



MENTOR POVEDA

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

LAS REFORMAS A LA LEY DE REFORMA AGRARIA

CAPITULO I

ANTECEDENTES

EL TEXTO CONSTITUCIONAL

POSICION DEL COMITE PRO-FEDERACION DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

- a) Institucionalización de la Reforma Agraria;
- b) Representación del Movimiento Cooperativista Nacional en el Consejo Directivo del IERAC;
- c) Inmediata utilización de las Tierras administradas por la Asistencia Social;
- d) Liquidación de las Formas Precarias de Tenencia;
- e) Protección para los Sembradores de Arroz;
- f) Simplificación de los Trámites de Expropiación;
- g) Organización Campesina;
- h) Crédito y Extensión Agrícola;
- i) Recursos para el IERAC; e,
- j) Otros Aspectos menores.

REACCION EN EL SENO DE LA ASAMBLEA

EL PRIMER CONGRESO DE AGRICULTORES

Resoluciones.

EL PROYECTO DE DECRETO NUMERO TREINTA Y UNO

- a) Integración del Consejo Directivo del IERAC;
- b) Disposición sobre el cumplimiento de la función económico-social de la Propiedad de la tierra;
- c) Revisión de los límites máximos de la propiedad;
- d) Pronta utilización de los Predios de la Asistencia Social;
- e) Financiamiento de la Reforma Agraria;
- f) Sistema de Expropiación ágil y efectivo.

CAPITULO II

DISPOSICIONES LEGALES CUYA REFORMA SE PLANTEO

INTEGRACION DEL CONSEJO DIRECTIVO

CUMPLIMIENTO DE LA FUNCION ECONOMICO-SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

- a) Disposiciones relativas a la abolición del Huasipungo;
- b) Disposiciones encaminadas a suprimir el sistema de Arrimados;
- c) Situación de los Finqueros y Sembradores.

LIMITES MAXIMOS DE LA PROPIEDAD AGRARIA

UTILIZACION DE LOS PREDIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA

SISTEMA DE EXPROPIACION

- 1.—Áreas de Intervención
- 2.—Proyectos previos
- 3.—Aprobación del Consejo Directivo
- 4.—Resolución de Expropiación
- 5.—Informe Pericial

Derecho a la Impugnación

Recursos de Apelación

CAPITULO III

LAS REFORMAS

CONSTITUCION DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IERAC

DISPOSICIONES ENCAMINADAS AL CABAL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCION ECONOMICO-SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.

- a) Requisitos que debe reunir

TIERRAS DEFICIENTEMENTE EXPLOTADAS

DE LA EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO Y DE LA REVERSION DE TIERRAS AL ESTADO.

- b) REVISION DE LOS LIMITES MAXIMOS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.

Cuadro Nº 1 PARA LA SIERRA ECUATORIANA
Cuadro Nº 2 PARA LA COSTA Y EL ORIENTE

TIERRAS EN PROPIEDAD DE COMPAÑÍAS ANONIMAS

SISTEMA DE EXPROPIACION

RECURSOS PARA EL IERAC

- 1.—Asignaciones en Efectivo
- 2.—Recursos por la Venta de Tierras
- 3.—Emisión de Bonos.

UTILIZACION DE LOS PREDIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

PARCELACIONES DE INICIATIVA PRIVADA

LIQUIDACION DE LAS FORMAS PRECARIAS DE TENENCIA

INTEGRACION DEL MINIFUNDO

DISPOSICIONES VARIAS:

CAPITULO IV

VACIOS DE LA LEY

EFFECTOS DE LA DECLARATORIA DE AREAS DE INTERVENCION

ÁREA HISTÓRICA

CREDITO Y EXTENSION AGRICOLA

ORGANIZACION CAMPESINA

DIFUSION DE LOS PRINCIPIOS LEGALES

SISTEMA DE EXPROPIACION EN ARMONIA CON LOS PRIN-
CIPIOS CONSTITUCIONALES.

EPILOGO



PROLOGO

El señor Rector de la Universidad Central, consciente de la función que está debe desempeñar en el país, como orientadora del pensamiento y de las aspiraciones populares, tomando ingerencia en los más importantes problemas de la nacionalidad, de la economía y del desenvolvimiento de la sociedad, dispuso que los señores Decanos de las Facultades de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, y de Economía, organicen una comisión encargada de realizar un estudio completo de la Reforma Agraria ecuatoriana, que debe comprender, naturalmente, el examen de la ley y de su aplicación, observando los resultados alcanzados, para arribar a conclusiones y exponer los puntos de vista concretos de la Universidad frente a la Ley, primero, y a la Reforma de una manera general, luego.—

El señor Decano de Jurisprudencia se dignó incluirme en dicha Comisión, de la que debe esperarse su máximo esfuerzo y el pronunciamiento preciso y concreto frente a un proceso tan transcendental e impostergradable, del cual podría depender esa básica transformación social y económica que nuestro país, al igual que los demás del Continente, requiere, para superar la etapa de subdesarrollo y de miseria en que vive, al margen de las conquistas que la civilización ha logrado y padeciendo indebidas injusticias, que a la juventud universitaria corresponde combatir.

Por otro lado, se habla en el país de la necesidad de una pronta evaluación de las realizaciones logradas por la Reforma Agraria y hasta se han celebrado Seminarios y Reuniones de alto nivel con dicho objeto. En todos ellos casi diría que se ha prescindido de los Juristas, de las Universidades, nadie se ha acordado, y hasta parecería que de todo ello se persigue arribar precisamente a conclusiones contrarias a la Reforma Agraria, como que fuera tremendamente perjudicial para el país. Seguro de que, por donde se debe comenzar es por el examen desapasionado pero severo de la Ley, y a propósito de las reformas que la Asamblea Nacional Constituyente expidió respecto de varias disposiciones de la misma, he querido aportar con este modesto estudio, que tiene por objeto poner a disposición de la Comisión universitaria un documento para su trabajo y decir del alcance y contenido de la ley

como instrumento de la transformación estructural en que debe consistir la Reforma Agraria, desde que no es posible concebir que se logren determinados objetivos si la Ley que sirve de base y fundamento no concede las atribuciones ni abre los caminos que han de conducir al objetivo deseado.

Con las conclusiones a las que que llegue la Comisión, debería organizarse un Proyecto de Reformas a la Ley, el mismo que se lo expondría ante el país, se lo divulgaría, dando la oportunidad a que sea objeto de un debate público, para que la conciencia del país se despierte y acepte la bondad de sus planteamientos; para el efecto también será preciso ponerse en contacto con los más amplios sectores del país, mediante conferencias, discusiones y seminarios, publicaciones múltiples y directos contactos con los grupos campesinos a los que la Reforma Agraria debe beneficiar, para obtener pronunciamientos y llevar el Proyecto a la Legislatura como algo maduro y aceptado por la conciencia democrática nacional, que no la constituyen simplemente los grupos oligárquicos y plutocráticos que controlan la estructura del Poder.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

CAPITULO I

ANTECEDENTES

En el Registro Oficial N° 167, de 11 de julio de 1967, se hallan publicadas las Reformas que la Asamblea Nacional Constituyente expidió modificando varias de las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria y Colonización que fuera dictada mediante Decreto Supremo N° 1.480, de 11 de julio de 1964, publicado en el Registro Oficial N° 297 de 23 del mismo mes y año.

El breve comentario que nos proponemos realizar de dichas Reformas, debe ir precedido, necesariamente, de los antecedentes que las motivaron, para que podamos situarlas en el plano que en verdad les corresponde. Entre tales antecedentes no pueden faltar, en primer término, el texto constitucional aprobado con anterioridad a las Reformas, y, en segundo, los siguientes:

1. La Exposición que el Comité Pro-Federación de Cooperativas Agropecuarias formuló ante la Asamblea Nacional y la reacción que pudo apreciarse de manera inmediata;
2. Las Resoluciones del I Congreso Nacional de Cámaras Agrícolas del Ecuador y la posición de los terratenientes; y,
3. El Proyecto de Decreto N° 31.

EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Se puede decir con beneplácito que la Constitución Política del Estado Ecuatoriano, sin haber alcanzado la cima a que se puede aspirar en esta materia, ha logrado un adelanto a todas luces significativo, porque en su Capítulo V, tratando De la Propiedad, ha pasado del simple respeto a la propiedad privada conciliándolo con su función social, hasta supeditar "el reconocimiento y la garantía que el Estado concede a dicho derecho, al cumplimiento de la función social que le es inherente", y si bien prohíbe, como es necesario y lógico, la con-

fiscación, declara que pertenecen al Estado las tierras que, teniendo dueño, permanezcan abandonadas más de ocho años. Esto quiere decir que se ha institucionalizado la extinción del derecho de dominio en razón del abandono, o sea también por el incumplimiento de la función social de la propiedad, extinción que da al Estado el dominio de las tierras que el propietario privado las abandonó durante ocho años, cosa que, sin embargo, es diferente de la confiscación.

Estas disposiciones y otras como aquella que declara que el dominio del Estado sobre las tierras es imprescriptible y las que imponen como deber del Estado el de corregir los defectos de la estructura agraria, promoviendo y ejecutando planes de reforma agraria, para lograr, entre otros objetivos, la eliminación de las formas precarias de tenencia, y las que establecen la obligación del propietario de explotar racionalmente su predio, asumiendo la responsabilidad y dirección de la explotación, nos hacen pensar que el país cuenta con un amplio fundamento constitucional que le permitirá enderezar su legislación hacia la supresión de todas las formas anacrónicas de explotación agrícola, dando lugar a modernos sistemas empresariales, en los que el trabajador participe del fruto de la tierra en justa medida. Se necesita, pues, que tales normas no se queden escritas y que las leyes secundarias, a tono con el texto y el espíritu de las mismas, permitan convertir en realidad aquello que está enunciado en la Constitución.

POSICION DEL COMITE PRO-FEDERACION DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

En el momento mismo en que se hicieron patentes las dificultades de orden económico a que el IERAC se veía avocado, debido a las restricciones presupuestarias, el movimiento cooperativista del país dejó sentir su influencia y su vigor, demostrando que el campesinado ecuatoriano comienza a constituir una fuerza llamada a participar de manera decisiva en la resolución de los grandes problemas de la Patria. Su actitud sirvió para impedir que el IERAC fuera reducido de una vez a la impotencia, aunque nadie logró evitar la grave disminución de que, en todo sentido, fue víctima la institución.

Tan pronto como se reunió la Asamblea Nacional, el Comité Pro-Federación de Cooperativas Agro-Pecuarias se hizo presente ante ella, demostrando su fuerza y su unidad, para entregar un Manifiesto que concreta la aspiración campesina frente a la Ley de Reforma Agraria y a la ejecución misma del proceso reformista, de tan corta duración en el país. El planteamiento que entonces hizo quedó concretado en las siguientes demandas:

- a) Institucionalización de la Reforma Agraria, mediante consignación en la Carta Política del Estado de los principios básicos de la misma, estableciendo que no basta conciliar el derecho de propiedad con la función social de la misma, sino que es preciso reconocer que la Reforma Agraria ha de basarse **en el severo cumplimiento de la función económico-social que es inherente a la propiedad de la tierra** y cuya inobservancia conlleva sanciones, entre las que se cuenta la propia extinción del derecho de dominio respecto de las tierras abandonadas e incultas en el lapso que la ley establezca;
- b) Representación del movimiento cooperativista nacional en el Consejo Directivo del IERAC, procurando que el Sector Campesino, mayoritario y real interesado en la Reforma Agraria, tenga cierta preeminencia en la conformación del Organismo encargado de ejecutarla, como la mejor prueba de que verdaderamente se desea realizar Reforma Agraria en el país. Se hizo notar en ese documento como el Gobierno Interino de Don Clemente Yerovi Indoburu, al expedir el Decreto N° 1.341, que contiene la Ley de Centros Agrícolas Cantonales, Consorcios Agrícolas Provinciales y Cámaras de Agricultura, había reconocido tres representantes de los agricultores ante el Consejo Directivo del IERAC, en lugar de los dos que lo integraban en conformidad con la Ley de Reforma Agraria y Colonización, y como de esa manera se había roto la aparente igualdad que se registraba, frente a igual número de representantes de los trabajadores agrícolas;
- c) Inmediata utilización de las tierras administradas por la Asistencia Social y también de aquellas que pertenecen a Instituciones de Derecho Público o de Derecho Privado con finalidad social y que son organismos de propósito no agrícola, en la consecución de los objetivos que persigue la Reforma Agraria. Pedía el Comité Pro-Federación de Cooperativas Agropecuarias que se establezcan rentas suficientes para la Asistencia Social y demás Instituciones afectadas por la utilización de sus tierras en los fines de la Reforma Agraria, de manera que pudiera compensarse la renta que perciben de las haciendas, pero exigiendo la pronta transferencia de esas tierras a los agricultores que han de cultivarlas directamente y han de convertirlas en fuente de riqueza y bienestar del pueblo y del país;
- ch) Liquidación de las formas precarias, reclamando para ello un conjunto de disposiciones suficientemente enérgicas, que permitan la definitiva liquidación de todos aquellos sistemas rentísticos de explotación de la tierra, de manera que permita lograr el mayor cúmulo posible de los beneficios de ella en favor del cultivador directo. Consideraciones especiales muy dignas de tomarse en cuenta están formuladas respecto de los finqueros, sembradores y arrendados;
- d) Protección para los sembradores de arroz, advirtiendo el grave problema social que ya ha surgido por la negativa de ciertos pro-

- petuarios que, por temor a la expropiación de sus tierras en beneficio de aquellos sembradores, se niegan a continuar otorgando los contratos de arrendamiento de los terrenos destinados al cultivo de arroz, pese a que, en forma tradicional, grandes grupos campesinos han vivido puramente de dicha actividad, sin lograr ningún mejoramiento de su condición social y humana;
- e) Simplificación de los trámites de expropiación, ya que con mucha razón se dice en el documento de nuestra referencia, lo siguiente: "Para que la Reforma Agraria sea una realidad, es preciso que los trámites sean ágiles y efectivos". Cambio substancial del sistema constante de la Ley de Reforma Agraria y Colonización en tal materia, para facilitar el cabal cumplimiento de ciertos objetivos como el de la liquidación de las formas precarias de tenencia;
 - f) Organización campesina, ya que, según reza el documento, "al poder económico debe contraponerse la fuerza que nace de la unión" y para ello se pide ayuda y fomento de la Asociación campesina, porque de lo que en tal materia se haga depende el éxito o el fracaso de la propia Reforma Agraria;
 - g) Crédito y Extensión Agrícola, que han de hacer que la Reforma Agraria sea algo más que simple distribución de tierras, objetivo que no puede lograrse sin el concurso de los Bancos y de todos los organismos del Estado, que deberían empeñarse, en gran unidad de acción, en realizar la Reforma Agraria como objetivo primordial del desarrollo social y económico del Ecuador;
 - h) Recursos para el IERAC, a tono con la enorme tarea que le toca ejecutar, entendiendo que sin ellos nada que valga le será permitido realizar; e,
 - i) Otros aspectos menores y que incluyen la divulgación amplia de los principios de la Reforma Agraria, para que en el país se forme conciencia de su significado e importancia.

REACCION EN EL SENO DE LA ASAMBLEA

Presidiendo la Asamblea el Primer Vicepresidente, no diremos que conminó, pero sí que invitó a todos los Diputados presentes en esa memorable Comisión General a intervenir y expresar su pensamiento en torno a la petición planteada por los organismos cooperativistas del agro nacional, como resultado de lo cual pareció quedar establecido que, en general, el planteamiento era justo, aceptable, digno de toda atención y, para una de las veces más autorizadas de la Asamblea, los cooperativistas "se quedaron cortos en sus peticiones", porque no sólo que había que concedérselles todo cuanto habían pro-

puesto, sino que no podía prescindirse de otros muchos aspectos entre los cuales especialmente debía considerarse la asistencia social y el mejoramiento de la vivienda campesina, que espera que se le saque sin demoras de la actual situación miserable y antihigiénica. Dicho todo aquello, pocos días más tarde, un grupo de Legisladores visitó Santo Domingo de los Colorados y, en amplia asamblea de las cooperativas de la zona, a petición del Diputado Castillo Luzuriaga, todos los Diputados presentes se comprometieron y juraron defender las legítimas aspiraciones del movimiento cooperativista agropecuario del país, alentando en ese enorme conglomerado campesino esperanzas de una vida mejor.

EL PRIMER CONGRESO DE AGRICULTORES

Del 4 al 6 de agosto de 1966 se reunió en la ciudad de Cuenca el Primer Congreso Nacional de Agricultores, precedido de una profusa campaña que ya permitía vislumbrar que de dicho Congreso no podía esperarse otro resultado que no fuera la declaratoria de "guerra a muerte" a todo lo que propiamente signifique Reforma Agraria. Esto se dejó traslucir como hecho evidente desde los preparativos del Congreso y quedó muy claro en la sesión inaugural, en la misma que todos los oradores, a excepción de uno de los representantes del Litoral, se presentaron armados hasta más no poder y descargaron las más mortíferas andanadas en contra del blanco preestablecido, cual era la Reforma Agraria Ecuatoriana. En el decurso del Congreso mismo también quedó establecido que todo ese gran aparato que los agricultores habían logrado movilizar estaba ya emplazado con miras a liquidar el incipiente proceso de la Reforma Agraria. Así, la Comisión número UNO fue la de Reforma Agraria, con un número de inscritos superior al cincuenta por ciento del total de delegados, la misma que se avocó, además, a un trabajo verdaderamente abrumador, desde que el noventa por ciento de las ponencias que fueran presentadas por las delegaciones de los cuatro ámbitos del país estaban relacionadas con la Reforma Agraria y debían recaer en el seno de dicha Comisión, que cumplió con organizarlas, ordenarlas y discutirillas.

Todo el congreso quedó centrado alrededor de esta cuestión y nada habría logrado apartarla de la misma, a no ser la presencia de ciertos intereses más inmediatos y directos, como la cuestión del alza del precio de la leche, que buen desasosiego causó al entonces Ministro de Agricultura y que, desde luego, logró absorber tiempo y paciencia de muchos oradores del Certamen.

No quedó en que el Congreso había de ser íntegramente dedicado a tratar del problema de la Reforma Agraria, que por su importancia,

lo tenía merecido, sino que el consenso tácito o simplemente preestablecido, enderezó sus pasos sin dificultad a las siguientes Resoluciones:

- a) Realización por parte del Estado de un vigoroso Programa de Colonización;
- b) Concentración de las máximas disponibilidades económicas y técnicas del Estado en la ejecución de dicho Programa;
- c) Apertura de vías de comunicación en la Región Oriental y Occidental para facilitar la colonización;
- ch) Reforma Agraria en tierras baldías;
- d) Revisión y Reforma de la Ley de Reforma Agraria y de sus Reglamentos, en defensa de la economía nacional;
- e) Ampliación de las zonas de regadío por cuenta del IERAC, en los lugares del país que de ello se requiera;
- f) Pronta legalización de la Tenencia de la Tierra;
- g) Progresiva ejecución de Programas de Reasentamiento en los predios rústicos administrados por la Asistencia Social;
- h) Establecimiento en el país de una **Caja Agraria, destinada a financiar el paso de tierras; e,**
- i) Creación de una Comisión Ejecutiva Permanente de las Cámaras de Agricultura que, teniendo carácter nacional, se encargue de divulgar la realidad agropecuaria y defender la producción; Comisión que debería ser financiada obligatoriamente por las Cámaras de Agricultura.

El resumen de conclusiones anterior nos permite ver muy a las claras cómo las Cámaras de Agricultura están dispuestas a lograr que se posponga o aladee la Reforma Agraria, desviándola por el camino de la colonización, del fomento de la producción, de la ampliación de los distritos de riego y otros similares, que de ninguna manera implican el cambio de la estructura agraria que reclama el país.¹⁴ Se ve que pueden aceptar —y en ello coinciden con el Comité Pro-Federación de Cooperativas Agropecuarias— que se llegue a una pronta utilización de los predios de la Asistencia Social en los fines de la Reforma Agraria, mediante una progresiva ejecución de programas de reasentamiento.

Por lo demás, la Comisión Ejecutiva Permanente que el Congreso resolvió crear, estaba funcionando en la realidad aún con anterioridad a la celebración del Congreso, con el nombre de "Comité de Defensa Agropecuario", provisto de cuantiosos recursos y dedicado más que a defender el ramo agropecuario, a procurar por todos los medios que el proceso de Reforma Agraria aborte en sus comienzos, desviándolo de la ruta justa, a fin de mantener y perpetuar las viejas, anacrónicas e injustas estructuras agrarias del país.

La lucha del indicado Comité, poderosamente apoyada desde el Austro, ha llevado a una permanente beligerancia de los agricultores en contra de la Reforma Agraria, la misma que persiste, no obstante la sensible paralización en que dicho proceso de reforma se halla sumido. Como nuestro deseo es simplemente el de sentar antecedentes que han de permitir un análisis tranquilo de las reformas a la Ley de Reforma Agraria, nos parece que podemos ya pasar a otro de esos antecedentes inmediatos, aunque en el curso de los comentarios tengamos que volver a tratar algunos de los aspectos ya señalados.

EL PROYECTO DE DECRETO NUMERO TREINTA Y UNO

En la Exposición de Motivos con que fuera presentado el Proyecto de Decreto N° 31, se puntualiza lo que el Proyecto persigue, y que puede resumirse así:

- a) Integración del Consejo Directivo del IERAC con un número suficiente de representantes de los trabajadores agrícolas y de los campesinos sin tierra, en forma que constituya un organismo que garantice de manera segura la ejecución de la Reforma Agraria;
- b) Establecimiento de disposiciones que hagan efectivo el cumplimiento de la función económico-social de la propiedad de la tierra;
- c) Adecuada revisión de los límites máximos de la propiedad de la tierra;
- d) Pronta utilización de los predios de la Asistencia Social y de las Instituciones Públicas y Semipúblicas de finalidad no agrícola, en beneficio de los campesinos desposeídos y que viven del cultivo de la tierra;
- e) Asegurar para la Reforma Agraria financiamiento suficiente; y,
- f) Acordar un sistema de expropiación efectivo y ágil.

CAPITULO II

DISPOSICIONES LEGALES CUYA REFORMA SE PLANTEO

Siguiendo el plan que dejamos puntualizado al esbozar el contenido del proyecto de Decreto Nº 31, procuraremos en el presente Capítulo sistematizar el estudio de las instituciones jurídicas cuya reforma se pretende, tal como aparecen de la Ley de Reforma Agraria y Colonización, para luego avanzar al análisis de las reformas proyectadas y de las efectivamente expedidas.

INTEGRACION DEL CONSEJO DIRECTIVO

El Consejo Directivo del IERAC cuenta, según originalmente aparece de la Ley, con cinco representantes del Sector Público, tres Ministros de Estado, el Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y el Gerente del Banco Nacional de Fomento. Del Sector Privado son cuatro los representantes: dos de los agricultores, designados por las Cámaras, y dos por los trabajadores agrícolas.

Como el predominio económico anda de brazo con el ejercicio del poder político, los representantes del Sector Público habrán de identificarse en buena medida con los representantes de los terratenientes, interesados en que —digase lo que se diga— no se produzca la Reforma Agraria, porque vendría a menoscabar sus privilegios; tenemos que real y efectivamente interesados en la reforma no quedan sino los representantes de los trabajadores, de quienes la Ley exige que han de ser "auténticos trabajadores agrícolas", condición o requisito que se ha impuesto no precisamente para favorecer a los trabajadores, porque sabido es que son los menos organizados en el país y abrumados por un pavoroso índice de analfabetismo, cosas que hacen demasiado insegura su efectiva representación en el seno del Consejo. Se nota también que la exigencia limita la representación al sector que mantiene relación de dependencia respecto de sus patrones, porque tales son los trabajadores según nuestro Derecho Laboral, dejando al margen de toda ingerencia en el Consejo a la enorme masa de campesinos sin tierra, llamados a ser los verdaderos beneficiarios de la Reforma.

La estructura que tiene el Consejo Directivo sólo podría ser efectiva cuando el Poder Político se halle en manos del pueblo ecuatoriano, empeñado en realizar la Reforma, porque sin decisión política favorable a la misma, los Proyectos de la Junta de Planificación se quedarán en Proyectos y la voz de los representantes de los trabajadores será la del que clama en el desierto.

El 19 de octubre de 1966, se publicó la Ley de Centros Agrícolas Cantoneños, Consorcios Agrícolas Provinciales y Cámaras de Agricultura, en el Registro Oficial N° 143, que bien podemos considerarla como uno de los frutos del movimiento levantado por el Comité de Defensa Agropecuaria y consecuencia inmediata del Primer Congreso de Cámaras Agrícolas celebrado en Cuenca el 6 de agosto de ese mismo año. Lo que para nuestro estudio nos interesa es que, en esa Ley se establecieron tres Cámaras en lugar de dos y se acordó para cada una de ellas un representante en el Consejo Directivo del IERAC. Desde ese momento, los representantes de las Cámaras son tres, mientras los representantes de los trabajadores siguen siendo dos.

CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONOMICO-SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Es de capital importancia para el presente estudio, recordar que el artículo 3 de la Ley de Reforma Agraria considera que la propiedad privada agraria cumple su función económico-social, cuando concurren todos los requisitos siguientes:

- a) Explotación eficiente;
- b) Responsabilidad y dirección del propietario;
- c) Conservación y renovación de los recursos naturales;
- d) Cumplimiento de las Leyes que regulan el trabajo agrícola; y,
- e) No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales.

Si alguno de estos requisitos no se halla presente, lógicamente la propiedad privada deja de cumplir a cabalidad su función económico-social. Pero, nos preguntamos, qué ha previsto la Ley de Reforma Agraria para tal caso?

Nos encontramos en primer lugar, con las disposiciones contenidas en los artículos 28 y 29 de dicha Ley, que sujetan a expropiación los terrenos ociosos y los deficientemente explotados; luego con el artículo 33, que fija los límites máximos de la propiedad agraria, tanto en la Sierra como en la Costa, entendiéndose, por lo mismo, que se hallan sujetas a expropiación cuantas tierras excedan de dichos límites, sin perjuicio de las excepciones puntualizadas en el artículo 34. Esto quiere decir que la Ley, consecuente con lo dicho en el artículo 3, sanciona con la expropiación el incumplimiento de las exigencias primera y quinta de este artículo, aunque queda por establecerse hasta donde la Ley está en lo justo al aceptar que no existe acaparamiento de recursos y si el cumplimiento de la función social cuando la pro-

piedad se enmarque dentro de límites tan grandes como los que contempla el artículo 33.

Insistiendo en que la función social requiere de la eficiente explotación de la tierra, se sujeta a expropiación la tierra ociosa, en los siguientes casos:

- a) Cuando no se la aprovecha bajo ninguna explotación organizada;
- b) Cuando ha sido laborada durante tres años o más por quienes no tengan vínculo contractual con el dueño, sin que éste hubiese interpuesto la respectiva acción judicial; y,
- c) Las abandonadas por el mismo lapso sin causa justificada.

Más adelante, en el artículo 37 se autoriza la expropiación de los predios en que se registre reiterada contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra. Vale decir que esta disposición tiene por objeto hacer efectiva la exigencia tercera que la Ley estableció en el artículo 3 para considerar que la tierra cumple su función económico-social.

Quedan por analizar los casos de expropiación autorizados por la Ley en razón de "faltar la responsabilidad y la dirección del propietario" y que dice estrecha relación con la eliminación de las formas precarias y ausentistas de tenencia, cosa que constituye un imperativo de todo Plan o Programa de Reforma Agraria, y ahora más que antes, ya que así lo establece el artículo 51 de la Constitución Política del Estado. En la Ley tenemos varias disposiciones encaminadas a la ya indicada eliminación de los sistemas precarios y ausentistas y que pueden resumirse en la siguiente forma:

- a) Disposiciones relativas a la abolición del "huasipungo", mediante la transferencia en propiedad de la parcela que el "huasipunguero" usufrutuaba, a cambio de la obligación de trabajar para el dueño de la hacienda, percibiendo sólo en parte su salario en dinero efectivo. Puede considerarse que en el país se realizó la liquidación ordenada por la Ley, encontrándose al momento con que sólo pequeños rezagos del sistema impiden asegurar que la Ley ha cumplido su objetivo aboliendo esta modalidad de trabajo y explotación más que de la tierra, del hombre que la trabaja. Los resultados de orden económico han sido demasiado discutidos, pero creemos que en el orden social nadie puede negar los efectos positivos que con la abolición del huasipungo se han logrado;
- b) Disposiciones encaminadas a suprimir el sistema de Arrimados, modalidad muy utilizada en la provincia de Loja y que tiene gran semejanza con el "huasipunguero", porque tanto éste como el "arrimado" paga con su trabajo el uso y goce de una parcela de

terreno; diferenciándose en que el "huasipunguero" tenía derecho a recibir parte de la remuneración en dinero, en tanto que el "arrimado" compensa íntegramente con su trabajo el valor o canon de arrendamiento de la parcela que, ciertamente, casi siempre es mayor y más productiva que el simple "huasipungo".

Las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria encaminadas a suprimir el sistema de arrimados son tan simples, que se han quedado muy lejos de lograr el objetivo perseguido. Ni medianamente se ha podido abolir esta forma de explotación de la tierra, que respecto del campesino es precaria, en tanto que respecto del propietario es ausentista. Los arrimados siguen siéndolo en un ochenta por ciento de los casos y los propietarios continúan siendo ausentistas, dependientes, de manera casi exclusiva, del trabajo ajeno.

Nada se puede esperar de disposiciones como la contenida en el artículo 80 de la Ley, según la cual basta transferir en favor del grupo de campesinos arrimados un 10% de la hacienda, en pago de todas las obligaciones que el patrono pudiera tener en favor de esos campesinos, para que se entienda que todos quedan bien servidos. Los campesinos no pueden verse satisfechos con ese diez por ciento de la hacienda, porque sabido es que, en muchos predios, este mismo momento los arrimados ocupan el sesenta o setenta por ciento de la hacienda y cultivan en su beneficio, a cambio de la obligación que tienen de dar cultivando al propietario el otro cuarenta o treinta por ciento. Si se lograra arrinconar a los campesinos en ese diez por ciento previsto en la Ley, para entregar a los propietarios el noventa por ciento de sus predios, libres de toda tenencia precaria, libres de obligaciones y problemas, cubiertos muchos de ellos con plantaciones permanentes, casas, cercas y otras mejoras, fílclo servicio se haría a los dueños de aquellas plantaciones y mejoras, desconociendo el derecho de propiedad privada que también ellos tienen como consecuencia directa del trabajo incorporado a la tierra; y si todo ello se hiciera en nombre de la Reforma Agraria, no hay duda que los campesinos se rebelarían contra todo aquello que parecería inventado para favorecer, como siempre, a los propietarios y terratenientes y no a los trabajadores y al pueblo.

Disposiciones como la presente hacen surgir inevitable la pregunta de si se dictó la Ley de Reforma Agraria para favorecer a los campesinos, facilitar su acceso a la propiedad de la tierra por ellos cultivada, mejorar su condición social y económica, o simplemente para permitir que los propietarios reivindicaran sus predios, perdidos a lo largo de muchos años de no cultivarlos bajo su dirección y responsabilidad?

El problema se agrava si se considera que en muchas zonas subtropicales, el "arrimado" tiene cultivos permanentes y semi-permanentes de su propiedad (plátano, caña, café, potreros, etc.)

y que, a pesar de todo, el propietario cree que al entregar el diez por ciento de su hacienda para que el IERAC adjudique a los "arrimados", tiene derecho a recibir la totalidad de sus tierras, por muy cultivadas que estuvieren, sin obligación de indemnizar en forma alguna por esas plantaciones y mejoras que no son debidas a su industria; y para pensar así se apoyan en la expresión de la Ley que dice que "con la entrega del diez por ciento, quedarán canceladas todas las posibles obligaciones de carácter laboral del propietario para con los arrimados". De cumplirse así, según lo aconseja el interés del dueño, el perjuicio a los campesinos sería indiscutible, pero el IERAC y los Jueces de Tierras han reconocido que, independientemente de su condición de "arrimados", cuando éstos son dueños de cultivos permanentes o semi-permanentes, cercas, viviendas o mejoras similares, tienen la calidad de finqueros, en conformidad con lo que dispone el artículo 84 de la Ley, pudiendo, lógicamente, ejercitar los derechos que en favor de tales precaristas establece la misma disposición legal ya invocada.

El Reglamento Especial de Liquidación de Arrimados, en su artículo 3, manda calificar de finqueros a los arrimados que hubieren establecido cultivos permanentes, cosa que sin duda motivó que el Congreso de Cámaras Agrícolas celebrado en Cuenca diga que el indicado Reglamento "emite nuevos conceptos y definiciones de lo que es Arrimado y los confunde o los asimila a la calidad de finqueros, dándoles una doble calidad y mayores derechos, que la Ley de Reforma Agraria no consulta", cosa a la cual se llegó, naturalmente, después de censurar muy duramente la conducta de los ejecutivos del IERAC en aquel entonces.

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

De la misma manera, propietarios hubo en otras provincias que, luego de haber explotado de por vida a sus "huasipungueros" sin haberles pagado salario alguno por su trabajo, sostuvieron que éstos, dado el ningún salario percibido a cambio de su trabajo, son "huasipungueros" de nombre, pero "arrimados" en conformidad con la Ley, negándoles el derecho a recibir en propiedad el minifundio de que venían gozando y pretendiendo que su obligación se cumpliría con transferir el diez por ciento de la hacienda, para que el IERAC concentre en él a todos los "huasipungueros", por numerosos que fuesen y por insuficiente que resultara el área cedida.

He ahí que, según el alcance y la interpretación que los propietarios han querido dar a estas disposiciones, los "arrimados" resultaron ser los más infelices de los trabajadores agrícolas, no igualados ni siquiera a los "huasipungueros". Esa interpretación desde luego, no tiene ninguna razón de ser, por dos motivos muy simples: 1º—Porque con el diez por ciento de la hacienda se han de entender canceladas todas las posibles obligaciones de carácter laboral del propietario para con los arrimados, sin que la obligación de pagar por las mejoras que el arrimado introdujo

pueda considerarse obligación laboral; y, 2º—Porque el propio Código Civil establece que si "se ha edificado, plantado o sembrado, a ciencia y paciencia del dueño del terreno, quedará éste obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o sementera", sin que pueda por lo mismo asegurarse que los arrimados nada tienen que reclamar por sus casas, plantaciones y mejoras, una vez que el propietario les entregue el diez por ciento de su hacienda en pago de las posibles obligaciones laborales. Ello daría margen a un injusto enriquecimiento no permitido por la Legislación Civil.

- c) Finalmente, la Ley se ocupó de la situación que confrontan en el país los **finqueros y sembradores**, y estableció para ellos el derecho a solicitar la expropiación de las respectivas áreas fincadas o sembradas, dentro de los cuatro años contados desde la fecha de promulgación de la Ley, pero al hacerlo tuvo tan poca fortuna, ya que a su contenido caben las siguientes observaciones:

1ª—Los finqueros sólo pueden solicitar del IERAC la expropiación de **los terrenos que constituyen la finca** y ello, **previa liquidación de los cánones de arrendamiento pendientes**.

Si lo que en esencia da a una persona la calidad de finquero es el hecho de haber establecido en predio ajeno cultivos permanentes o semipermanentes, vivienda, cercas, etc., pagando por ello al propietario un canon, **en producto, en dinero o en trabajo**, parece conforme a derecho el que los propietarios se empeñen en que la expropiación se limite a los terrenos cubiertos con tales cultivos permanentes o semipermanentes, viviendas, cercas, etc., y éste por sí sólo es un obstáculo muy serio que impide encontrar el camino que lha de conducir al indispensable cambio del sistema de tenencia, con un pronto y efectivo mejoramiento de la situación del campesinado nacional.

Expropiar exclusivamente lo que constituya la finca —sea o no un minifundio— olvidándose que un agricultor necesita complementar su explotación con cultivos de ciclo corto, que igualmente necesita mantener sectores con arborización, otros en barbecho, y para todo lo cual precisa de tierra en extensión suficiente, equivaldría a condenar como insuperable la estructura agraria minifundista que padece el país y a negarnos a emprender con energía una política de diversificación de cultivos que se hace cada vez más imperiosa.

Si bien nos resistimos a creer que el propósito de la Ley de Reforma Agraria y Colonización haya sido el de permitir que sólo se expropien las tierras cubiertas con banano, café, cacao, etc., excluyendo los terrenos destinados a otro tipo de cultivos, aunque hubieren permanecido arrendados al mismo precarista, tenemos que convenir, sin embargo, que así está escrita la Ley y que es

muy difícil querer cumplirla y ejecutar al mismo tiempo un efectivo Programa de Reforma Agraria.

2ª—El **finquero**, para ejercitar el derecho de solicitar la expropiación a su favor de las tierras que constituyen la finca, debe someterse previamente a la liquidación de los cánones de arrendamiento pendiente. Si bien la Ley no dice que previamente deberá pagar esos cánones pendientes (y tal vez eso fue lo que se propuso) el sólo hecho de tener que liquidarlos, tarea que en muchos casos ha de comprender la deuda de algunos años, entorpece la acción y vuelve inaplicable la Ley, de manera totalmente contraria a lo que tendría que ser cuando se trate de liquidar las formas precarias de tenencia. Si el propietario, por cualquier razón —menos porque le faltó deseo— dejó de cobrar los cánones de arrendamiento, cómo ha de aceptar nadie que el IERAC se los dé cobrando en nombre de la Reforma Agraria?

3ª—La Ley no señala el procedimiento que deba seguirse ni salva la duda que asalta al más desatento de los observadores en el sentido de saber cómo ha de actuarse en los casos en que una misma hacienda se halle ocupada por centenares y quizá por millares de finqueros, sabiendo que cada uno de ellos sólo en parte de su finca mantiene cultivos permanentes y que la enorme mayoría de los mismos son verdaderos minifundistas. De todo ese conjunto de finqueros, unos adeudan, otros no. El propietario del fundo, en algunos casos tiene también cultivos propios, desperdigados en el cuerpo de la hacienda. Para cambiar la estructura agraria, notoriamente antieconómica y antisocial que claramente se aprecia en estos casos, de ninguna manera será suficiente la simple expropiación de las tierras que constituyen la finca, en favor de los finqueros, porque lo que se necesita, es, en cada caso, un programa completo, que comprenda la integración del minifundio, la concentración parcelaria y la supresión de las formas precarias y ausentistas, porque sólo en base de esa estructura agraria nueva, más económica y más justa, ha de convivir y se ha de emplear con éxito la asistencia crediticia, la asistencia técnica y social, que de otra manera contribuirían a perpetuar la injusticia y la miseria.

4ª—Si los finqueros tienen derecho a solicitar la expropiación en su favor de las tierras que constituyen la finca, vale la pena preguntarnos si ello querrá decir que los cuarenta o cincuenta mil finqueros con que cuenta el Litoral ecuatoriano tendrán que presentar todos y cada uno las correspondientes solicitudes; y si el IERAC, para satisfacer el derecho que la Ley establece en favor de esos finqueros ha de tramitar dentro de los cuatro años que indica la Ley, ese total de expropiaciones? Parece que este absurdo es el que se halla consagrado en la Ley y quizá es por ello que el IERAC no logra exhibir un sólo caso de expropiación realizada en favor de algún finquero, o de un grupo de ellos; y si bien existen predios enteros transferidos en pro-

piedad a los finqueros, es porque han sido adquiridos por negociación directa con el dueño, o porque la expropiación se ha promovido apoyándola en razones o fundamentos diversos del contemplado en el artículo 84 de la Ley y sin practicar las innúmeras liquidaciones que de otra manera se debió cumplir como requisito previo.

Nuestro propósito al plantear las dudas y dificultades a que la Ley tal cual fue concebida da lugar, es el de dar paso al estudio de las reformas propuestas y al de las reformas expedidas, para saber en cuánto se ha logrado mejorar o cómo sigue latente la necesidad de un sistema de legislación más a tono con las necesidades del país. Y en ese sentido también diremos que, respecto a los **sembradores** o sea aquellos que han realizado en predio ajeno cultivos permanentes o semipermanentes previo contrato con el propietario, y a cambio del usufructo de esa misma plantación por un determinado número de años, o en razón de un pacto de "redención de cultivos", que establece la obligación del dueño de pagar al sembrador un precio previamente convenido, en la época predeterminada, que por lo regular coincide con la iniciación de la etapa productiva de la plantación, muy poco o casi nada es lo que resuelve la Ley, porque si el dueño no cumpliera con sus obligaciones contractuales y siempre que el sembrador hubiere permanecido en la tierra ajena un mínimo de tres años, cuando se trate de cultivos semipermanentes, y seis años, cuando se trate de cultivos permanentes, se le reconoce el derecho a solicitar la expropiación en su favor del área cultivada, y ello siempre también que no tenga tierras en propiedad.

Cuanto hemos dicho respecto de los finqueros podríamos repetirlo al tratar de los sembradores, añadiendo que la norma, a más de ser tan timorata, es casi inaplicable, porque es de suponerse que el propietario muy difícilmente ha de rehusar pagar un sucre por cada mata de cacao —que es el precio generalmente estipulado en esa clase de contratos— para librarse de la expropiación y quedarse de dueño absoluto de una plantación que cuesta más de diez sucres por mata. No creemos tampoco que proceda a privarle del usufructo estipulado antes de que se venza el plazo convenido, si sabe que ello daría derecho al sembrador a solicitar la expropiación del área cultivada. Ni éstas ni ninguna de las otras limitaciones a que se ha supeditado el derecho a solicitar la expropiación son válidas, porque si el sembrador ha estado cinco años en el predio, lógicamente que el propietario tratará de echarlo del mismo antes de que cumpla los seis años que le darían derecho a pedir la expropiación; y negarle ese derecho porque conserva algún minifundio improductivo en su dominio, es también inexplicable. Si contratos como éstos, que vienen del pasado, con base de innegable injusticia han de ser eliminados de una vez, la Ley no puede proceder con miramientos, ya que por ser una ley social, encargada de enmendar las injusticias del pasado, tiene que hacerlo con firmeza y decisión; y si el propósito es eliminar una forma precaria de tenen-

cia y evitar el enriquecimiento de los propietarios a expensas del trabajo de otros, había que establecerlo con toda claridad y hallar el camino de convertir en propietario legítimo a quien incorporó a la tierra su esfuerzo de años, y sin olvidarse que todo ello debe venir supeditado a la necesidad de conformar una nueva estructura agraria, incompatible con el minifundio que empobrece a la tierra y al que la trabaja.

Para terminar esta materia resta indicar que la Ley sujeta también el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra a la **"conservación y renovación de los recursos naturales"**, aunque se olvidó de establecer la sanción que garantiza su efectividad. No dispuso la expropiación de aquellos predios en que se incumpla tan elemental principio que manda conservar los recursos naturales.

LIMITES MAXIMOS DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Intimamente relacionado con todo lo expuesto acerca del cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, se abre el debate, que bien podría ser interminable, acerca de la conveniencia o inconveniencia del establecimiento de límites máximos de la propiedad territorial y, a continuación, el problema más agudo todavía, respecto de cuales deben ser esos límites. Bien podemos adelantar opinión en el sentido de que no se puede hablar de Reforma Agraria y menos del cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra mientras todo ello se halle librado a una ilimitada posibilidad de acaparamiento. Nuestra Ley fijó los límites que constan en el artículo 33, esto es de 800 hectáreas en la Sierra, que parece referirse a tierras laborables y de la mejor calidad, porque a ellas permite añadir 1.000 hectáreas de páramos o de terrenos eriales sin posibilidad de riego, o sea que, en total, ese límite es de 1.800 hectáreas. Para el Litoral, esos límites son de 2.500 hectáreas, a las que pueden sumarse 1.000 hectáreas de sabanas y pastos naturales.

Estos son los límites que deben ser revisados, según opinión del Comité Pro-Federación de Cooperativas Agrarias y esa posibilidad de revisión es precisamente la cosa que más inquieta a los terratenientes serranos. Aunque habremos de volver a tratar con detenimiento de esta materia, podemos asegurar que, sin una prudente reducción de esos límites, no se logrará reforma agraria en el país.

UTILIZACION DE LOS PREDIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Dijimos ya que tanto para el movimiento cooperativista nacional como para las Cámaras Agrícolas de la Sierra constituye un impera-

tivo que satisface sus puntos de vista, la pronta utilización de los predios de la Asistencia Social y de los pertenecientes a Entidades Públicas y Privadas de finalidad no agrícola, en los objetivos de la Reforma Agraria, restándonos analizar el contenido de la Ley a este respecto. En primer lugar nos encontramos con que la Ley dispone que los predios administrados por la Asistencia Social, tanto los nacionalizados por Decreto Legislativo de 17 de octubre de 1908, como los que constituyen bienes patrimoniales de las respectivas Juntas, pasan a formar parte del patrimonio del IERAC. En segundo lugar, señala como obligación del IERAC, previa a la utilización efectiva de esos predios, el que disponga de los Proyectos de Reasentamiento, para el progresivo aprovechamiento de los mismos, y el de la compensación que ha de hacer a la Asistencia Social, mediante bonos de la clase A, de la mayor de las rentas por ella obtenida en alguno de los últimos cinco años.

La Ley pudo haber dispuesto que esas tierras de dominio nacional las utilice el IERAC en el cumplimiento de los fines para los que fue creado, sin ninguna condición; pero como no podía desatender los servicios que la Asistencia Social presta al país, tenía que encontrar recursos para sustituir los que dejaría de percibir en el momento de ser privada de las haciendas que administra y que, mal o bien, originan ingresos a su favor. Lejos de arbitrar medidas directas para lograr esa compensación, dispuso que el propio IERAC entregue bonos de Reforma Agraria, de la clase A, en cantidad suficiente para compensar la renta, en la forma ya indicada, y entonces venimos a desembocar en la misma situación; según la cual, si el gobierno quiere y tiene interés por la Reforma hará la provisión de bonos en la medida que los Proyectos de Reasentamiento lo requieren, pero de lo contrario, los pretextos no faltarán, y aunque se tengan recursos hasta para indemnizar de manera millonaria a quienes perjudicaron al pueblo ecuatoriano por el incumplimiento contractual en que incurrieron, no se proveerá de recursos para los fines de la Reforma, no se podrá compensar sus rentas a la Asistencia Social y continuarán esas haciendas arrendadas, empobrecidas y sin cumplir la función social que deberían, pese a que ya está dispuesto en la Ley que pertenezcan al IERAC. Lo que dejamos dicho se desprende del contenido del literal d) del artículo 16 y de los incisos segundo y tercero del artículo 131 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización.

En estrecha relación con lo que acabamos de estudiar, nos encontramos con la disposición del artículo 36 de la Ley, según la cual el IERAC tiene el derecho y hasta la obligación de adquirir de preferencia los predios de propiedad fiscal, municipal, de las Universidades, Colegios, Bancos de Fomento, Juntas y Asociaciones de Benefi-

cencia, Compañías, Corporaciones y Fundaciones de propósito no agrícola. Tal adquisición ha de ser, según se deduce del contenido de la disposición indicada, mediante expropiación, si se tratara de predios afectados por la Ley, esto es si fueran de extensión mayor que la máxima permitida, si las tierras estuvieran ociosas o deficientemente explotadas, cultivadas por finqueros o sembradores con derecho a solicitar la expropiación o si se incurriera en reiterada contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola; más, los predios pertenecientes a esas mismas Entidades de finalidad no agrícola que no estuvieran afectados por la Ley de Reforma Agraria, por no hallarse en ninguno de los presupuestos que dejamos puntualizados, deben también ser adquiridos de preferencia por el IERAC, pero ya no mediante expropiación, sino por negociación directa con los propietarios, pagando un precio que permita obtener una renta igual a la que sus dueños obtengan de la explotación de esos bienes.

Poco menos que ineficaz es esta disposición, ya que la negociación directa depende del libre consentimiento de las partes, cosa que equivale a decir que si la Institución que tiene en su dominio tierras no afectadas por la Ley, no desea enajenarlas, puede conservarlas indefinidamente, y esto por mucho que del predio no obtenga el rendimiento deseable y que de ella se siga perjuicio económico y social para el país.

La experiencia indica que las realizaciones que mediante la aplicación de la Ley que comentamos pueden lograrse son demasiado limitadas y que la utilización de los predios de la Asistencia Social ha sido bastante moderada, luego de salvados los escollos de orden económico antes indicados, mientras nada se ha hecho en materia de adquisición de tierras pertenecientes a Colegios, Universidades, Juntas de Beneficencia, etc. que simplemente se han negado a todo entendimiento con el IERAC, prefiriendo continuar el sistema de arrendamiento de tierras a través del cual la masa campesina padece dura explotación y es víctima muchas veces de exacción de sus escasos recursos, que luego las Entidades propietarias las invierten en obras de beneficio colectivo instaladas siempre en las principales ciudades, con lo que, sin duda, contribuyen al desequilibrio cada vez mayor entre la ciudad y el campo.

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA

En la Ley de Reforma Agraria aparece asegurado un financiamiento relativamente amplio como para que la reforma pueda alcanzar efectividad; más parece que en esta materia, en grado mayor que

en las otras, la Ley sólo está destinada a permanecer escrita; el divorcio de ella con la realidad es definitivo, ya que si bien prescribe que es obligación hacer constar en el Presupuesto General del Estado asignaciones que no podrán ser menores de cincuenta millones de sucres anuales, nunca faltarán excusas y explicaciones que impidan cumplir con esa ley.

El IERAC debe percibir también cincuenta millones de sucres en bonos del Estado, a veinte años de plazo y 8% de interés anual, aparte de lo cual el gobierno debe emitir bonos de Reforma Agraria de las clases A, B y C, cuyos plazos y tipos de interés se determinan en la Ley y que son los que propiamente deben constituir el medio de pago de las tierras que se expropian para fines de la Reforma. La cuantía de tales emisiones no se halla limitada por la Ley y debe corresponder a la magnitud de los Programas en que el IERAC emprenda. Y este es precisamente otro de los medios muy sencillos con que el gobierno, si lo desea, puede paralizar la Reforma. Ello quiere decir, en último término, que no hay la menor duda de que la Reforma Agraria implica una decisión política de enorme trascendencia y que no ha de realizarse mientras el Poder Político no se encuentre en manos de ciudadanos que sinceramente **deseen** que en el país se operen los cambios y las transformaciones **sin** cuya ejecución jamás ha de lograrse el desarrollo nacional que beneficie al pueblo ecuatoriano.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL
SISTEMA DE EXPROPIACION

Podemos afirmar que la Ley de Reforma Agraria está muy lejos de haber logrado implantar un sistema de expropiación efectivo y ágil, ya que, por el contrario, toda expropiación se halla condicionada a la realización de un conjunto de Estudios, Proyectos y Trámites, como pasamos a ver:

1. Dando por aceptado que la expropiación sólo puede tener lugar dentro de las áreas de intervención previamente determinadas por el Consejo Directivo del IERAC, en ejercicio de la atribución que le concede el artículo 10, literal e) de la Ley de Reforma Agraria y Colonización, vale que hagamos notar que la Ley no dice ni qué significan ni cuáles son los efectos jurídicos de esta "determinación de áreas de intervención", cosa que acarrea confusión y obscuridad en la Ley y la torna totalmente ineficaz. Aunque habremos de volver sobre esta materia cuando puntualicemos los **Vacios de la Ley**, nos interesa destacar que por lo que de la misma se desprende, la predeterminación de áreas de intervención está relacionada con la necesidad de que la Reforma

Agraria avance paulatinamente y con sujeción a los respectivos Planes.

2. En segundo lugar debemos tener en cuenta que el Comité Ejecutivo del IERAC está llamado a "elaborar los Proyectos **previos** a la expropiación de tierras, para someterlos a la aprobación del Consejo Directivo", en conformidad con el literal d) del artículo 13 de la Ley.

Para precisar el contenido de estos Proyectos previos a la expropiación, debemos acudir al contenido del artículo 120 de la Ley, con cuya lectura se puede comprender que la expropiación debe ir precedida del necesario Estudio o Programa, para cuyo cumplimiento se requieran de las tierras que han de ser objeto de la expropiación. Ese Estudio, Programa, o —como le llama la Ley— Proyecto, debe contener los planos o croquis, los presupuestos y respectivos financiamientos y la determinación del plazo de ejecución.

3. El Proyecto al que nos referimos en el numeral anterior, debe ser aprobado por el Consejo Directivo, según dispone el literal f) del artículo 10 y sólo con ese Proyecto aprobado se pueden continuar los trámites de expropiación.
4. En base del Proyecto, el Consejo Directivo resuelve la expropiación de las tierras necesarias para el cumplimiento del mismo y por ello puede comprender una o varias propiedades. En esa misma Resolución se nombra Perito para el avalúo que ha de realizarse con examen de las cosas y consiguiente cálculo de indemnizaciones.
5. Una vez que el Perito emite su informe, éste debe ser considerado y estudiado por el Consejo Directivo, que tiene atribución para modificarlo, cuando crea del caso, y aprobarlo en los términos que estime conveniente.
6. El informe, juntamente con la Resolución de Expropiación, debe notificarse al propietario, a los acreedores hipotecarios, a los tenedores inscritos y a quienes se hubieren presentado justificando algún derecho respecto de la cosa a expropiarse.

Después de este trámite, de suyo largo y complicado, el propietario tiene el derecho de impugnar la expropiación si considera que no se encuentra encasillada en los estrechos límites de la Ley. Si el Juez acepta la impugnación, concediendo la razón al propietario, tendremos que todo cuanto realizó el IERAC para elaborar el Proyecto —que como sabemos, incluye planos, Presupuestos y plazo— a costa de gastos generalmente significativos, quedará en el vacío, porque sin la expropiación que permita utilizar las tierras en el fin propuesto, lógicamente que el resultado será de pérdidas y frustraciones, con el

innegable agravamiento de las tensiones sociales que confronta la Nación, aunque parecen ser imperceptibles para muchos del gobierno y de las altas clases sociales.

Antes de ahora, en el Código de Procedimiento Civil, encontramos que "la tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto **determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada**, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública". Y conste que la declaratoria de utilidad pública no necesita estar justificada mediante estudios, planos, proyectos ni otras cuestiones que demandan ingentes gastos de los siempre escasos recursos del país.

No se concibe, entonces, que una ley de orden social, llamada a imponer un cambio de trascendental importancia, haya dejado al arbitrio del sector terrateniente el que la expropiación pueda o no tener efecto, ya que a ello equivale el que de la Ley conste que sólo en el caso de aceptación expresa o tácita del informe por parte del propietario, pueda considerarse determinado el precio de la expropiación que, en consecuencia, surte efecto; porque en caso contrario, como ya hemos visto, se entra a discutir la impugnación, cosa que, a más de retardar la realización misma de la expropiación, desnaturaliza la esencia de su trámite, que no tiene ni debe tener otro objetivo que el de señalar, con justicia y dando lugar a la intervención del dueño, el precio de la materia expropiable.

En cuanto al trámite mismo de expropiación no hay en la Ley otros detalles dignos de ser destacados, ya que se limita a lo común y corriente de todo juicio, pero en cuanto a los recursos de apelación, obsérvese que en el inciso segundo del artículo 128 se dice: "si la resolución rechazare las observaciones o alguna reclamación en cuantía que pase de ocho mil sucres, **el interesado podrá apelar ante la Sala Especializada de la Corte Suprema**". Esto da margen a suponer que únicamente el propietario puede interponer dicho recurso, ya que él es quien formula observaciones al informe que, de no ser aceptadas, le da la calidad de interesado en interponer el recurso; es él mismo quien hace reclamaciones en contra de ese informe que salió aprobado del seno del Consejo Directivo y, si no le aceptan, es interesado para los efectos de la interposición del recurso.

Se darán sin duda numerosos casos en que el Juez, modificando el informe pericial, en conformidad con la atribución que le concede el artículo 28 en su inciso primero, fije un precio de expropiación muy superior al constante del informe del perito designado por el Consejo Directivo, caso en el cual se atreverá a sostener alguien que no le está permitido al IERAC interponer el recurso porque no se dice expresamente en la Ley? A esta conclusión podrá arribarse si no tuviéramos

en nuestra ayuda el Código de Procedimiento Civil, según el cual "siempre que la Ley no deniegue expresamente un recurso, se entenderá que lo concede", cosa que elimina toda duda en el sentido de que, ante la inconformidad del IERAC con el precio señalado, éste tiene derecho a recurrir ante la Sala Especializada, para que fije el precio en última instancia.

Otra observación que vale hacerla presente es relativa al contenido del artículo 129, según el cual **"si las notificaciones con el informe pericial no se hicieren en el plazo de sesenta días contados desde la fecha en que se expidió la resolución de expropiación, cualquiera de los interesados podrá solicitar al respectivo Juez de Tierras que nombre perito y tramite la causa"**.

Esta disposición es contradictoria con el artículo 125, ya que, según éste, el informe pericial y la Resolución de expropiación se notifican al dueño, a los acreedores y demás interesados en un solo acto. Ello significa que, a lo menos teóricamente, los interesados, —dueños, acreedores inscritos, etc.,— no saben de la existencia de una Resolución de expropiación sino conjuntamente con el informe pericial, de donde se sigue que el artículo 129 es inoficioso o que simplemente ha de entenderse que aquellos interesados aún sin conocimiento oficial de la existencia de la Resolución de Expropiación, por falta de notificación, pueden informarse en la Secretaría, la fecha en que el Consejo Directivo resolvió la expropiación para contar desde entonces los sesenta días, a efecto de ejercitar el derecho que les concede este artículo para el evento de que el perito no presentara el informe.

CAPITULO III

LAS REFORMAS

Luego del examen esquemático y breve que hemos realizado en el Capítulo anterior de las disposiciones que habrían de ser objeto de las reformas introducidas por la Asamblea Nacional, entramos de lleno al estudio de las mismas, a cuyo propósito analizaremos también el contenido del Proyecto N° 31 y las distintas opiniones que se vertieron en la Asamblea, ya en forma de Proyectos, ya como simples indicaciones de los diversos diputados que terciaron en la primera discusión, sin perjuicio de consignar, además, nuestras particulares opiniones.

CONSTITUCION DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IERAC

El artículo 3 del Decreto Reformatorio modifica el artículo 9 de la Ley y concreta de la siguiente manera la nueva estructura del Consejo Directivo:

- a) En el Sector Público, en lugar de tres Ministros de Estado, se ha dejado uno, el de Agricultura, llamado a presidir, igual que antes, el Consejo. Dicho Ministro debe concurrir asesorado por el Director General de Agricultura, funcionario, llamado, además, a subrogarlo. Los otros dos Ministros dejan de ser miembros del Consejo, pues, en su "representación" deben formar parte del mismo, el Director de Cooperativas y el Director de CAME (Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana).

Esta modificación, inspirada en el deseo de hacer del Consejo Directivo un organismo más técnico, con menos ingerencia política talvez, no logra, a nuestro modo de ver, su propósito, ya que, los Directores que han sido erigidos en representantes de los Ministros en el seno del Consejo Directivo del IERAC, como funcionarios que son de libre nombramiento y remoción de los Ministros, siempre estarán en la obligación de seguir fielmente las instrucciones ministeriales, a menos que prefieran salir del cargo o defender sus particulares puntos de vista, acordes quizá con la naturaleza técnica de la función que les compete, más al momento de asumir una responsabilidad de trascendencia como deberían ser todas las que realmente estén enderezadas a producir una real transformación en las estructuras agrarias del país, nadie se permitirá discrepar abiertamente con el Ministro del que depende, porque sencillamente en ese instante dejará de existir la unidad de criterio y la relativa armonía que debe existir entre quienes están encargados en definitiva de una misma función.

- b) Dentro del mismo Sector Público, no ha experimentado cambio alguno la ingerencia del Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y la del Gerente General del Banco Nacional de Fomento, respecto del primero de los cuales se dice en la reforma que intervendrá el Director o su subrogante legal, cosa que debió decirse también del Gerente del Banco y que no se dice, por razones que desconecemos, aunque en verdad, como reforma propiamente dicha, en nada modifica el contenido de la Ley.
- c) En el Sector Privado, que era el que podía interesar en mayor medida, la reforma ha restaurado ese aparente equilibrio que originalmente constaba de la Ley, mediante la asignación de los representantes a los agricultores de las Cámaras de Agricultura y dos representantes a los trabajadores agrícolas, equilibrio que se

vio alterado, como lo dijimos ya, cuando el Presidente Yerovi Indaburu expidió la Ley de Centros Agrícolas Cantonales, Consorcios Agrícolas Provinciales y Cámara de Agricultura, en la cual se establecieron tres Cámaras en lugar de dos y se acordaron también representantes de cada una de las indicadas tres Cámaras ante el Consejo Directivo del IERAC, manteniendo sin modificación la representación bipersonal de los trabajadores agrícolas.

En la reforma se mantienen los tres representantes de los Agricultores que forman las Cámaras de Agricultura y se da un solo representante a los trabajadores agrícolas y dos a las Cooperativas. Decimos que así se ha restablecido ese aparente equilibrio entre los agricultores de las Cámaras, que no simpatizan con la reforma y que, al contrario, la consideran un peligro, y los grupos de trabajadores y cooperados agrícolas, efectivamente interesados en la Reforma.

Además de lograr este aparente equilibrio, la reforma ha tratado de salvar, a su manera, el vacío que dejó originalmente la Ley en el momento en que integró el Consejo Directivo del IERAC con dos representantes de los trabajadores agrícolas, con el aditamento de que tales representantes "serán auténticos trabajadores agrícolas", lo cual excluía realmente a la gran masa de agricultores pequeños, campesinos que trabajan la tierra en su propio beneficio, tierra que casi siempre es ajena, pero que, en conformidad con nuestro Código de Trabajo no merecen la denominación de trabajadores agrícolas, porque trabajador agrícola es la persona que se obliga a la presentación del servicio o a la ejecución de la obra para con otra u otras personas, por una retribución fijada por el convenio, la Ley, el pacto colectivo o la costumbre.

La observación que surge a primera vista es, pues, la de que no se puede admitir que se piense en conformar el Consejo Directivo del organismo encargado de ejecutar la Reforma Agraria prescindiendo de la representación que en todo caso ha de corresponder al grupo mayormente interesado, como viene a ser éste que vive y depende de la agricultura, que no es trabajador, porque no se halla en relación de dependencia respecto a ningún patrono, pero que su condición de tenedor precario, finquero, arrendatario, sembrador en predio ajeno, etc., hace de él el primer interesado en el cambio de las estructuras agrarias, en que ha de consistir toda Reforma Agraria que merezca ese nombre. Parece que la Asamblea quiso superar la deficiencia anotada y estableció en su reforma a la Ley dos representantes de las Cooperativas Agrícolas y uno de los trabajadores.

El Proyecto N° 31 planteaba la conveniencia de que los agricultores cuenten con no más de dos representantes, en tanto que los trabajadores agrícolas y los campesinos sin tierra, agrupados en la Fede-

ración de Cooperativas Agropecuarias tengan cuatro representantes. La Exposición de Motivos es terminante en sus razonamientos al decir que si son no más de 2.000 terratenientes afectados por la Reforma Agraria, bien les quedan dos representantes, que les da la proporción de uno por cada mil, esperando que se acepte cuatro representantes de esa inmensa masa constituida por asalariados y campesinos sin tierra, que según el mismo Plan General de Desarrollo suman no menos de 450.000 personas. Sus representantes, como se ve, serían uno por cada 112.500 ciudadanos interesados en la Reforma Agraria.

Así las cosas, según las reformas sancionados por la Asamblea Nacional, en el punto de discusión que arriba señalamos relativo al número de representantes de los agricultores y de los trabajadores agrícolas, ha quedado en que las Cámaras de Agricultura designarán tres representantes, uno por cada una de ellas, en tanto los trabajadores sólo tendrán un representante y dos más las Cooperativas Agrícolas. Vale decir que se ha logrado restablecer la misma y aparente igualdad a la que ya antes nos referimos, con la diferencia de que en lugar de ser dos por cada sector actualmente serán tres, restableciendo así ese aparente equilibrio que la Ley de Centros Agrícolas, Consorcios Agrícolas Provinciales y Cámaras de Agricultura había roto.

En esta materia, por lo visto, nada se ha adelantado, nada se ha ganado, pese a que el Proyecto N° 31 acogió en su totalidad el pedido del Comité Pro-Federación de Cooperativas agropecuarias y que con su espíritu coincidía ARNE, que en su Proyecto trataba de limitar a una sola la representación de las Cámaras; estableciendo, en cambio, dos representantes del campesinado: uno por las organizaciones cooperativas y otro por los trabajadores agropecuarios.

De la misma manera, la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Agropecuarios estableció en su Proyecto cuatro representantes para los campesinos: dos de las cooperativas y dos de los trabajadores. La Asamblea simplemente ha olvidado que "si la Reforma Agraria ha de triunfar, debe ser con la colaboración activa de los campesinos", colaboración que es necesaria en todos los momentos del proceso y especialmente en la tarea organizativa de sus propios efectivos en el campo, para lograr en la realidad aquello que ya sabe que es una necesidad impostergable.

Se puede considerar como factor positivo el que en la reforma se haya eliminado la exigencia de que aquellos representantes de los trabajadores y de las cooperativas sean —como decía la Ley— "trabajadores auténticos", ya que ello puede dejar abierta la posibilidad de que los trabajadores se hagan representar por elementos de su clase o no, pero que se identifiquen plenamente con sus aspiraciones y que puedan ir al seno del Consejo Directivo a recordar que, "si vuelven

imposibles las reformas pacíficas, harán inevitables las reformas violentas”.

Resta considerar que, mientras la disposición original de la Ley decía que los representantes de los trabajadores agrícolas serán elegidos de acuerdo con la reglamentación que dicte el IERAC, en las reformas no se dice lo mismo, aunque sí consta que “los suplentes de los agricultores, de las cooperativas agrícolas y de los trabajadores agrícolas, se elegirán al mismo tiempo que los principales”.

Los representantes de las cooperativas agrícolas son de nueva creación y, por lo mismo no podían quedar comprendidos en la Declaración de la Asamblea Nacional en virtud de la cual terminaron los periodos de los cargos de representación, ni se trataba de cargos provistos por las dictaduras Militar o Civil, que, aún de haberlo sido, los reemplazos, tienen que ser elegidos por los correspondientes organismos cooperativos del país. Ello guarda estrecha conformidad con la Ley 008-CIL expedida por la Comisión Legislativa Permanente y que consta publicada en el Registro Oficial N° 204 de 4 de septiembre de 1967, según la cual, “los sectores nacionales, las actividades del país, y, en general, las asociaciones y corporaciones, que no hubieren designado por sí mismas sus representantes ante los distintos organismos del Estado, a partir de la terminación de los gobiernos de facto el 16 de noviembre de 1966, procederán a designarlos en la forma en que las Leyes y Reglamentos lo establezcan”.

Está claro que los representantes de las cooperativas agrícolas no se hallan comprendidos en esta Ley porque sólo las reformas introducidas a la Ley de Reforma Agraria por la misma Asamblea Constituyente y que se pusieron en vigencia por su publicación en el Registro Oficial N° 167 de 11 de julio de este mismo año, dan existencia a esas representaciones que, como la Ley dice, deben ser de elección. Pues, entonces, tal como dispone el artículo 2° de la Ley expedida por la Comisión Legislativa Permanente a la que ya nos referimos. “Si no se hubiere determinado la forma en que deberá procederse a tales designaciones —y tal es el caso— se dictarán los correspondientes Reglamentos en el plazo de quince días, a partir de la publicación de la presente Ley. El Ejecutivo lo hará respecto de todas las leyes que regulan la organización y funcionamiento de las personas jurídicas de derecho público, adscritas a la Administración Pública, y respecto de las semipúblicas, los organismos que las respectivas leyes y estatutos señalan”.

Como según el artículo 255 de la Constitución Política del Estado “Son personas jurídicas de derecho público: el Estado, los Consejos Provinciales, las Municipalidades, las Juntas Parroquiales y los establecimientos públicos creados como tales y regulados por leyes espe-

ciales", es muy claro que el IERAC es persona jurídica de derecho público, por disponerlo así el artículo 7 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización.

Al Ejecutivo correspondía dictar el Reglamento en conformidad con el cual las cooperativas agrícolas tenían que elegir sus representantes. Si no lo hizo en el plazo de quince días que la Ley estableció, no por ello se halla facultado para realizar por sí las designaciones, porque el artículo 3º de la Ley que comentamos le concede esa atribución para el caso en que los correspondientes organismos no hubieren hecho esas designaciones; más —nos preguntamos— ¿Cómo habrían de hacerlo las cooperativas, ni como lo harían los trabajadores, si no existe el Reglamento que debió dictar el Ejecutivo para la persona jurídica de derecho público que constituye el IERAC?

Las designaciones que se han hecho son ilegales y colocan a los trabajadores agrícolas y a las cooperativas de este mismo género en situación de una "capitis diminutio", indebida e injusta, y las aleja una vez más de la ingerencia a que tienen legítimo derecho en el proceso y dirección de la Reforma Agraria, porque los designados por el Ejecutivo, por muy buenas personas y entusiastas cooperativas que sean, ninguna representación tienen de los organismos de trabajadores y cooperativas, como no la tuvieron los designados por las dictaduras, Militar y Civil. Todo ello, pese a los reiterados pedidos que tanto trabajadores como cooperativas agrícolas han realizado para que se dicte el Reglamento.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

DISPOSICIONES ENCAMINADAS AL CABAL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO-SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Si las reformas se venían estudiando simultáneamente con el estudio de la Constitución Política del Estado y si era conocido de los miembros de la Comisión Especial que ya estaban aprobados los artículos 47-60 de la misma, lo menos que se podía esperar es que las reformas a la Ley de Reforma Agraria, expedidas con posterioridad a la Constitución, estuvieran de alguna manera a tono con su espíritu y alcance, a menos que expresamente se quisiera que la Constitución contenga un texto sin proyección en la Legislación secundaria y sin la consiguiente efectividad en la realidad nacional. Si la Constitución declara que la función social es "inherente" a la propiedad, si consagra como deber del Estado el de "corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejo-

ramiento del nivel de vida del campesino"; y si los planes de reforma agraria que el Estado debe promover con el objeto de lograr el desarrollo económico del país, están en la obligación imperativa de eliminar las formas precarias de tenencia, porque —correlativamente— es obligación del propietario explotar sus predios asumiendo responsabilidad y dirección y si, de la misma manera, por mandato constitucional, "son bienes del Estado las tierras agrarias que, teniendo dueño, permanezcan abandonadas más de ocho años consecutivos sin causa legal", existen los fundamentos indispensables para esperar de los Legisladores y las Legislaturas, una Ley que permita convertir en realidad todos aquellos postulados, y eso es lo que el país esperaba precisamente de la Asamblea Nacional Constituyente que dictó la Constitución que contiene los principios que dejamos puntualizados; pero muy lejos de ello, como que los Legisladores se hubieran olvidado de la Constitución que estaban elaborando o como que la hubieran escrito para que escrita se quede, nos dieron unas reformas a la Ley que bien podemos calificarlas de carentes de base doctrinaria y sin ninguna técnica jurídica. Sigamos en su análisis:

a) Será preciso repetir que, por definición legal, la función económico-social de la propiedad de la tierra se entiende cumplida cuando concurren los requisitos siguientes:

1. Explotación eficiente;
2. Responsabilidad y dirección del propietario;
3. Conservación y renovación de los recursos naturales;
4. Cumplimiento de las leyes que regulan el trabajo agrícola;
5. No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales.

Parece elemental, entonces, que si "el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada, mientras ésta cumpla la función social que le es inherente", algo debe hacer ese mismo Estado cada vez que encuentra tierras que se hallan en situación reñida con el cumplimiento de la función social; y ha de entenderse que, mientras el artículo 3° de la Ley de Reforma Agraria no sea modificado, sólo puede aceptarse que la tierra cumple su función social, cuando respecto de ella concurren los cinco requisitos que la conforman, circunstancia que, a no dudarlo, nos lleva a la conclusión de que, por mucho que un predio estuviere eficientemente explotado, no cumple con la función social que le es inherente, si por otro lado esa misma tierra se halla en situación que pueda calificarse de verdadero acaparamiento de recursos territoriales, o si su propietario está lejos de asu-

mir la dirección y responsabilidad que le corresponde, o si él, aún ejerciendo la explotación directa y bajo su responsabilidad incumple las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola.

Tenemos anotado que la Ley acuerda la expropiación de los predios ociosos, de los deficientemente explotados —si el propietario no los mejora en el plazo que el IERAC le concede—, de los ocupados por finqueros o sembradores y de aquellos cuya explotación se realice con reiterada violación de las normas que regulan el trabajo agrícola.

Que las pertinentes disposiciones que la Ley contiene en materia de expropiación tienen o deben tener por objeto y finalidad inmediata el lograr la efectividad de aquello que la Ley estima que entraña el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, no cabe la menor duda, como tampoco la cabe respecto de que, tal como estaba la Ley antes de las reformas, quedaban varios casos en los cuales, pese al incumplimiento de la función social, no se había establecido la expropiación respectiva, entre los que se cuentan precisamente la falta de responsabilidad y dirección del propietario y el incumplimiento de la disposición que exige "conservación y renovación de los recursos naturales".

Parece que el Proyecto de Decreto N° 31 quiso subsanar esa deficiencia con una disposición bastante general cuyo texto es el siguiente: "Artículo 3°.— A continuación del Artículo 31 de la Ley, póngase el siguiente "Art.— Independientemente de las expropiaciones por las causas puntualizadas en los artículos anteriores, se expropiarán, para los fines de esta Ley, todos las propiedades que no cumplan con su función económico-social en los términos señalados en el artículo 3°".

Claro que la norma proyectada peca de general, porque si se expropian las tierras ociosas y deficientemente explotadas (artículos 28 y 29 de la Ley), ya se sanciona uno de los aspectos del incumplimiento de la función económico-social de la propiedad de la tierra, y si en el artículo 37 se someten también a expropiación los predios cuya explotación se realice con reiterada violación de las normas que regulan el trabajo agrícola, podrían puntualizarse de manera también concreta las expropiaciones que han de tener lugar en los otros casos de incumplimiento de la referida función social, sin eludir tampoco el caso de acaparamiento de los recursos territoriales. El proyecto 31 —lo repetimos— en forma general, sometió a expropiación los predios en que ocurra cualquiera de los casos de incumplimiento de los requisitos del artículo 3° y ello le daba, a no dudarlo, una efectividad y energía incuestionable.

En las reformas del artículo 28 encontramos que se quiso hacer algo semejante y se dijo, con muy poca fortuna, que **se consideran ociosas** y, por lo tanto sujetas a expropiación;

1. Las tierras no aprovechadas;

2. Las tierras cuya explotación se realice con reiterada contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola. Es decir que se incorporó al artículo 28 el contenido del artículo 37 de la Ley y si equiparó, sin lógica ni *sindéresis*, a tierra ociosa, aquella en que el dueño no cumple con lo que dispone el Código del Trabajo, por muy bien cultivada que estuviere. Si en esto consiste la reforma, ya podemos afirmar que, a más de no haber reformado nada, lo único que se ha conseguido es volver menos sistemática la Ley, invalidando aquel ordenamiento lógico, que pudo haber tenido, ya que, si el propietario incumple las leyes laborales, eso significa que su predio no cumple con la función social y que tal incumplimiento lo hace posible de expropiación, cosa con la que todos vamos a tener que estar de acuerdo; pero que la tierra muy bien cultivada tenga que considerarse ociosa porque el dueño no paga salario mínimo a sus trabajadores es cosa que no podemos aceptarlo;

3. Las tierras laboradas por más de tres años por quienes no tengan vínculo contractual con el propietario, y,

4. Las tierras cuya explotación se realice contraviniendo a lo dispuesto en los literales b) y e) del artículo 3 de esta Ley. El literal b) se refiere a la responsabilidad y dirección del propietario, y cuando ellas faltan, la propiedad no cumple su función social, entendiéndose, ahora mejor que antes, que quien en realidad es el llamado a cumplir esa función social es el propietario y no precisamente la propiedad, y por ese incumplimiento debe procederse a la expropiación, pero no en base de la ficción de que la Ley se ha servido para equipararla con la tierra ociosa, ya que, además de ser caso enteramente diverso, aunque de una misma cuestión, bien puede darse, y de hecho se da, que la tierra esté muy bien cultivada, a pesar de que falta la dirección y la responsabilidad del propietario. Esta contradicción se origina precisamente en la falta de base doctrinaria y de técnica jurídica a que tuvimos que referirnos más arriba.

Pero en lo que no hallamos explicación es en que también ha de considerarse ociosa la tierra que contravenga al literal e) del Art. 3º de la Ley, literal que exige que, para considerar que la propiedad cumple la función social que le es inherente, "no puede constituir forma de acaparamiento de recursos territoriales". Si de hecho constituye tal forma de acaparamiento, por mandato de esta reforma, debe considerarse tierra ociosa y por consiguiente expropiable. No quiso

referirse la Ley al literal e), sino seguramente al c), o sea que quiso decir que también se considera ociosa la tierra cuya explotación se hace violando las normas y los principios de conservación y renovación de los recursos naturales. Ello que tampoco puede comprenderse en cuanto a equiparamiento de esa tierra con la tierra ociosa, permitiría concluir que se quiso igualmente sancionar con la expropiación este otro caso de incumplimiento de la función social, pero para ello, se persistió en la ficción de considerar tierra ociosa, aunque fuera sobre explotada y cansada de tanto trabajar; más, en el Registro Oficial que tenemos a la mano vemos que claramente se dice literales b) y c), y en ese caso seguimos con la dificultad ya planteada de que el acaparamiento de recursos territoriales equivale a mantener tierras ociosas, por mucho que todos esos miles de hectáreas pertenecientes a una misma persona se encuentren en pleno y adecuado cultivo, cosa sencillamente absurda, y más todavía si se tiene en cuenta que más adelante la propia Ley determina los límites de la propiedad, cosa que a nadie da derecho a considerar acaparamiento si la extensión se mantiene dentro de dichos límites. Si la Ley quiso romper el latifundio, si quiso mejorar la estructura agraria del país y exigir el cabal cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra también en cuanto ella es incompatible con el acaparamiento de los recursos territoriales, debió decirlo al momento de fijar los límites de la propiedad, sin necesidad de equiparar esos excedentes a las tierras ociosas, porque la Reforma Agraria consiste no en distribuir tierras ociosas, improductivas o baldías, sino en redistribuir parte de lo que actualmente se halla acaparado y constituyendo fuente de riqueza y de poder en pocas manos, para poner en propiedad de los numerosos ciudadanos desposeídos, que con justicia aspiran a salir del estado de sumisión en que viven para convertirse en miembros activos de la sociedad y de la economía nacional.

Pero obsérvese como remata hasta al fin la disposición que comentamos, estableciendo que "en los casos de este literal, el IERAC concederá el plazo de tres años para ceñirse a lo dispuesto en el y sólo en el caso de no hacerlo, podrá proceder a la expropiación". Comienza diciendo que son tierras ociosas y que se hallan sujetas a expropiación, para terminar concediendo tres años de plazo ..., al cabo de los cuales el caso se somete a la mera facultad del IERAC, para que pueda o no expropiarlas si continúan sin dirección y responsabilidad del propietario y si constituyen forma de acaparamiento de recursos territoriales. Nosotros que considerábamos expropiables las tierras que exceden de los límites máximos contemplados en el artículo 33 de la Ley, a pesar de que ella nada dice en forma expresa, tenemos que venir en que, en virtud de las reformas, esos excedentes —que cons-

tituyen la esencia del acaparamiento de recursos territoriales— sólo pueden ser expropiables si vencido el plazo de tres años que debe conceder el IERAC, la situación se mantiene invariable, o sea que esos tres años son aprovechables por el propietario para deshacerse de los excedentes.

Tres años de plazo . . . en un país en que son varias las decenas de años perdidos; tres años para que continúe el acaparamiento de recursos territoriales, tres años para que el dueño siga gozando tranquilo de las rentas provenientes de sus arrendamientos, de sus aparcerías y de las demás formas ausentistas y precarias de tenencia de la tierra.

Tal es la legislación que la Asamblea ha expedido después de que la Constitución **reconoce y garantiza** el derecho a la propiedad privada, mientras (esto es hasta tanto) ésta cumpla la función social que le es inherente.

Si por disposición de la Ley, la propiedad de la tierra no cumple con su función social, por falta de dirección y responsabilidad del propietario y por constituir forma de acaparamiento de los recursos naturales, lo único lógico parece que, para cumplir con la Constitución, primero, y con la Ley, luego, **sin entrar en aquellas ficciones de considerar tierra ociosa por esas indicadas causas**, se debe establecer con toda claridad la expropiación, urgente e inmediata, ya que la Constitución rige desde la fecha de su promulgación, y no para cuando hayan transcurrido tres o más años, luego de dar tiempo a los afectados por la Reforma para que tomen las providencias y medidas que les permitan burlar los efectos de la Constitución y de la Ley, ya que todas esas dilaciones y escamoteos sólo conducen a la desesperanza del pueblo, a la pérdida de confianza en la Ley como instrumento de reformas sociales y a la imposibilidad de las reformas pacíficas, democráticas y ordenadas, volviendo inevitables —como dijera Johnson— las reformas violentas.

TIERRAS DEFICIENTEMENTE EXPLOTADAS

Dentro del mismo estudio que venimos realizando, relativo al adecuado cumplimiento de la función económico-social de la propiedad privada agraria, debemos detenernos en el examen del artículo 11 del Decreto reformativo, que modifica el artículo 29 de la Ley. Se refiere a las tierras difícilmente explotadas, considerando tales no sólo a las que arrojen rendimientos notoriamente inferiores al promedio de la zona respectiva, tomando en cuenta la capacidad productiva de la tierra, sino también aquellas que se exploten contraviniendo las disposiciones del literal c) del artículo 3º de la Ley.

Esta disposición contribuye a dar claridad a la norma del artículo 10 de las reformas, según la cual se consideran tierras ociosas, entre otras, las que constituyen forma de acaparamiento de recursos territoriales, en razón de la referencia que consigna a las tierras cuya explotación se realice contraviniendo lo dispuesto en los literales b) y e) del artículo 3º. El comentario que formulamos al efecto y la inconveniencia de establecer su expropiación equiparando a tierra ociosa aquella que se encuentra acaparada y mal distribuida, nos releva de seguir insistiendo en lo mismo; pero nos obliga a señalar que tampoco podemos considerar ni adecuado ni sistemático el que se haya establecido la expropiabilidad de las tierras cuya explotación se realice sin conservar ni renovar los recursos territoriales, por considerar que entonces la tierra incurre en la condición de deficientemente explotada. Es menos absurda que la equiparación hecha en el artículo anterior, pero lo propio y adecuado es simplemente establecer la expropiabilidad de las tierras cuya explotación se realice en detrimento de la buena conservación de los recursos naturales, ya que ello implica —en uno de sus aspectos— incumplimiento de la función económico-social y no sólo, ni menos específicamente, mal uso de la tierra.

La reforma consiste precisamente en haber añadido como causa de expropiación el hecho de explotar la tierra haciendo caso omiso al precepto del literal c) del artículo 3º de la Ley, que exige la conservación y renovación de los recursos naturales, y que, según ya lo dijimos, siendo tal conservación de recursos parte integrante del cabal cumplimiento de la función económico-social de la propiedad privada agraria, la expropiación debe constituir la consecuencia lógica de la violación de tal precepto, sin que para ello sea necesario asimilarlas a tierras deficientemente explotadas, porque en verdad la explotación que se realiza con destrucción de recursos debe considerarse pésimamente explotada, y por lo mismo, está demás que se conceda —como la reforma legal lo hace— tres años para que el propietario se acomode a las exigencias legales, al cabo de los cuales, si persiste en la destrucción antes referida, el IIERAC procederá a la expropiación, en circunstancias en que quizá sea demasiado tarde.

DE LA EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO Y DE LA REVERSION DE TIERRAS AL ESTADO

Seguimos tratando de las sanciones en que incurre la propiedad privada agraria, —el propietario diríamos— cuando no cumple la función económico-social que le es inherente. Está dicho que el primer requisito que es propio de la función social de la propiedad agraria es

la explotación eficiente, y, de la misma manera, quedan analizadas las disposiciones con las que se quiere resolver la situación de las tierras ociosas o deficientemente explotadas, motivo que nos permite pasar examen de la disposición por la cual las tierras abandonadas dejan de tener dueño, porque se extingue respecto de ellas el derecho de dominio y las tierras pasan a ser propiedad del Estado, el cual en su Ley de Reforma Agraria tiene dispuesto que tales tierras formen parte del patrimonio del IERAC, que debe adjudicarlas a los particulares, para el cumplimiento de los fines que la misma Ley persigue.

La materia que nos proponemos tratar en este párrafo había sido objeto ya de legislación en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Reforma Agraria, sólo que tales disposiciones carecían de la necesaria precisión y confundían extinción del dominio con la reversión, como que constituyeran una sola y misma institución jurídica, que no lo son, y reclamaban del debido desdoblamiento que les diera claridad y propia personalidad.

Ese objetivo se hubiera logrado si la Legislatura, en sus reformas, hubiera acogido el Proyecto N° 31 en su totalidad y no únicamente en la forma parcial que lo ha hecho. En efecto, el artículo 16 de las reformas coincide con el texto de los artículos 6° y 7° del Proyecto N° 31, observándose brevísimos cambios en la redacción que no afectan su contenido y estableciendo que la extinción del dominio se opera en ocho años de mantener inexploradas las tierras, en lugar del lapso de cinco años que sugería el Proyecto. Esa determinación del tiempo guarda relación íntima, como no podía ser de otra manera— con el precepto constitucional contenido en el artículo 55 de la Carta Fundamental, que declara que son bienes del Estado las tierras agrarias que, teniendo dueño, permanezcan abandonadas más de ocho años consecutivos sin causa legal.

Si bien el contenido del artículo 16, que reforma al artículo 38 de la Ley podemos aceptarlo plenamente, porque desdobra la extinción del dominio respecto de la reversión de tierras al Estado, no cabe que se dejen intocados los artículos 39 y 40, olvidando que el Proyecto 31 establecía que el artículo 39 de la Ley debía decir que se consideran sujetas a extinción del dominio o a reversión (como dos cosas distintas) las tierras que hubieren sido trabajadas y cultivadas por quienes no tengan vínculo contractual con el dueño.

Si el artículo 38, una vez reformado, distingue la reversión de la extinción del dominio, aplicando el primer concepto, con propiedad y exactitud, al hecho de retornar las tierras que el Estado enajenó, a su dominio, por incumplimiento de las disposiciones legales, por falta de aprovechamiento de la tierras así adquiridas o por otras causas similares; y entendiendo por extinción del derecho de dominio, al hecho

mismo por el cual una persona deja de ser dueño de las tierras aptas para la explotación agropecuaria que las hubiere mantenido inexploradas durante ocho años consecutivos, sin consideración al modo gracias al cual se haya convertido en propietario, no tiene razón de ser que el artículo 39 que, aclara y expresamente sujeta a la extinción del derecho de dominio a las tierras trabajadas y cultivadas por personas que carecen de vínculo contractual con el dueño, quede después de la individualización de conceptos en que "considera sujetas a reversión" las tierras ya indicadas, dando a entender que, por exclusión, no se consideran sujetas a "extinción del derecho de dominio" las tierras que, por el hecho de estar trabajadas y cultivadas por personas que ningún vínculo contractual tienen con el dueño, dan origen a un grave problema social, el mismo que debe ser resuelto tal como estaba previsto en dicho artículo 39 y que, con la modificación sugerida por el Proyecto 31, quedaría suficientemente claro y del cual dimanarían beneficios indudables a la sociedad ecuatoriana.

La omisión es muy lamentable y no se puede dudar que, si bien las tierras abandonadas son del Estado, tal como prescribe la Constitución Política, mientras la Ley de Reforma Agraria no sea completada en la forma que requerimos, bien pueden los dueños alegar que no cabe que se hable de abandono de aquellas tierras que están pobladas de campesinos que, por carecer de derecho, van a ser objeto de las correspondientes acciones de dominio cosa que daría origen a controversias e impediría que el IERAC cumpla prontamente su misión legalizando la tenencia de la tierra a los campesinos que las han trabajado, cosa que sólo es posible cuando el IERAC esté seguro de que las tierras que se propone enajenar realmente le pertenecen en conformidad con la Ley.

El artículo 40, que según el Proyecto 31 debía derogarse, ha quedado intocado por las Reformas y ello crea un pequeño conflicto con el artículo 43 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, porque en éste se dice que el adjudicatario en cuya contra se declare la resolución de la adjudicación, tendrá derecho a que le paguen el precio que él hubiera abonado por la compra de la tierra y el valor de las mejoras útiles —esto es que aumentan el valor del inmueble— deduciéndose el importe de los deterioros y de la desvalorización del fundo. En el artículo 40 de la Ley de Reforma Agraria, en cambio, se sigue hablando de reversión —que en el fondo, para este caso puede dar igual— pero a título gratuito, señalando como obligación del nuevo adjudicatario la de pagar al anterior el valor de las mejoras. Como se ve, dos sistemas distintos, que se hallan en pugna y que el rato de aplicarlos acarrearán indudablemente problemas y causarán perjuicios indebidos, que bien vale la pena evitarlos con prudencia y equidad.

Una de las formas habría sido derogando el artículo 40, cosa que no libera de la necesidad de realizar un estudio maduro que haga posible la unificación y sistematización de las dos leyes, la de Reforma Agraria y la de Tierras Baldías y Colonización, que tienen muchas disposiciones comunes, sobre una misma materia y que sin embargo no coinciden, haciendo por ello que los problemas de tenencia que la Reforma Agraria debe resolver, sirviéndose de los instrumentos legales disponibles, encuentren siempre escollos y marchen a paso a veces imperceptible.

REVISION DE LOS LIMITES MAXIMOS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Problema demasiado álgido es el que nos proponemos abordar, porque como ya lo dijimos, parece ser ésta la cuestión que más inquieta a las Cámaras Agrícolas del país; pero también es ésta la cuestión que con más insistencia vienen reclamando los sectores campesinos y todos cuantos de alguna manera entienden que, por el mismo hecho que la tierra agrícolamente aprovechable es demasiado escasa en el Callejón Interandino, por la condición angosta de sus valles, que en cierta forma se ven compensados por su alta productividad, se impone una limitación severa de la propiedad, en forma que las reales disponibilidades con que el país cuenta sean en primer lugar aprovechadas al máximo de su capacidad productiva y, en segundo, para que el ingreso proveniente de dicha producción se distribuya entre el mayor número posible de habitantes, mejorando la condición social de los menos favorecidos por la fortuna y haciendo que la tierra efectivamente cumpla su función económico-social, que no en otra cosa consiste principalmente que en el amplio reparto de beneficios entre todos cuantos contribuyen al proceso agrícola.

El artículo 4º del Proyecto N° 31 sugirió que el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización sea reformado de manera que diga: "Ninguna persona natural o jurídica, podrá ser propietaria: en la Costa, de más de seiscientas hectáreas, incluyendo sabanas y pastos naturales; y, en la Sierra, de más de cien hectáreas bajo riego o su equivalente en tierras de otra calidad, según lo establezca el Reglamento que al efecto expedirá el Consejo Directivo del IERAC.— Los excedentes serán en consecuencia, inmediatamente expropiables".

La simple enunciación de una disposición como la contenida en este Proyecto iba desatando una tempestad en el país. El Comité de Defensa Agropecuario intensificó su campaña de prensa tratando de convencer a la ciudadanía que la Reforma Agraria iba a terminar con

la Producción nacional e iba a sembrar hambre y desconcierto por doquier. En la primera discusión del Proyecto pocos Diputados fueron los que no quisieron figurar expresamente como partidarios de que inmediatamente se suprima y deje sin efecto el artículo cuarto del Proyecto, a fin de que la Ley se conserve intocada en esta materia. Dos sugerencias podrían merecer alguna consideración especial y es la que fuera hecha por el Diputado de Pichincha, Doctor Manuel de Guzmán Polanco, que pedía "que no se limite la propiedad por el número de hectáreas, sino por la capacidad de trabajo; y la del Diputado Manuel Antonio Oquendo, que indicó como redacción para el artículo 4º del Proyecto, modificatorio del artículo 33 de la Ley, la siguiente: "Ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria de más 500 hectáreas no explotadas, siempre que no se trate de reservas naturales. Se considerarán como reservas, los bosques, pastos o pajonales que sirvan de protección para evitar la erosión".

La Comisión Especial de la Asamblea que estudió las Reformas a la Ley de Reforma Agraria realizó esfuerzos bastante serios, buscó asesoramiento de diversos sectores e Instituciones y trató de realizar planteamientos que se acomodaran a nuestra realidad y que dejaran de lado los criterios absolutos en la determinación de máximos, cualesquiera que estos fuesen, pero sin dejar tampoco a la reglamentación posterior del IERAC una cuestión tan delicada como trascendental y compleja.

Tal como las diversas legislaciones han establecido, la Comisión pensó que la determinación de límites máximos y mínimos de la propiedad debe realizarse evitando incurrir en todo lo posible en arbitrariedades, procurando que esos límites sean el resultado de la conjunción de los diferentes factores que influyen en la producción y elaborando cuadros que, prudentemente manejados, permitirán señalar en cada caso concreto, ya sea el mínimo indispensable para que pueda desenvolverse sin miseria una familia campesina, —señalando por ese método la unidad agrícola familiar— o determinando por el mismo procedimiento los máximos adecuados para cada propiedad, en forma que constituyan unidades productivas capaces de asegurar la inversión y el aliciente que estimule al empresario-productor y permita consagrarse a la agricultura en condiciones de rentabilidad adecuada.

Los cuadros que colocaremos a continuación, elaborados en la Comisión ya referida, permiten conocer de manera cabal la forma en que podrían conjugarse los diferentes factores, asignando a cada uno de ellos un valor convencional, para llegar por ese medio al resultado apetecido. En esencia, en la Sierra Ecuatoriana puede fijarse el límite que se busca en consideración a cuatro distintos factores.

Cuadro Nº 1.

PARA LA SIERRA ECUATORIANA

Características de fertilidad natural	B u e n a	M e d i a	P o b r e	Muy Pobre
Altura predominante comprendida entre.	1.500 y 2.500 mts. sobre el nivel del mar.	2.500 y 3.000 mts. sobre el nivel del mar.	3.000 y 3.500 mts. sobre el nivel del mar.	Más de 3.500 mts. sobre el nivel del mar.
Topografía Predominante.	Gradiente menor del 5%.	Gradiente entre 5 y 15%.	Gradiente entre 15 y 25%.	Gradiente mayor del 25%.
Riego y Precipitación.	Con riego suficiente.	Con posibilidad de riego o precipitación mayor de 1.000 milímetros anuales.	Sin posibilidad de riego y precipitación de 500 a 1.000 mm. anuales.	Con precipitación menor a 500 milímetros anuales.

Cuadro Nº 2.

PARA LA COSTA Y EL ORIENTE

Características de fertilidad natural	Muy Buena	B u e n a	M e d i a	P o b r e
Vías de comunicación.	Carretero estable o río navegable permanente.	Camino de verano o río navegable transitoriamente.	Trocha o río navegable solamente por canoa.	Pica.
Riego o Precipitación.	Riego suficiente.	Con posibilidad de riego o precipitación de 500 a 1.500 milímetros por año.	Precipitación de 350 a 500 milímetros o de 1.500 a 2.500 mm. por año.	Con menos 350 mm. o de 2.500 y 3.000 milímetros por año.
Topografía Predominante.	Gradiente menor de 5%.	Gradiente entre el 5% y el 10%.	Gradiente entre el 10% y 15%.	Gradiente entre el 15% y 25%.

- 1) Las características de la fertilidad natural del suelo;
- 2) Altura predominante;
- 3) Topografía; y,
- 4) El riego o la precipitación.

En la Costa y el Oriente se debe tener en cuenta, en lugar de la altura como factor determinante que ha de regular la extensión que se trata de establecer como máxima en cada caso, otro que para el efecto sería el factor **vías de comunicación**, ya que la calidad de las mismas y la mayor o menos proximidad que respecto de ellas ocupe el respectivo predio, tiene indudable importancia determinante de la extensión máxima que se trata de establecer con verdadero criterio de equidad y sin descuidar el alcance nacional del problema.

Una breve explicación nos permitiría comprender con claridad como la misma disposición del Proyecto 31, que trata de establecer para la Sierra un máximo de cien hectáreas bajo riego o su equivalente en tierras de otra calidad, debidamente complementado con todos los factores que en el Cuadro N° 1 se establece, podría dar resultados de ninguna manera exagerados. Las cien hectáreas deberán ser de tierra con características de fertilidad natural buena, situada a una altura comprendida entre los 1.500 y los 2.500 metros sobre el nivel del mar, con una gradiente predominantemente menor del 5% y con riego suficiente. Es decir, ese límite correspondería a una hacienda en que todos los factores sean de primera calidad; mas, como ello sólo se encuentra en contados lugares, han de conjugarse los factores constantes del cuadro para saber cuál debe ser la extensión máxima permisible en cada caso concreto. Así, si suponemos que la tierra es de fertilidad natural media con posibilidad de riego o precipitación mayor de 1.000 mm. anuales y si está situada entre los 1.500 y los 2.500 metros de altura y tiene topografía cuya gradiente es menor del 5%, podríamos establecer que si a los factores de la primera columna se les asignara el máximo de 100 hectáreas, a los de la segunda se les asignaría el doble, esto es 200 hectáreas y a los de la tercera el séxtuplo, o sean 600 hectáreas, con lo cual en el caso propuesto tendríamos que:

Por su fertilidad media le correspondería	200 has.
Por su posibilidad de riego, igualmente	200 "
Por su situación entre 1.500 y 2.500 mts.	100 "
Por su gradiente menor del 5% también	100 "
Ese total de	600 has.

se divide para el número de factores, o sea para cuatro,

$$600 : 4 = 150 \text{ has.} \quad 150 \text{ has.}$$

En el caso del ejemplo, la máxima permitida sería de 150 has.

Si suponemos que la altura pasa de 3.000 metros, sin exceder de 3.500 metros, la gradiente predominante entre el 15% y 25%, sin posibilidad de riego y precipitación comprendida entre 500 y 1.000 mm. anuales, pero en buena característica de fertilidad natural, tendríamos el siguiente resultado:

Por su fertilidad	100 has.
Por altura	600 "
Por topografía	600 "
Por el volumen anual de precipitación	600 "
Total	1.900 has.

$1.900 : 4 = 475 \text{ has.}$ Con esas características se llegaría a un máximo permisible de 475 hectáreas.

No cabe, ciertamente, el establecimiento de máximo absolutos, sin ninguna consideración a la diversidad de factores que influyen en la producción de la tierra y, antes bien, así como en el caso del ejemplo hemos asignado 100 hectáreas a los factores de la primera columna, 200 a los de la segunda y 600 a los de la tercera, bien podría asignárseles otros valores y los resultados que se trata de alcanzar podrían ser sin duda los más acertados.

Las reformas soslayaron el problema y terminaron dejando intocado el artículo 33 de la Ley, que señala los límites máximos de la propiedad privada agraria. En el seno de la Comisión, tal como dejamos indicado, se prestó atención al contenido del Proyecto N° 31 y se trató de conciliar criterios para arribar a conclusiones transaccionales pero válidas, aunque al final prevaleció la decisión de los agricultores grandes, que se empeñaron que en esta materia nada deben ceder.

En virtud de que seguimos como antes y por otras disposiciones que las reformas han introducido, nos vemos en el caso de destacar que el criterio prevaleciente parece ser el de que la Reforma Agraria ecuatoriana debe concretarse a las tierras ociosas, y ello en toda cautela y miedo, porque como se ve de los artículos 10 y 11 de las Reformas, para que puedan expropiarse tierras es porque deben hallarse ociosas, ello —tendremos que repetir— con mucha cautela y miedo, porque como ya lo hicimos también notar, aún en el caso de acaparamiento de tierras aún en el caso, diríamos nosotros, de exceder de

los límites permisibles máximos y pese a que dichos límites son los fijados por el artículo 33, no es posible la expropiación sino después de transcurrido el plazo que el IIERAC concederá para que la causal de expropiación desaparezca y sólo si dicha causa subsiste.

Es natural, entonces, que si las reformas han introducido normas no para mejorar el sistema de la Ley, sino para rodear de mayores seguridades a los propietarios que se empeñan en perpetuar el sistema de tenencia injusto, improductivo y contrario a las exigencias sociales; si tal es el tratamiento que las reformas han asegurado tanto para las tierras ociosas como para las tierras deficientemente explotadas, muy lógico que se hayan tratado de remachar al máximo las seguridades de perpetuidad del sistema cuando las tierras están medianamente bien cultivadas. Por ello es que las reformas han modificado el artículo 31 de la Ley, que nadie solicitó que fuera reformado. Según tal disposición, era permitida la expropiación de predios eficientemente explotados, en los casos de gran presión demográfica y siempre que preceda informe favorable de la Junta Nacional de Planificación, y para comprender únicamente el área que dicha presión lo exija.

Esto equivale a decir que la utilidad pública, que la exigencia de orden social, pasando aún por alto la razón meramente económica, hacía posible la expropiación de tierras eficientemente cultivadas; las reformas materia de nuestro comentario han querido —como ya dijimos— rodear de seguridades a la propiedad, volverla en realidad intocable, protegerla como cosa sagrada que siempre lo ha sido, y para ello ha consignado un nuevo inciso, cuyo contenido se explica por sí solo: "Para los efectos de esta disposición —dice la reforma— se entenderá que existe gran presión demográfica, cuando la población inmediatamente circundante al predio o predios, no tenga otra posibilidad de subsistir que con la actividad agropecuaria". Tamaña definición, que como marco de acero pretende proteger la propiedad privada, aunque crea haber logrado su propósito, no resiste al más moderado análisis, ya que su existencia parecería ser que primero la población debe morir de hambre para que así se pruebe que ya no puede subsistir, y sería preciso, además, que tal muerte se produjera en la ciudad, a donde fue en busca de trabajo, para que entonces se acepte que esa población campesina, nacida y desarrollada al conjuro de la madre tierra, que por paradoja resulta ser madre ajena, no puede subsistir ni siquiera en la ciudad, a donde fue a probar suerte y a tratar de ocupar sus escasas energías en otras actividades que no son las que en su niñez y juventud aprendió a desarrollar.

Será preciso que la propia ley se deje de subterfugios y acepte con clara decisión el mandato constitucional en virtud del cual la expropiación puede efectuarse por causa de utilidad pública o de interés

social, consignando normas que han de hacer posible dicha expropiación de predios por muy bien cultivados que estuvieren, si razones de orden público o de interés social así lo imponen, sin esperar que se justifique la llamada gran presión demográfica ni menos que su existencia se acepte sólo cuando la población inmediatamente circundante no tenga otra posibilidad de subsistir que con la actividad agropecuaria.

En tanto esto sucedía en nuestra Asamblea Nacional Constituyente, en el Senado de Colombia se proponían también enmiendas a su Ley de Reforma Social Agraria, introduciendo facultades para expropiar por motivos de utilidad común los predios debidamente explotados, medida que fue oportunamente saludada por el diario "El Tiempo" de Bogotá como "digna de apoyo y de efectiva aplicación práctica", porque los fundos debidamente explotados no pueden ser defendidos contra las expropiaciones de manera injusta y con criterio puramente económico, sin consultar las necesidades de los pequeños agricultores. El artículo de nuestra referencia añade que "la debida explotación agraria se confunde o se equipara con el debido desarrollo de los fines de la propiedad, lo cual es harto equivocado, toda vez que la reforma en el agro no debe perseguir, no puede perseguir tan solo un incremento productivo". Y termina señalando que "no parece lógico, ni equitativo ni benéfico, prohibir la expropiación de un terreno con fines eminentemente sociales, como son los de llevar a cabo una parcelación". Y lo que nuestra Ley ha logrado, en las reformas, es precisamente algo equivalente a una terminante prohibición de las expropiaciones de predios eficientemente explotados.

También tenemos que entender que, de manera definitiva, la Reforma Agraria no puede consistir en la simple utilización de las tierras sobrantes, en el simple reparto de las tierras baldías y, como máxima concesión, en la distribución de tierras ociosas, según tratan de mentalizar al país los exponentes de las Cámaras Agrícolas, para llegar sobre esa base a la muy cómoda conclusión de que, en la Sierra, según los propios datos estadísticos elaborados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, no existen tierras ociosas, desde que, por el contrario, se observa como tierras que no debieran dedicarse a la agricultura y que es preciso redestinarlas a forestación o ganadería, se hallan este momento en cultivo, con detrimento de la buena conservación de los recursos; de donde se concluye, decimos, que en la Sierra no cabe Reforma Agraria, porque no existen tierras ociosas, porque no existen tierras distribuibles.

TIERRAS EN PROPIEDAD DE COMPAÑÍAS ANONIMAS

Es muy claro que, cualquiera que sean los límites máximos impuestos a la propiedad, pueden ser burlados y pasar perfectamente desapercibidos, si se deja que continúe en el país el mismo sistema legal que rige respecto de las compañías anónimas. En efecto, esta clase de compañías pueden conservar en propiedad bienes raíces que, tratándose de tierras vamos a suponer que, por acatamiento a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, no podrán exceder de 800 hectáreas en la Sierra y de 2.500 hectáreas en la Costa, hechas las excepciones que la misma Ley puntualiza en su artículo 34 y los ya analizados de las reformas que estamos comentando; pero si como la esencia de la Compañía anónima es la de distinguirse por su objeto social, sin permitir identificar a los tenedores de las acciones que, cuando son al portador, dan derecho sobre ellas al que actualmente las conserva, es muy fácil que una misma persona natural sea realmente dueño de todos o de la mayor parte de los bienes que conserven en su dominio diez, quince o cien compañías anónimas, cada una de las cuales puede perfectamente conservar 800 hectáreas de terreno de la mejor calidad en la Sierra y hasta 2.500 hectáreas en la Costa. Sumados todos esos distintos predios, bien o mal explotados, pero cada uno dentro de los límites permisibles máximos, un mismo individuo puede ser propietario de muchos miles de hectáreas, escudándose en los múltiples nombres de las varias compañías que le pertenecen y sin contravenir lo dispuesto en la Ley de Reforma Agraria.

En muchos casos, ello ha permitido, además, que se realicen verdaderas ventas de fundos y haciendas sin más requisitos que transferir o entregar de una mano a otra las acciones al portador de una determinada compañía anónima, que no tiene entre sus bienes otras cosas que precisamente la hacienda que se vende. Forma es, por lo mismo, de eludir los impuestos que en el país gravan los contratos traslativos de dominio.

Teniendo en cuenta esta realidad proclive a la perpetuación del latifundio, que se levanta como verdadera valla que impide cualquier sano intento de reforma Agraria, el artículo 5º del Proyecto 31 sugirió que a continuación del artículo 36 de la Ley se ponga el siguiente artículo.— “Ninguna Compañía Anónima podrá ser propietaria de tierras, y las que en la actualidad lo fueren, dispondrán del plazo de 90 días para transformarse en Sociedades Nominativas”.

“Para los efectos del artículo 33, quien fuere a la vez socio de varias compañías, no podrá ser propietario, en total, de extensiones de tierras que sobrepasen de los límites establecidos en dicho artículo”.

Se puede observar que la tendencia manifiesta era la de permitir que en el país se conozca quien es el dueño de "La Maravilla", S. A., de "La Carmela", S. A., y de todas esas sociedades anónimas propietarias de inmuebles rústicos, para que ese dueño, al igual que todas las personas naturales, puedan demostrar a primera vista el número de hectáreas de que son propietarias y, de esa manera, concretar si existen en su haber excedentes de tierras sujetos a la intervención del IERAC.

Las reformas no pudieron plasmar esa aspiración. Se apartaron, como en casi todo lo demás, de lo esencialmente reclamado por las organizaciones campesinas y quedó abierta ampliamente la puerta para que la Ley encuentre en ella misma el motivo para su propia evasión. No es ya, como el Proyecto 31 quería, que una misma persona no puede ser, en razón de su intervención como socio de varias compañías, propietario de extensiones que, sumadas, sobrepasen los límites establecidos. Ahora, según la reforma, todo se reduce a valores, disponiendo que un socio de varias compañías "no podrá conservar un valor en acciones, cuyo total equivalga a extensiones de tierras mayores del máximo permitido". Las dos cosas, aunque parezcan iguales, no lo son, y pese a que la segunda redacción puede estimarse más apropiada, no permite penetrar en la realidad del problema que se quiso encarar. En efecto, si de lo que se trata es de impedir el acaparamiento de tierras por parte de una misma persona, se debe discutir el problema en base de extensiones y aceptar como válido el que, si un socio conserva el 90% de acciones en cada una de diez compañías anónimas, propietarias en conjunto de 28.000 hectáreas dicha persona es dueña de las 22.400 hectáreas cualquiera que sea el valor de esas acciones. En cambio, tal como está la Ley, una vez reformada, tendríamos que conocer el capital de cada una de las diez compañías, que bien sabemos que se constituyen con valores que la conveniencia aconseja, razón que permitiría que en el caso del ejemplo, las diez compañías representen sólo un total de supongamos \$ 1.000.000,00, cuyo 90% representaría \$ 900.000,00. Entonces, aplicando la Ley, el socio de nuestro ejemplo puede muy bien conservar en acciones ese valor, al precio al que se cotizan las tierras, no equivale a extensiones mayores del máximo permitido.

He aquí que, a pesar de las atribuciones del Superintendente de Compañías Anónimas, que ya concedió plazo a las compañías para transformar sus acciones al portador en nominativas, no podrá penetrar en la hondura del problema que al pueblo del Ecuador asfixia y nadie podrá decir que sus acciones que representan \$ 900.000,00 equivalen a 22.400 hectáreas que deben ser expropiadas en cuanto sobrepasen de los límites máximos establecidos por la Ley. Parecería que aquí se

cumple a cabalidad aquello de que "hecha la Ley, hecha la trampa". Hasta tanto, ahí están las otras disposiciones que abren ancho camino a los propietarios para tomar en los años venideros las medidas que les han de permitir eludir tranquilamente la proyectada reforma.

Para que una reforma agraria sea válida, saben todos cuantos de la materia se preocupan, que debe ser rápida, masiva y constituyente de una verdadera redistribución de la riqueza rústica. Lo que se está haciendo es precisamente lo contrario de esos principios esenciales, y adverso a la reforma que el país necesita, porque se están tomando medidas para perpetuar la anacrónica estructura agraria que vive el campesinado ecuatoriano y dando tiempo para que los terratenientes tomen medidas, se deshagan muchos de ellos de sus latifundios, los vendan y endeuden desproporcionalmente a los campesinos, para que continúen siendo por décadas los mismos tributarios de siempre.

SISTEMA DE EXPROPIACION

Las organizaciones campesinas hicieron presente su aspiración respecto de la simplificación de los trámites de expropiación, indicando claramente que, "para que la Reforma Agraria sea una realidad, es preciso que los trámites de expropiación sean ágiles y efectivos". Vimos ya en el capítulo III que la Ley de Reforma Agraria distaba mucho de aquella aspiración y, por lo tanto se imponía la reforma.

En el texto expedido por la Asamblea reformando la Ley de Reforma Agraria y Colonización no hay nada que se encamine a ese objetivo y si bien existen algunas disposiciones que tienen mejor el carácter sustantivo, ya que introducen nuevas normas que contemplan los casos en que la expropiación puede tener lugar, nada se ha dicho acerca de la ansiada simplificación del procedimiento expropiatorio. Existe una sola disposición al efecto, y es la relativa a los precaristas, que la analizaremos más adelante, al tratar de la supresión de las formas precarias.

RECURSOS PARA EL IERAC

Cuando hablamos de expropiación, de agilidad en sus trámites y de Reforma Agraria válida, por reunir las condiciones de ser rápida, masiva y constituyente de verdadera transformación de las estructuras agrarias, nos estamos refiriendo de manera inevitable a los recursos con que debe contar la Institución encargada de efectuar la reforma referida. Vimos ya los recursos que le asignó la Ley de Reforma

Agraria y lo poco que la Ley se cumple por parte de los gobiernos que controlan los efectivos fiscales del país, hasta el extremo de considerar supeditada la realización o no de la Reforma, a la decisión que anime al gobierno nacional, que lo mismo puede impulsarla siquiera medianamente, que paralizarla de un golpe, negándole los recursos sin los cuales la Ley se quedará escrita.

Hoy nos corresponde volver sobre el contenido del artículo 16 de la Ley que, reformado por el artículo 6 del Decreto N° 155 expedido por la Asamblea Nacional, es muy poco lo que ha cambiado y nos permite esquematizar su contenido en la siguiente forma: de tres clases son los recursos con que cuenta el IERAC: 1° las asignaciones en efectivo que deben constar necesariamente en el Presupuesto del Estado; 2° los ingresos provenientes de la venta de tierras baldías y otras que forman el patrimonio de la Institución; y, 3° las emisiones de bonos.

No señalamos entre sus recursos aquellos que constituyen el patrimonio propiamente dicho del IERAC, tales como los muebles y demás pertenencias del Instituto Nacional de Colonización, que a más de ser tan pocos, sólo han servido de base para constituir propiamente la Institución y ponerla en funcionamiento. Tampoco aceptamos como integrantes del patrimonio del IERAC menos como recursos de la Institución, los predios rústicos administrados por la Asistencia Social, ya que ello es tan nominal y teórico desde que las respectivas Juntas deben continuar administrándolos y usufructuándolos "hasta que se sustituyan legal y satisfactoriamente sus rentas". Continuaremos el estudio de este importante problema en el triple aspecto que ya lo enunciamos, pero no sin antes decir que la reforma legal es tan pequeña y sin mayor importancia que no vemos la razón para haber transcrito íntegramente el artículo 16 de la Ley, dando la impresión de que en él se han producido cambios de trascendencia. En efecto, la reforma sólo consiste en haber restado al IERAC las tierras baldías que, por su destino forestal, deben conservarse en bosques y que se consideran patrimonio forestal, administrado por el Ministerio de Agricultura; en haber modificado la parte final del literal d), según el cual los predios de la Asistencia Social podía utilizarlos el IERAC cuando disponga de los respectivos proyectos de reasentamiento y se le compense la mayor de las rentas obtenidas en uno de los últimos cinco años, en conformidad con el artículo 131. En la reforma se prescinde de aquellos proyectos de reasentamiento y se concreta la limitación al pago o compensación de rentas que el IERAC realice, tal como precisamente lo establece el artículo 131 ya citado y que la reforma lo menciona expresamente; y finalmente suprime la referencia que el literal f) contenía de que también corresponden al IERAC las asigna-

ciones estatales constantes en el Presupuesto de 1964 en favor del Instituto Nacional de Colonización, disposición que, por tener carácter transitorio, está bien que haya desaparecido; pero queríamos decir que tales son todas las reformas que en el Registro Oficial comprenden media página, y que son en su mayor parte simple transcripción del mismo artículo 16 de la Ley original.

Examinando los recursos con que cuenta el IERAC, tenemos:

- 1.—Asignaciones en efectivo que —según dice la Ley— deben obligatoriamente constar en el Presupuesto del Estado y que no pueden ser menores de 50 millones de sucres.

La experiencia de tres años vividos nos demuestra que la realidad es diferente, dado que en 1965 sólo se entregó al IERAC el 57% de lo previsto, en 1966 no se llegó al 25% y en el año de 1967, si bien en el Presupuesto consta la partida Nº 40504 por \$ 71.000.000,00 ya está dicho de parte del IERAC que la recaudación sólo comprenderá \$ 19.000.000,00. Según el Plan General de Desarrollo los recursos de la Institución, a tono con la responsabilidad que la Ley le asigna, debían crecer anualmente, hasta contar en su tercer año de existencia, con asignaciones de \$ 300 millones cosa que, como dejamos dicho, no ha sucedido y, antes bien, ni siquiera se ha cumplido con la disposición legal que establece que la asignación anual no podrá ser menor de \$ 50 millones. Para el año de 1968 ya se dice que tampoco se presupuestará para el IERAC más de \$ 20.000.000,00.

- 2.—Por venta de tierras se supone que el IERAC recibe ingresos de significación; más, cuando examinamos la realidad no podemos prescindir de ciertas reflexiones que nos hacen ver que es muy pequeño el valor que en tal concepto percibe, y ello por motivos en parte justos. Así, ha sido costumbre arraigada entre nosotros la de ocupar las tierras baldías y comenzar a disponer de ellas, varias veces no para incorporarlas a la producción y utilizarlas como recurso y medio de vida de tales ocupantes, sino que han servido como fuente de especulación y hasta de enriquecimiento de ciertos traficantes con las tierras del Estado. Todo ello se ha ido acumulando y el IERAC recibió una herencia de grave desorden, confusión explosiva y caos que amenazaba degenerar en problema de proporciones incalculables. La situación de hecho ha tenido que ser conocida, examinada y luego planificada, con prudencia y tino, hasta donde las circunstancias lo han permitido, para otorgar las enajenaciones que debieron realizarse siempre con sentido de la realidad, propendiendo a resolver los problemas existentes, a convertir al poseedor en dueño legítimo de la tierra cultivada, y en proporción que garantice su futuro, mediante una área de reserva prudentemente fijada.

Este trabajo de sistematización, de ordenamiento, que asegura la propiedad al que la cultiva y le crea estímulo poderoso

para que pueda invertir, gracias a la seguridad que nace del derecho, es tarea que pesa sobre el IERAC y constituye grave responsabilidad suya, que tiene que cumplirla, a cualquier costo, no como medio de procurarse ingresos, sino mejor como manera de restablecer la tranquilidad y suprimir una de las más generalizadas formas de tenencia precaria, antieconómica, antisocial y contraria por muchos aspectos al desarrollo del sector agrícola que persiguen por igual la Reforma Agraria como la Colonización.

Esta sola tarea, así cumplida, hace pensar que el patrimonio del IERAC constituido en primer lugar por las tierras baldías, no es para producirle ingresos que le permitan acrecentar satisfactoriamente su activo y cumplir con él, los demás fines que le corresponden.

Si ello fuera el todo, deberíamos reconocer que las tierras baldías arrojan un saldo favorable y constituyen de todas maneras una fuente de ingreso, pero no debemos olvidar que el proceso de Colonización no arroja resultados positivos cuando se limita a medir las tierras y luego otorgar títulos de propiedad en favor de los interesados, sin miramiento de las distancias, de la falta de vías y, muchas veces, ni siquiera de la calidad y topografía de los suelos. La colonización tiene que ser algo más que eso, ha de ir precedida de planes concienzudos, y su ejecución sólo puede tener lugar previa la apertura de vías y con todo un conjunto de medidas crediticias, asistenciales y técnicas, que permitan al colono labrarse un futuro en la agricultura, abriendo, con sacrificio y esfuerzo, a la colonización, esas tierras, en las que no se trata de condenarle y hacerle fracasar, sino de alentarle con la ayuda y el estímulo institucional, para que triunfe y termine por incorporar a la producción las áreas materia de la Colonización.

El proceso de Colonización es altamente costoso, y, en muchas ocasiones, hasta antieconómico, razón por la cual el país debe andarse con cautela y no dejarse tentar por las ofertas millonarias para invertir las en caminos orientales que aseguren tierra al campesino, que creyó hallar norte y orientación con la Reforma Agraria, que languidece por falta de recursos y de firme decisión.

3. —En cuanto a la emisión de bonos, debemos decir que los bonos son de dos clases: primero aquellos a que se refiere el literal g) del artículo 16 de la Ley, bonos a veinte años de plazo y 8% de interés anual, que comúnmente se los llama bonos de capitalización, porque están destinados a conformar el patrimonio propiamente dicho de la Institución y garantizar su futuro; y, en segundo lugar, bonos de Reforma Agraria, que son aquellos a que se refiere el artículo 17 de la Ley y que comprenden tres clases, nominados con las letras A, B, y C y que devengan intereses del

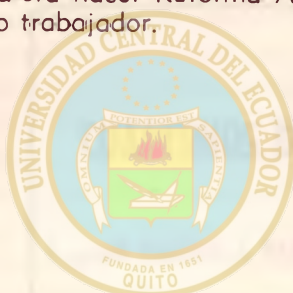
6, 5 y 4%, respectivamente, y que deben emitirse a 15, 20 y 30 años de plazo, con períodos de gracia de tres y de diez años en tratándose de los Bonos B y C, tiempo de gracia durante el cual sólo se pagan intereses.

El IERAC debe recibir anualmente, además de las asignaciones constantes en el Presupuesto del Estado por no menos de 50 millones de sucres, bonos de capitalización por otra cantidad igual y bonos de Reforma Agraria que, si bien no se precisa la suma, se entiende que ha de emitirse en la medida que los planes y programas de Reforma Agraria lo exijan.

Las razones financieras, de estabilidad monetaria, de peligro inflacionario, etc. que siempre se invocan para no emitir los bonos en la cuantía necesaria realmente no son válidas, porque dando por supuesto que ninguna emisión deba realizarse sin que consten del Presupuesto Nacional las partidas indispensables para el servicio de intereses y amortización, podemos estar seguros que el sacrificio del pueblo a este respecto no sería mayor, especialmente porque buena parte de esos bonos son de treinta años de plazo y diez años de gracia, durante los cuales sólo se pagan intereses al 4%. En esos diez años, si la política de reforma agraria se impulsa con la energía necesaria, realizando las expropiaciones que el caso exige y procediendo con la misma rapidez a transferir en propiedad las tierras a los campesinos que pueden cultivarlas y hacerlas producir, los resultados serían a no dudarlo altamente beneficiosos, porque en buena parte de los casos las expropiaciones comprenderían predios ociosos o pésimamente explotados, de los cuales no obtienen beneficio alguno u obtienen rendimientos muy insignificantes los que ostentan el título de propiedad en su favor, realidad de la cual se desprende que, con el valor de la expropiación en sus manos, aunque sea en bonos del 4% de interés, comienzan a percibir una renta semestral siempre superior a lo que en la actualidad obtienen como producto de sus tierras. Ello representa, en suma, que al propietario no se le causa ningún perjuicio irreparable y muchas veces, la expropiación redunda en real beneficio en su favor, como numéricamente es posible demostrar tomando como ejemplo los predios cuya expropiación ha efectuado el IERAC. Por otro lado, esas mismas tierras, una vez en manos de los campesinos, estimulados por el derecho de propiedad de que se hallan asistidos y siempre que coadyuvan al éxito de la Reforma los Departamentos de Extensión Agrícola, con la asistencia técnica debida, y los Bancos de Fomento, que ya deben revisar su política crediticia, aumentando el volumen de crédito para la agricultura y empeñándose en servir a los agricultores pequeños, a los que deseen trabajar cooperativamente o por grupos, haciendo del sistema de explotación colectivo una nueva y renovadora fuerza de la producción, no podemos dudar que los rendimientos, el volumen de productos y los ingresos de que dispondrían los campesinos, colocarían a éstos en una situación cuya capacidad de pago permiti-

ria amortizar sus deudas, reintegrar al IERAC, en dinero efectivo, lo que éste invirtió con esos bonos del Estado.

Todo ello, diríamos, independientemente del mejoramiento social y económico del campesinado e independientemente también del aumento nacional de su producción y de toda esa secuela de factores que vendrían a contribuir al desarrollo general del país, una vez que el pueblo campesino vaya adquiriendo capacidad de compra de los artículos que producen las industrias. En una sola expresión, debemos decir que la única razón para el miedo que rodea a las esferas oficiales en esto de emitir bonos y acometer enérgicamente con la Reforma Agraria, no es de orden económico, es de solidaridad con quienes monopolizan la tierra y no quieren ceder ese privilegio, por mucho que desde varios ángulos, el Banco Central del Ecuador incluido, se les grite que es necesario cambiar las estructuras agrarias, que frenan y hacen imposible el desarrollo general del Ecuador. Necesitamos, entonces, que se quiera hacer Reforma Agraria y que se quiera beneficiar al pueblo trabajador.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL