cuales el IERAC promoverá una eficiente y organizada explotación cooperativa en coordinación con otros organismos especializados del Estado;
- b) Las tierras laboradas por más de 3 años, por quienes no tengan un vínculo contractual con el propietario, sin que éste hubiera propuesto la acción judicial respectiva. Estos particulares serán suficientemente comprobados; y
- c) Las tierras que permanecieren abandonadas, sin causa justificada, por más de 3 años consecutivos.

Art. 29. Se considerará deficientemente explotadas, y, por lo mismo sujetas a expropiación las tierras cuyo rendimiento sea notoriamente inferior al promedio de la zona agrícola respectiva, tomando en cuenta la capacidad productiva de la tierra.

El IERAC concederá al propietario el plazo de tres años para mejorar el rendimiento de sus tierras, y si no lo consiguiera, podrá ampliar el plazo o expropiarlas.

Art. 33. Ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria; en la Costa de más de 2.500 Has., a las cuales podrá agregarse hasta 1.000 Has. de sabanas y pastos naturales; y en la Sierra, de 800 Has., a las que podrá agregarse hasta 1.000 Has. de

páramos o de terrenos eriales sin posibilidades de riego con aguas superficiales.

Si una persona fuere propietaria de tierras en la Costa y en la Sierra a la vez, no podrá conservar más de 2.500 Has. en total, ni agregar a esta superficie más de 1.000 Has. en concepto de sabanas, pastos naturales, páramos y eriales.

Art. 34. No estarán sujetas a las limitaciones y regulaciones del artículo 33:

- a) Las empresas promovidas y organizadas por el IERAC, así como aquellas que le presenten planes concretos de explotación que merezcan dictamen favorable de la Junta Nacional de Planificación y siempre que no ocasionen problemas de tipo social;
- b) La propiedad rústica eficientemente explotada y destinada al suministro de la materia prima para su propia industria; y
- c) La empresa agropecuaria de notoria eficiencia productiva.

Estos son algunos de los artículos más significativos en cuanto al latifundio que se trata de superar como sistema de tenencia de la tierra; al respecto pensamos:

Nos parece absurda la limitación que se da al tamaño de las explotaciones agrícolas; sin ningún sentido económico, tal parece que el único propósito de la ley es hacer que los latifundios sean de más reducidas dimensiones bajo el manto de un criterio técnico de que las tierras sean más productivas, criterio técnico que no puede ni podrá realizarse mientras no se modifique política y jurídicamente la estructura de la tierra. En el proceso histórico muchos latifundios se han subdividido sin que hubiesen cambiado las relaciones sociales, económicas o políticas; la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con criterio acertado, habla de este proceso en los siguientes términos: 'Uno de los fenómenos más característicos de la Sierra Ecuatoriana, es que el rol de la gran hacienda tradicional como modelo básico de explotación, es predominante. Sencillamente el proceso de cambio no ha avanzado hasta un punto donde surjan nuevos modelos'.

"Así se puede observar que en la mayor parte de la Sierra, donde predominan las relaciones típicas del "sistema hacienda" y sus modalidades de explotación del trabajador y de la tierra, pese a las parcelaciones y subdivisiones efectuadas, no ha sufrido merma considerable. Si bien no se dispone de una información exhaustiva al respecto, se puede afirmar que la parcelación de haciendas en unidades menores no ha hecho desaparecer o modificar sustancialmente en ellas la estructura institucional "hacendista clásica".

"Generalizando esquemáticamente, puede decirse que estas propiedades tienen los siguientes valores y significaciones para sus dueños:

1. Prestigio e identificación aparente con el grupo social cúspide;
2. Extensión de la mano de obra barata y ligada por lazos de servidumbre habitual, a otras actividades del dueño (industria, construcciones, servicios en caminos, bodegas, almaces, etc.);
3. Servidumbre doméstica abundante y barata;
4. Lugar de descanso y vacaciones;
5. Ingresos complementarios y contribución al autoconsumo familiar".

"Al respecto es dable destacar que la división de las haciendas ha tenido el curioso efecto de "democratizar" el poder terrateniente al hacer accesible sus privilegios a un mayor número de personas, para quienes este rol tiene un carácter complementario en status, prestigio e ingreso. No está fuera de lugar pensar que esta situación puede tener el efecto de teñir la actitud de numerosos sectores profesionales y políticos mesocráticos que, sin compartir enteramente el lugar cúspide de la clase terrateniente superior en la sociedad ecuatoriana, comparten en cambio la relación patronal adicional con los trabajadores agrícolas que les es propia".

"Podría pensarse que de aquí ha derivado la ausencia del sentimiento anti-terratendiente característico de la actitud de la

reforma agraria mediante una alianza campesino-clase media urbana". Situación que continúa en nuestros días después de casi dos años de legislación en materia agraria.

Acentuando, aún más, lo que nos parece miedo a afectar seriamente los intereses de los terratenientes, se consigna en el artículo 34 lo que prácticamente abre las puertas para que cualquier ecuatoriano sea dueño de extensiones ilimitadas si cumple con el requisito de eficiencia productiva; preguntemonos, ¿cuenta el gobierno con elementos técnicos indispensables para controlar las propiedades y determinar si son realmente productivas?, ¿el poder del gran propietario no pondrá en evidencia la tradicional debilidad del Estado en el país?, ¿no se quedarán entre todo el papeleo burocrático las mejores aspiraciones de la ley?. Pensamos que la presente ley de Reforma Agraria y Colonización no cumple con los requerimientos que demanda el país para acabar con las anacrónicas formas de tenencia de la tierra, sino, que es un instrumento propicio para hacer demagogia agraria. A tal punto que parece que la ley es un requisito para cubrir el expediente para cumplir con las exigencias norteamericanas estipuladas en el compromiso denominado "Alianza para el Progreso".