

JOSE C. CARDENAS

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO EN EL ECUADOR

Ha sido casi una costumbre referirse a la reforma agraria como algo independiente del conjunto de las políticas destinadas a acelerar el desarrollo de una economía, cuyo objetivo era más bien el sueño de algunas mentes revolucionarias y por consiguiente una tarea del político puro antes que materia del análisis frío de los economistas y del enfoque realista de los hombres de Estado.

Afortunadamente, los economistas están dedicando mayor atención cada vez al problema, a fin de colocarlo en su correcta perspectiva al estudiar los problemas generales del desarrollo económico. Son principalmente los economistas agrícolas quienes han creído que el enfoque real de este problema que presenta tantas dificultades y presiones, debe efectuarse más bien desde el punto de vista del análisis económico y, en general, la mayor parte de los economistas están de acuerdo hoy en día en que él constituye una parte importante de la planeación y programación del desarrollo. En esta forma el problema de la reforma agraria se despoja de sus aspectos revolucionarios para transformarse en un objetivo importante de las políticas de desarrollo a largo plazo.

Desarrollo a largo plazo con medidas de corto plazo.

Al considerar los problemas del desarrollo, se hace necesario adoptar un nuevo enfoque en términos del análisis económico tradicional. En efecto, estamos en presencia aquí de cambios tanto a largo plazo como a corto plazo en las variables de una economía. Los recursos naturales, la mano de obra, los niveles de tecnología aplicados, el stock de capital, que en el análisis de corto plazo se toman usualmente como datos, en el análisis de largo plazo no permanecen constantes, porque la finalidad del desarrollo es hacer de estas variables el objetivo mismo de las políticas de largo plazo, mediante cambios de corto plazo que afectan a dichas variables. Por ejemplo, uno de aquellos objetivos es el de efectuar una mejor utilización de los recursos naturales mediante la aplicación de medidas de corto plazo destinadas a cambiarlos gradualmente en el período largo; otro, el de orientar los recursos humanos hacia un esfuerzo más productivo a través de nuevas técnicas y mejores niveles de educación. Se desea la implantación de nuevas funciones de producción que ya son utilizadas en países más avanzados, sea para ahorrar el factor escaso (capital) o hacer más productivos los demás factores; en todo caso existe el propósito de aumentar la productividad de los recursos existentes, sea a través de una capitalización más intensiva, o a través de técnicas mejoradas que no requieren un uso intensivo de capital; el stock de capital del país tiende a crecer a través de mayores inversiones, públicas y privadas, que se realizan año tras año, y así por el estilo. Pero un problema bien diferenciado, que con frecuencia afecta a los países subdesarrollados, es el de la mala distribución de la riqueza existente y de los recursos económicos. Entre estos últimos, la tierra es a veces el recurso más mal utilizado o que se derrocha, principalmente debido a su mala distribución en relación con los recursos humanos y de capital, o porque las técnicas de producción son tan primitivas que el nivel de la producción agrícola interna apenas puede mantenerse en armonía con la progresiva demanda de una po-

blación que está creciendo rápidamente, provocando un desarrollo desequilibrado y creando problemas en la balanza de pagos.

La distribución de la tierra como un obstáculo estructural.

Preferiríamos definir la falta de desarrollo (subdesarrollo) como el producto de una serie de obstáculos estructurales que se manifiestan en un bajo nivel de eficiencia del sistema económico de un país. Cuando aplicamos unidades de mano de obra y de capital conjuntamente con técnicas atrasadas de producción a unidades correspondientes de recursos naturales aún de la más alta calidad, el resultado evidente es un bajo nivel de producción, nivel que podría ser superior si utilizásemos nuestras unidades de capital y de mano de obra con técnicas más eficientes. Pero cuando la tierra, además de ser mal utilizada está mal distribuída y monopolizada en unas pocas manos, el problema se hace más agudo; la distribución de la tierra aparece entonces como un obstáculo para alcanzar mejores niveles de producción, solamente porque la proporción en que están los factores podría muy bien no ser un incentivo para adoptar nuevas técnicas productivas.

El problema de la distribución de la tierra ha estado siempre, o casi siempre, identificado con su monopolio en unas pocas manos y la coexistencia de un gran número de peones sin tierras, o de campesinos con parcelas tan pequeñas, que deben rendirse a la posición monopolística de los terratenientes en el mercado de la mano de obra, o vivir en una economía de subsistencia que apenas provee el mínimo indispensable para subsistir. En muchos países subdesarrollados el problema se agrava por el hecho de que la población nativa está concentrada en el sector de subsistencia, completamente aparte de la economía monetaria o con esporádico acceso a ella, y a veces sin ninguna participación o una muy escasa en la vida cultural y política del país. En algunos otros países la presión de la población sobre los recursos naturales es de tal índole, que aún la más radical de las reformas agrarias no podría evitar el problema de la desocupación y el hambre, de no adoptar y utilizar nuevas técnicas de producción, o de no

aplicar políticas adecuadas de desarrollo agrícola e industrial que impliquen un mayor grado de eficiencia en la utilización de los recursos, lo cual puede hacerse con técnicas que impliquen o no, utilización intensiva de la capitalización.

El problema de la reforma agraria.

Cuando se considera el problema de la tenencia de la tierra como un obstáculo para el desarrollo económico de un país, saltan a la vista dos aspectos fundamentales:

a) —La posición monopolística de unos pocos terratenientes (centenares o millares de ellos) con respecto a la disponibilidad de tierra comparativamente a la oferta de mano de obra y consecuentemente en su posición de empleadores en el respectivo mercado;

b) —Como consecuencia de lo anterior, no existe en los terratenientes incentivo alguno para utilizar nuevas técnicas de producción que conduzcan a un ahorro de la mano de obra, en la medida en que las rentas económicas derivadas de su posición monopolística en el mercado del trabajo ofrecen un estímulo para mantener las mismas técnicas de producción. Los ahorros acumulados se invierten en propiedades inmuebles, consumo suntuario o se dirigen hacia el mercado negro del dinero donde exigen altas tasas de remuneración, intensificando el problema de la desigualdad de los ingresos y de los niveles de vida entre los terratenientes y los peones sin tierras, principalmente cuando la población está creciendo a una tasa más rápida que el desarrollo del resto de la economía.

Lo anterior nos conduce al problema de estudiar la oferta y demanda de tierra (y recursos naturales) en relación al nivel existente de técnicas, con respecto al cual el stock de capital de un país aparece más bien como una función.

Siendo la tierra el principal activo de un país, su productividad es una función:

a) —De su disponibilidad en relación con la magnitud de la

población, incluyendo la calidad de la tierra y las posibilidades de mejorarla o hacerla accesible a los usos más económicos;

b) —De las técnicas de producción aplicadas en la explotación de la tierra, lo cual a su vez tiene íntima relación con los niveles existentes de educación, salud y nutrición, destreza e incentivos de la población rural de un país y, por supuesto, con el tamaño adecuado de la empresa agrícola y las relaciones contractuales entre terrateniente y trabajador agrícola.

La existencia de un sistema monopolístico de tenencia de la tierra, que no constituye en sí mismo un factor para el uso poco eficiente de ésta, se torna peligrosa cuando la presión de la población es grande y cuando se ha trasplantado y fortalecido un sistema feudal de explotación, con sus derivaciones económicas y sociales, que oprime a la población nativa, sirviendo de sustentación a una nueva especie de aristocracia que busca como su único fin en la vida el mantenimiento de sus prerrogativas de propiedad y la explotación de la tierra conforme a patrones tradicionales, sin importarle el progreso técnico que tiene lugar fuera de la economía o región en referencia. Viene un tiempo, sin embargo, cuando este sistema debe abrir paso al progreso técnico, y entonces con los viejos métodos de producción deben desaparecer las viejas formas de vida. En países donde las clases de empresarios industriales y mercantiles son todavía débiles, y donde las clases terratenientes todavía juegan el papel principal en la economía del país, la única manera de afrontar eficientemente y de manera pacífica y evolutiva el problema de la tenencia de la tierra, es mediante la aplicación enérgica de nuevas políticas de desarrollo agrícola, realizadas bajo una vigorosa acción gubernativa.

Oferta de tierra vs. oferta de mano de obra.

En cualquier país, la oferta de tierra para fines agrícolas está dada por la magnitud apta para cultivos y otros usos agrícolas, que se halla efectivamente incorporada al sistema económico de un país por la disponibilidad de servicios básicos como los

de transporte desde los centros de producción a los mercados, incluyendo aquellos sectores de economía de subsistencia que atienden las necesidades de la gente que vive dentro de ellos y acuden ocasionalmente al mercado para intercambiar sus pequeños excedentes. La producción se realiza a un nivel que se relaciona íntimamente con las técnicas de producción existentes. La oferta de tierra puede ampliarse a base de la incorporación de nuevas áreas de reserva que son incorporadas al cultivo por la construcción de nuevas vías de transporte y el desplazamiento de la población, la disponibilidad de crédito y otras medidas de desarrollo; esto, sin embargo, se realiza solamente en forma lenta y requiere una demanda por la nueva producción, sea interna o externa.

En muchos países nuevos, donde a pesar de existir grandes reservas de tierras no explotadas en regiones de rápido desarrollo, la población tiende a concentrarse en ciertas zonas o regiones tradicionalmente explotadas, creando una presión no solamente sobre los recursos disponibles sino sobre el mercado de la mano de obra, el problema de la tierra existe en el sentido de que la población que vive bajo el viejo sistema no es fácilmente atraída a abandonar sus actuales centros poblados, sus viejas instituciones y su sistema de vida, para ir a poblar y desarrollar las nuevas regiones. La movilidad de la mano de obra se hace difícil en las áreas retrasadas, a causa de barreras institucionales y de otro orden, y principalmente por la incertidumbre de comenzar una nueva vida lejos de los centros donde se ha desenvuelto gran parte de la existencia. En resumen, a niveles de subsistencia no existen prácticamente incentivos para cambiar la rutina de la vida diaria, excepto cuando hay la seguridad del salario y la posibilidad de retorno en cualquier período.

La oferta de tierra se reduce relativamente cuando grandes extensiones del área disponible para cultivos, están concentradas en manos de comparativamente pocos grandes terratenientes que actúan como monopolistas respecto de la mano de obra, la cual es forzada a aceptar las condiciones monopolísticas que le imponen los terratenientes. Por supuesto, esto ocurre principal-

mente cuando, paralelamente a la escasa disponibilidad de tierras, hay también una abundante oferta de mano de obra sin posibilidad de emigrar, horizontal o verticalmente (1), en una escala que neutralizaría los nuevos incrementos de mano de obra que llegan al mercado de este factor. Esto tiende a reducir el nivel de los salarios a una mera remuneración de subsistencia, y a utilizar al máximo técnicas de producción que se beneficien del recurso disponible más barato. Pero el mero hecho de que las prácticas de laboreo agrícola hagan uso intensivo de la mano de obra, no significa la utilización de métodos de cultivo intensivo de la tierra, puesto que esto requeriría, al mismo tiempo, el uso intensivo de capital en la forma de fertilizantes, nuevas semillas, maquinaria, obras de riego, etc., lo cual aumentaría la productividad de la tierra y de la mano de obra y daría como resultado el ahorro de esta última. Y en la medida en que hay disponibilidad de mano de obra a muy bajos niveles de salarios reales, existe la certeza de una oferta abundante y no habrá incentivo para sustituir con capital la mano de obra. La curva de oferta de mano de obra es más bien de una naturaleza perversa, negativamente inclinada, con una elasticidad mayor que uno a niveles de subsistencia o aún inferiores, cuando todos los miembros de la familia, incluyendo los niños, tienen que trabajar para ganar su sustento.

Las rentas monopolísticas de que gozan los terratenientes bajo estas condiciones, hacen de ellos una fuerza política y económica poderosa, y cualquier movimiento que tienda a cambiar su posición es resistido y aplastado. El desnivel creciente entre los ingresos de los terratenientes y de los peones convierte la situación en explosiva, y puede llegar un momento en que el campesinado se rebele contra este sistema de explotación feudal, o el

(1).—El desplazamiento horizontal se produce cuando la mano de obra se traslada de zonas de baja productividad a zonas de alta productividad dentro de una misma industria, en tanto que el desplazamiento vertical representa la transferencia de mano de obra de la agricultura hacia la industria.

Gobierno sea forzado a adoptar medidas para remediar la situación, antes de que sea demasiado tarde.

Los problemas de la tierra en el Ecuador.

Aquí confrontamos el problema de una economía dual, principalmente a causa de factores geográficos y socio-económicos, derivados del hecho de que las dos cadenas de los Andes que se extienden de Norte a Sur dividen al país en tres regiones diferentes: Las todavía casi desconocidas selvas del Oriente, dentro de la Hoya Amazónica, el Valle Interandino (sobre 2.000 metros de altura), y la Región de la Costa que se extiende desde las estribaciones de los Andes Occidentales hacia el Pacífico. Las dos últimas son las regiones más desarrolladas, en tanto que la Región Amazónica tiene solamente asentos muy esparcidos y una pequeña población. Por tanto, para los fines de discutir el problema de la tierra, solamente consideraremos a las regiones más desarrolladas.

Principales Características Económicas de la Sierra y de la Costa.

En términos de dotación de factores, existen dos contrastes bien marcados: la Sierra carece de recursos agrícolas abundantes y ricos, y sin embargo vive en ella el 60% de la población actual del país, mientras que, en contraste, la Costa abarca el 60% del territorio de las dos regiones (en el sentido geográfico) y el 40% de la población, con abundantes y extraordinariamente ricos recursos agrícolas.

El cuadro siguiente describe la situación en forma más exacta:

CUADRO I

ECUADOR.—Principales aspectos del Patrón Económico Regional

Concepto	Costa	Sierra
Población al 30 de Junio de 1954 (millones)	1.5	2.03
Población activa, Censo de 1950	35.0 %	41.0 %
Analfabetismo, Censo de 1950	40 %	46 %
Población masculina, Censo de 1950	51 %	48.9 %
Población rural, Censo de 1950	67.4 %	73.8 %
Densidad de población (por km ²), Censo de 1950 (1)	18.1	28.9
Densidad, cifra revisada (2)	18.1	53.1
Número de unidades agrícolas, 1954 (3)	84.665	259.569
Tierras de cultivo en explotación (Has.) (3)	1.233.600	847.400
Tierras de labranza en relación con la población rural (Has. per-cápita) (4)	1.2	0.6
Tierras de pastos naturales (Miles de Has.) (3)	300.0	955.0
Bosques y matorrales (miles de Has.) (3)	688.4	448.0
Tierras estériles y abrojos (3)	757.7	770.1
No incluídas en el Censo (miles de Has) (3)	3.813.7	3.411.4

(1).—Estimación de la Junta de Planificación, Informe anual 1955-1956.

(2).—Sobre una base geográfica. Estimación del área geográfica hecha por el Army Mapping Service of the US. Para la nueva estimación de la den-

La Costa ha estado tradicionalmente vinculada al comercio internacional, y es allí donde se encuentran ciertos recursos minerales como el petróleo. Además, dicha región contiene las más ricas tierras del país, adecuadas para cosechas de fácil salida como las de café, cacao y banano, que actualmente constituyen las principales exportaciones del país hacia los mercados internacionales. La población goza de un ingreso per-cápita estimado en alrededor de 200 dólares, y en su totalidad se encuentra dentro de la economía monetaria. Esto influye en el hecho de que la propensión marginal a importar es más alta aquí que en la Sierra. Es en esta región donde está creciendo en forma rápida una clase empresaria, agresiva y emprendedora, entre los agricultores, comerciantes e industriales; pero es de mencionar el hecho de que todavía solamente una pequeña proporción de la tierra disponible ha sido dedicada a cultivos, y existe por lo tanto un magnífico potencial para un desarrollo agrícola ulterior, si se proveyesen las facilidades básicas requeridas para este desarrollo como carreteras, energía, riego, control de inundaciones y otras.

La Sierra está en parte poblada por el campesinado indígena, que vive principalmente en las áreas rurales y está a veces recluído en pequeñas comunidades que dan una mejor idea de grupos cerrados de auto-subsistencia, aun cuando en esencia constituye la columna vertebral de la mano de obra empleada en la agricultura. Esta región provee al país de la mayor parte de los alimentos de origen agropecuario que éste requiere. La industria textil está localizada allí en su mayor parte, y existen así mismo otras industrias y artesanías.

sidad se utilizaron las cifras de población a Junio de 1954. Los ajustes menores causados por la población de la Sierra ubicada en las estribaciones occidentales de la cadena occidental de los Andes no alterarían las cifras de la densidad en forma significativa. La Sierra está definida aquí como la serie de valles interandinos que se extienden de Norte a Sur del país.

(3).—Censo Agropecuario de 1954.

(4).—Por falta de cifras más adecuadas, la comparación ha sido hecha utilizando las cifras del Censo de Población de 1950 y las del Censo Agropecuario de 1954.

Para los fines de nuestra discusión, preferiremos no entrar a un análisis detallado de las características regionales, pues el Cuadro 1 es suficientemente claro para una apreciación correcta de los principales elementos en las características fundamentales de ambas regiones.

El problema de la tenencia.

Las cifras sobre densidad de población presentadas en el Cuadro 1 ofrecen una primera apreciación a fonda del problema de la tierra en ambas regiones. La gravedad del problema en la Sierra está evidenciada por la existencia de una presión de la población sobre los recursos naturales, en el sentido de que solamente hay disponibles dos tercios de hectáreas de tierra cultivada por persona de la población rural; y el problema se agudiza a causa de las condiciones monopolíticas que prevalecen en la tenencia de la tierra, lo cual queda demostrado con las cifras del Cuadro II.

CUADRO II

ECUADOR.—Tenencia de la tierra según tamaño de las propiedades

SIERRA

Tamaño (Has.)	Número de unidades agrícolas.	Tierra bajo cultivo (Has).	Tenencia total de tierras. (Has).	Tamaño promedio de la unidad agrcl.	Tierra bajo cultivo. Tenencia excluida la tierra estéril.	Tenencia total menos tierras estériles
1-5	212.153	290.600	341.700	1.6	89.8%	323.500
5-20	33.013	173.700	296.700	9.0	67.4%	257.600
20-50	7.722	85.400	220.000	28.5	49.8%	171.600
50-200	4.971	113.700	397.300	80.0	41.5%	273.700
200 en adelante	1.710	184.000	1.764.700	1.032.0	15 %	1.223.900

COSTA

Tamaño (Has.)	Número de unidades agrícolas.	Tenencia total de tierras (Has).	Tamaño promedio de la unidad agrcl.	Tierra bajo cultivo (Has)	Tierra bajo cultivo Tenencia, excluida la tierra estéril.	Tenencia total menos tierras estériles (Miles de Has.)
1-5	39.533	90.500	2.3	77.600	92.8%	83.600
5-20	24.637	269.100	10.9	196.800	83.6%	235.300
20-50	11.693	371.500	31.8	211.700	72.1%	293.500
50-200	6.808	612.800	90.0	281.600	58.9%	478.300
200 en adelante	1.994	1.635.400	820.2	465.900	41.2%	1.120.900

El problema de la tierra se hace claramente comprensible cuando observamos que el 81.7% de las unidades de producción agrícola incluyen solamente el 14.4% de la tierra total disponible (tierras bajo cultivo y otras, menos las superficies estériles), mientras el 0.66% de las unidades de producción cubren el 54.4% de la tierra disponible. Aún más, la tierra labrada en manos de las más pequeñas unidades agrícolas es proporcionalmente mayor que lo que corresponde a las unidades de explotación agropecuaria de mayor magnitud, lo cual se explica por el hecho de que los primeros labran casi el 90% de su tierra potencialmente productiva, mientras que los grandes terratenientes solamente cultivan el 15% de sus tenencias de tierras potencialmente productivas. La razón puede ser la de que no se reinvierte una proporción suficiente de los ahorros obtenidos en la producción de las grandes propiedades para aumentar la escala y eficiencia de las operaciones. Al parecer, tales ahorros buscan otras formas de inversiones que producen más altos beneficios comparativos o constituyen una especie de seguro contra la inflación crónica (de tipo esencialmente estructural, acompañada de plusvalía social), a que está sujeta la economía de todo país subdesarrollado, como la propiedad rural y edificios residenciales, crédito privado a intereses superiores a los del sistema bancario, fondos de divisas, etc., o se mantienen ociosos en la forma de depósitos a plazo, o se gastan en consumo suntuario.

En la extensión en que los terratenientes mantienen una posición monopolística respecto de la tierra y el valor de ésta aumenta rápidamente hasta hacer casi insignificantes los rendimientos a los niveles existentes de técnica, por razón de una excesiva oferta de mano de obra, no existen incentivos para reinvertir en la tierra en forma de aumentar la producción, sino hasta el punto en que lo permite el aumento de precios de los alimentos y materias primas de origen agropecuario, precios que podrían muy bien no reflejar las condiciones internas de oferta y demanda. Esta afirmación estaría comprobada por el hecho de que las importaciones de alimentos de origen agropecuario han estado creciendo rápidamente en los últimos años para mante-

nerse en línea con la creciente demanda derivada del rápido aumento de la población y de los más altos niveles de ingreso, conjuntamente con los cambios que están ocurriendo en los hábitos de consumo y en la estructura de la demanda.

Por ejemplo, el consumo de harina de trigo ha crecido de aproximadamente 30 mil toneladas en 1946 a cerca de 70 mil toneladas en 1954-1955, en tanto que la producción interna de trigo ha estado en capacidad de abastecer un porcentaje cada vez más reducido de la demanda total, habiéndose cubierto el déficit a base de importaciones. La producción interna de este cereal no solamente se detuvo sino que aún se redujo en ciertos años, debido a la estabilidad en los precios a que dió lugar el mayor volumen de importaciones y a la competencia de otros cultivos y actividades agropecuarias, como cebada, patatas, crianza de ganado lechero, etc., y en tanto no se hicieron esfuerzos serios para aumentar la productividad de las tierras trigueras, la misma que más bien ha disminuído en las últimas décadas por razones de agotamiento de los suelos, prácticas deficientes de conservación, enfermedades y otros factores. Es sólo recientemente que, mediante la acción de la Comisión Nacional del Trigo, la producción y rendimientos unitarios están de nuevo aumentando en ciertas áreas, aun cuando pasará un buen tiempo, de no adoptarse otras medidas, antes de que la producción triguera se ponga en paralelismo con la creciente demanda, a fin de sustituir las importaciones de este cereal con trigo de producción nacional.

En relación con lo anterior vale la pena anotar, sin embargo, que han influído también medidas arbitrarias de política económica, que adoptadas a veces con carácter temporal se las ha mantenido en forma permanente, transformándose así en obstáculos para el desarrollo agropecuario nacional. La prohibición de exportar productos agropecuarios a los mercados vecinos ha tenido mucho que ver también con la falta de incentivos, al igual que la escasez de buenas vías de transporte, la falta de medios y de buenas prácticas de conservación de alimentos, de una organización adecuada de distribución y mercadeo, etc., todos los cuales han sido factores contributivos al retardo en el desa-

rollo agropecuario de esta región. Pero la causa fundamental de retraso habido parece derivar fundamentalmente de la actitud contemplativa y carente de espíritu de empresa e iniciativa de la mayoría de una clase terrateniente satisfecha de su posición de monopolio, poco atenta a los reclamos urgentes del desarrollo en otros sectores de la economía.

Siguiendo el mismo tipo de análisis, podemos observar que existe una proporción decreciente de tierra cultivada o labrada a medida que el tamaño de la explotación aumenta, lo cual podría obedecer en muchos casos a ciertas razones económicas, tales como la necesidad de conservación de bosques y de la reforestación en ciertas áreas para evitar una mayor erosión del suelo, el crecimiento de la industria ganadera, etc. Sin embargo, existen ciertos hechos que reafirman el criterio de que el sistema de monopolio de la tierra en la forma en que está actualmente establecido, es inconveniente; por ejemplo, las tierras denominadas de páramos, y que son aptas para ciertos tipos de producción (cebada, avena, patatas, piretro, cría de ganado y forestación) se las ha mantenido ociosas y se han hecho pocos esfuerzos serios, si es que los ha habido, para incorporarlas al sistema productivo de la agricultura nacional. La falta de rotación de cultivos, por ejemplo, ocasiona el que se mantengan tierras ociosas en ciertos años para permitir la recuperación de los nutrientes del suelo agotado, y todavía el uso de fertilizantes químicos se mantiene en un bajo nivel; resulta interesante al respecto la práctica, todavía bastante generalizada, de mantener corrales volantes para la fertilización por medio de ovejas, debido a la falta de inversión en fertilizantes, naturales o químicos, que demostrarían ser más económicos aún a corto plazo.

Lo anterior lleva al problema de dos características diferentes y naturaleza más bien contradictoria, que coexisten en la atrasada economía agrícola de la Sierra: las pequeñas parcelas de carácter antieconómico, de las que no puede obtenerse ni siquiera una mala subsistencia familiar, dadas las técnicas primitivas utilizadas en su explotación, y las haciendas extraordinariamente grandes, con apenas mejores técnicas de producción, ex-

cepto en unos pocos casos donde la cría de ganado fino, por ejemplo, exige mejores técnicas de producción dadas las fuertes inversiones de capital. El agricultor que no produce lo suficiente para subsistir a base de su propia unidad agropecuaria, tiene que rendirse a la presión del terrateniente y ofrecer sus servicios y los de toda su familia a un salario real muy bajo, pagado principalmente en especie, y que le deja muy poco que ofrecer en el mercado, o bien recibe conjuntamente con el pago en especie pagos eventuales en dinero a través de los cuales tiene acceso a la economía monetaria en intervalos poco frecuentes, tanto espaciales como en tiempo. Las denominadas "ferias" que tienen lugar cada día en diferentes pueblos de las áreas rurales de la Sierra, son una forma de acceso de la población rural a la economía de mercado; esto, sin embargo puede a veces inducir a errores de apreciación, porque en muchos casos quienes acuden con productos al mercado no son en realidad los verdaderos productores sino los intermediarios o los productores que están sobre el nivel de subsistencia y tienen excedentes que ofrecer al mercado.

CUADRO III

Tipo de tenencia de la tierra, de acuerdo con el tamaño de la explotación

SIERRA

Tipo de tenencia	Unidades bajo el nivel de subsistencia	Unidades pequeñas	Unidades medianas	Unidades a escala óptima.	Unidades de gran tamaño.	TOTAL
	1-5	5-20	20-50	50-200	200 en adelante	
Propietarios	142.515	20.332	5.967	3.950	1.359	174.023
Arrendatarios	5.603	1.442	396	339	232	8.012
Medieros	10.993	1.720	121	33	18	12.885
Huasipungueros	17.055	2.450	160	—	—	19.665
Comuneros	4.230	501	132	—	—	4.863
Colonos y otros	10.596	1.607	247	362	17	12.829
Formas mixtas	21.161	5.061 ^c	699 ^c	287	84	27.292
TOTAL:	212.153	33.013	7.722	4.971	1.710	259.569
	245.166	94.4%				

COSTA

Tipo de Tenencia	Unidades bajo el nivel de subsistencia	Unidades pequeñas	Unidades medianas	Unidades a escala óptima.	Unidades de gran tamaño.	TOTAL
	1-5	5-20	20-50	50-200	200 en adelante	
Propietarios	23.682	18.444	9.953	5.972	1.826	59.877
Arrendatarios	6.505	1.890	397	184	50	9.026
Medieros	240	135	45	22	9	451
Huasipungueros	75	5	—	—	—	82
Comuneros	590	215	104	6	—	915
Colonos y otros	7.176	2.765	705	284	25	10.954
Formas mixtas	1.265	1.183	489	340	84	3.360
TOTAL:	39.533	24.637	11.693	6.808	1.994	84.665
	64.170	75.8				

FUENTE: Censo Agropecuario de 1954.

CUADRO IV

Ingresos derivados de la agricultura

Tamaño Has.	SIERRA			COSTA		
	Unidades agrícolas	Ingresos derivados de la agricultura. (Millones de sucres)	Ingresos por unidad dentro de cada tamaño. (Miles de sucres)	Unidades agrícolas	Ingresos derivados de la agricultura. (Millones de sucres)	Ingresos por unidad dentro de cada tamaño. (Miles de sucres)
	Has.					
0—5	212.153	828.9	3.9	39.533	279.2	7.1
5—20	33.013	591.3	17.9	24.637	609.6	24.7
20—50	7.722	351.6	45.5	11.693	642.5	54.9
50—200	4.971	452.4	91.0	6.808	775.1	113.8
200—500				1.344	364.2	271.0
500 en adelante.	1.710	722.9	422.7	650	719.8	1.107.4
	259.569	2.947.1	11.3	84.665	3.390.4	40.0

FUENTES: Censo Agropecuario de 1954. Estimaciones del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador.

En el Cuadro III hemos intentado la elaboración un tanto arbitraria de una clasificación de las unidades de explotación (y de tenencia), de acuerdo con el tamaño, a fin de identificar a los miembros de lo que hemos denominado **grupos bajo el nivel de subsistencia**, como la fuerza de trabajo sujeta a las prácticas monopolísticas de los grandes terratenientes. Allí están incluidos, en su mayor parte, los principales tipos de mano de obra barata, ins-

titucionalmente conocidos como "huasipungueros" (1), "medieros" y otros que juzgamos innecesario mencionar y describir en detalle. El incentivo que se deja es casi nulo para el libre juego del espíritu de empresa y ambición individual, para el mejoramiento de la destreza y de la vida misma, y ésta ha sido la preocupación de sociólogos, políticos, economistas y, ciertamente, el camino fácil de una revuelta. Un ingreso anual per-cápita de 30 a 40 dólares no deja ciertamente margen para nada, si existen además la tradición, la costumbre y el ambiente social que inducen a las fiestas y otros tipos de consumo conspicuo, que en un día o dos pueden reducir a nada los ahorros de toda una vida, incluyendo la pequeña parcela de tierra, los animales, los pocos préstamos y contribuciones de parientes y allegados. Es aquí donde la economía se vincula estrechamente a la sociología, la antropología social y la política.

Lo que hemos denominado tamaños: pequeño, mediano y óptimo de explotaciones agropecuarias tienden a representar lo que sería un objetivo alcanzable de la reforma agraria en esta región, y que **per sé** significaría una mejor distribución de la tierra con respecto a las proporciones de los factores y mejores incentivos para enfrentar el problema del desarrollo agropecuario sobre una base más capitalista, porque se establecería una más amplia proporción de tierra labrada o cultivada en relación a la tenencia total, aún si se aplicasen las mismas técnicas de producción. Pero la reforma agraria, una vez que se le vincula al problema total del desarrollo agropecuario, significa algo más que su mera redistribución, y a este aspecto nos referiremos más adelante en este estudio.

(1).—Campesinos sin tierras a quienes se concede, en las grandes haciendas, un pedazo de tierra de mala calidad. En compensación por esto, aquellos deben ofrecer sus servicios, y algunas veces los de toda la familia, al terrateniente, por lo menos cuatro días a la semana, a la mitad del salario en dinero que sea corriente en la zona respectiva. Esta institución, reconocida por el Código de Trabajo, ha resultado en un procedimiento de explotación del campesino sin tierras y de su familia, aprobado legalmente.

El Cuadro III ofrece una descripción más exacta de lo que hemos dicho arriba, porque a nuestro entender trata de medir la influencia real de las prácticas monopolísticas de los grandes terratenientes en el mercado de la mano de obra, con el resultado de que aquellos que viven en el denominado **grupo bajo el nivel de subsistencia** son los que están en menor capacidad de regatear y contratar, en tanto que aquellos que están en el nivel mínimo o sobre él, tienen mayor capacidad de regateo y contratación cuando ofrecen sus servicios como peones o asalariados, lo que determina al mismo tiempo una mayor movilidad espacial y social. En todo caso, algo más del 90% del número total de agentes de las unidades de explotación agropecuaria de la Sierra parecen estar disponibles como mano de obra sobre una base temporal o permanente.

Posición comparativa de las dos regiones.

Otra manera de examinar el problema de la necesidad de una reforma agraria en el Ecuador, sería en términos de los ingresos recibidos por los agricultores en las dos regiones. Esto se demuestra en el Cuadro IV. El ingreso promedio por unidad agrícola es 3.5 veces más alto en la Costa que en la Sierra, y aunque sabemos que el área bajo cultivo en la Costa es mayor que en la Sierra en aproximadamente un 50%, esto no explica en su totalidad la diferencia, la cual se debe principalmente a la mayor productividad en cada grupo, en términos de mano de obra más que con referencia a la tierra. En términos de tierra cultivada, aparece que en la Sierra cada hectárea produce un ingreso bruto de \$ 3.500, mientras que en la Costa el valor producido parece ser de solamente \$ 2.700, pero el hecho de que la mano de obra disponible puede emplearse a salarios en dinero varias veces más altos que los que prevalecen en la Sierra, origina un ingreso real más alto en aquella región. En la Sierra, en el caso de los campesinos que poseen pequeñas parcelas, el ingreso bruto anual de 30 a 40 dólares se lo complementa, cuando así es el caso, por un ingreso proveniente de salarios (pagado una parte en especie y

otra en dinero con el cual tiene acceso esporádico al sector monetario), lo cual añade muy poco a la magra producción de subsistencia del pequeño agricultor.

Otro hecho importante en el Cuadro IV lo constituye la contribución de cada categoría al ingreso total de cada una de las regiones. Según aparece de las cifras, más de 25% de la producción agropecuaria se realiza en el sector de subsistencia de la economía, y este sector puede ser tan importante como para absorber aproximadamente el 20% de la población total del país, lo cual exige la adopción de medidas enérgicas y de políticas audaces para lograr que este sector tan importante de la población participe activa y plenamente en la economía y en la vida y destino del país en un futuro más o menos cercano.

La contribución de las unidades de producción agropecuaria en las empresas que hemos denominado pequeña, mediana y óptima, parece aproximarse al 47% en la Sierra, mientras que en la Costa es de alrededor del 60% del ingreso total del sector agropecuario en cada región. Vale la pena mencionar que en la Costa las unidades agrícolas de un tamaño de 200 a 500 hectáreas parecen ser económicas bajo las actuales condiciones, sobre todo si se toma en cuenta los precios de la tierra y la posibilidad de utilizar métodos de operación en gran escala, cuya naturaleza sea la de ahorrar mano de obra.

Las grandes unidades de explotación agropecuaria de la Sierra contribuyen con menos del 25% de los ingresos del sector agropecuario regional, mientras que en la Costa la contribución de la misma categoría apenas excede del 21%. Estas cifras promedias no desconocen el hecho de que en la Costa pueden efectuarse operaciones en gran escala sobre una base económica, lo cual es justificable especialmente en aquellos tipos de agricultura industrial y de exportación, con una buena organización de la empresa agrícola; esto es también posible en la Sierra, sujeto a algunas reservas, entre las cuales tiene mayor relieve el aspecto social del monopolio de la tierra frente a centenares de miles de peones y campesinos sin tierras, o con parcelas que no alcanzan a producir ni lo mínimo indispensable para la subsistencia. Otro

hecho que debe tenerse en cuenta cuando se estudia el problema de los rendimientos en ambas regiones, es que éstos son comparativamente más bajos en la Sierra cuando se relacionan con los valores reales de la tierra, los mismos que son exageradamente altos por razones de la escasa oferta y de las condiciones monopolísticas que prevalecen respecto de este factor; o cuando se toma en cuenta la cantidad de mano de obra utilizada, sea por unidad de producto o por área de cultivo. Además, por las mismas razones de monopolio y escasez de la tierra y abundancia relativa de la mano de obra, los rendimientos al ser distribuidos entre los factores, contienen en una buena proporción una renta económica que el terrateniente recibe con cargo a la participación de la mano de obra en el producto total, por el hecho de que el salario se determina bajo condiciones de monopolio. Aun cuando esta clase de comparaciones ocultan el hecho de que puede haber en ambas regiones algunas empresas agropecuarias que están bien por encima del promedio, por causa de una mejor organización, escala de operaciones y técnicas de producción, el hecho en general parece ser el de prácticas agrícolas deficientes si se las compara con los niveles de productividad alcanzados de modo general en países de un más avanzado estado de desarrollo, o en algunos casos, con países del mismo nivel de desarrollo.

El efecto de la desigual proporción en que se hallan los factores tanto en la Sierra como en la Costa, puede apreciarse en el hecho de que los salarios en dinero de la mano de obra agrícola son tres veces más altos en la Costa que en la Sierra, proporción que crece cuando se toman en cuenta las prácticas monopolísticas de los grandes terratenientes de la Sierra en sus relaciones contractuales con una oferta de mano de obra casi ilimitada. Parece también que las prácticas monopolísticas que puedan utilizar los grandes terratenientes de la Costa no tienen mucha influencia en los salarios, por el mero hecho de que los asalariados gozan también de una especie de posición monopolística por razones de la oferta de mano de obra más bien limitada que existe en esa región. Allí la mano de obra ha estado siempre en una mejor posición para contratar y ha tenido capacidad para presionar

por más altos salarios cuando la demanda y precios de los principales productos de exportación en los mercados internacionales garantizan el éxito de sus demandas. Sin embargo, la mano de obra en la Costa recibe plenamente el impacto de las condiciones depresivas de los mercados internacionales.

El hecho de que las actividades agropecuarias de la Costa estén vinculadas principalmente a los mercados internacionales y de que la mano de obra sea más escasa y cara allí que en la Sierra, justifica la existencia de empresas de mayor magnitud que operen en gran escala, utilizando al mismo tiempo métodos y técnicas que requieren un uso más intensivo de capital, con lo cual se alcanzarían mejores resultados económicos mientras más grande sea la escala de operación. Esta es la razón por la que el sistema de plantación o el de agricultura capitalista emerge allí con toda su fuerza dinámica, posibilitando una más alta formación de ahorros que se reinvierten en la agricultura o buscan otras formas de inversión en el comercio, la construcción o actividades financieras, acelerando con la más rápida formación de capital un desarrollo más intenso y elevando rápidamente los niveles de consumo junto al rápido incremento de los niveles reales de ingreso per-cápita. Aquí el principal obstáculo al desarrollo parece ser la escasez de facilidades básicas que deben ser provistas por el Gobierno, a fin de hacer viable no solamente la movilización de los ahorros y del capital hacia nuevas líneas de inversiones, sino también para proveer, junto con la aceleración del desarrollo regional, nuevas fuentes de ocupación e incentivos adecuados que estimulen el movimiento de la mano de obra desde las regiones densamente pobladas de la Sierra hacia la Costa. Esta especie de desplazamiento horizontal por su sola naturaleza provoca un aumento en general en la productividad de la mano de obra total del país, a través de la mejor distribución geográfica y ocupacional de los factores, sin que por ello afecte la posición relativa de la mano de obra ya ocupada en la Costa, porque es la aceleración del desarrollo la que provoca los desplazamientos.

Sin embargo, el hecho de que la población de la Sierra está aumentando a una tasa del 2-1/2% anual, sin que por otra par-

te la tasa de crecimiento en esta región parezca aproximarse a aquella, plantea un problema difícil, pues a menos que se alcance una más alta tasa de desarrollo que la actual en la región más dinámica (la Costa, la cual aún con una tasa de crecimiento de la población del 3-1/2% anual confronta el problema de la escasez de la mano de obra) y un rápido desplazamiento de la población que neutralice la alta tasa de aumento demográfico en la Sierra, no podrá alcanzarse una mejoría sensible en la proporción de los factores y en su productividad en esta última región. Lo anterior no quiere decir que no se debe aumentar el ritmo de capitalización en la Sierra para estimular su tasa de crecimiento económico, pero es indudable que la aceleración del desarrollo en la Costa, además de mejorar el ingreso regional, estimula una mejor distribución de la mano de obra y actúa como un factor dinámico de atracción hacia arriba, respecto del desarrollo de la otra región.

Lo que en verdad se necesita es un mercado bien equilibrado en ambas regiones, así como un más alto nivel de producción en la Sierra, para atender las necesidades del mercado en materia de alimentos y ciertos productos manufacturados, dejando que la otra región se especialice en la producción de bienes para el comercio internacional, aún cuando la experiencia está demostrando que dicha región puede producir en condiciones satisfactorias numerosos alimentos y bienes industriales para satisfacer la demanda interna, y especialmente la demanda regional, sobre la base del creciente nivel de ingresos y la existencia de un mercado bastante extenso para una producción de alimentos de origen agropecuario y de tipo industrial que se realiza allí bajo condiciones más económicas y a una mayor escala.

La reforma agraria en la Sierra aparece así como un medio elemental de salir de este "impasse", lo cual facilitará al mismo tiempo la adopción de mejores técnicas agrícolas y una mejor utilización de los recursos destinados a la agricultura. La ruptura del monopolio de la tierra mediante la reducción de la renta económica obtenida por el monopolista, tendrá una tendencia equilibradora en el mercado de la mano de obra, y al elevarse el nivel

de los salarios en dinero, la presión de la demanda adicional que esto implica conducirá a la adopción de mejores técnicas productivas, especialmente si al mismo tiempo se adopta un programa de desarrollo agrícola en la Sierra conjuntamente con una política integrada de incentivos fiscales, de crédito, mejoramiento de los servicios de extensión agrícola y otras medidas complementarias.

En el sentido expuesto, la idea de una reforma agraria en la Sierra es una manera de afirmar que los recursos que ya están en uso y, en el caso de la tierra, gozan de ciertas economías externas, deben ser explotados en la forma más productiva, esto es, aumentando su eficiencia, más aún si conjuntamente existe una disponibilidad abundante de mano de obra que puede y debe contribuir a la aceleración del desarrollo económico nacional, especialmente para que la Sierra salga del estancamiento relativo en que hoy se halla, frente al más rápido progreso de la otra región.

Una reforma agraria que tenga esos objetivos, facilitará al mismo tiempo la expansión del sector monetario de la economía, ampliando el mercado y creando el poder real de la compra y la demanda necesaria para el crecimiento del sector interno y la diversificación necesaria mediante el establecimiento de ciertos tipos de industrias que la magnitud del mercado no permite por ahora. En la medida en que la Costa está creciendo rápidamente, existe un buen margen para la adopción de medidas audaces de redistribución de la tierra, las mismas que sólo podrán tener éxito si están acompañadas de buenos programas para el desarrollo del sector agropecuario y de los otros sectores.

Puesto que el objetivo principal de la reforma agraria, sobre bases puramente económicas, es no solamente evitar que los grandes terratenientes deriven una renta económica de su posición monopolística, sino al mismo tiempo aumentar la productividad de la tierra y de la mano de obra para elevar el ingreso real per-cápita a través de una mejor producción de los factores (un tamaño más económico de las unidades de producción agropecuaria) y mejores técnicas de producción (de una gama variada

de intensidad de capital), el problema de la distribución de la tierra debe ser afrontado en forma muy cuidadosa, a fin de no reducir y antes aumentar los incentivos para trabajar y ahorrar, evitando los aspectos perjudiciales que algunos programas de reforma agraria han tenido en otros países.

Esto implica el hecho de que la redistribución de la tierra debe ser una de las muchas medidas a tomarse dentro de un programa general de desarrollo, a fin de tener una apreciación objetiva y cuantitativa de las condiciones de su financiamiento, inversiones, transferencia y distribución de la mano de obra, metas de producción y rendimientos, etc. Cuando así se procede, es posible evaluar la entera gama de economías externas que pueden obtenerse mediante otros tipos de inversiones básicas de desarrollo, que permitan crear incentivos en un número mayor de empresarios agrícolas que operan firmas de tamaño económico, y evitando así el que tales economías externas se transformen en rentas extraeconómicas para el solo beneficio de los grandes terratenientes y sólo a cuenta de su calidad de propietarios de la tierra, especialmente de aquellos valores sociales que son un subproducto del desarrollo. Encarado así el problema de la reforma agraria, hay siempre la posibilidad de alcanzar metas más definidas, porque la reforma permitiría al país alcanzar mejores niveles de ingresos con un nivel de vida distribuido en forma más equitativa, lo que resuelve simultáneamente algunos problemas económicos y sociales que más tarde podrían ocasionar tensiones sociales agudas y derrotar los propósitos mismos del desarrollo. Así también es posible obtener un desarrollo más equilibrado, dando a la agricultura un incentivo poderoso para que se transforme en una importante fuente de ahorros que servirían para financiar el desarrollo ulterior.

Financiamiento y realización de una reforma agraria.

Una ventaja derivada de afrontar el problema de la reforma agraria como parte del problema general del desarrollo del país, es la de que su financiación puede realizarse sobre bases más

sanas. Se puede así preveer adecuadamente los incrementos de demanda de bienes de consumo que el desarrollo provoca y estimar los incrementos necesarios de la producción agrícola para hacer frente a la demanda adicional; de la misma manera, es posible adoptar métodos para captar al menos una parte de los nuevos ahorros producidos por los mayores ingresos de las personas ocupadas en las áreas sujetas a la reforma, sea a través de tributación directa, o por los medios adecuados, a fin de contribuir a la financiación de un mayor nivel de desarrollo. En este sentido la reforma agraria puede financiarse a sí misma y todavía dejar algún excedente para nuevas inversiones, sean de carácter público o privado.

En el caso del Ecuador, el problema puede ser afrontado en fases separadas:

- a) Redistribución de las tierras en poder del Gobierno o entidades públicas, que ya gozan de economías externas;
- b) Colonización de nuevas tierras (en su mayor parte en poder del Gobierno) que se hagan accesibles mediante la construcción de nuevas vías;
- c) Redistribución de tierras en poder de los grandes terratenientes, que gozan de economías externas, y que se mantienen improductivas u ociosas, o son cultivadas en forma muy primitiva o bajo sistemas feudales, o requieren de cierto tipo de inversiones como riego o reforestación para alcanzar un valor económico; y,
- d) Reagrupación de las unidades agrícolas de tamaño anti-económico.

a) —Tierras del Gobierno con economías externas.

Se estima que el gobierno y varias entidades públicas poseen actualmente alrededor de 100 grandes unidades de explotación agrícola con una extensión total de alrededor de medio millón de hectáreas, cuyas rentas contribuyen a financiar los presupuestos respectivos. Los rendimientos financieros que se estima pro-

ducen estas tierras bajo los actuales sistemas de explotación, no exceden del 2% del valor bruto de las propiedades, y de cobrarse el impuesto a la propiedad rural y otros, el ingreso neto quedaría reducido a poco más de 1%. La mayor parte de estas grandes propiedades son entregadas en arrendamiento a particulares por plazos que van de 5 a 10 años, y debido a las prácticas de explotación agropecuaria que generalmente emplean los arrendatarios, el suelo se ha empobrecido rápidamente y no se han efectuado nuevas inversiones de importancia en ellas. El primer paso de un programa de reforma agraria con respecto a estas tierras, sería en la dirección de formar con ellas un buen número de unidades agropecuarias de tamaño más pequeño, que podrían ser vendidas a empresarios agrícolas, campesinos sin tierras organizados en forma cooperativa o de otra índole, y unidades más pequeñas pero de tamaño todavía económico para pequeños agricultores que deseen trabajar individualmente sus parcelas. En cualquier caso, el tipo de explotación dependerá de la localización, las características del suelo con respecto al tipo de producción agrícola que rinda más altos beneficios, las inversiones necesarias para rehabilitar los suelos erosionados (riego, reforestación, etc.), topografía y elevación promedio, clima, etc., todo lo cual debe quedar al juicio de los especialistas y técnicos.

Es aquí donde la financiación podría ser más fácil, puesto que las entidades públicas que actualmente son propietarias de estas tierras, están más interesadas en las rentas que obtienen antes que en el valor nominal (o real) en dinero de tales propiedades. Sobre la base del avalúo comercial de las tierras de propiedad de entidades públicas, el organismo encargado de llevar a cabo la reforma agraria —o el Banco Nacional de Fomento— podría emitir bonos hipotecarios que tengan la garantía de la tierra a ser distribuída, con un interés mínimo del dos por ciento, libre de impuestos, que sería más que necesario para permitir a las entidades respectivas el mantenimiento de sus servicios bajo condiciones financieras estables. La tasa de interés podría ser aumentada cada cinco años en 1%, para compensar a las entidades por cualquier pérdida de poder adquisitivo de la moneda na-

cional y permitirles la expansión de sus servicios con estos recursos. Sobre las parcelas de cierto tamaño, digamos sobre un mínimo de 50 Has. por familia, se pagaría 1 % más por cada 25 Has. adicionales, y para aquellas parcelas de más de 200 hectáreas se exigiría el pago del tipo de interés corriente para crédito agrícola, o sea del 8%, sin que se permita, salvo en casos excepcionales de empresas agrícolas bien capitalizadas, parcelas de más de 300 Has. Deben imponerse estas condiciones, a fin de evitar nuevamente la concentración de la tierra en unas pocas manos. Asimismo, no se permitiría la venta de las tierras adjudicadas hasta que hubiesen transcurrido 10 años de la adjudicación. El plazo de la hipoteca podría ser de 15 a 30 años, de acuerdo con el tamaño de la parcela, concediéndose el beneficio del más largo plazo a las parcelas más pequeñas y a las adjudicadas a organizaciones cooperativas. Bajo este sistema, sería necesario establecer un fondo de amortización para mantener en forma regular el servicio de las deudas, debiendo establecerse un pago inicial en efectivo del 10 al 25%, según sea el tamaño de las parcelas. Los recursos provenientes de amortizaciones y pagos iniciales al contado, podrían ser invertidos por las entidades correspondientes, en cédulas calificadas (1), acciones de sociedades industriales, bonos de desarrollo para proyectos específicos como los de electrificación, o mantenidos en la forma de depósitos a plazo en los Bancos de Fomento.

b) —Nuevas tierras.

Además del problema de financiar la construcción de nuevas vías de transporte mediante recursos internos y créditos in-

(1).—De acuerdo con las disposiciones de la Ley que crea la Comisión Nacional de Valores, los bancos privados y los Bancos de Fomento pueden emitir cédulas calificadas para financiar proyectos específicos de desarrollo industrial y agrícola, valores que la Comisión tiene la obligación de comprar a la par, y en caso de venderlos al público o entidades inversionistas, se obliga a recomprarlos asimismo a la par.

ternacionales como los ya otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, tenemos aquí el problema de programar la colonización de nuevas áreas en la Costa. Por no ser éste el principal objetivo del presente estudio, no lo abordaremos en forma extensa. Es suficiente afirmar al respecto que un buen número de los campesinos sin tierras de la Sierra podrían ser transferidos a las nuevas zonas, proceso que podría facilitarse en la medida en que los programas de desarrollo agrícola para esta región estén orientados hacia los mercados internacionales, especialmente en aquellos casos en que los nuevos tipos de producción gocen de una alta demanda y precios en tales mercados, o hacia tipos de producción de alimentos y materias primas cuyo déficit en el mercado interno permita un nivel adecuado de beneficios. Las inversiones básicas que requiere el desarrollo de estas nuevas zonas, pueden exigir fuertes desembolsos financieros, pero existe la posibilidad de que se obtengan beneficios más rápidos a través de un mejoramiento en la posición de la balanza de pagos.

Los créditos de excedentes agrícolas de los Estados Unidos podrían constituir la base primordial de la financiación de los costos en moneda local de esta parte del programa general de desarrollo agrícola, pudiendo agregarse a ello créditos a mediano y largo plazo de los Bancos de Fomento, y créditos para adquisición de maquinaria y equipos agrícolas, semillas, sementales, etc., financiados en su aspecto externo mediante empréstitos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, del Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, de la International Cooperation Administration, etc., que estarían dispuestos a prestar (o ya han prestado) su cooperación para este objeto. Ciertamente, la buena planeación y programación de las inversiones, constituyen el fundamento básico del éxito de operaciones de esta índole, éxito que al traducirse en una más alta tasa de crecimiento de la economía regional de la Costa, haría posible una continua transferencia, de mano de obra de la Sierra a la Costa, con ventaja común para ambas regiones.

Sin desconocer la importancia de los esfuerzos que puedan realizarse en la dirección mencionada arriba, es innegable el

aporte que podría corresponder a la iniciativa privada en el desarrollo de las nuevas zonas. El problema está en buscar los mejores métodos para estimular la actividad agropecuaria a base de incentivos que promuevan la inversión privada en ese sector. El crédito estatal no ha sido suficiente para determinar un nuevo ritmo de crecimiento de la actividad agropecuaria, tanto en el sector de exportación como en el de consumo interno, y al programar un crecimiento superior al que ha habido por ejemplo en la última década, se requiere no solamente el concurso de los capitales propios o prestados del Gobierno sino también, y en grado importante, el aporte de la iniciativa y ahorro privados en la organización de empresas que pongan en servicio una parte considerable de las nuevas zonas que se incorporen a la economía por la apertura de nuevas vías de comunicación.

No solamente el Estado debe realizar el esfuerzo de colonizar las nuevas áreas. Con incentivos y estímulos adecuados, los empresarios y capitales nacionales pueden contribuir a esa tarea. Más aún, los mismos incentivos y estímulos y la estabilidad económica y principalmente monetaria que se ha logrado mantener en el país en los últimos años, permitirían también la atracción de capitales extranjeros, junto a los cuales ingresarían nuevas técnicas de producción y la posibilidad de mejorar apreciablemente la productividad del sector agropecuario.

La economía ecuatoriana descansa fundamentalmente en la actividad agropecuaria, y el proceso de desarrollo económico tiene todavía su más fuerte impulsor en las actividades agrícolas de exportación; además, gran parte de la actividad de sustitución de importaciones descansa en el desarrollo agrícola-pecuario. Sin embargo, se han dejado de lado estos aspectos para prestar mayor atención al fomento industrial, cuyo costo social ha significado a veces un tremendo sacrificio para el consumidor.

Con un programa de incentivos fiscales, combinado con la posibilidad de que el Estado adjudique a las empresas de capital que se establezcan en las nuevas zonas, áreas que no excediendo de 10 mil hectáreas sirvan de núcleo central al desarrollo de

grandes empresas agrícolas, estableciendo al mismo tiempo mínimos de capital pagado por unidad de área adjudicada y un mínimo de inversiones con relación a la misma unidad y en un período determinado, se aseguraría en forma eficiente la desviación de nuevos ahorros hacia inversiones en el sector agropecuario, y se facilitaría no solamente la colonización de las nuevas zonas, sino el más rápido traslado de grandes contingentes de mano de obra de la Sierra, bajo condiciones más humanas, sin gravamen para el Estado, logrando así un mayor nivel de productividad y un aumento más rápido de la producción nacional, cuyo efecto se revelaría a más corto plazo en la balanza de pagos.

c) Grandes latifundios de propiedad privada.

El problema aquí tiene muchos aspectos, porque hay una variedad grande de empresas de acuerdo con el grado de eficiencia alcanzado en su campo de producción. Tendrían que adoptarse ciertas decisiones donde el problema sea más agudo, con respecto a los métodos de redistribución de la tierra a ser aplicados. Sin embargo, podrían adoptarse algunas medidas de carácter general.

Medidas tributarias.—La medida primaria y de carácter más general destinada a servir de incentivo para inducir un mayor cultivo de la tierra y aumentar la eficiencia en la explotación, sería la de nacionalizar el presente impuesto a la propiedad rural recaudado por los municipios, y administrarlo de la manera más conveniente a los propósitos de una reforma agraria. En general, el impuesto debería usarse tanto para estimular la eficiencia productiva, aumentar el área bajo cultivo, adoptar nuevas técnicas de producción, u obligar al terrateniente a vender su tierra al Gobierno para los propósitos del programa de reforma agraria. Este impuesto debería manejarse en forma similar a la de un impuesto a la renta, dándole progresividad marginal para que sea un buen sustituto de aquel con respecto a los altos niveles de rentas, y estimulando la inversión reproductiva para intensificar la capitalización del sector agropecuario.

El producto de este impuesto podría muy bien asignarse a la financiación de un programa de reforma agraria, y es muy posible que bajo una buena administración, las recaudaciones pudieran ser considerables y permitir la realización de un programa considerable de reforma agraria en un período relativamente corto. Bajo la hipótesis de que este impuesto rindiese no menos del 1 % de la producción agrícola anual que va al mercado, esta suma sería suficiente para cumplir los propósitos del programa, siempre y cuando la redistribución de la tierra no se haga en forma gratuita sino sobre la base de compras. El hecho de que los avalúos catastrales servirían de base para las compras por el organismo encargado de la ejecución del programa de reforma agraria, elevaría automáticamente las recaudaciones por concepto de este impuesto; sin embargo, debería ponerse un límite a los avalúos catastrales, relacionándolos con los rendimientos estimados por hectárea, lo que dependería de la calidad del suelo y de las mejoras hechas. (1). Deberían incluirse en el programa todas aquellas tierras que no están actualmente cultivadas, sin razones económicas para ello; de igual manera, las tierras cultivadas que utilicen mano de obra remunerada en especies, etc. En el primer caso, habría el incentivo de aumentar rápidamente el área cultivada, y en el segundo, se obligaría el pago de salarios en dinero, con la consiguiente expansión del sector monetario de la economía.

(1).—Sería peligroso utilizar un múltiplo de los rendimientos, puesto que no habría cifras de rendimientos sobre tierras que no han sido cultivadas; en cualquier caso, para efectos del programa de reforma agraria podría determinarse como valor de expropiación un porcentaje fijo del avalúo comercial, debiendo imputarse la diferencia como impuesto a las ganancias de capital obtenidas debido a la posición monopolística del terrateniente, suma que contribuiría también al financiamiento del programa de reforma. Un argumento en-favor de este impuesto, desde el punto de vista económico, es el de que el proceso de reforma agraria significará una mayor oferta de tierras, y aunque de otra parte se elevará la demanda, los actuales precios monopolísticos de la tierra, que son prácticamente precios de especulación, se ajustarán a niveles más bajos y normales.

Estudios Técnicos.—La aplicación de un programa de reforma agraria como parte de un programa general de desarrollo agropecuario, requerirá la realización de estudios de diferente naturaleza, a fin de evaluar y determinar los métodos más eficientes de redistribución de la tierra, determinando al mismo tiempo las diferentes magnitudes económicas de la explotación agropecuaria, así como el tipo de organización adecuado al ambiente social y económico de la región en donde se efectúe la reforma. Las condiciones de los suelos y el tipo de explotación agropecuaria tienen que merecer especial atención, desde el punto de vista de la conservación de los recursos y los objetivos de aumento de la eficiencia productiva, que persigue la reforma.

Servicios de Extensión Agrícola.—El hecho de que es necesario otorgar la asistencia técnica necesaria para hacer más efectiva la aplicación de las nuevas técnicas productivas, asegurar el pago de los créditos y hacer de la reforma agraria un factor dinámico del crecimiento, exige el establecimiento de un eficiente servicio de extensión agrícola, junto con las estaciones experimentales y de investigación destinadas a obtener el conocimiento científico y técnico que debe ser transmitido. Las prácticas de conservación de suelos, con ser necesarias en ambas regiones, merecen mayor atención en la Sierra, donde un largo proceso de erosión provocado por centurias de cultivo y la acción mecánica del viento, la lluvia y la deforestación, ha destruído una buena parte del suelo agrícola serrano. El sistema de organización cooperativa facilitaría la transmisión de nuevas técnicas, pero en ciertos casos será necesaria la adopción de sistemas compulsorios para romper la rutina de generaciones y despertar los incentivos hacia un esfuerzo personal mejor dirigido. El servicio de extensión agrícola, organizado cantonalmente, tendría que dictar normas generales con respecto a prácticas de conservación de suelos, cosechas, semillas, control de pestes y enfermedades, etc. y ejercitar una vigilancia estrecha para evitar la ociosidad conspicua que algunas veces acompaña al derecho de propiedad.

"Pools" de maquinaria y otros servicios.—La reforma agraria facilitará también la utilización de técnicas tales como la de

"pools" de maquinaria, destinados a mejorar la eficiencia en el trabajo de la tierra, facilitando la utilización de maquinaria por los pequeños y medianos agricultores, y extendiendo así la mecanización de la agricultura. Asimismo, la producción o importación de semillas y fertilizantes se facilitará mucho si se utiliza un sistema de cooperación de cualquier naturaleza, porque los agricultores que se beneficien del programa de reforma agraria serían inducidos, a través de medidas crediticias o de otra índole, a utilizar mejores semillas y fertilizantes a fin de mejorar la productividad y aumentar la producción en las líneas deseadas. Lo mismo se aplica a los esquemas de reforestación, donde podrían establecerse empresas especializadas que tomen a su cargo los programas correspondientes.

Organización de la empresa agropecuaria.—Sólo la experiencia podrá decir qué tipo de organización sería más adecuado para alcanzar los propósitos de una reforma agraria en el Ecuador. Podría ser la organización colectiva, semejante a la de las actuales comunas y comunidades indígenas? Sería la forma cooperativa, que requiere cierto nivel de educación y la sujeción a una autoridad central? Sería la empresa grande, pequeña o mediana? Sin duda alguna, una combinación de todos estos sistemas y formas de organización, de acuerdo con las condiciones de cada zona, permitiría una mayor flexibilidad en la aplicación del programa, tal como hoy se encuentran diferentes tipos de organización agrícola en cada país.

Facilidades de comercialización.— Este es un problema que no ha recibido suficiente atención en los programas de reforma agraria puestos en práctica en otros países. Buenas facilidades de comercialización significarían no solamente un acceso más rápido y menos costoso de la producción al mercado, con beneficio mutuo para productores y consumidores, sino que significarían también, en cierto modo, una mayor estabilidad en los ingresos de los productores, por concepto de una menor fluctuación estacional en los precios, lo que también beneficiaría a los consumidores, dando al mismo tiempo un mercado interno más estable para los productos manu-

facturados. Con respecto a los productores, esto significaría también que estarían en mejor capacidad para atender el servicio de sus deudas, sin la preocupación de fluctuaciones demasiado pronunciadas en los precios de sus productos. Las facilidades de mercadeo incluyen medios e instrumentos para la buena conservación de granos, cereales y otros productos, tales como silos, almacenes de depósito, y otras muchas facilidades que al mismo tiempo evitan el desperdicio y permiten una mejor organización del crédito. Así sería también menos costoso el proceso de acumulación de stocks por los mayoristas y exportadores, y con una organización adecuada se reducirían los costos y utilidades de los intermediarios, con ventaja recíproca para productores y consumidores.

Financiación de las compras de tierras.—Sin duda alguna, tendrá que utilizarse el sistema de hipotecas y la emisión de cédulas hipotecarias para pagar las compras de tierras a los grandes terratenientes. Esto en ningún caso afectará a los incentivos de estos últimos, donde el objetivo de la reforma sea reducir el tamaño de la unidad agrícola. Al mismo tiempo proveerá a los grandes terratenientes con un ingreso anual que de otra manera no hubiesen tenido, y es más bien aquí donde surge el problema de saber si estos nuevos ingresos (y ahorros) corrientes, les inducirán a invertir más en las tierras que han quedado en su poder, o emprender en otros tipos de inversiones productivos, o meramente transformarse en rentistas ociosos que drenarían recursos reales de la economía hacia usos improductivos. Debería convertirseles, por tanto, en empresarios industriales por ejemplo vendiéndoles participaciones en las empresas industriales en poder del Banco Nacional de Fomento? La recisión es difícil. Puede aplicarse un impuesto a la renta progresiva o proporcional al producto de intereses ganados por las cédulas hipotecarias, a fin de aumentar los recursos con destino a la financiación del programa de reforma agraria. Sobre esta base se justificaría un mayor plazo y un más bajo tipo de interés, mientras mayores sean las extensiones expropiadas. La tasa promedio debería ser, en todo caso, mayor del 2%, y tomar en cuenta las perspectivas de rendimiento

de las tierras en comparación con sus precios comerciales, lo cual en último término sería la mejor manera de compensar las mayores pérdidas privadas sufridas por aquellos que deben entregar las mejores tierras que no cultivan. En cuanto a los pagos al contado, al igual que en el caso de las tierras de propiedad pública, podrían reducirse de acuerdo con el tamaño de la propiedad. Sería tal vez conveniente que una parte de estos fondos fuesen utilizados por los Bancos de Fomento como capital de trabajo para conceder a base de ellos créditos a los nuevos propietarios. Completaría este esquema un fondo de amortización para el servicio de los bonos o cédulas hipotecarias emitidos para el financiamiento de la reforma; así sería posible además utilizar estos fondos en crédito a los nuevos agricultores, aprovechando el tiempo que mediaría entre la acumulación y los pagos de conformidad con el calendario de servicio de las deudas y el ritmo al que se realice la reforma.

d) .—Consolidación de las unidades de tamaño antieconómico.

Este problema implica no solamente la fusión de pequeñas unidades agrícolas en actual explotación, con el fin de hacerlas más económicas y permitir el uso de mejores técnicas de producción, sino que es aquí donde confrontamos realmente el problema del mejoramiento de los niveles de bienestar, mediante un cambio radical del sistema de vida en las comunidades rurales, sembrando la semilla del progreso en aquellos grupos sociales más retrasados, que no han tenido hasta ahora otro fin en la vida que luchar por una mera subsistencia.

Esta sería indudablemente la tarea más difícil de la reforma agraria, principalmente en lo que a los aspectos sociales se refiere. No estamos enfrentados aquí a un grupo social homogéneo, pues se trata más bien de grupos disímiles, de desiguales aptitudes para el progreso y de antecedentes culturales, históricos, económicos y sociales ampliamente diferenciados. Siglos de explotación han dejado en ellos solamente desconfianza, temor al en-

gaño de los grupos sociales más avanzados, comunidades cerradas, a las que solamente un lento proceso de persuasión podría inducirles a buscar nuevas técnicas de producción, nuevas formas sociales y culturales, donde habría que pagar un alto subsidio económico y social para obtener que acepten las nuevas posibilidades de vida que les podría brindar una reforma agraria. Aquellos que podrían ser convencidos primero de las ventajas de una reforma agraria y atraídos a ella, serían los que actualmente viven como agricultores o peones independientes, medieros y talvez huasipungueros, es decir aquellos que se hallan ubicados en el margen entre el sector no monetario y el sector monetario de la economía. Todavía aquí podría surgir alguna confusión respecto de los objetivos reales de la reforma, que podría traer algunas dificultades. En algunos casos será difícil convencer a estas gentes para que entreguen sus pequeñas parcelas y tomen a su cargo unidades agrícolas mayores. Todo esto deja en claro la necesidad de una gradual aplicación de la reforma agraria, cuya idea tiene que ser primero propagada entre el campesinado, para prepararlo a aceptarla. Además de las razones dadas, existe el hecho de que estamos enfrentados aquí con gentes en su mayoría analfabetas, probablemente en una proporción del 70 u 80%, y el éxito de cualquier medida de reforma dependerá de la habilidad para estimular y llevar a cabo este cambio de la vieja a la nueva posición, en que los incentivos para un mejoramiento económico tendrán que traducirse en mayor trabajo y esfuerzo para obtener dicha mejoría.

Es verdad que existiría un factor favorable para la reforma como es el hecho de la gran ambición por poseer un pedazo de tierra, que existe actualmente entre el campesinado sin tierras del país y especialmente de la Sierra, y una vez que se dé el primer paso en la dirección correcta del programa trazado, el resto será cuestión de tiempo y de esfuerzos bien encaminados. No obstante esta ventaja, no debemos perder de vista las innumerables dificultades que el programa presenta, y la necesidad de ensayar un programa multifásico, que al mismo tiempo afronte el problema de la redistribución de la tierra o de la consolidación

de pequeñas parcelas en unidades de tamaño económico mejor, proporcione a la comunidad rural incentivos para alcanzar metas comunes de una vida social y cultural mejor, mejores niveles de educación y hábitos de higiene, mejores dietas alimenticias, forzando al individuo de estas comunidades a aportar algo de su esfuerzo en empresas comunes, como la construcción de pequeños caminos vecinales, locales para escuelas, etc., y proporcionándole facilidades para aprender nuevas artes manuales, nuevos métodos de cultivo, prácticas de conservación de suelos, etc., etc.

Tal como afirmamos anteriormente, sería necesario experimentar diferentes tipos de organización de la empresa agrícola, lo cual sin duda alguna será un proceso costoso, pero que a la final será compensado por más altos niveles de ingreso y de bienestar, la expansión del sector monetario de la economía y la ampliación del mercado para un posible desarrollo industrial más sólido.

En algunos casos, la tierra tendrá que ser vendida a precios que signifiquen un subsidio al nuevo agricultor independiente. Esto se refiere principalmente a los denominados huasipungueros, arraigados a la heredad a veces por décadas, como una especie de compensación social financiada a base del margen entre el valor comercial y el valor de expropiación de las tierras sujetas a la reforma. Este es un paso necesario si es que se desea que el servicio de la deuda no constituya una carga onerosa para los pequeños empresarios agrícolas que comienzan prácticamente de la nada, y que además de obtener su sustento de la tierra, tienen que servir la deuda para adquirirla, equiparse con instrumentos de labranza, semillas, ganados, etc., y subsistir mientras llegue la primera cosecha. Es aquí donde tienen que adoptarse medidas ingeniosas para proveerles de crédito a bajos tipos de interés, a plazos adecuados, en tiempo oportuno y en el mismo lugar donde lo necesitan. El crédito supervisado, aunque costoso, sería en estos casos quizás la única solución. La forma cooperativa de organización tendería a facilitar la concesión de crédito, al par que lo abarataría, resolviendo el problema de

la supervigilancia y permitiendo una mejor planeación anticipada de la producción, porque al menos durante los primeros años podría la cooperativa contratar un gerente foráneo en cuyas manos descansaría la solución y manejo de todos los problemas técnicos y financieros relacionados con la explotación, hasta que sus miembros estén listos para tomar en sus propias manos la responsabilidad de dirigir y orientar el trabajo cooperativo.

Sería necesario también en éste como en los otros casos, efectuar observaciones e investigaciones de tipo económico-social, a fin de estudiar la manera de resolver el problema de la exclusividad del derecho de propiedad en parcelas de tamaño antieconómico con la necesidad de consolidarlas en unidades de tamaño económico. La experiencia demuestra que en ciertas zonas de la Sierra, quienes poseen parcelas de tamaño antieconómico, tratan de deshacerse de ellas para adquirir lotes de tamaño más económico y en suelos más adecuados. En cuanto a los huasipungueros, se les podría entregar las parcelas donde están actualmente asentados, más el área indispensable para completar unidades de tamaño económico; probablemente aquí la forma de organización cooperativa podría jugar un papel importante, por tratarse de grupos sociales más homogéneos.

Rehabilitación de tierras.

Este es un problema que necesariamente debe formar parte de un programa general de reforma agraria, porque se refiere a la recuperación y rehabilitación de los recursos naturales del país, que por una razón u otra han perdido su capacidad productiva o están próximos a perderla. Este es el caso de vastas extensiones en el valle interandino, que con inversiones adecuadas en proyectos de irrigación, reforestación, fertilización y manejo adecuado de suelos, podrían convertirse en un nuevo potencial de producción. Dada la magnitud de las inversiones a realizarse y del cuantioso valor que agregarían tales inversiones a estas tierras, es innegable la necesidad de que el organismo al que se encargue la reforma agraria, proceda a expropiarlas a

sus valores depreciados actuales, con el fin de que, ejecutadas las obras, se autofinancien éstas con el producto de la venta de las tierras rehabilitadas a los nuevos precios. Esto permitiría al mismo tiempo salvar de la pérdida definitiva extensiones considerables de tierras actualmente improductivas, rehabilitando así una parte considerable del patrimonio agrícola nacional.

Lo que hemos dicho arriba no agota el tema de la reforma agraria en el Ecuador. Es apenas una primera aproximación a un problema de tanta importancia desde el punto de vista económico. Ciertamente, el tipo más conservador de reforma agraria causará convulsiones de carácter social y económico; pero es evidente la necesidad de emprender en una reforma de esta naturaleza, a menos que deseemos pagar un subsidio muy alto, en términos sociales y económicos, al retraso en todos los niveles de vida. El desarrollo económico es la obligación perentoria no solamente de un sector del país para beneficio de unos pocos; al contrario, es un objetivo nacional eminentísimo, cuya realización exige la contribución de cada ciudadano al máximo de su capacidad, y una retribución correspondiente al esfuerzo aportado. Conseguir que se alcance ese objetivo de la manera más práctica y menos costosa, es la tarea de los economistas.

Washington, D. C., Enero de 1957.