



MENTOR POVEDA P.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

LAS REFORMAS A LA LEY DE REFORMA AGRARIA

(SEGUNDA PARTE)

UTILIZACION DE LOS PREDIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Esta materia reviste capital importancia y, por desgracia, no ha sido abordada en forma alguna por la Asamblea Nacional, pese a que, por igual, las organizaciones campesinas y los representantes de los agricultores de la Sierra coinciden en que los predios administrados por la Asistencia Social deben ser los primeros en servir a los fines de la Reforma Agraria. Lo dijo el Comité Pro-Federación de Cooperativas Agropecuarias en su manifiesto, y consta entre las conclusiones del Primer Congreso de Agricultores celebrado en Cuenca.

Las reformas nada disponen al efecto y si bien nos proponemos consignar algún comentario sobre el particular, es porque el Proyecto N° 31, en su Art. 34, sugirió que, a continuación del Art. 131, se pusiese el siguiente:

“Art.—En el Presupuesto del Estado constarán las rentas con que la Asistencia Social deba cumplir sus finalidades, en sustitución de las que paulatinamente dejará de percibir por la transferencia al IERAC de los predios cuya administración y usufructo le corresponden. Al efecto, el IERAC entregará anticipadamente el Plan Anual de utilización de esos predios en los fines de la Reforma Agraria y la Asistencia Social justificará las rentas que con ello dejará de percibir”.

De la transcripción anterior parece deducirse que el Proyecto aspiraba a simplificar los procedimientos, convirtiendo al Poder Ejecutivo en el directo responsable de la ejecución de la Reforma Agraria en materia tan trascendental como ésta, que comprende la utilización de los predios propios del Estado. En efecto, si en la actualidad el IERAC debe recibir bonos de la clase A, que luego los ha de utilizar

para compensar las rentas de la Asistencia Social, en razón de la transferencia que ésta ha de realizar de alguno o algunos de sus predios en favor del IERAC, el Proyecto trata de que la Institución responsable de la Reforma Agraria señale, con anticipación, mediante la elaboración de los correspondientes planes y proyectos, los predios que se propusiere utilizar; y que la Asistencia Social, a su vez, justifique las rentas que por la administración de los mismos obtuviere, hecho lo cual la emisión de bonos debe tener lugar directamente en favor de la Asistencia Social, para que, con los intereses, pueda continuar desenvolviéndose, esperando que con este sistema, alejado de rodeos, se dé al IERAC mayor oportunidad para aprovechar prontamente las haciendas de la Asistencia Social.

Es cierto que, en última instancia, el problema es de orden económico y que si el Gobierno encuentra el camino para proveer de los recursos requeridos, pueden utilizarse los predios de la Asistencia Social y, en caso contrario, igual que hoy, la situación continuará inalterable. De todas maneras existe un fundado interés porque se saque a las tierras de la Asistencia Social de la situación en que se desenvuelven, procurando hacer de ellas las primeras en el cabal cumplimiento de los objetivos que persigue la Ley de Reforma Agraria.

ÁREA HISTÓRICA

En segundo lugar nos interesaba la situación en que se ha dejado al capítulo relacionado con los predios de la Asistencia Social, porque entre las reformas expedidas consta el Art. 14, modificatorio del Art. 36 de la Ley, y que está íntimamente relacionado con la materia del párrafo siguiente, en el que la abordaremos con mayor amplitud, bastando señalar por el momento que, según dicha reforma, los predios administrados por las Juntas de Asistencia Social deben ser objeto de inmediatas Parcelaciones de Iniciativa Privada, cosa con la cual se altera básicamente el sistema de la ley tal como se hallaba antes de las reformas, y se abre paso a que las propias Juntas de Asistencia Social emprendan parcelaciones, en un lapso de cuatro años, cosa que la consideramos impracticable y realmente peligrosa; impracticable porque los bienes del Estado sólo pueden —y así debe ser— enajenarse en subasta pública y al mejor postor, cosa incompatible con los objetivos y los propósitos de una Reforma Agraria, que no está hecha para enajenar parcelas

de terreno al mejor postor, sino al que sea socialmente merecedor, propósito que sólo puede cumplirse a través de un organismo técnico y específicamente encargado de ello, que ha de saber seleccionar a los beneficiarios de la reforma y concederles la tierra por un precio que sea prudente y adecuado, otorgándoles, a la vez, plazos que aseguren el cómodo cumplimiento de las obligaciones que los adquirentes contraigan como consecuencia de la adquisición de las tierras. Y decimos que la medida es, además, peligrosa, porque las Juntas de Asistencia Social, que no están organizadas para realizar el conjunto de tareas que requiere una parcelación, no podrán cumplir con lo dispuesto, o entrarán al establecimiento de una nueva burocracia que se encargue de realizar los parcelamientos y las consiguientes ventas y, seguidas de cerca de la Contraloría, jamás podrán hacer de tales parcelaciones un medio idóneo, ni siquiera meramente coadyuvante de la Reforma Agraria que, en esencia, debe ser realizada por el IERAC.

El sistema entraña un verdadero retroceso, porque en lugar de considerar que los predios administrados por la Asistencia Social forman parte del patrimonio del IERAC, según establecía el Art. 16 de la Ley —aunque la administración y el usufructo continúen perteneciendo a la Asistencia Social, hasta que la transferencia de los mismos se realice, una vez que se disponga de los bonos necesarios para compensar las rentas que viene percibiendo—, la reforma prácticamente deja insubsistente aquella disposición, desde que faculta a las propias Juntas de Asistencia Social a que puedan disponer y enajenar sus haciendas, mediante parcelaciones aprobadas por el IERAC, las mismas que han de ser realizadas dentro de cuatro años, con posterioridad a los cuales, los predios que no hubieren sido objeto de dichas parcelaciones pasarán al IERAC, sin más obligación que la de compensar las rentas, mediante la entrega de una cantidad suficiente de bonos. Restaría considerar si con la reforma que comentamos ha quedado también insubsistente la disposición según la cual el IERAC contaba en su patrimonio con los bienes administrados por la Asistencia Social y podía disponerlos tan pronto como tuviese los Planes y Proyectos de reasentamiento y, desde luego, una vez que realice la compensación de las rentas percibidas por la Asistencia Social.

Dijimos ya que el texto de las reformas reproduce íntegramente el contenido del Art. 16 de la Ley, con las pocas modificaciones que también indicamos. Expresamente está dicho, entonces, al igual que antes, que constituyen patrimonio del IERAC los predios rústicos administrados por la Asistencia Social; pero, pocas líneas más abajo, ya hemos visto que se dispone que "los predios administrados por las Juntas de Asistencia Social, serán inmediatamente objeto de parcelaciones de iniciativa privada, cuyos proyectos deberán ser previamente aprobados por el IERAC".

La contradicción es evidente, ya que si el IERAC es el dueño de esos predios, él debe disponerlos, aunque fuese después de compensar las rentas de la Asistencia Social como está dispuesto; pero si la propia Asistencia Social está facultada para venderlos, mediante parcelamientos, lógico es entender que el Estado, por órgano de la Asamblea Nacional, ha quitado el dominio al IERAC, para dejarlo otra vez en manos de la misma Asistencia Social.

¿Si no se entiende así, cómo se concilian las dos disposiciones? Tal vez se podría entender que la Asistencia Social puede realizar las parcelaciones y proceder a las ventas, sin perjuicio de que el IERAC, por su parte, pueda también utilizar esos predios una vez que compense las rentas, en la forma que la Ley establece? Ello entrañaría una grave confusión, porque cada Institución por su lado podría formular planes y proyectos, la una para realizar parcelaciones y la otra para ejecutar sus reasentamientos, dando lugar a una verdadera contraposición de intereses, un entrecruzamiento de labores y, a la final, una neutralización muy perjudicial, que impida marchar por una dirección definida.

La situación creada sólo puede salvarse mediante un claro y previo entendimiento entre las dos Instituciones, lo cual deja el problema a la negociación directa y perjudica a la Reforma Agraria, que sólo puede ejecutarse en base de normas imperativas y suficientemente enérgicas.

PARCELACIONES DE INICIATIVA PRIVADA

Nos corresponde adelantar, ahondando el contenido del Art. 14 de las reformas, que modifica el Art. 36 de la Ley y que impone que "los predios rurales de propiedad fiscal, municipal, de universidades y colegios, Bancos del Sis-

tema de Crédito de Fomento, **Juntas de Asistencia Social** y Asociaciones de Beneficencia, Juntas de Beneficencia, Junta de Defensa Nacional, Caja Nacional del Seguro, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Compañías, Corporaciones, Asociaciones y fundaciones de propósito no agrícola y entidades autónomas de derecho privado, con finalidad social o semiestatales, así como de las Instituciones religiosas **y los administrados par las Juntas de Asistencia Social**, serán inmediatamente objeto de parcelaciones de iniciativa privada”.

Puede observarse, en primer lugar que, como dijimos antes, los bienes de la Asistencia Social tienen que ser objeto de estas parcelaciones. Lo dice la reforma, con insistencia, o con verdadera redundancia, ya que habla de los predios de las Juntas de la Asistencia Social y luego se refiere, además, a los administrados por las Juntas de Asistencia Social.

La duda que dejamos planteada en el párrafo anterior se hace más profunda, cuando más adelante vemos que la reforma dice que, si transcurridos cuatro años no se hubieren enajenado los indicados predios, éstos pasarán al dominio del IERAC, sin más obligación de éste, que la de compensar la renta que el respectivo predio estuviere produciendo al propietario. Ello, en lo que a la Asistencia Social se refiere, parecería supeditar definitivamente la compensación de la renta como requisito previo a la disposición que el IERAC puede hacer de los fondos que forman su patrimonio, al transcurso del plazo de cuatro años y al previo incumplimiento de la facultad que las Juntas de Asistencia Social tienen para realizar las parcelaciones de iniciativa privada.

La precipitación o la poca meditación con que se han expedido las reformas harán de ellas motivo de verdadero obstáculo para el progreso de la Reforma Agraria, en contra de lo que posiblemente se propusieron sus autores.

Ya comentamos en el Capítulo II el contenido original del Art. 36 y lo encontramos deficiente y tibio, especialmente en aquello de que los predios pertenecientes a las instituciones que venimos enumerando, que no estuvieren afectados por la Reforma Agraria, sólo podían adquirirse mediante negociaciones, dependientes de la voluntad de los propietarios que, de no consentir en las mismas, bien pueden continuar con sus terrenos hasta el fin del mundo.

El espíritu de la disposición contenida en el Art. 36 era el de que, ciertas instituciones, cuya finalidad nada tiene que ver con la agricultura, dejen sus predios rústicos para utilizarlos en favor de la Reforma Agraria, para dar con ellos tierra en propiedad a numerosos campesinos que saben de agricultura pero que carecen de tierra propia, esperando reportar de ello un doble beneficio, como el de facilitar tierras en propiedad a los que las necesitan y saben trabajarlas y asegurar a las instituciones propietarias rentas iguales o mejores que las que provienen de sus predios.

Esta situación se ha cambiado radicalmente, al impulso de la idea de que, en lugar de recibir bonos, que sólo devengan un cuatro o un cinco por ciento de interés anual, bien vale tratar de enajenar las tierras, aunque fuese con plazos, pero en dinero efectivo, que permitiría recibir rentas mayores.

No desconocemos que la iniciativa privada puede y debe contribuir al éxito de la Reforma Agraria. Igualmente sabemos que dicha iniciativa debe contar con estímulos que la pongan en acción, y pensamos que, si se sabe canalizarla, puede convertirse en un poderoso aliado de la Reforma Agraria. Sin embargo, a más de las observaciones que ya hemos formulado extensamente a la indebida y perjudicial inclusión que en esta disposición se ha hecho de los predios administrados por la Asistencia Social, creemos que la reforma puede ser objeto de las siguientes observaciones:

1ª) Para lograr resultados positivos del contenido y aplicación de la norma que comentamos, será preciso que el Consejo Directivo del IERAC dicte un Reglamento que, a más de compaginar adecuadamente lo dispuesto en el Art. 164, señale los requisitos y exigencias que deben llenar los Planes y Proyectos de Parcelación de Iniciativa Privada, a fin de asegurar que tales parcelaciones se encaminen hacia el cambio en el sistema de tenencia de la tierra y ello se logre en base de criterios sociales y de rentabilidad económica. De no procederse así, bien podríamos desembocar en que, los colegios por su lado, las Universidades por el suyo; la Iglesia con un criterio, los Bancos con otro, y casi todos con el mismo deseo de reportar de la venta de sus tierras el mayor rendimiento económico, se quiera cumplir con la exigencia de la ley, que puede muy bien quedar

reducida a simple rectora de la compra-venta de terrenos, extraña a los propósitos de la Reforma Agraria.

Puede igualmente ocurrir que las Instituciones enumeradas en el Art. 36, la Asistencia Social incluida, acepten los cuatro años que la ley concede, como mero plazo, que lo dejarán transcurrir, en espera de ver qué pasa al cabo del mismo, con lo cual la conclusión sería de que simplemente se está perdido el tiempo, porque el IERAC, cuatro años más tarde, tendrá que compensar las rentas y utilizar los respectivos predios en los fines de la Reforma Agraria, cosa que bien puede hacerlo desde ahora y que, en muchos casos se observa que ello es lo adecuado si se quiere satisfacer un imperativo de la zona o el sector en que los predios están ubicados, para prestar alguna breve atención a los problemas sociales y económicos que agobian a grandes grupos de la población.

El Reglamento al que nos referimos, bien podría ser el que ya dictó el Consejo Directivo del IERAC, aunque el Poder Ejecutivo aún no lo ha aprobado. Ese reglamento es digno de ser estudiado, porque en forma breve señala el trámite que ante el IERAC debe seguirse para obtener la aprobación de los Planes de Parcelación y, a la vez, determina los requisitos a llenarse, encaminados todos ellos a garantizar la seriedad de la parcelación y procurar las regulaciones que conduzcan al cumplimiento de los objetivos de la Reforma Agraria a través de tales parcelaciones. En efecto, las parcelaciones de iniciativa privada, según dicho Reglamento, deben lograrse así:

a) Presentando una solicitud, acompañada de los títulos de propiedad del fundo, de un certificado del Registrador de la Propiedad, de los planos generales y de parcelación;

b) Obteniendo la aprobación del Director Ejecutivo del IERAC, que la concederá luego de examinar en el terreno la realidad, luego de estudiados los títulos y una vez que haya verificado que el propietario se halla en paz con sus vecinos y con los posibles ocupantes de terrenos de su hacienda;

c) La ejecución de la parcelación ha de tener lugar en favor de los campesinos que estuvieren asentados en las tierras que se trata de enajenar o en favor de minifundistas, campesinos sin tierra ,etc. que la Ley se propone beneficiar;

d) Los precios de venta, cuando la parcelación recae en predios afectados por la Ley, deben ser regulados por el Director Ejecutivo al tiempo de conceder la autorización, siguiendo el criterio establecido en la Ley. Debe señalar plazos, no menores de cinco años, intereses del 4%, al tratarse de tierras ociosas, y del 5% en los demás casos;

e) Las parcelas tienen que comprender máximos y mínimos adecuados para cada zona, que de ninguna manera han de ser absolutos ni uniformes;

f) Finalmente el IERAC debe supervigilar, para permanecer seguro que el Plan de Parcelación se cumple estrictamente y también para garantizar al propietario contra cualquier perturbación o desorden que altere sus derechos o pretenda tornarlos ineficaces.

A cambio de cumplir con tales exigencias, el propietario recibe algunos estímulos, como el de contar con el respaldo del IERAC, el de recibir el precio de sus tierras en dinero efectivo, el de gozar de la exoneración de impuestos que gravan los contratos traslativos de dominio y que, por ley, deben ser satisfechos por el vendedor; pero el Reglamento cuida que los campesinos que compran sean justamente aquellos a quienes la Ley de Reforma Agraria debe servir; que las compras efectúen a precios que no sean los de sobre-estimación que actualmente rigen, sino que se hallen en relación con la rentabilidad de las tierras; que el propietario recibe intereses iguales a los establecidos por la Ley para los bonos, ya que ellos constituyen el medio de pago, en caso de expropiación y, finalmente, que se otorguen plazos suficientemente amplios, como única forma de lograr que los campesinos pobres y sin tierra puedan alcanzar en propiedad las parcelas que se venderían en proyectos como los que señalamos.

Si no se acepta un Reglamento como el indicado, porque los propietarios creen ver lesionados sus derechos, pese a que siempre han venido proclamando su conformidad con la Ley de Reforma Agraria, y no obstante que está vista la plena coincidencia entre la Ley y el Reglamento, poca esperanza puede quedar de que mediante las parcelaciones de iniciativa privada se puede lograr algún resultado positivo en bien de la Reforma Agraria.

Finalmente, el Reglamento establece que entre el propietario y el IERAC se pueden provocar acuerdos para rea-

lizar a través de la Institución los planes de parcelación sujetos a las regulaciones antes indicadas.

2ª El IERAC debería organizar una oficina que se encargue de supervigilar, orientar y facilitar las parcelaciones de iniciativa privada, cosa que se vuelve de urgente necesidad desde el momento en que la Ley, una vez reformada, ha dado tanto énfasis e importancia a esta medida. Si ello no se dice en la Ley, es de esperarse que el Reglamento lo prevea o la estructuración administrativa del IERAC la contemple.

3ª Si los predios pertenecientes a las Instituciones que hemos enumerado deben ser objeto de inmediatas parcelaciones, que se realizarán en el plazo de cuatro años, a los que se puede añadir dos años más según dice la misma disposición, por decisión del Consejo Directivo del IERAC, si los planes oportunamente elaborados no se hubieren puesto en ejecución por causas independientes de la voluntad del propietario, de esperarse hubiera sido que la propia Ley adopte por lo menos algunas de las medidas que, a más de los estímulos con que pueden contar los propietarios para interesarse en las parcelaciones, permitan que el IERAC tenga a su alcance medios para asegurar el cumplimiento del propósito que anima a la Ley. En lugar de ello, sólo encontramos que, si transcurridos los cuatro años y, en algunos casos, los seis años, no se hubieren realizado las parcelaciones, los predios pasarán al IERAC, a cambio de la compensación que éste deberá realizar de las rentas provenientes de los mismos.

Cierto que algunas Instituciones, especialmente la Iglesia, según ya lo ha anunciado, emprenderán sus propios planes y proyectos de parcelación y utilización de las tierras de que disponen; pero asimismo es cierto que muchas, tal vez la mayoría de las Instituciones interesadas, dejarán las cosas como están y, de esa manera, las reformas sociales y los cambios por los cuales hay verdadero clamor y expectativa seguirán dilatándose, con grave perjuicio de todo el país.

LIQUIDACION DE LAS FORMAS PRECARIAS DE TENENCIA

Por su importancia, esta materia merecería un Capítulo aparte, pese a lo cual preferimos tratarla dentro del

que de manera general estudia las reformas a la Ley. Ello no obstante, necesitamos destacar que, a la luz de los Principios Generales que informan al Derecho Agrario, la tierra no sólo que debe cumplir con su función social, sino que **debe existir plena coincidencia entre propiedad y empresa**, de donde hemos de sentar que todos los sistemas precarios, entendiéndose por tales, en su concepto más general y amplio, todos aquellos en que la explotación se realiza por parte de quienes no conservan la propiedad de la tierra que trabajan, es contraria al Derecho Agrario.

De tales formas precarias está plagada nuestra actual estructura de tenencia, que se basa en el firme control que de la propiedad territorial han mantenido tradicionalmente un limitado número de grandes propietarios, sirviéndose de ello para obtener producción casi sin costo, en virtud de escasas inversiones y con poco o ningún pago de la mano de obra que ocupan, porque basta dar participación a los campesinos que carecen en lo absoluto de tierras en los recursos de la hacienda, a cambio del aporte personal y de trabajo que tales campesinos se obligan a proporcionar en beneficio del dueño. Así se han mantenido, en la Sierra y en la Costa, toda una gama de estas formas precarias, que incluyen el huasipungo, la sembraduría, el afincamiento y otras muchas, que hacen del trabajo agrícola un dependiente directo del predio al que se halla adscrito, a cambio no siempre del uso y goce de la tierra, sino también a cambio del simple derecho al pastoreo, a la utilización de leña o agua, de que no podrían disponer sin estar obligados a la prestación de un determinado número de jornales en beneficio de la hacienda.

Claro que no es ésta la modalidad única, desde que también existen verdaderas empresas agrícolas, en las que se remunera al trabajador en dinero efectivo y en las cuales también se observa que el propietario es un verdadero empresario-productor. La aspiración de la Reforma Agraria tiene que ser la de suprimir todas las formas precarias de tenencia, mediante el acceso a la propiedad de la tierra por parte de todos aquellos que cultivan y hacen producir la tierra ajena y mediante también el apoyo y el estímulo a los verdaderos empresarios-productores, que se empeñen en cumplir sus obligaciones patronales, pagando adecuadamente a sus trabajadores y constituyendo factor activo de

la producción, asumiendo toda la responsabilidad y dirección, corriendo todos los riesgos y propendiendo cada vez, y en la mayor medida, a la modernización de los métodos de producción y a la utilización de la mayor cantidad posible de insumos, que aseguren la debida productividad de cada unidad territorial.

Ya expusimos lo que teníamos que decir respecto de la liquidación del huasipungo en el país, razón por la cual, sin mayor comentario, pasamos a estudiar lo que las reformas consignan acerca de las demás formas precarias que la Ley trata de suprimir.

1º Debemos examinar la situación de los **Arrimados** que, según antes lo manifestamos, resultan ser los más deficientemente atendidos, sin que se encuentre la explicación del trato poco justo que se les ha dado. Las reformas tampoco constituyen ningún paso hacia adelante en busca de la justicia que realmente merece este grupo tan valioso de trabajadores sin tierra.

Ya dijimos antes que era absolutamente impracticable el contenido del Art. 80 de la Ley, en conformidad con el cual los propietarios de haciendas en las que el cultivo se realiza mediante el concurso de los llamados arrimados, su propietario cumple con todas las obligaciones de carácter laboral, entregando al IERAC el 10% de las tierras, en proporción a todas las calidades de suelos, para que dicha Institución utilice esa extensión, muchas veces mínima, para reasentar a la totalidad de los ex-arimados. Ello quiere decir que si la hacienda tiene dos mil hectáreas, extensión de la cual posiblemente docientas hectáreas son cultivables y quizá disponen parcialmente de riego, la extensión mayor, o sea la de 1.800 hectáreas, está constituida por terrenos de seco y casi exclusivamente destinados al pastoreo en los faicales de que la naturaleza les ha provisto. Si el número de arrimados es, como ha venido ocurriendo en predios de esta cabida, de aproximadamente cuarenta a sesenta personas; nos encontraríamos con que el 10% de la tierra, representado por no más de 20 hectáreas cultivables, parte de las cuales posiblemente tenga riego y ciento ochenta hectáreas de seco y pastoreo, correspondería a cuarenta o sesenta familias campesinas, que no pueden subsistir en veinte hectáreas cultivables ni mediante prodigios que el IERAC tratara de realizar, porque la proporción cultivable

sería de media y hasta de solamente un tercio de hectárea para cada familia campesina, compuesta regularmente de siete miembros cuando menos.

El área de pastoreo, representada por un total de ciento ochenta hectáreas, de aquellas en que tal vez cinco o más hectáreas no bastan para mantener una cabeza de ganado mayor, dan como resultado el que los ex-arrimados no lograrían apacentar ni siquiera un animal por cada familia.

Las consecuencias son visiblemente perjudiciales y en muy poco superadas por la reforma legal, que añade una superficie de también el 10% de la zona de temporal en campos abiertos, para beneficio exclusivo de los ex-arrimados, quienes lo utilizarán en conformidad con lo que disponga el Reglamento que deberá expedir el IERAC. Ese aumento de terrenos para el pastoreo permitirá que en lugar de un animal por familia, quizás puedan mantener dos, cosa que en casi nada resuelve la situación de miseria a que se viene empujando al grupo campesino de los arrimados, obligándoles a emigrar y a buscar tierras en qué trabajar, ya sea en el Oriente, ya especialmente en Santo Domingo de los Colorados, en donde las Colonias Lojanas son muy numerosas y cuyo esfuerzo, capacidad y rendimiento son reconocidos generalmente.

Se ha modificado, en cambio, el Art. 4º del Reglamento para la Liquidación de Arrimados, expedido por el Consejo Directivo del IERAC, en conformidad con el cual una misma persona podía tener la calidad de arrimado y, al mismo tiempo, la de finquero, cuando haya realizado en el terreno ajeno cultivos permanentes o semipermanentes o haya introducido en el mismo cercas, viviendas o mejoras similares. Ahora, no; el inciso final del Art. 32 de las reformas, modificatorio del artículo 84, que trataba de los finqueros, dice que, "cuando una misma persona revistiera la calidad de arrimado y **precarista** (palabra que la toma como sinónimo de finquero) para efectos de las liquidaciones de estas formas de tenencia, deberá, de común acuerdo con el propietario, acogerse solamente a una de ellas. "Como se ve, la reforma quita a los arrimados la doble calidad y, por consiguiente, el doble derecho que les dio la ley, en consideración, el uno, al trabajo que a lo largo de los años ha venido realizando en beneficio del dueño, a cambio del usu-

fructo de una parcela que le proporcionó en su favor; y, el otro, en razón de haber incorporado a la tierra, a su costa y mediante su esfuerzo, plantaciones permanentes, cercas, viviendas o mejoras. Se funda el primero de tales derechos en las prestaciones de orden laboral que el arrimado dejó de percibir, sin embargo de haberse encontrado amparado por el Código de Trabajo, motivo por el cual la Ley de Reforma Agraria estableció, en compensación de aquellas prestaciones el derecho a convertirse en dueño, sin obligación de pagar su precio, de aquella fracción del diez por ciento del total, en participación con todos los demás arrimados del mismo fundo. Independientemente, la ley dio a los finqueros el derecho a que se expropien en su favor las tierras que constituyan la finca. Y si en una misma persona concurrían las calidades de arrimado y de finquero, era entendido, en conformidad con el Reglamento del IERAC que, luego de participar, sin costo, en ese diez por ciento de la hacienda, podía ejercitar el derecho a la expropiación onerosa de las tierras afincadas. Ahora no. La reforma dispone que, **en común acuerdo con el dueño**, se acoja a solamente a una de dichas calidades. Esto equivale, pura y simplemente, a que a muchos arrimados, casi diríamos que a la mayoría, se les ha quitado o que se les va a obligar a renunciar a la participación que la ley les había dado en ese 10% de la hacienda. En efecto, si sabe que de manera gratuita sólo recibiría la tercera parte de una hectárea, y esto en un sector diferente de aquel en que se halla asentado, porque el propietario ha de entregar el 10% en un solo sector, previamente acordado con el IERAC, que muy difícilmente va a coincidir con aquel en que los arrimados se encuentran, y mucho menos en forma que todos queden satisfechos, desde que el sistema se caracteriza precisamente por la dispersión de tales asentamientos; lógicamente resolverá reclamar la expropiación de toda la finca, que deberá comprender —según lo veremos por la reforma— una extensión nunca inferior a la unidad agrícola familiar, aunque para ello tenga que acogerse exclusivamente a su calidad de finquero, o precarista, como le llama la reforma, olvidándose, por consiguiente, del derecho que la ley establece en favor de los arrimados a participar en el 10% de la hacienda. Ello queda todavía supeditado al común acuerdo con el propietario, cosa igualmente impracticable y en

realidad absurda, porque pensemos lo que va a suceder cuando el propietario se empeñe en que todos sean considerados como meros arrimados, para quedarse libre de todas las obligaciones con sólo entregar el 10% de la hacienda. Con ello se dejará a los campesinos sin derecho a la expropiación y, lo que es más, sin opción a cobrar el importe de sus plantaciones, viviendas y mejoras, sin importar por lo menos el contenido del Código Civil en cuanto dispone que el propietario del suelo en que otro sembró, edificó o plantó a su vista y paciencia, está obligado a pagar el importe de la plantación, edificio o sementera, para recuperar el suelo.

Tal vez la ley sigue propiciando un injusto enriquecimiento en favor del propietario y un mayor empobrecimiento de los campesinos, y en todo caso es inadmisibles que el ejercicio de un derecho que la ley concede a los campesinos se lo supedite al previo "acuerdo del propietario", sin consideración a que, aunque nadie lo quiera, la contraposición de intereses es manifiesta, de donde bien se puede desembocar en que si el dueño quiere que el arrimado sea arrimado y nada más que arrimado, el campesino no podrá ejercitar sus derechos de finquero, a menos que el IERAC salga por sus fueros, tramite la expropiación y haga reconocer y respetar ese derecho que, esencialmente se traduce en el de expropiación en su favor.

La ley no debe proceder sirviéndose de eufemismos como el que anotamos. Por su naturaleza, una ley de Reforma Agraria debe ser imperativa y, como tal, arbitrar soluciones tajantes y radicales, ordenando con entereza todo lo que se proponga disponer. Con la forma y manera de concebir ciertas disposiciones, volviendo a la ley timorata e ineficaz, creen los defensores de la estabilidad estructural del agro ecuatoriano, que evitan luchas de clases, que evitan la pugna entre dueños y campesinos desposeídos y que todo ha de resolverse de manera tranquila, pacífica y beneficiosa, cosa en la cual se hallan perfectamente equivocados, porque la pugna o simplemente la contraposición de intereses no es cosa de ocultar, ni es cosa que sólo los demagogos o agitadores la crean. Existe en la realidad de los hechos, y así como los dueños buscan para sí el mayor beneficio, los campesinos tratan de hallar el camino de su mayor conveniencia. De todo ello se sigue que si no hay ley, con metas definidas y claras, y si no existe firme decisión por

hacerla cumplir, al margen de subterfugios, jamás han de cambiarse las estructuras, por muy antieconómicas y perjudiciales a la sociedad que sean.

Tiene la reforma un mérito y es el de que abre el camino a que puedan ejercitarse las necesarias expropiaciones, que es precisamente el medio para resolver el problema que se plantea y que no puede terminarse sino convirtiendo en propietarios a los campesinos que trabajan, que necesitan de la tierra para obtener los productos con que su situación económica ha de mejorar y les ha de convertir en factores activos de la economía nacional, por mucho que para ello sea indispensable privar de la propiedad a aquellos que prefirieron desde hace mucho años abandonar el campo e instalarse en algún empleo, dejando las tierras a merced de decenas de campesinos que trabajan para sí y para el dueño, que muchas veces no se digna visitarlos ni siquiera en la época de cosechas.

2º No podemos seguir adelante sin formular algunas consideraciones acerca de algo que realmente estimamos como un verdadero vacío de la Ley, pero que, no obstante ello y sin embargo de que el Capítulo IV del presente Estudio se halla dedicado al examen de esos vacíos, preferimos esbozar a continuación algunas cuestiones que interesan a los precaristas, que de ninguna manera son únicamente los "huasipungueros" y los "arrimados". En la Sierra ecuatoriana existe una variedad completa de precaristas, a muchos de los cuales se les ignora por completo y la Ley no los toma en cuenta. Efectivamente, nada está previsto en favor de los "yanaperos", "sitiajeros", "pensionistas" y otro conjunto de trabajadores que se ven en la obligación de entregar su fuerza de trabajo en beneficio de un patrono, dueño de hacienda, para que se les permita utilizar un poco de leña, de agua o de pasto para sus ganados.

Esto, que aún consta establecido en nuestro Código de Trabajo como "Modalidad del Trabajo" y que tiene un sabor evidentemente feudal, no ha podido ser desterrado, ni ha sido objeto de las básicas consideraciones que debió serlo por parte de la Ley de Reforma Agraria, ya que nada resuelve la mera disposición del Art. 77, según la cual "Las formas de trabajo tradicional como las de ayuda o yanapero, huasicamía, ordeñadores, cuentayos, hortelanía, arrieraje,

regadío y otras semejanzas, quedarán sujetas a la libre contratación, con el pago del jornal que fijen las Comisiones de Salario y más garantías del Código de Trabajo". Si bien esta disposición tiene el sano propósito de procurar que se acabe el sistema según el cual ha sido costumbre compensar mediante el uso o utilización de los recursos de la hacienda el trabajo personal de los peones al servicio de la misma, estableciendo que el patrono —como debe hacerlo un verdadero empresario— remunerare en dinero efectivo a sus trabajadores, en la cuantía y medida que establezcan las Comisiones de Salario Mínimo y sujetándole a todas las obligaciones que el Código de Trabajo impone a los patronos respecto de sus trabajadores, no ha logrado transformar la realidad, la cual, debemos reconocerlo, continúa igual o peor que antes. Ello ha sido posible, a nuestro modo de ver por dos razones sencillas:

a) Porque los centenares de campesinos que sólo pueden subsistir y dolorosamente sobrellevar su existencia mediante su trabajo en el campo y gracias a los beneficios que de la tierra logran obtener, no pueden quedar tan olvidados por una ley como la de Reforma Agraria, por mucho que se piense que la percepción de un salario justo deja suficientemente resuelto su problema, cosa que podría ser verdadera si no existiera el enorme exceso de población campesina como el que tenemos, o si el desarrollo de nuestras actividades agrícolas hubiera de dinamizarse al extremo de proporcionar ocupación adecuadamente remunerada a esos excedentes poblacionales, cuya existencia es de todos aceptada; pero si pensamos que el desarrollo de un país se logra cuando se impulsan paralelamente la agricultura y la industria, y que la agricultura que trata de modernizarse piensa en mecanización y abaratamiento de costos, nos encontramos que la enorme población campesina muy difícilmente ha de poder resolver sus problemas de ocupación única y exclusivamente en su propio medio y que será necesario buscar fuentes de ocupación y empleo en actividades distintas de la agrícola; pero para ello, para que entre nosotros se opere el fenómeno que invariablemente se ha producido en los países que han logrado encontrar el camino de la superación, debemos pensar que es preciso mejorar de alguna manera y por muy poco que se logre, en primer término la situación del campesino nacional, para que ob-

tenga capacidad adquisitiva, para que comience por llevar calzado en sus pies, tejidos de la industria nacional en sus hombros y vaya consumiendo cada vez en mayor medida los productos elaborados, que pueda obtenerlos mediante compra, saliendo de su economía de autoabastecimiento; porque sólo así, dando posibilidades económicas al cincuenta por ciento de nuestra población, que totalmente carece de ellas, lograremos casi duplicar el consumo de los artículos provenientes del sector industrial y poner a éste ante la necesidad de seguir aumentando su producción, duplicando la capacidad productora de sus establecimientos y creando otros nuevos, al impulso de la demanda creciente. En esos nuevos establecimientos se daría ocupación a los excedentes poblacionales de nuestros campos y sólo así muchos problemas sociales hallarán las vías de su adecuada resolución y el círculo de pobreza —subdesarrollo— desocupación, se verá substituído por este otro: mayores ingresos en el campesinado —adquisición de artículos industrializados— incremento de la producción industrial —nuevas industrias— ocupación para los excedentes poblacionales agrícolas —mayores precios para las materias primas.

No se ha resuelto nada, decimos, porque nada se ha pensado en bien de este conjunto de precaristas, y, de momento, no cabe otra cosa que buscar soluciones adecuadas, modernas y justas de sus problemas, pero en su propio medio.

Los mismos ex-huasipungueros, con derecho a pastorear sus rebaños, en el lugar en que indique el propietario, siempre y cuando sigan prestando sus servicios al dueño de la hacienda, y ello nada más que por cinco años, se ven limitados en su libertad personal, sin que la misma Ley de Reforma Agraria haya cumplido a cabalidad su propósito de terminar con estos sistemas reconocidamente arcaicos, injustos, antieconómicos y de indudable vinculación servil.

La única disposición que en las reformas encontramos es la del Art. 19, que manda añadir un artículo a continuación del Art. 44 de la Ley, y que dispone que "El IERAC fije la capacidad receptiva de los páramos y otras zonas de pastoreo, que conserven su vegetación de pastos naturales **a fin de determinar su capacidad ociosa**". Esa parte correspondiente a la capacidad ociosa es la que debe expropiarse, para cumplir los objetivos de la integración del minifundio, cosa de la que hablaremos más adelante.

Esta única disposición está muy lejos de haber logrado la atención que se hace indispensable en favor de los ex-huasipungueros, primero, en favor de los minifundistas, en general, luego, y en favor de la serie de precaristas enumerados en el Art. 77 de la Ley y de algunos otros que se los continúa manteniendo en la ignorancia y en el desconocimiento más absolutos. Efectivamente, las reformas siguen con ese invariable criterio de que si en algo cabe que se adopten medidas de reforma agraria, ellas no pueden recaer en otras tierras que no sean las ociosas, cosa que se aparta totalmente de los propósitos y alcances de una verdadera Reforma Agraria, la misma que puede y debe afectar, en determinados casos, inclusive las tierras más bien cultivadas, por razones de utilidad pública o de beneficio social, como así expresamente lo señala nuestra Constitución de 1967.

Es preciso establecer la capacidad ociosa de los páramos y terrenos de pastos naturales, para que sea procedente la expropiación, caso contrario no habría lugar a ella. Preguntémonos, entonces, qué sucederá si los páramos y demás zonas de pastoreo que conserven vegetación de pastos naturales se hallan utilizados por sitiajeros, arrendatarios y otros campesinos que se han visto obligados a obtener del dueño autorización para apacentar sus rebaños, a cambio muchas veces de las más increíbles prestaciones? Ya se dijo por la prensa que en ciertas haciendas de la provincia del Chimborazo se había impuesto que los ex-huasipungueros, para tener en dónde apacentar sus lanares, deben abonar con los mismos las tierras del propietario. He ahí un invento de última hora, inconcebible casi dentro de un país que dice estar empeñado en llevar adelante una Reforma Agraria, y que representa una manifiesta exacción a todas luces intolerable, porque si el campesino tiene su minifundio, no podrá fertilizarlo, ya que sus ganados no tendrían con qué alimentarse si el ex-huasipunguero no asume la obligación de llevarlos a las tierras del patrono, para que ahí depositen el estiércol y reciban el beneficio de la fertilización. ¿Acaso esto podrá llamarse agricultura moderna, empresarial, en vías de superar los vicios tradicionales de tenencia?

No cabe, pues, otro procedimiento que el expropiatorio, pero no por causa de ociosidad solamente, sino por la existencia de precarismo, por la utilización que el dueño de los

páramos y demás áreas de pastoreo hace de ellos a través de arrendatarios, de sitiajeros, de personas, en general que, sin ser dueños de las tierras, se ven obligados a pagar al dueño, en dinero, en productos o en trabajo, para tener derecho al usufructo de las mismas. De no procederse así, jamás podremos decir que el país ha emprendido por el camino que le ha de permitir:

- a) Eliminar las formas precarias de tenencia;
- b) Corregir los defectos de la estructura agraria;
- c) Lograr la justa distribución de la tierra;
- d) Conseguir la más eficaz utilización del suelo;
- e) Obtener la expansión de la economía nacional; y,
- f) Alcanzar el mejoramiento del nivel de vida del campesino.

Sin embargo, éstos son los objetivos concretos que debe perseguir todo plan de Reforma Agraria; es obligación del Estado ejecutarlos, como imperativo constante de la Suprema Ley de la República.

Los páramos, especialmente aquellos que exceden de las exigencias que el dueño tiene para los fines de su propia explotación, aquellos que sobran después de proporcionar la alimentación necesaria a sus propios ganados, esos tienen que ser los que la Reforma Agraria expropie, para que los ex-huasipungueros, los sitiajeros y otros minifundistas, que mediante la explotación de sus rebaños suman algunos ingresos a los muy escasos que logran del minifundio, alcancen en propiedad y libres de obligaciones muchas veces serviles, esos páramos y áreas de pastoreo que les son indispensables.

3º Preciso es que a continuación nos refiramos a los precaristas de la Costa y concretamente al caso de **finqueros y sembradores**, de quienes ya dijimos que la Ley de Reforma Agraria, en sus artículos 84, 85 y 88 había creído resolver su situación e hicimos notar las grandes fallas de que tales disposiciones adolecen. Hoy con las reformas contenidas en los Arts. 32 y 33 del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, lejos de haber superado las deficiencias y vacíos que oportunamente anotamos, se ha caído en otros graves errores y se ha traído a la Ley más confusión e ineffectividad a consecuencia de la carencia de base doc-

trinaría y de técnica jurídica, a que también ya hicimos referencia.

Veamos cómo entender el problema: Lo que en el Art. 84 de la Ley estaba dispuesto concretamente para el caso de los finqueros, según la reforma se aplica en general a los **precaristas**, entendiéndose por tales los trabajadores agrícolas directos que usufructúan una porción de tierra, pagando su uso en dinero, productos, trabajo o servicios, incluyendo expresamente como tales a los aparceros.

No podemos estar de acuerdo en que se haya tomado el término precarista como sinónimo de finquero, cosa que se pone de manifiesto no sólo porque la reforma recae respecto del Art. 84 de la Ley, que trataba de los finqueros, sino porque el inciso final del Art. 32 de las reformas legisla el caso en que una misma persona revistiera la calidad de arrendatario y precarista. Esto fue materia de un comentario anterior, en que ya hicimos notar la situación en que ciertos arrendatarios se encuentran en razón de haber introducido en el suelo ajeno mejoras consistentes en cultivos permanentes, viviendas, cercas, etc. cosa con la cual se convierte en verdadero finquero.

Si por un lado se quiso amparar y rodear de derechos a todos los precaristas y no solamente a los finqueros propiamente dichos, debió decirse con claridad y debió mantenerse consecuencia y lógica, sin consignar un inciso como el que venimos analizando, que es precisamente el que da margen a considerar que el término precarista no está tomado en su concepción amplia y general, según dijimos antes, de todo aquel que cultiva por cuenta propia en suelo ajeno, sino en otro más limitado, de simple finquero. A esta misma conclusión se puede también llegar examinando la disposición que comentamos, la misma que comienza refiriéndose al **trabajador agrícola directo**, cosa con la que se quiere excluir de los beneficios de la expropiación a los arrendatarios y a ciertos pequeños empresarios, que han organizado sus explotaciones agrícolas en suelo ajeno, pagando regularmente subidas pensiones de arrendamiento al dueño y que, por el hecho de haber introducido mejoras, haber realizado inversiones y ser verdaderamente dueños de plantaciones permanentes, edificaciones, cercas y otras mejoras, la Ley en su Art. 84 los consideraba finqueros con

derecho a solicitar la expropiación en su favor de los terrenos que constituyan la finca. La simple expresión de que se sirve la Ley en sus reformas, excluye al arrendatario, por mucho que tenga valiosas mejoras, porque regularmente no es un individuo que por sí mismo o de manera directa realiza la explotación de la parcela, a pesar de que se debía considerar que su condición de empresario, que realiza la explotación bajo su responsabilidad y dirección, corriendo los riesgos y financiando la explotación, constituyéndose en verdadero factor de la producción y proveedor de trabajo remunerado en bien de otras personas, no le hacía merecedor de la exclusión en que ha sido colocado en virtud de las reformas. Por el contrario, si pesamos la situación del propietario, convertido en recaudador de cánones de arrendamiento y la del arrendatario, empresario sin tierra propia, dueño de plantaciones, dueño de inversiones y mejoras, respecto de las cuales no cabe duda que está asistido del derecho de propiedad que la Constitución reconoce y garantiza, se deduce que no es justo que la balanza se incline en favor del primero, ni que al segundo se le deje desprotegido, ni siquiera por omisión u olvido, menos porque expresa y deliberadamente así parece que se quiso que fuese, como lo demuestra el uso de aquella expresión **trabajador directo**. Estimamos que, muy por el contrario, una disposición de esta naturaleza debía considerar llegada la oportunidad para dar estímulo al empresario-productor, restándola al propietario-rentista, y aprovechar asimismo el momento para consolidar la propiedad del suelo y de las mejoras, plantaciones y cultivos, en una sola y misma persona, evitando que se prolongue el conflicto y que por más tiempo siga disociado o dividido el derecho de propiedad entre el dueño de la tierra y el hombre que incorporó a ella las mejoras, haciendo muchas veces productiva la tierra que la recibió en estado natural o de abandono. Proceder así equivale a tratar de perpetuar el injusto sistema de tenencia que la Reforma Agraria debiera empeñarse en cambiarla a cualquier costa.

No podemos aceptar ni convenir en que al arrendatario, al empresario pequeño, al hombre sin tierra, pero que la trabaja y la hace producir, por no ser quién directamente se encorva en la tierra en busca de sus secretos, se le haya dejado a su propia suerte, al amparo quizá de nuestro cen-

tenario Código Civil, pero sin los miramientos que debe tener una Ley de Reforma Agraria para los productores, que bien merecen el calificativo que les da Bernardino Horne, de "benefactores de la humanidad", porque producen para sí y para el resto de la humanidad.

Además, el Derecho Agrario se funda —lo dijimos ya— entre otros Principios, en el de que debe existir **plena coincidencia entre propiedad y empresa**, cosa que vuelve contrarias al derecho las formas precarias de tenencia, e igualmente, toda modalidad en que el empresario carece de tierra y tiene que desenvolverse a merced de contratos como el arrendamiento o la aparcería, que son dos modalidades gemelas. Si se encontró que era conveniente darle al aparcerero la calidad de precarista, con iguales razones podía buscarse protección para el arrendatario, que tiene, en nuestro concepto, legítimo derecho para que se le dé el amparo de la ley en su ruta hacia el acceso a la propiedad de la tierra que cultiva.

Según el Art. 33 de las reformas, la disposición tiene por objeto reemplazar al Art. 83 de la Ley, cosa a todas luces inaplicable y es así cómo la Comisión Legislativa Permanente, al tratar de enmendar el error, en su Ley de septiembre 20 de 1967, interpreta y aclara que la reforma no es aplicable al Art. 83, sino al 85, cosa con la cual se ha dejado desprotegidos a los sembradores, como lo veremos más adelante.

Por precarista ha de entenderse, para los efectos de la disposición que nos hallamos estudiando, a los aparceros, aunque por lo dispuesto por la Comisión Legislativa Permanente en la misma Ley ya indicada, ha de entenderse que su calidad de precarista sólo surge por disposición legal y, por consiguiente, no ha de aplicarse la norma sino a partir de la vigencia de la Ley.

Sólo quisiéramos decir que si ya la Constitución Política dispuso que los Programas de Reforma Agraria deben encaminarse a la supresión de las formas precarias, ésta, que evidentemente lo es —no por lo que la ley dice, sino por el orden de las cosas— por la provisionalidad con que el aparcerero utiliza la tierra, en base de un contrato, a merced del consentimiento del dueño, sin tener la propiedad de la tierra que cultiva, era de esperarse que se diera la oportu-

nidad de reclamar para sí la expropiación a todos aquellos que llevan años trabajando en tierra ajena, en calidad de aparceros, y no como se ha hecho con la disposición indicada, que permite burlar en todo el país los efectos de la misma ley, abriendo las puertas a un semillero de discordias e injusticias, ya que, si se sabe que los aparceros que cumplan cinco años en calidad de tales, tendrán derecho a la expropiación, pero contando dicho lapso a partir de la vigencia de la ley, tiempo queda para que los propietarios, que constituyen la parte fuerte de la relación contractual, encuentren los pretextos y los medios para dar por terminadas las indicadas aparcerías, aunque de ello se siga un agravamiento de los problemas sociales, que debieran resolverse y no agravarse como sin duda va a ocurrir en el caso concreto que comentamos. Así se explica el que se hayan acallado las protestas e inconformidades manifestadas en múltiples formas por los agricultores del Sur, en donde —ya se dijo de parte de ellos mismos— en un 60% de los casos se cultiva la tierra mediante la aparcería.

5° Estas observaciones deben ir seguidas de la consideración de que, en la reforma, si bien se ha mantenido el sistema que fija el Art. 124 de la Ley, para la determinación del precio de expropiación, se ha modificado radicalmente el sistema de pago, ya que, según ha quedado establecido, el precio de expropiación será satisfecho mediante la obligación que contraerán los adquirentes, pago que lo harán en ocho años de plazo y con el 6% de interés. Aunque hemos de volver sobre esta materia cuando tratemos del sistema de expropiación, en cuya oportunidad analizaremos con detenimiento el contenido del inciso final de este mismo Art. 33, no podemos pasar sin expresar nuestra alarma porque así haya quedado la Ley, ya que si bien puede encontrarse explicación en el deseo de hacer, en el deseo de hallar de alguna manera el camino para servir a los campesinos y satisfacer, siquiera en poco, sus justas aspiraciones, lo legítimo consiste en que el Estado afronte los problemas de los campesinos, considere llegado el momento de prestarles atención, sacándoles del olvido en que han permanecido durante ciento cincuenta años de vida republicana. Si a lo largo de esos años el Estado ecuatoriano les ha cobrado impuestos a los pocos y miserables consumos, esto es a la sal y al aguardiente; y si en la misma forma,

han sido el campesino y el indio quienes han llevado sobre sí el peso, cuando no de la tributación en dinero, de las múltiples prestaciones en servicios, con el nombre de concripción vial o de mingas para beneficio público, haciendo innegable el hecho de que en sus hombros han llevado el progreso nacional, aunque a paso lento y cansado, como consecuencia de la agobiante situación que han soportado, el Estado debe realizar las inversiones y correr con los costos que necesariamente implican los cambios estructurales que la Reforma Agraria representa. No se puede aceptar, entonces, que se haya escatimado bonos de la Reforma Agraria para los efectos de servir a los precaristas, la mayor parte de los cuales, a más de precaristas son también minifundistas; y si no se emplean los bonos en adquirir las tierras para atender esencialmente a los minifundistas y a los precaristas, no vemos cómo se piense ni cómo se pretenda encaminar la Reforma, a menos que se trate de girar en noventa grados y no realizar otras expropiaciones que no sean con dinero efectivo, para que los propietarios no se enojen, y cuyo valor, como está dicho, ha de obtenerse por aportación de los mismos beneficiarios, a ocho años de plazo y al seis por ciento de interés. Flaco servicio se ha hecho a los campesinos pobres, que si bien pueden y deben pagar el precio de la tierra, ello sólo es posible cuando la negociación reúne los dos requisitos siguientes:

a) Precio de la tierra prudentemente regulado, en base de criterios como el ya enunciado por la Ley de Tierras Baldías y Colonización, según el cual, el rendimiento de la tierra debe ser suficiente para que el propietario sostenga a su familia, pague el dividendo hipotecario proveniente de la adquisición del lote y de las demás obligaciones que contraiga para la explotación agrícola, haga una moderada reserva para riesgos y ahorro, y pueda, asimismo, pagar los impuestos que gravan a la propiedad; y,

b) Amplios plazos que le permitan al beneficiario desenvolverse sin angustias.

Si ello pudo lograrse cuando estaba prescrito que la expropiación la efectuará el IERAC, con bonos de las clases B o C, que son de veinte y treinta años de plazo y con interés del cinco o cuatro por ciento anual, porque era de entenderse que la Institución realizaría la transferencia del domi-

nio a los campesinos en iguales o mejores condiciones que aquellas en que adquirió, en consideración a las particulares circunstancias económicas del grupo humano del que se trate, ya que, como Institución de Derecho Público y de servicio social, debe ser extraña a toda especulación y procurar el mayor beneficio de los campesinos, dando de sí todo lo que exija la mejor realización de los Programas en que emprenda; no resulta igual ahora que necesariamente deben pagar los propios interesados, en dinero efectivo, a ocho años de plazo y con el 6% de interés.

La vida pobre y miserable que llevan los campesinos se debe precisamente a que carecen de recursos económicos, lo que hace predecir el poco o ningún éxito de la ley, que se basa en el aporte efectivo de ellos mismos para adquirir las tierras, cosa a la que debe añadirse el plazo innegablemente corto para una operación inmobiliaria como la que se trata de realizar, porque basta pensar que los empresarios agrícolas, que reciben préstamos bancarios para fomento pecuario a siete años de plazo, lo consideran corto, con mayor razón ha de estimarse que ocho años es plazo reducido, cuando de la compra de tierras se trata, y especialmente si los adquirentes son personas de escasos o casi nulos recursos, a los que recién se está pensando en brindarles la oportunidad de incorporarse a la economía del país, cosa que no puede hacerse de la manera que las reformas legales han previsto, y menos fijando también intereses del tipo común y corriente, como es el interés legal del 6%, que bien cabe para las transacciones comerciales, pero de ninguna manera para las deudas provenientes de la adquisición de tierras, que en buena parte de los casos han permanecido improductivas y, en el noventa por ciento de ellos, sin redituarse al propietario ni siquiera un dos por ciento. ¿Es posible que esto se haya desconocido y olvidado? ¿No vemos con frecuencia las exposiciones y manifiestos de los mismos agricultores que repiten, con insistencia y con verdad absoluta, que las inversiones agrícolas jamás producen una renta del seis por ciento anual? Si la verdad es esa, no cabe que a pretexto de intereses o de compensar la renta que el propietario deja de percibir, se llegue a conclusiones que permiten al propietario recibir, desde el siguiente día de la expropiación, dividendos mayores de los que percibía en calidad de terrateniente. Para que se vea que no exagera-

mos ni falseamos, podríamos puntualizar casos de predios y de propietarios que, con los bonos del 4% se consideran satisfechos y bien servidos, porque han comenzado a recibir dividendos semestrales, sin más trabajo que recortar cupones y concurrir a las oficinas del Banco Central, en cuantía muy superior a la que como dueños de un latifundio explotado a través de precaristas lograban hacerlo.

Esta realidad debe ponernos a meditar dos veces para que no se convierta este propósito de lograr en el país una verdadera Reforma Agraria, en negocio aceptado y aceptable para ciertos propietarios, a quienes no queremos que se los perjudique, pero tampoco podemos aceptar que de todo ello, en lugar de beneficio para los campesinos y en lugar de la redistribución de la riqueza rústica, se desemboque en un mayor enriquecimiento de los mismos que, por imperativo social, deben ceder parte de lo que les pertenece, para bien de esa inmensa mayoría que padece hambre y necesidad.

6º Pero al decir que este Art. 33 de las reformas sustituye al Art. 85 de la Ley, nos encontramos con que desaparece el derecho que dicha disposición concedía a los sembradores, para solicitar en su favor la expropiación del área sembrada. Y ello es muy grave, porque se queda sin atención otro problema de suma importancia para el Litoral ecuatoriano, siendo posible que se consumen muchas injusticias en razón de que los contratos de sembraduría son innegablemente perjudiciales a los trabajadores, los mismos que se verían en situación de recibir el clásico y tradicional sucre por cada mata de cacao y desocupar la tierra ajena, porque, hemos de repetir, que como están las reformas, para los sembradores ha desaparecido el derecho a la expropiación. Tampoco resuelve en nada la situación el hecho de que el Art. 88 de la Ley permita el acuerdo de las partes sobre la compra de la tierra o la liquidación y pago de las obligaciones respectivas, porque la Reforma Agraria no puede limitarse a la simple compra-venta de bienes raíces ni ha de resolverse nada con la liquidación y pago de las obligaciones, si de ello va a resultar que el campesino precarista se queda en la desocupación y el hambre.

7º Hay aspectos muy positivos en la reforma, que justo es destacarlos en la medida en que se merecen:

a) El derecho establecido en favor de los precaristas a solicitar la expropiación no está ya subordinado a la previa liquidación de los cánones de arrendamiento pendientes, cuestión a la que oportunamente nos referimos aludiendo a la rémora que ello constituía, hasta el extremo de convertir en impracticable el derecho concedido a los finqueros. Es un esfuerzo muy recomendable el que se ha realizado en este sentido, sin perjudicar ni privar de ningún derecho a los propietarios y tratando de facilitar por este medio la efectivización de las expropiaciones;

b) Es igualmente positivo el que la expropiación en favor de los precaristas comprende cuando menos la extensión que en cada zona fuere señalada como unidad agrícola familiar, de manera que los minifundistas en precario no se queden como minifundistas de derecho, según ya ha sucedido con los ex-huasipungueros. Muy justa y verdaderamente práctica la ley que manda expropiar el terreno suficiente para completar en cada caso la unidad agrícola familiar. Sin embargo, la forma en que está redactada la disposición nos hace temer interpretaciones contraproducentes, negativas y perjudiciales a los precaristas. Así, al decir la ley que "todo precarista que por lo menos durante cinco años hubiere usufructuado **una misma parcela**, puede solicitar al IERAC la expropiación de la misma, si ésta alcanza la superficie correspondiente a la unidad agrícola familiar y de ampliar esa cabida, si fuere menor", ha dejado sin resolver el tercer caso, muy común y muy frecuente, cual es el de que la parcela del precarista sea mayor que el de la unidad agrícola familiar. ¿Querrá decir que la ley no quiso preocuparse de ese caso sino únicamente de los dos que con mucha claridad lo ha hecho, o sea de aquel en que el precarista se halla asentado en una superficie correspondiente a la unidad agrícola familiar, y de aquel otro en que, no siendo suficiente, tiene derecho a la respectiva ampliación? Nosotros nos pronunciamos en el sentido de que una Ley como ésta no pudo haber querido limitar el derecho a sólo aquellos que tienen extensiones constitutivas de la unidad agrícola familiar o menores, excluyendo del mismo a los precaristas, con cinco años de usufructo de una misma parcela cuya extensión sea algo mayor de dicha unidad, pero tampoco es motivo de duda el que mucha mayor claridad se hubiera dado al contenido de la misma con decir

que puede solicitar la expropiación si la parcela alcanza "cuando menos la superficie correspondiente a la unidad agrícola familiar, y de ampliar esa cabida, si fuere menor".

c) Hubiéramos querido encontrar que también es digno de reconocimiento, como factor positivo, el hecho de que se haya suprimido la definición que de finquero trae el Art. 84 de la Ley, y a ello hubiéramos arribado si de la redacción que contiene la reforma pudiéramos encontrar que se logró y obtuvo que el beneficio de la expropiación quede establecido no solamente para los finqueros como antes, sino, además, para cuanto campesino se halle en la condición de precarista, cosa que lamentablemente no se ha logrado, por las muchas razones que ya dejamos expuestas y que incluyen la de que, seguramente sin quererlo, se ha derogado y dejado insubsistente el derecho a la expropiación en favor de los sembradores, que se hallaba consagrado en el Art. 85 de la Ley. Si bien se catalogó entre los precaristas, con mucha razón y lógica, a los aparceros, estamos viendo que, en cambio, se excluyó a otro muy numeroso e importante sector del campesinado costeño.

Cuando la disposición establece el derecho a la expropiación en favor de quienes hubieren usufructuado una **misma parcela**, durante cinco años, tampoco la reforma podrá beneficiar a los sembradores de arroz, de quienes ya dijimos que padecen una situación tan sólo equiparable a la de los huasipungueros de la Sierra. Y no comprende a este grupo de campesinos, no obstante su innegable calidad de precaristas y el pago en productos que de cada cosecha realizan al propietario, porque sabido es que jamás utilizan una misma parcela de un año para otro, por la naturaleza extensiva de nuestra agricultura y por la necesidad inevitable de barbechar la tierra, para que se recupere en uno, dos o más años de permanecer inexplorada, para que pueda, entonces, utilizarse nuevamente en el cultivo del arroz. Esto ha dado al sembrador de arroz un carácter casi nómada y de eterno pensionista de la tierra ajena.

Habríamos querido hallar en la disposición que comentamos el complemento de la Ley, que expresamente dejó en el abandono y el olvido a este tan necesitado grupo de compatriotas, pero ya lo decimos que lamentablemente no lo es, y como el vacío de la ley subsiste, preferimos dejar esta materia para abordarla con amplitud en el Capítulo siguiente.

8º Para terminar esta materia, para nosotros de primerísima importancia, vamos a referirnos al inciso final del Art. 33 de las reformas, según el cual "las resoluciones de expropiación en favor de los precaristas no requieren aprobación del Consejo Directivo, ni resolución judicial, sino que serán practicadas por el Director Ejecutivo del IERAC", con el aditamento de que, "si alguna de las partes no aceptare tal resolución, **ésta será tramitada de oficio por el Juez de Tierras correspondiente**".

Bien podemos decir que ésta es una de las pocas disposiciones que lleva en sí el espíritu de la Constitución Política del Estado, según la cual la ley debe facilitar el acceso de todos a la propiedad, siendo lo más natural y justo el que se facilite el acceso a la propiedad de todos aquellos que han venido cultivando la tierra en su condición de precarista, cosa con la cual se cumple también aquel otro mandato constitucional que dispone la supresión de las formas precarias de tenencia. En lo demás, el IERAC, como persona de derecho público bien puede decretar la expropiación, reconociendo la justa indemnización en favor del propietario.

Cuanto dejamos dicho no exime, sin embargo, de la necesidad de que en la Ley se establezca algún procedimiento al que deba someter sus actuaciones el Director Ejecutivo, para que él mismo sepa a qué normas ha de ajustar sus actuaciones y para que las partes interesadas no encuentren en el vacío de la ley un semillero de incidentes y largas discusiones, perjudiciales al propósito que la ley persigue. Debe establecerse la citación al propietario, el derecho del mismo a ser oído, el nombramiento del perito, los términos y demás exigencias realmente elementales, para que lo que ha de hacerse se haga sin atropellar derechos ajenos ni violentar el elemental principio de defensa.

En lo que no hallamos explicación es en aquella parte en que se dice que si la resolución del Director Ejecutivo no fuere aceptada por una de las partes, ésta será tramitada de oficio por el correspondiente Juez de Tierras. Si ya está dicho que la resolución de expropiación la tomará únicamente el Director Ejecutivo, sin la ingerencia del Consejo Directivo ni necesidad de resolución judicial alguna, ¿cómo se explica el que, por la no aceptación de las partes, tenga que ser precisamente el Juez quien tenga que tramitar la

resolución, y de oficio? ¿Resolución de expropiación sobre la resolución ya dictada? y ¿cómo si una de las partes no expresa su inconformidad ante el Juez?

Seguramente quiso decirse que cuando el precarista no estuviere conforme con la regulación del precio de expropiación, cuyo importe le toca pagar en ocho años plazo y con el 6% de interés anual, o si el propietario encontrare que sus derechos han sido lesionados con la resolución de expropiación, podrán acudir ante el Juez de Tierras, para que, previo el trámite al que se hallan sujetas todas las causas que ante dichos jueces se sustancien, resuelva si la expropiación está o no conforme con la ley. La redacción es tan poco afortunada y totalmente al margen de la técnica jurídica, que se vuelve un imperativo el aclararla y corregirla.

También es necesario un serio esfuerzo de interpretación para salvar otras dudas y vacíos, como vendrían a ser los siguientes: Si la ley dispone en su Art. 130 que "ejecutoriada la sentencia de expropiación el IERAC consignará, en el plazo de tres meses, el precio de la expropiación", y luego en el Art. 135 añade que, "consignado el precio, habrá derecho a ocupar el inmueble, y se procederá a inscribir la resolución de expropiación y la sentencia", caben las siguientes preguntas:

1ª—¿En qué momento ha de considerarse ejecutoriada la resolución de expropiación expedida por el Director Ejecutivo?

2ª—¿Si la expropiación ha de realizarse sin ningún pago al contado, ha quedado sin efecto la disposición del Art. 130 antes transcrita?

3ª—¿Y en qué momento es posible ocupar legal y válidamente el inmueble expropiado al tenor de lo que dispone el Art. 135 de la Ley?

Creemos que, previo el esfuerzo interpretativo al que ya nos referimos, las preguntas anteriores pueden responderse así:

1º—A falta de ley expresa, y aplicando el Código de Procedimiento Civil como la ley supletoria, ha de entenderse ejecutoriada la resolución del Director Ejecutivo después de tres días de practicada la citación a las partes con dicha resolución, siempre que alguna de ellas no acudiera al res-

pectivo Juez para reclamar en contra de la misma. Queda, desde luego, la consideración de que el término de tres días es demasiado corto, especialmente si se tiene en cuenta que dentro del mismo ha de ser preciso no sólo que se presente la reclamación ante el Juez, sino que la contraparte y aún el Director Ejecutivo —con quien entendemos necesariamente ha de contarse— queden citados y en conocimiento de la falta de aceptación de una de las partes. Tal vez estamos hilando muy delgado, en el afán de dar a la reforma un contenido seriamente positivo, ya que, de no entenderse así, sólo nos quedaría por decir que la ley está incompleta, que tiene una gran laguna y que será preciso que la Legislatura salve las dudas y la complete, cosa que, mientras ello ocurra, no exonera tampoco al Juez de la obligación que tiene de administrar justicia, ya que ni la falta u obscuridad de la ley le permiten suspender o denegar la administración de justicia a él encomendada.

Naturalmente que, si una de las partes acude oportunamente ante el Juez, la resolución no causa ejecutoria y todos habrán de someterse, por lo mismo, a la que judicialmente se dicte, luego de los trámites ya conocidos.

2º—Ciertamente que, para el caso del que venimos ocupándonos, no cuenta el Art. 130 de la Ley, porque está dicho que no es el IERAC quien tiene que pagar el precio de la expropiación, ya que deben hacerlo los mismos precaristas beneficiados con ella, en los ocho años de plazo que la ley establece. Entonces, debemos concluir que, sin necesidad de que se consigne el precio y sin esperar que transcurran los tres meses, por el sólo hecho de ejecutoriarse la resolución, se entiende realizada la expropiación.

3º—De la misma manera diríamos que, sin necesidad de ninguna consignación del precio, una vez ejecutoriada la resolución, debe mandarse a inscribir y, aunque la ley no lo diga, entendemos que debe igualmente protocolizarse, para que exista un título perfecto en favor del adquirente de la tierra y que, a la vez, ha de servir también de título de crédito en favor del dueño expropiado, porque asimismo entendemos que, aunque la ley no lo diga, en la misma resolución debe fijarse con claridad no sólo el precio sino también la forma de pago, insertando, de ser posible, una tabla de amortización y dejando constituido gravamen hipotecario del mismo predio expropiado, para caucionar el pago correspondiente.

Quisiéramos también dilucidar si la reforma ha logrado superar aquella muy grave dificultad que ya hicimos presente en el Capítulo II, relativa al sistema individualista de expropiación, que nos llevaba a creer que, en conformidad con la ley, cada uno de los finqueros debe ejercitar el derecho a solicitar la expropiación, para que se tramiten tantos juicios cuantas sean las solicitudes, por mucho que todas ellas recaigan sobre un mismo predio y éste corresponda a un solo y mismo propietario. Estimamos que lo justo y lo realmente práctico es que la expropiación se haga en conjunto, de toda la hacienda, si fuere menester, o de la parte de ella que satisfaga las exigencias del grupo campesino, en la medida en que ellas se encuadren en la ley; pero de ello a considerar que la ley así lo ha establecido hay una distancia enorme. En efecto, la forma misma en que comienza la redacción del Art. 33 de las reformas, diciendo que **"Todo precarista** que por lo menos durante cinco años hubiere usufructuado una misma parcela..." nos hace pensar que seguimos dentro del impugnado sistema individualista de expropiación, máxime que, si traemos en nuestro auxilio el Código de Procedimiento Civil, nos encontraremos que en su Art. 77 igualmente dispone que "no podrán demandar en un mismo libelo dos o más personas, cuando sus derechos o acciones sean diversos o tengan diverso origen". Si a ello añadimos que, por lo regular, el caso de cada precarista es individual, por el tiempo que lleva trabajando en tal calidad, por la naturaleza de sus cultivos y siembras, por el canon estipulado y muchos otros factores, tendremos que concluir que no tendría asidero legal la expropiación conjunta en favor de un grupo de precaristas, por mucho que todos se hallen ligados por el denominador común de la suerte que padecen.

OTROS PLANTEAMIENTOS HECHOS EN FAVOR DE LOS PRECARISTAS

Analizadas las reformas con las que se ha querido beneficiar a los precaristas de la Sierra y de la Costa, sin lograrlo, ciertamente, en la medida a que los mismos tienen derecho, no nos resistimos al deseo de consignar aquello que sobre la misma materia fue proyectado desde otros distintos ángulos. Veamos así lo que en otros sectores se esti-

maba conveniente respecto de los huasipungueros, respecto de los arrimados y también de los sembradores y finqueros, dejando para más luego el caso, para nosotros especialmente importante, de los sembradores de arroz:

1º—Aceptando como una verdad irrefutable que los huasipungueros han quedado en situación de minifundistas demasiado pobres, motivo por el cual constituye un grave error el pretender eludir la necesidad de integrar esos y los demás minifundios de nuestra estructura agraria; pero teniendo en cuenta, además, que los ex-huasipungueros sólo tienen derecho a mantener un determinado número de animales en los potreros y páramos de la hacienda, por el lapso de cinco años, contado desde la fecha de liquidación del huasipungo, y ello siempre que continúen prestando sus servicios al dueño, y vislumbrando el grave problema que entonces confrontarán estos trabajadores al verse privados de los pocos ingresos provenientes de dicha explotación, algún Legislador estimó indispensable consignar a continuación del Art. 69 de la Ley, una disposición que diga: "Los ex-huasipungueros recibirán, con fines de pastoreo comunal, una zona de páramo suficiente para mantener el número de ganado que tradicionalmente apacentaban".

Ya vimos que esta disposición no se incorporó a las reformas y que, en su lugar, se halla establecido que el IERAC determinará la capacidad receptiva de los páramos y establecerá la "capacidad ociosa" de los mismos, para que sea expropiada.

Muy diferentes los casos, ya que en el primero se considera el traspaso del dominio en favor de los ex-huasipungueros del área de pastoreo proporcionada e igual a la que gozaban cuando mantenían la calidad de huasipungueros, sin costo ni retribución alguna, en igualdad de condiciones a las que sirvieron de fundamento para transferir el huasipungo, en tanto que en el otro, para llegar a la misma y medianamente beneficiosa solución, debe preceder la expropiación, que muy difícilmente ha de hacerse, por la estrechez del tiempo, por la carencia de recursos del IERAC y por la complejidad de los trámites que la expropiación tal cual consta de la ley entraña. Llegaremos al vencimiento de los cinco años y si los propietarios siguen insensibles a los grandes y angustiosos problemas del campesinado nacio-

nal, presenciaremos una amarga y grave realidad, de la que inculparán a la Reforma Agraria, aunque por diferentes motivos de aquellos por los que nosotros también la inculparemos. Ellos dirán que por ineficacia y mala aplicación de la ley, en tanto que nosotros diremos que por la insuficiencia de la misma y la falta de energía y radicalidad en sus disposiciones.

2º—Respecto de los Arrimados, el Proyecto No. 31, cuyo contenido fue realmente desechado, considerando que esta forma precaria de tenencia, al igual que todas las demás, debe eliminarse —y ello está así consagrado en la Constitución— fijó un año de plazo para que el IERAC termine con esta relación o modalidad de trabajo incompatible con cualquier sistema de explotación agrícola moderno y justo. Trató de establecer la expropiación de las tierras de que los arrimados han estado en uso y goce, añadiendo que si éstas no constituyen unidad agrícola familiar, se expropiarán las extensiones necesarias para completarla. La expropiación debía ser pagada en sólo el 70% del valor del fundo, considerando el 30% restante compensado con las obligaciones de carácter laboral que el propietario dejó de pagar a los arrimados a lo largo de los años. Si ya la ley había dispuesto la entrega no pagada del 10% de la hacienda, cosa reconocidamente insuficiente e injusta, ese avance hasta el treinta por ciento bien podía considerarse aceptable, siendo lo verdaderamente importante de la disposición el que los arrimados podían beneficiarse de la expropiación, convertirse en dueños de la tierra, en extensiones nunca menores de la unidad agrícola familiar, saliendo de su condición de precaristas y logrando el acceso a la propiedad de la tierra, tal como la Constitución dispone.

Esto se dijo en las reformas, pero de muy distinta manera, excluyendo expresamente de sus beneficios a los arrimados, como ya oportunamente lo hicimos notar.

Otras medidas recomendaba el Proyecto 31 y, en el seno de la Comisión Legislativa que estudió las reformas, también se consignaron valiosas sugerencias, como la de dar el tratamiento de verdadero arrimado a aquel trabajador de quien se estableciera que, habiendo sido arrimado, el propietario le transformó en arrendatario, para eludir sus

obligaciones legales, en forma parecida a la que consta del Art. 31 de las reformas.

Muy importante estimábamos el que pudiera establecerse que los campos de pastoreo sean utilizados por el propietario y los ex-arrimados conjuntamente, en proporción al número de animales que en la actualidad mantengan el primero y los segundos. Todo ello, como se ve, sigue siendo aspiración, que no pudo merecer la aceptación legislativa.

3°—Respecto de los finqueros, el Proyecto disponía que el IERAC expropia de preferencia las tierras que se encuentran ocupadas por finqueros o sembradores y que tal expropiación se realice en extensión suficiente para que cada finquero o sembrador obtenga en propiedad una superficie por lo menos igual a la unidad agrícola familiar de cada zona. Así habría desaparecido el sistema individualista de expropiación, que sólo puede explicarse cuando de por medio exista el propósito no confesado de eludir la expropiación y abrir el camino a las parcelaciones privadas, dejando que el dueño obtenga por cada cuadra de tierra un valor igual al triple del que habría recibido en caso de expropiación y sin importar que, por lo mismo, poco o ninguno sea el beneficio que de la adquisición reporte el campesino.

INTEGRACION DEL MINIFUNDIO

ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Si consideramos que la estructura de tenencia de la tierra en el país adolece de la concentración de grandes extensiones en muy pocas manos, por un lado, y de la minimización que como consecuencia de que una exigua extensión se halla al alcance del grueso de la población campesina, por otro, ya podemos anticipar que el complejo latifundio-minifundio tiene que ser objeto de la atención por parte de cualquier programa de Reforma Agraria que merezca ese nombre; y así como no debemos ocultar la necesidad impostergable de romper el latifundio en el país, tampoco podemos olvidar que los efectos dañosos que de la estructura minifundista se derivan son tanto o más perjudiciales que los originados en la existencia de los enormes latifundios. Aún más, bien podemos decir que el precarismo económico del sector agrícola se deriva precisamente de la concentración de la propiedad de las tierras y de las aguas en pocas manos, acaparamiento que ha permitido que millares de compatriotas vendan su fuerza de trabajo al terra-

teniente a cambio del derecho al uso de los recursos territoriales del patrono. y eso mismo ha hecho que otros tantos millares de ecuatorianos, con sus respectivas familias, permanezcan por decenas de años reducidos a la condición de finqueros, arrendatarios, sembradores y aparceros, mientras el dueño se halla lejos de asumir el rol de empresario dinámico y moderno.

Frente al panorama que vive el agro ecuatoriano, frente a la situación angustiosa y miserable que padece el sesenta y cinco por ciento de la población ecuatoriana, necesitamos actuar de manera prudente, pero decidida, serena pero firme, para que la transformación de las estructuras sociales y económicas sea una realidad. Necesitamos una Reforma Agraria radical y efectiva, que cambie el actual e injusto sistema de tenencia, que suprima el espantoso volumen de minifundio, que reduce a la miseria a las tres cuartas partes de la población campesina ecuatoriana; y para resolver este pavoroso problema no hay otra alternativa que la de liquidar el latifundio, acabar con las tierras ociosas, imponer el cabal cumplimiento de la función social que es inherente a la propiedad de la tierra; y cuando para todo ello se tropieze con la incomprensión y la insensibilidad ante el dolor ajeno, el país debe tomar conciencia de las grandes transformaciones que vive el mundo e imbuírse de un alto espíritu de solidaridad humana, para dar paso a la Reforma Agraria, y cuando esa falta de comprensión, de sensibilidad y de humana solidaridad hicieren recordar lo que ya sentenció Edmundo Flores cuando dijo que "cualquier intento de reforma ha tropezado siempre con la oposición tenaz de la aristocracia terrateniente", será preciso actuar de todas formas, imponiendo un sistema de expropiación, previo el pago que nuestra Constitución señala, pero efectivo y ágil, como única manera de lograr la redistribución de la tierra que permitirá edificar una estructura nueva, acorde con las exigencias de la sociedad y compatible con el desarrollo, sin alcanzar el cual la Nación toda se sentirá desfallecer.

El Art. 17 de las reformas dispone que antes del Art. 41 de la Ley se ponga uno que debe comenzar así: "En las zonas **donde predomine la mediana propiedad** y en las que deba intervenir el IERAC de acuerdo con esta Ley.....". Ya sabemos cuáles son las zonas en las que debe intervenir el

IERAC, las mismas que, según las reformas, han quedado reducidas a la mínima expresión, porque como lo dijimos ya, no cabe de momento la expropiación ni siquiera de las tierras que excedan de los límites permisibles máximos, ni de las tierras ociosas ni de las deficientemente explotadas, porque para todos esos casos las reformas se han cuidado de primero conceder plazo de tres años al propietario, al cabo del cual el IERAC puede intervenir si la causal de expropiación subsiste. Queda, entonces, por considerar que el IERAC puede y debe intervenir a solicitud de los "precaristas", en el sentido que las reformas dan al término, para realizar la expropiación que individualmente soliciten, en cuanto constituyan unidades agrícolas familiares.

Si en estas zonas y en aquellas en que predomine la mediana propiedad, la integración del minifundio y la ordenación rural han de comprender las medidas que la disposición incorporada a la ley establece, ya podemos decir que en nada y para nada hemos adelantado y que, por el contrario, si de expropiaciones en favor de los precaristas se trata, ya en la reforma está dicho que ha de comprender el área necesaria para integrar la referida unidad; y cuando la zona es de aquellas en que predomina la mediana propiedad, ya podemos preguntarnos, por qué y para qué ha de hablarse de integración del minifundio si estamos ante un presupuesto de que no se trata de ello sino precisamente de la existencia de unidades medidas y económicas?

Por lo demás, de qué redistribución de la propiedad se puede hablar si no cabe la expropiación ni de las tierras ociosas ni de los latifundios, sin esperar que transcurra el plazo de tres años que el IERAC concederá al propietario para que cambie por sí mismo la situación que le haría sujeto de expropiación?

El promover la agricultura de grupo, la modernización de las explotaciones, las mejoras territoriales, el fomento de la industria agropecuaria, la comercialización, el ensilaje y casi todo cuanto se dice en el artículo que comentamos, aparte de que nada nuevo contiene, porque en el Título Preliminar de la Ley ya está dicho, aunque con diferentes palabras, es, a nuestro ver, mera declamación, porque nada ofrece de concreto, dispositivo, verdaderamente realizable y práctico, como para traducir en realidad aquello que la

necesidad del país exige. Está bien que se hable de concentración parcelaria, pero está mal que se hable de redistribución de la propiedad y de integración del minifundio, al mismo tiempo en que se adoptan disposiciones protectoras del latifundio.

Toda la extensa literatura del Art. 17 de las reformas sólo tiene por objeto soslayar el contenido del Art. 9º del Proyecto 31, en conformidad con el cual sería obligación del IERAC "elaborar planes de zonas de integración de los minifundios, contemplando la expropiación por cualesquiera de las causas establecidas en la presente ley, para la adecuada conformación de unidades agrícolas familiares y pequeñas y medianas empresas agropecuarias, preferentemente pertenecientes a organizaciones cooperativas".

Para integrar el minifundio hay que expropiar los latifundios, desde que el contraste de aquello que se halla concentrado en pocas manos respecto de lo poco que a muchos corresponde, hace que la estructura agraria sea a la vez latifundista y minifundista, exigiendo, ciertamente, la redistribución efectiva de la tierra, en detrimento de los latifundios, para ampliar e integrar los minifundios, que no pueden lograr la tierra que les falta a expensas de las medianas propiedades, como parece querer la reforma, sino, inevitablemente, a expensas de los grandes latifundios, muchos de ellos tremendamente improductivos y ociosos. Quisiéramos repetir que el cambio de las estructuras agrarias del país exige de mucha entereza, de firme decisión y de una ley completa, alejada de los subterfugios de que la actual y sus reformas están plagadas.

El derecho agrario eleva a la dignidad de principio peculiar suyo el de la **máxima protección a la empresa agraria familiar rentable, basada en la propiedad de la tierra**, para lo cual exige la distribución de la tierra, facilitando el acceso a la propiedad de la misma al mayor número posible de ciudadanos, pero, al propio tiempo y en íntima relación con aquellos principios, **exige que las explotaciones agrícolas se hallen garantizadas por su dimensión mínima, garantía que debe comprender, a la vez, la indestructibilidad de las unidades económicas de explotación**. Estos principios han debido ser recordados, no sólo para que se vea que es preciso encaminarse hacia una estructura agraria

alejada del minifundio, sino también para que se comprenda que, a pesar de la máxima protección que la ley debe acordar a las empresas agrícolas familiares rentables, basadas en la propiedad de la tierra, tales unidades sólo han de tomarse como la garantía mínima de dichas explotaciones, sin desechar aquello que pueda rebasar los límites de la empresa familiar, cuando sobre su base pueda levantarse la mediana empresa, de tipo económico, cuya conservación igualmente propugna el derecho agrario.

Añádase a todo ello el principio de que, tales explotaciones, tales empresas, de preferencia deben ser de propiedad de organizaciones cooperativas, y se encontrará completo el cuadro que dentro del derecho culmina con el fomento de la organización de los empresarios agrícolas para la satisfacción de sus necesidades comunes y orienta toda su acción hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres del campo, en su marcha hacia la paridad con los hombres de la ciudad, cosa a que tienen el más legítimo e irrenunciable de los derechos.

Para lograr todo aquello que el derecho agrario moderno exige como un imperativo inaplazable, son absolutamente ineficaces las disposiciones que las reformas a la ley contienen en su Capítulo III y que, con el nombre de la Integración del Minifundio y de la Ordenación Rural, no sólo que enuncia todas aquellas medidas que ya hemos mencionado, que están llamadas a quedarse en lo que son, meros enunciados, sin traducirse en medidas concretas de ninguna naturaleza, sino que también se sigue manteniendo aquello de que los fraccionamientos de los predios rústicos no podrán realizarse en forma que resulten unidades inferiores a las que en cada zona se fije como las constitutivas de la unidad agrícola familiar, cosa que, dicho sea de paso, no se ha logrado establecer en el transcurso de tres años y más que lleva de regir la Ley de Reforma Agraria y Colonización y que, no obstante las sanciones que la misma establece para los Notarios que autorizaren contratos traslativos del dominio en contravención de lo dispuesto, se siguen otorgando todos los días escrituras que consagran el fraccionamiento de la propiedad agraria, evidenciando que el divorcio entre la realidad y la ley se mantiene como signo innegable de la poca o ninguna decisión por la Reforma Agraria y de la poca o ninguna conciencia que el país tiene

sobre la materia, sin que tampoco sea suficiente para garantizar el cumplimiento y efectividad de la ley, la nulidad de los contratos celebrados con violación de las normas que constan establecidas en la misma.

He ahí por qué creemos que sólo una acción enérgica, dirigida y orientada desde el IERAC, traducida en forma de planes zonales de integración de los minifundios, ha de permitir el que, de manera paulatina, pero sistemática y completa, se realicen, en un sector primero, y luego en otros, las integraciones, las concentraciones parcelarias, poniendo en juego todas aquellas medidas que han de permitir cambiar la estructura agraria que vive el país, reemplazándola por otra más económica, más humana y más justa, todo lo cual exige, en primer término, que se modifique la ley, la misma que debido a las reformas, ha convertido en imposibles las expropiaciones, cualesquiera que fuese la causa en que se apoyen, desde que el propietario tiene un derecho a su favor, cual es el de gozar previamente de tres años de plazo para transformar por sí mismo la tierra ociosa en productiva, para someterse a las leyes laborales, para mejorar su tierra cuando estuviere deficientemente explotada y, en general, para lograr que la causa de orden legal desaparezca y, de esa manera, quede sin efecto la expropiación actual y la que pudiera realizarse luego de transcurridos los indicados tres años.

DISPOSICIONES VARIAS

Si bien podríamos decir que hemos terminado de examinar el contenido de las reformas, permítasenos unas pocas consideraciones finales, que nos harán ver el por qué hemos creído que más adecuado era sistematizar nuestro estudio a base de las más importantes instituciones jurídicas de la Ley y sus reformas, antes que seguir el orden impuesto por el articulado de las mismas.

En lo que aún resta por considerar, vale destacar la poca o ninguna incidencia de las reformas, hasta obligarnos a creer que no se justifica el esfuerzo y la labor de la Constituyente en modificaciones de tan poco o ningún contenido fundamental. En efecto, el Art. 1º transcribe íntegramente el artículo de la Ley, con un aditamento en que se dice que

la ley persigue no sólo elevar el nivel de vida del trabajador agrícola, sino también **"de la comunidad en general"**.

En el Art. 2º, la enumeración ejemplificativa de las modalidades defectuosas de tenencia y trabajo que la ley se propone abolir, ha sido ampliada y completada, mediante la inclusión expresa de otras modalidades como el finquero, el sembrador, el desmontero y el pensionista, que deben efectivamente ser abolidas, ya porque la Constitución Política del Estado así lo dispone, ya porque la conveniencia nacional reclama de tal medida y que, por desgracia, en esta materia, como en todas las que requieran la expropiación para su efectividad, seguimos detenidos en el campo de la mera enunciación, porque al concretar esos derechos que han de lograr la resolución de los problemas que reconocidamente existen, visto está que la ley y sus reformas se han quedado muy por debajo de aquello que la necesidad del país impone.

Tan sin trascendencia son las reformas que, en algunos casos, como en el del literal c) del mismo Art. 2º toda la reforma consiste en haber **sustituido** la expresión "extensión agrícola", por la de **"asistencia técnica"**, siendo así que, para el efecto concreto de lo que se está tratando, más específica resultaba la primera de dichas expresiones, aparte de lo cual, no quisiéramos dejar de insistir en que no son precisos estos enunciados, sean concebidos en la forma que lo fueren, sino que hace falta que los Programas administrativos se traduzcan en realidades, yendo hacia el campo y proporcionando esa elemental asistencia que el campesino espera para demostrar de cuánto es capaz y hasta dónde pueden resultar de creadores su esfuerzo y dedicación.

No podemos desaprovechar la oportunidad de recordar que, aún sin ser partidarios de aquello que ha dado en llamarse la Reforma Agraria Integral, y que comprende el derecho del campesino a la tierra, al crédito, a la asistencia social y técnica y a la seguridad de los mercados, se debe exigir que un país como el nuestro —pobre y de recursos económicos muy limitados, y a pesar de todo ello— asuma la obligación de contemplar en sus Planes y Proyectos de Reforma Agraria, las medidas coadyuvantes y complementarias realmente indispensables, entre las que no pueden faltar el crédito y la asistencia social y técnica, cosas que

las ha de dar el IERAC en la medida que sus disponibilidades económicas lo permitan y que los demás organismos del Estado y concretamente los Departamentos ya organizados al efecto, como son el Banco de Fomento y el Departamento de Extensión Agrícola del Ministerio de Agricultura han de canalizar su actividad al servicio de la estructura nueva, que se vaya obteniendo como consecuencia de la Reforma, con preferencia a toda otra atención, que con tanta insistencia la reclaman aquellos que todavía quieren demostrar que alguna bondad resta en la vieja, caduca e injusta estructura actual, en un desesperado esfuerzo por mantenerla y perpetuarla.

No existe, en definitiva, motivo que justifique el que pudiéramos deternos a considerar las otras reformas sin trascendencia ni importancia y terminamos haciendo observar que al artículo 19 se ha agregado un numeral en conformidad con el cual, los bonos de Reforma Agraria "servirán como medio de pago a la par de los impuestos a las herencias, donaciones y legados". Esta es otra prueba que pone en evidencia la manera en que los señores propietarios supieron aprovechar del trámite que a las reformas se dio en la Constituyente, para sacar en su favor el máximo beneficio posible, porque a más de las sustanciales reformas que ya hemos visto que lograron en su beneficio, dando pasos muy sensibles hacia atrás en materia de Reforma Agraria, se añade éste, en conformidad con el cual los bonos pueden ser devueltos al Estado, a la par, para los efectos de pagar los impuestos a las herencias, legados y donaciones. Nada diríamos si tal utilización estuviera limitada al caso en que el mismo ciudadano expropiado o sus descendientes tenga que pagar esos impuestos, para lo cual parece justo que puedan servirse de los bonos que les fueron entregados por la expropiación de sus tierras; mas, la forma tan general en que la disposición está concebida, hace que cualquier deudor del Fisco pueda pagar mediante bonos de la Reforma Agraria esos impuestos, dando margen a que los bonos se vendan en el mercado y, a la final, reviertan todos al Erario, sin consideración al desequilibrio presupuestario que ello vendrá a sumar al desequilibrio ya crónico que padece el país.

CAPITULO IV

Vacíos de la Ley

Nos proponemos destacar las principales lagunas o vacíos de la Ley, que subsisten después de las reformas, que se negaron a conceder la atención que el problema requería, como esperamos demostrarlo.

1º—**Efectos de la Declaratoria de Areas de Intervención.**—El Comité Ejecutivo del IERAC, integrado por el Director Ejecutivo y por los Directores de Reforma Agraria y de Colonización, tiene entre sus deberes y atribuciones, **la de sugerir al Consejo Directivo la determinación de las áreas de intervención con fines de reforma agraria y colonización.** Al Consejo Directivo, a su vez, le corresponde, determinar las áreas de intervención del IERAC con fines de reforma agraria y colonización.

Después de lo anterior tenemos que, en su orden, al Comité Ejecutivo le corresponde elaborar los Programas tanto de reforma agraria como de colonización, y al Consejo Directivo, aprobarlos.

En virtud de las disposiciones que dejamos puntualizadas, apenas podemos advertir que la Reforma Agraria ecuatoriana trata de lograr que su ejecución se realice de manera ordenada, metódica, todo lo sistemáticamente que sea posible; y, para ello, teniendo en cuenta que el derecho agrario exige que **las intervenciones del Estado han de ser planificadas,** dispone que, al margen de todo apresuramiento o arbitrariedad, primeramente se determinen las zonas, los sectores o las áreas en que la reforma agraria se propone actuar, es decir que debe fijarse la parte del territorio nacional en que, mediante la aplicación de las diversas medidas que la Ley contempla, ha de emprenderse el cambio de la estructura agraria reconocidamente inconveniente, por la nueva que la reforma se propone lograr.

Una vez que se hubieren señalado las áreas de intervención, y no sólo para los efectos de la reforma agraria propiamente tal, sino, asimismo, para los efectos de la Colonización, se entiende que ha de avanzarse en la ejecución del Programa y de todas las medidas que en el mismo estuvieren contempladas, bajo la supervisión del Consejo Directivo; pero si el cumplimiento del Programa exige de la

expropiación de algunos predios, el ordenamiento legal exige que el mismo Comité Ejecutivo formule el Proyecto previo a la expropiación, para someterlo a la aprobación del Consejo Directivo.

Aunque tampoco dice la ley qué ha de entenderse por tales Proyectos previos, con la lectura del Art. 120 se aclara que los mismos **deben contener por lo menos los planos o croquis, presupuestos y financiamientos respectivos, así como el plazo de su ejecución.** Se deduce, entonces, que los Proyectos son una cuestión realmente seria y que para el IERAC representan un esfuerzo y una labor que no pueden quedar desperdiciados por ningún motivo. Si tales proyectos entrañan un conocimiento minucioso y detallado de la realidad, porque no hay otra forma de proyectar la resolución de una cuestión social sin conocerla concreta y detalladamente, y si además, el Proyecto contiene los planos del fundo, los presupuestos, los financiamientos y el plazo para su ejecución, se entiende que la Institución ha erogado cuantiosos recursos, de los no muy abundantes con que cuenta.

Pero hasta tanto, apoderémonos de las dificultades a que el vacío de la ley inevitablemente da lugar. Como no está dicho en qué consiste ni qué ha de hacerse con la determinación de estas áreas de intervención, la medida se queda como un paso meramente administrativo, interno, propio del Consejo Directivo, que consta de actas. Mas, los propietarios, si lo desean, venden sus tierras, que pueden hacerlo, a condición solamente de que las ventas no comprendan parcelas inferiores a la unidad agrícola familiar de cada zona; el propietario puede asimismo arrendar, en tanto no expire el plazo legal durante el cual el arrendamiento sigue permitido y puede celebrar un sinnúmero de transacciones y contratos que vendrían a modificar substancialmente la situación que el IERAC estudió y proyectó cambiarla en armonía con lo que la Ley dispone. Es muy posible que, a la hora de la expropiación, ya no existan los predios que se trató de expropiar, dejando que los estudios y proyectos se queden como tales y que la reforma no se opere, pese a los gastos, pese a los planos y pese a todas las resoluciones del IERAC.

La determinación de áreas de intervención debe tener trascendencia, debe llevarse a conocimiento de los propie-

tarios afectados y es indispensable que se paralizen momentáneamente las transacciones comerciales de los predios comprendidos en el sector en que la Reforma Agraria interviene, dando así oportunidad para que los estudios se realicen y se cumpla con las previsiones dimanadas de los mismos, efectivando las expropiaciones y demás medidas de orden legal que fueren consideradas como indispensables para lograr el cambio de estructura que la Reforma Agraria persigue.

Una disposición como la contenida en el Art. 19 del Proyecto N° 31 podría llenar el vacío al que nos estamos refiriendo. Tal disposición dice:

"Art. 19.—A continuación del Artículo 119, póngase el siguiente: "Artículo.....—Como medida previa a la expropiación, el Consejo Directivo del IERAC, al determinar las áreas de intervención a que se refiere el literal e) del Artículo 10), dispondrá la inscripción en el Registro de la Propiedad del respectivo cantón del Acuerdo por el cual se fijan las áreas de intervención y la notificación a los propietarios, quienes, por ese solo hecho, quedarán impedidos de disponer libremente del predio que les pertenece.

Será obligación del IERAC resolver, en el plazo de un año, la expropiación o la insubsistencia de la intervención en dicha área, lo cual se comunicará al respectivo Registrador de la Propiedad y a los propietarios"

2°—**Los sembradores de Arroz.**—Es indispensable destacar el grave e imperdonable vacío de la Ley al no haber resuelto en forma alguna la situación por demás precaria del enorme sector campesino que trabaja en la siembra de arroz. En su Art. 90, la Ley condenó a desaparecer el arrendamiento y el subarrendamiento de terrenos, ya que al cabo de ocho años, contados desde la expedición de la ley, todos los arrendamientos de tierras se entenderán expirados, sin que desde entonces puedan celebrarse legalmente otros nuevos, a excepción de aquellos casos expresamente permitidos al tratarse de incapacidad legal o inhabilidad física del propietario, mujeres casadas, ausencia en razón de servicios al Estado o al tratarse de empresas que realicen explotaciones de especial interés para el país y que no deseen adquirir tierras en propiedad y mediante contratos aprobados por el IERAC previa la calificación de los programas de inversión.

Junto a esto, la ley estableció el derecho de los finqueros —que no son otra cosa que arrendatarios que a veces pagan el canon en especies, y que han incorporado mejoras o plantaciones permanentes al suelo ajeno —a la expropiación del área que constituye la finca. Igual derecho se consignó en favor de los sembradores que hubieren introducido plantíos permanentes o semipermanentes. Consignó, además, la ley, una garantía de estabilidad en favor de los finqueros y sembradores, que está contenida en el Art. 88 y que trata de impedir el que los propietarios los desalojen, durante los cuatro años en que tienen la facultad de solicitar la expropiación.

Esta garantía, tan limitada e insuficiente, que visto está que va a resultar demasiado estrecha para proteger a los mismos sembradores y finqueros, desde que, en vísperas de cumplirse el plazo de cuatro años, muy poco es lo que se ha logrado como real transformación del sistema de tenencia en favor de **aquestos grupos precaristas**, de nada sirve al tratarse de los **sembradores de arroz**, porque la ley les considera arrendatarios **de ciclo corto** y nada establece de manera concreta para su **beneficio**, a pesar de la tremenda infelicidad en que se **desenvuelve** el más útil, pero también el más olvidado de los **campesinos ecuatorianos**.

Dice el Art. 93: "En los casos de los denominados contratos de arrendamiento de arroz se estará a lo dispuesto en el Art. 89", el cual, a su vez, dispone que "todo contrato relativo a cultivos de ciclo corto se regirá por la reglamentación especial que expida el IERAC".

Esta falta de ley, este indudable vacío que impide definir los lineamientos que ha de tener la política de Reforma Agraria en esta materia, ha dado margen a diversas posiciones, de las que se ha originado un debate interminable, llegando a un estancamiento de la situación, que ni siquiera ha permitido que el Consejo Directivo del IERAC expida el Reglamento a que se refiere el Art. 89 de la Ley antes transcrito.

Esas diversas posiciones son:

A.—De los que creen que la Ley de Arrendamientos de Terrenos Destinados al Cultivo de Arroz, se halla vigente y que, por lo mismo, es preciso exigir su cabal cumplimiento, especialmente en aquello que establece que los cánones de

arrendamiento no pueden en caso alguno ser mayores que los establecidos en el Art. 9 de dicha ley, esto es:

- a) Por rastrojos, hasta dos quintales por cuadra; y,
- b) Por montañas, sabanas, vegas, abras, pozas y terrenos vírgenes hasta tres quintales por cuadra.

B.—La de aquellos que consideran que, en virtud de la Ley de Reforma Agraria se halla derogada la Ley de Arrendamiento de Terrenos Destinados al Cultivo de Arroz y que tales contratos deben regirse en lo sucesivo exclusivamente por el Reglamento Especial que debe expedir el Consejo Directivo del IERAC.

El espíritu de dicho Reglamento debe ser, según el criterio del uno o del otro de los propugnadores, de muy diferente contenido, así:

a) Según los primeros, el Reglamento debe contemplar una escala amplia de cánones de arrendamiento, pagaderos en arroz, desde los dos y hasta los nueve quintales por cada cuadra, y lo que es más, desean que expresamente se diga que los contratos de arrendamiento de tierras para el cultivo de arroz no dan derecho al arrendatario para solicitar la expropiación a su favor del terreno arrendado. He ahí, una posición totalmente contraria al espíritu de la Reforma Agraria, desde que se empeña en perpetuar la estructura actual, cerrando el paso a cualquier cambio y agravando la situación de miseria que padecen los sembradores de arroz;

b) La otra posición, en cambio, parte del principio ya establecido de que, por disposición de la Ley, el arrendamiento es un contrato destinado a desaparecer y que el sistema de explotación de la tierra a través de los sembradores de arroz es el más precario de todos los conocidos en el país, razón por la cual es preciso liquidar dicha modalidad, dentro del plazo de ocho años que la ley fija y abrir el camino a una nueva estructura, de base preferentemente cooperativa, sustentada invariablemente en la propiedad de la tierra.

Nosotros jamás podemos estar de acuerdo con un Reglamento para el Arrendamiento de Tierras Destinadas al Cultivo de Arroz, si en él se establece que los contratos de arrendamiento de tierras para las siembras de arroz no dan derecho a solicitar la expropiación.

La razón de ello es que un Reglamento así sería contrario a la Ley de Reforma Agraria y Colonización y fran-

camente atentatorio de varias normas expresas y antagónico al espíritu que anima a dicha Ley. Efectivamente, no se puede declarar que los contratos de arrendamiento de tierras para cultivo de arroz no están comprendidos dentro de las limitaciones del Art. 90 de la Ley, lo cual equivaldría a declarar profundamente modificado y alterado dicho artículo que permite "los sistemas de arrendamiento y subarrendamiento" únicamente durante ocho años contados desde la vigencia de la Ley de Reforma Agraria, la cual es contraria a todo sistema de arrendamiento, sin excepción de ninguna naturaleza, motivo por el cual no puede aceptarse, sin violar la Ley, que ella hubiera considerado como caso de excepción precisamente el más lesivo de los arrendamientos, como es el que se destina al cultivo del arroz.

La propiedad privada agraria cumple con su función económico-social cuando concurren, respecto de ella, entre otros requisitos, la responsabilidad y dirección del propietario, que no existe en los casos de arrendamiento, motivo éste por el cual y pensando en el mejoramiento de las condiciones del campesino y del trabajador agrícola, nuestra Ley declara que persigue la progresiva eliminación de los sistemas absentistas de explotación como el arrendamiento y la aparcería y su sustitución por formas directas y modernas de explotación, como empresas o cooperativas agropecuarias. No se puede establecer, entonces, precisamente lo contrario, negando el derecho a solicitar la expropiación, en lugar de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de los arrendatarios, en conformidad con lo que nuestra Ley aspira para todos aquellos casos en que la tierra se halla sin cumplir la función económico-social.

Sería muy grave la responsabilidad en que incurriría el IERAC al poner en vigencia normas y disposiciones encaminadas a perpetuar todo un sistema que, con el nombre de arrendamiento, ha sumido a un elevado porcentaje de los campesinos de la Costa en una situación de dependencia respecto del dueño, en base de una relación semifeudal. Debemos observar que el contrato de arrendamiento para el cultivo del arroz no tiene otro plazo de duración que el necesario para el cultivo y la cosecha, ya que siempre se ha considerado que, concluida la recolección de la cosecha, el arrendador tiene derecho a disponer del terreno arrendado. Se deja sin considerar que para realizar las tareas consiguientes que requiere el cultivo de arroz, el sembrador se

ve obligado construir un rancho, por insignificante que sea, dado que debe permanecer todo el tiempo junto a su plantación, pese a lo cual, una vez recolectada la cosecha, terminado el contrato, puede ser obligado a entregar la tierra al dueño, para constituirse en nómada eterno que con su familia debe recorrer los campos del Litoral, en espera de conseguir algún propietario que se digne facilitarle una parcela en dónde repetir la siembra de la que vive y depende.

Este nomadismo campesino impide el mejoramiento de la vivienda, resta eficiencia a cualquier programa de desarrollo de la comunidad y hunde irremediabilmente al campesinado arrocerero en espantosa miseria.

Ello, sin embargo, no constituye la totalidad del problema, ya que no puede disponer de su cosecha sin que previamente el dueño retenga el valor del arrendamiento, el mismo que, según ya lo expresamos, de hecho ha sido aumentado en relación con los cánones constantes de la Ley de Arrendamiento de Terrenos destinados a la Siembra de Arroz, a todo lo cual se suma el sistema de recepción que impera en muchas piladoras y que hace que el campesino entregue una cantidad de arroz mayor de la que normalmente debería hacerlo.

Al permitir el subarriendo y al no tomar medidas en contra de los que otorgan préstamos y que se llaman Fomentadores, se cae en lo mismo que debiéramos empeñarnos en desterrar; es decir, se perpetúa el sistema de los desmonteros, de los llamados contratistas de desmontes, cosa con la cual prevalece la usura, y se completa la cadena de intermediarios a todas luces nociva y perjudicial para el verdadero productor y para el pueblo consumidor.

Lejos de perpetuar un sistema tan inconveniente e injusto, proclive a muchos abusos e ineficaz para promover un desarrollo de ese importante sector de la economía nacional, y si queremos ponernos a tono con lo que dispone nuestra Ley de Reforma Agraria y Colonización, se debe establecer una reglamentación —y mejor si se pudiera hacer por ley— que facilite la promoción de verdaderas empresas, que produzcan directamente la gramínea, entre las que deben tener especial preferencia las empresas cooperativas, modernas, integradas por los mismos grupos de sembradores, a los cuales es natural que se les debe señalar caminos y procedimientos que les permitan llegar a ser propietarios de

la tierra, sin lo cual se quedará en letra muerta la disposición de nuestra Ley que, en su Art. 4º, declara que es su propósito promover un cambio adecuado en la estructura de tenencia y utilización de la tierra, aboliendo las modalidades defectuosas de tenencia.

3º—El Régimen de las Aguas.—Dos artículos de la Ley tratan de resolver la situación de esta importante materia y, de manera innegable, nada nuevo ni importante añaden a lo que desde hace mucho tiempo rige en el país.

En 1946 escribimos un trabajo que se titula "Necesidad de un Código de Aguas para el Ecuador", en el cual hicimos el análisis de la legislación ecuatoriana, concluyendo que su dispersión y el indebido fundamento en que toda la ley se sustenta, hace impostergable el que se dicte un Código de Aguas moderno, completo y sistemático, cambiando radicalmente la base doctrinaria y encaminándose a la supresión del monopolio de las aguas que pocas personas ejercen.

Los años han pasado y, cuando hemos vuelto a examinar las leyes, decretos y codificaciones, hemos encontrado que la legislación sobre aguas, lejos de experimentar algún breve progreso, ha empeorado, se ha hecho más individualista y contraria a la función eminentemente social que debería tener. Si a ello se añade que se dictó la Ley de Reforma Agraria y nada se legisló sobre el régimen de las aguas, tenemos que calificar de imperdonable la omisión.

No olvidemos que si el monopolio de la tierra y las múltiples formas precarias de tenencia a que ha dado lugar, constituyen causa indudable del retraso económico y cultural del pueblo ecuatoriano, tanto o más responsable y, sin duda más odioso es el monopolio que de las aguas ejercen contados ciudadanos, los mismos que han aceptado inclusive despojarse de las tierras, pero que siguen manteniendo firme control de las aguas. Y ello mismo es del todo inaceptable, desde que cuando se profundiza en la historia de nuestro viejo Código Civil, se encuentra que su espíritu no permite la apropiación de las aguas, que el Estado sólo las concede para su uso y goce, y ello en la medida en que el adjudicatario pudiera aprovecharlas para el servicio de su predio o de la industria que le pertenezca.

Es muy largo el tema, del que vamos a prescindir, tanto porque ya antes fue motivo de otro estudio, cuanto porque a la índole de este trabajo le basta señalar que la

Reforma Agraria no podrá ser realidad sin antes encontrar el camino para romper el odioso monopolio que de las aguas se ha implantado en el país, y a cuyo efecto ya se ha señalado en el Art. 56 de la Constitución Política del Estado que "el aprovechamiento de los recursos naturales, cualesquiera que sean sus dueños, se regulará de acuerdo con las necesidades de la economía nacional".

4º—Organización Campesina y Difusión de los Objetivos de la Reforma Agraria.—Dentro de este Capítulo creemos que se debe señalar que una Ley de Reforma Agraria debe llevar en su texto y en su esencia el propósito de organizar a los campesinos, tanto para que dispongan de la estructura indispensable para el debido ejercicio de sus derechos, cuanto para que el aprovechamiento de las tierras que obtengan sea más eficiente, gracias al esfuerzo mancomunado de la colectividad. Si únicamente se dice que el IERAC proporcionará asistencia técnica para la formación de cooperativas agropecuarias y para que las comunas y colonias actualmente existentes se transformen en cooperativas de producción agropecuaria, es de verdad insuficiente y ello constituye otra de las lagunas de la ley, porque si los beneficiarios, los campesinos sin tierra, los precaristas, los trabajadores agrícolas, sumidos en una situación de total infelicidad, huérfanos de cultura, ignorantes del desenvolvimiento del mundo, no se agrupan, no cierran filas para el cabal ejercicio de sus derechos, jamás se ha de lograr el imperio de las disposiciones legales, por muy tibias que sean.

El panorama actual es desconcertante, desde que la misma miseria, la misma falta de tierra y la sumisión de siglos han hecho de los trabajadores del campo personas encerradas en su individualismo, egoístas y extrañas a toda colaboración e incapaces de pensar en nada que no sean sus limitados horizontes personales. Sacarles de semejante situación, lograr que se yergan y que consagren todo su esfuerzo en beneficio del desarrollo de su comunidad, debe constituir tarea fundamental del Estado, tarea específica y concreta de la Reforma Agraria.

Para ello es igualmente impostergable que los objetivos de la Ley sean conocidos por los campesinos de los últimos rincones, para que adquieran conciencia de su personalidad humana, de sus elevados fines y del porvenir menos penoso que se puede lograr mediante el entusiasmo

general para hacer de la Reforma Agraria el instrumento de progreso que está llamada a ser.

5º—**Nuevo Sistema de Expropiación.**—Hemos visto en forma repetida cómo es de pesado e ineficaz el sistema de expropiación que establece la Ley de Reforma Agraria y está puntualizado, además, que los casos de expropiación han quedado limitados hasta lo imposible, mediante la concesión de plazos a los propietarios, para que se encarguen ellos mismos de que desaparezca la causal de expropiación y mediante la oportunidad que se les ha concedido para que todo se resuelva en el campo de las parcelaciones de iniciativa privada. Mas, no podemos olvidar que la Constitución es la Suprema Norma Jurídica del Estado, razón por la cual todas las demás deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales, y es de esperarse que se estudie de manera detenida el problema y que, por el deber que el Estado tiene de corregir los defectos de la estructura agraria y promover planes de Reforma Agraria que concilien los intereses de la justicia social y el desarrollo económico del país, y eliminen las formas precarias de tenencia de la tierra; objetivos todos ellos que deben ser considerados **de utilidad pública o de interés social**, se dicte una Ley que se supedite a estos dictados constitucionales y establezca un sistema de expropiación efectivo y ágil, excediendo el estrecho campo en que las reformas legales le han colocado, y conforme a los cuales no cabe otra expropiación que la de tierras ociosas y ello si el dueño no las transforma o parcela por sí mismo en el plazo de tres años de que al efecto dispone.

Tal sistema de expropiación debe apartarse también de los múltiples requisitos, proyectos, resoluciones e impugnaciones de que actualmente se halla rodeado, porque debemos entender que aquello que surge del interés social debe ser atendido sin **demoras**, sin subterfugios ni bromas.

EPILOGO

Terminamos insertando unos pocos artículos que, a nuestro ver, ayudarían a completar la ley en eso de las Parcelaciones de Iniciativa Privada y en la atención que reclamamos para los sembradores de arroz. No hacemos cosa igual respecto de las otras materias a las que nos hemos

referido, porque en el Proyecto N° 31, que ya cursó en la Asamblea Nacional, tuvimos la oportunidad de consignar nuestro pensamiento, ya que fue elaborado con nuestra ingerencia, por petición del diputado que lo patrocinó; y en cuanto el régimen de las aguas, siendo su contenido tan complejo y tan amplio, si la suerte nos depara, haremos un estudio independiente, concediéndole toda la importancia que el mismo se merece.

Proyecto de Reformas a la Ley de Reforma Agraria

A continuación del Art. 59, póngase el siguiente título:

TITULO

De las Parcelaciones de Iniciativa Privada

Art. ... El IERAC estimulará la parcelación de predios rústicos y el libre comercio de la tierra con fines agrícolas, cuando se encaminen a la consecución de los objetivos esenciales de la Reforma Agraria, en cuanto al cambio del sistema de tenencia y al mejoramiento del uso de la tierra.

Art. ... Las indicadas parcelaciones sólo podrán realizarse previa la aprobación otorgada por el Director Ejecutivo del IERAC, que la concederá cuando el proyecto cumpla con las mínimas exigencias técnicas.

Si el predio de cuya parcelación se trate estuviere comprendido en los casos previstos como de expropiación por la Ley de Reforma Agraria y Colonización, para conceder la autorización a que se refiere el inciso anterior, se determinará el precio unitario máximo por hectárea, con sujeción a lo que al respecto dispone el Art. 124 de la Ley.

Art. ... La parcelación se realizará en unidades mínimas y máximas, según se halle contemplado en el Reglamento que al efecto expedirá el Consejo Directivo del IERAC, con miras a evitar el minifundio e impedir el acaparamiento de tierras por parte de una misma persona.

Art. ... El Director Ejecutivo del IERAC concederá la autorización de parcelación previo estudio de los títulos de propiedad, en historia completa del dominio, al igual que los gravámenes que pesen sobre el predio materia de la parcelación y, al hacerlo, tomará las medidas que aseguren el

cabal cumplimiento de las obligaciones y garantice a los adquirentes de las tierras que no soportarán gravámenes indebidos.

—No se considerará autorización para enajenar tierras respecto de las que, en conformidad con la Ley, se pudiere haber extinguido el derecho de dominio del actual propietario.

Art. ... Se prohibirá la realización de parcelaciones no autorizadas y, al efecto, el Director Ejecutivo del IERAC notificará a los Notarios y Registradores de la Propiedad para que se abstengan de otorgar o inscribir los contratos traslativos de dominio relativos a parcelaciones no autorizadas, sin perjuicio de la nulidad a que se refiere el Art. 161 de la Ley.

Art. ... Las transferencias de dominio en las parcelaciones aprobadas por el IERAC estarán exentas del pago de impuestos fiscales, municipales y especiales.

A continuación del Art. 93, póngase el siguiente:



De los Sembradores de Arroz

Art. ... La relación contractual entre propietarios y arrendatarios, sembradores o desmonteros de arroz, se registrará por las disposiciones anteriores y, además, por las siguientes.

Art. ... Ningún propietario podrá prescindir de los arrendatarios o sembradores tradicionales, para otorgar nuevos contratos en favor de personas extrañas, cosa que, de ocurrir, dará lugar a la inmediata intervención del IERAC, para la expropiación del predio en que así se proceda.

Art. ... El IERAC liquidará la forma precaria en que se han venido utilizando las tierras destinadas al cultivo de arroz, y, con dicho objeto, le corresponde:

1º—Promover, en estrecha colaboración con la Dirección Nacional de Cooperativas, la organización cooperativa de los sembradores de arroz, orientada hacia la adquisición en propiedad de las tierras que han venido usando en precario;

2º—Controlar que los propietarios cobren únicamente las cánones de arrendamiento que se aprobaran en el Reglamento que al efecto expedirá el Consejo Directivo de la Institución y que no podrán exceder de s/. 100,00 por hectárea;

3º—Impedir que los sembradores de arroz sean privados de las tierras en que desde años anteriores han venido cultivando la gramínea, y que continuarán haciéndolo, en las mismas condiciones o en las nuevas que el Reglamento del IERAC estableciera, hasta que se practique la liquidación dispuesta en el presente Título;

4º—Expropiar las tierras que fueren necesarias para resolver, en la medida que la prudencia aconseje, la demanda de tierras de cada grupo, una vez que estuviere organizado en cooperativas.

Art. ... Los sembradores podrán asociarse con el propietario, si éste, a más de la tierra les provee de dinero, máquinas, herramientas, etc. y en cuyo caso la participación del dueño será la que se establezca en el Reglamento indicado en el numeral segundo del artículo anterior y que, en ningún caso, podrá ser mayor del 20% del producto.

Art. ... El sembrador es libre de vender a quien quisiere la parte del producto que le pertenezca.

Art. ... Cuando el arrendatario o sembrador ocupe a sus órdenes trabajadores, los pagará en dinero efectivo, siéndole prohibido darle simple participación en la cosecha, ni siquiera a pretexto de sub-arrendamiento.