

SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION
DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Documento de referencia N° 4

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

Organizado conjuntamente por la
Dirección de Asuntos Sociales, la
Dirección de Operaciones de Asis-
tencia Técnica de las Naciones
Unidas y la Comisión Económica
para América Latina.

Santiago de Chile, junio de 1964

RELACIONES ENTRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y LA REFORMA AGRARIA: ECUADOR



Preparado para la Dirección de
Asuntos Sociales de las Naciones
Unidas por Paul S. Taylor,
profesor de Economía y Presidente
del Instituto de Estudios Internacio-
nales de la Universidad de California

NACIONES UNIDAS

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

N O T A

El presente documento forma parte de una serie de trabajos de difusión de los principios de desarrollo de la comunidad en América Latina y constituye también el documento de referencia No. 4 del Seminario Regional Latinoamericano Sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social.

1000

1000

INDICE

	<u>Página</u>
I. Método y plan de investigación	1
II. Desarrollo de la comunidad	2
III. Reforma agraria	5
IV. Relación entre la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad en el Ecuador	10
V. Pauta de las investigaciones	14
VI. Comentarios finales	22
VII. Apéndice	25

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that this is crucial for ensuring the integrity of the financial statements and for providing a clear audit trail. The text notes that any discrepancies or errors in the records can lead to significant complications during an audit and may result in the disallowance of certain expenses.

2. The second part of the document outlines the specific requirements for record-keeping. It states that all receipts, invoices, and other supporting documents must be retained for a minimum of three years from the date of the transaction. This requirement applies to both cash and credit transactions. The document also mentions that electronic records are acceptable, provided they are secure and accessible.

3. The third part of the document provides guidance on how to organize and maintain these records. It suggests using a systematic approach, such as filing receipts in chronological order or by category. The text also advises keeping a separate file for each year's records to facilitate the annual review process. Additionally, it recommends using a consistent naming convention for electronic files to make them easy to locate and identify.

4. The final part of the document discusses the consequences of non-compliance with these record-keeping requirements. It notes that failure to maintain adequate records can result in the denial of tax deductions and credits, which can significantly impact the taxpayer's financial position. The document also mentions that the IRS may impose penalties for willful or negligent failure to comply with these rules. Therefore, it is strongly advised that taxpayers take the necessary steps to ensure they are fully compliant with all applicable record-keeping regulations.

I. METODO Y PLAN DE INVESTIGACION

1. Al llegar al Ecuador el 13 de julio de 1960, decidí de inmediato basarme en las observaciones directas en el terreno complementándolas con entrevistas y análisis de la documentación existente en la capital, en vez de seguir una orientación contraria. (Véase carta de J. Henderson a P. Taylor de 20 de mayo de 1960, párrafo 4). Haciendo un examen retrospectivo, parece que el método fue plausible, por lo menos para el Ecuador. Así pues, se dedicaron 13 días a las observaciones en el terreno, de una estancia total en el país de 20 jornadas de trabajo.
2. El trabajo en el terreno fue planificado en una conferencia de grupo organizada para el día mismo de mi llegada por el Representante Residente Sr. Anthony Balinski. Asistieron a ella, también, los señores David T. Luscombe (OIT - Reino Unido), Jefe de la Misión Andina; David T. Girvan (Dirección de Asuntos Sociales de Jamaica), experto en desarrollo de la comunidad adscrito a la Misión; y Emilio A. Conforti (OIT - Italia), experto en colonización adscrito a la Junta de Planificación.
3. Según las orientaciones formuladas en esa reunión, que fueron luego enmendadas, me dediqué al trabajo en el terreno fuera de la capital abarcando sucesivamente Ybarra, Riobamba, Guayaquil y Santo Domingo de los Colorados. Este programa me dio oportunidad de efectuar observaciones directas, aunque limitadas, en cada una de las tres principales regiones económicas, geográficas y culturales del Ecuador, a saber: a) la Sierra, zona en que se concentra la población indígena y donde se realiza la mayor parte de la labor de la Misión; b) la cuenca del Amazonas, en la vertiente oriental de Los Andes, cerca de Puyo; y c) la Costa, cerca de Guayaquil y de Santo Domingo de los Colorados, respectivamente. (Véase el apéndice en que figura mi itinerario).
4. Este plan me permitió observar los problemas y efectivos de personal de los dos departamentos administrativos ecuatorianos principales que trabajan con la población rural, es decir, la Misión Andina en la Sierra y el Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura en la Costa. También fue posible, dentro de los límites impuestos por el tiempo disponible, tener contacto directo con aldeas y aldeanos, ingenios azucareros y otras haciendas, arrendatarios, huasipungueros (aparceros), jornaleros, indios, mestizos y negros.
5. En Quito tuve ocasión de conversar con técnicos de las Naciones Unidas, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Misión Andina y la Oficina Internacional del Trabajo - que participa en la administración de ésta última -, el Gobierno del Ecuador, la Misión de Operaciones de los Estados Unidos, que mantiene el Servicio Cooperativo de Agricultura, y otros. Con su ayuda pude reunir gran parte de la documentación que se anota en la bibliografía incluida en el presente informe.

6. Esta posibilidad de conocer las regiones, personas, y documentación indicadas fue la que permitió preparar el presente informe, y en los conocimientos así adquiridos se fundamentan mis conclusiones. El inconveniente más grave fue la brevedad de mi estancia en el Ecuador, pues llegué el 13 de julio y me marché el 9 de agosto de 1960.
7. Todas las personas con quienes tuve ocasión de relacionarme, desde los campesinos y otros ciudadanos particulares hasta los funcionarios, demostraron un espíritu amistoso y cooperativo y pienso que en el tiempo de que dispuse en el Ecuador tuve una buena oportunidad para efectuar el estudio que se me había encomendado.
8. En el apéndice se da un itinerario detallado de mis observaciones en el terreno.
9. Las citas bibliográficas en el texto se indican por números entre paréntesis que corresponden a los de la bibliografía anexa.
10. Las traducciones que he debido hacer de textos españoles al inglés son las mejores que pude hacer en esas condiciones de trabajo y son útiles para los fines de que se trata; sin embargo, antes de preparar una evaluación más crítica o publicar estos resultados sería preciso que esas traducciones fueran editadas por un experto.

II. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

11. La Misión Andina fue creada en junio de 1951 bajo la responsabilidad administrativa de la Oficina Internacional del Trabajo. Se basó en acuerdos multilaterales entre la OIT, la UNESCO, la JAT, y las Naciones Unidas con los Gobiernos de Ecuador, Bolivia y Perú. Después de un período inicial de experimentación y demostración (de 1956 a 1958), la Oficina Ecuatoriana de la Misión Andina asumió en 1959 la responsabilidad administrativa de la campaña nacional para la integración de las poblaciones rurales en el proceso general de desarrollo del país (17, pág. 8).
12. La Misión no se define como un organismo de "desarrollo de la comunidad". Su objetivo explícito es el de lograr la integración de la población indígena del Ecuador y sus actividades se limitan a la Sierra, en que predominan ese tipo de habitantes. El desarrollo de la comunidad constituye uno de tantos rubros de actividad del programa de integración, que abarca, además, otros aspectos como educación rural, industrial y agrícola y servicios sociales, salubridad, higiene, nutrición y organizaciones comunitarias para el fomento de la economía doméstica, jardines escolares, clubes 4-F, etc.
13. El desarrollo de la comunidad, que se define separadamente, se concibe como un programa cuya primera etapa es, con suma frecuencia, estimular el gobierno local en la forma legalmente reconocida de un cabildo elegido por votación popular. El cabildo se convierte en el vehículo

/para cristalizar

para cristalizar el pensamiento y la acción locales en beneficio del desarrollo comunitario en su sentido familiar, a la vez que funciona como el medio oficial de comunicación entre el pueblo y los técnicos de la Misión. Como la población rural suele no saber en qué forma puede mejorar su nivel de vida, se emplean los métodos corrientes de desarrollo de la comunidad. Como lo expresa la propia Misión, mediante una mejor educación primaria y fundamental, instrucción artesanal, mejoramiento agrícola y trabajo de grupos de los trabajadores sociales, la aspiración de mejorar, que generalmente se encuentra en un estado amorfo en una comunidad rural primitiva, puede cristalizarse en torno a unos pocos proyectos sencillos de desarrollo de la comunidad que podrán, con el tiempo, irse ampliando a medida que la comunidad vaya adquiriendo mejores medios y mayor comprensión de sus propias posibilidades (17, pág. 14).

14. En el informe de la Misión se señala que una vez formado el club 4-F entre los niños de mayor edad, el proyecto pasa a manos del Servicio de Extensión Agrícola del Programa del Punto IV, que tiene mejores medios y equipos de personal para vigilar su funcionamiento (17, pág.15). Esto representa una división de las responsabilidades administrativas y no una innovación de los métodos de desarrollo de la comunidad.

15. Aunque su preocupación primaria es la integración de la población indígena, la Misión abarca en sus actividades de desarrollo de la comunidad a los mestizos que viven en el ámbito rural con la población indígena y a poblaciones aldeanas de la Sierra compuestas casi enteramente de negros. La Misión cuenta también con un experto en desarrollo de la comunidad de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. No obstante su propósito reconocido, la Misión admite que en sus objetivos lógicamente debe abarcar a todas las razas en todas las regiones rurales del Ecuador. Como el Gobierno sabe que la necesidad de integración de la población rural trasciende a las regiones del Altiplano, hay algunos aspectos de la labor de la Misión Andina que se proyecta extender en general a todas las zonas rurales del país (17, pág. 8).

16. Se ha preparado un proyecto para esa ampliación del trabajo de la Misión que se ha denominado Campaña Nacional de Integración. En él se reconoce que el problema del indio de la Sierra y del montuvio de la Costa no constituye más que un solo problema nacional (19, pag. 12). Este amplio plan de desarrollo de la comunidad propiciado por la Misión Andina ha recibido el apoyo del Gobierno del Ecuador (17, pág.8).

17. La Misión se pone en contacto con las comunidades a través de equipos especializados compuestos de un organizador de zona, un agrónomo, un técnico en educación fundamental, un médico y un trabajador social. El programa se ejecuta empleando un enfoque de equipo, es decir, cada miembro colabora hacia la finalidad común del desarrollo rural con actividades que a veces coinciden parcialmente con las que realizan los demás, cuando es necesario, pero en cada campo la responsabilidad recae sobre el técnico en la especialidad (17, pág.8).

En algunos países asiáticos, la principal función de los trabajadores

/sociales de

sociales de aldea es granjear la simpatía popular para el programa como medio de ahorrar tiempo para todos los especialistas (agrónomos, veterinarios, médicos, etc.). En la Misión Andina cada especialista trata de conquistarse esta aceptación para sí y, en la medida de lo posible, para los demás componentes del equipo. El funcionamiento de la Misión se ha descrito en los términos siguientes: tanto el especialista en educación fundamental como el trabajador social se preocupan de la organización comunitaria. Los agrónomos también deben aplicar métodos de extensión o divulgación agrícola que suponen la organización de grupos; sin embargo, hasta el momento han realizado esta labor eficazmente, valiéndose de las agrupaciones organizadas por sus colegas y aprovechando la aceptación que han ganado en la comunidad los trabajadores sociales y maestros. Ocurre algunas veces que el primero en conquistar la aceptación popular es el agrónomo o el médico. El programa, por lo tanto, se apoya en la acción recíproca de todos los factores en juego.

18. Como se indicó anteriormente, el uso de equipos de la Misión contrasta con el sistema de trabajador social de aldea común en países asiáticos como la India y el Pakistán para cristalizar, facilitar y complementar las actividades de especialistas en agronomía, ganadería, etc. El experto en desarrollo de la comunidad adscrito a la Misión señaló esta falta de trabajadores de primera línea en la Misión Andina y en junio de 1960 expresó lo siguiente: "Recomiendo que se considere la utilización de trabajadores generales de aldea o promotores para que actúen en grupos de aldeas contiguas". (Carta de David Girvan a Ricardo Luma, Jefe Subrogante, Oficina para América Latina, Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, 13 de julio de 1960, pág. 6.)

19. Aparentemente, se prevé la consideración de una organización del desarrollo de la comunidad sobre el modelo asiático. Evidentemente, la Misión ha previsto la formación de trabajadores de aldea y la necesidad de preparar un plan para su empleo, tratando de seleccionar e instruir a personal indígena para estas tareas. Sin embargo, se ha indicado que habría que esperar por lo menos 6 a 12 meses hasta conocer los resultados del entrenamiento de líderes aldeanos voluntarios antes de emplear a trabajadores de esta categoría. (Girvan a Grigg, 8 de junio de 1960, pág. 1.)

20. Las observaciones anteriores comparando el método de equipo con el del trabajador de aldea no tienen por intención criticar la labor de la Misión Andina. Sólo se perseguía, como en toda esta discusión, mostrar que en esencia los objetivos, problemas y métodos de la Misión son los mismos que caracterizan en general al desarrollo de la comunidad en otras partes del mundo.

21. En el sentido general del término de desarrollo de la comunidad, sólo puede considerarse que la Misión Andina está realizando en el Ecuador una labor amplia de problemas de aldeas rurales. El Servicio Cooperativo Interamericano de Cultura no entra en conflicto con la Misión Andina, sino que complementa su labor.

III. REFORMA AGRARIA

22. La Reforma agraria se está iniciando en el Ecuador. En los últimos años se ha hablado mucho públicamente sobre esta materia y varios hombres públicos han recomendado que se estudie y se adopten medidas al respecto. En 1958 la Junta de Planificación preparó un proyecto de ley de reforma agraria (10) y señaló a la opinión pública que la relación hombre-tierra que existe actualmente en el Ecuador no es satisfactoria, el proyecto dice:

"La ley agraria, si el Congreso aprobare el proyecto que ha presentado la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, será otro instrumento destinado a mejorar la relación hombre-tierra en el Ecuador, mas bien por vías indirectas que directas" (7, Tomo 1, pág. 177)

23. Se prevé que la nueva administración del Presidente Velasco, que asumió el mando a comienzos de agosto dé impulso a la reforma agraria, pero no se sabe con cuánto vigor se pondrá en práctica y qué orientación se le dará.

24. El informe de las Naciones Unidas, Progresos en Materia de Reforma Agraria, proporciona una lista típica de "medidas de reforma" que serviría de base para analizar los problemas y las posibilidades del Ecuador en relación con este tema.

A. Métodos para dar la oportunidad de convertirse en propietarios mediante medidas legislativas para el traspaso de dominio

25. El anteproyecto de una Ley Agraria de 1958 establece los límites de la expropiación. Por una parte dice en el artículo 194:

"De una manera general, no serán objeto de expropiación los predios cultivados directamente por sus propietarios que, por su importancia técnica y económica o por la magnitud de las mejoras realizadas, se hallen cumpliendo con su función social en los términos del artículo 2º de la presente ley".

26. Por la otra, el anteproyecto confiere amplias facultades de expropiación, como queda de manifiesto en el artículo 197, sec. c) de la Ley Agraria, que establece las condiciones en que el Instituto Nacional de Tierras y Colonización podrá expropiar los predios mayores de 100 hectáreas:

"Las explotaciones que presentaren características antisociales por las deficiencias de su régimen laboral, el monto y la forma de remuneración del trabajo y las condiciones de vida del trabajador. La falta de acatamiento a las leyes sobre el trabajo agrícola, presupone de derecho la presencia de las características antisociales anotadas."

27. El efecto que surta la expropiación como etapa hacia el traspaso de dominio dependerá en su mayor medida de los propósitos y la dedicación de quienes administren la ley de la reforma agraria en el futuro, que del texto mismo de la ley. Con anterioridad existían leyes que establecían la reversión al estado de las propiedades no cultivadas durante 30 años, pero no se han puesto en práctica.

28. Además de la reversión de la tierra no cultivada, y la expropiación por el Instituto de Colonización, medidas ambas que no se han aplicado o sólo se han aplicado en forma muy restringida, la División Legal de la Misión Andina está empezando a emplear otro método, en pequeña escala. El método consiste en hacer efectivas las mercedes de agua establecidas en virtud de leyes anteriores. La aplicación de procedimientos similares ofrece la posibilidad de obtener tierras por expropiación que permitan el desarrollo de pequeñas comunidades. El mecanismo jurídico que depende del Ministerio de Previsión Social parece bien adaptado para atender la demanda de tierra en la Sierra, siempre que cuente con el apoyo administrativo en la aplicación del procedimiento de expropiación, y con fondos para sufragar los costos de las tierras expropiadas.

29. Un quinto método para transferir la propiedad consiste en la subdivisión de las haciendas de propiedad del Estado. Estas haciendas ascienden a 77, y todas o la mayoría de ellas están situadas en la Sierra, donde la demanda de tierra es más aguda.

30. En la actualidad estas 77 haciendas se encuentran alquiladas a particulares, y las entradas por concepto de alquiler se destinan al bienestar social y son administradas por un organismo de Asistencia Social. Se ha elaborado y publicado un plan para "recolonizar" estas haciendas y es bien posible que la nueva administración lo lleve a la práctica en el futuro inmediato. (14) Este plan tiene en la práctica la ventaja administrativa de evitar los trastornos que se producen cuando se expropian grandes propiedades, y en consecuencia es más fácil de aplicar con prontitud. Parece que el Fondo Especial de las Naciones Unidas proyecta financiar un estudio bienal a fin de preparar un programa de acción que será llevado a la práctica por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en colaboración con el gobierno del Ecuador.

31. Un sexto método para el traspaso de dominio consiste en que el gobierno adquiera las tierras en el mercado para venderlas posteriormente a los campesinos. Poco se ha avanzado en este sentido, y es posible que esta situación se mantenga mientras los precios comerciales de las tierras de la Sierra continúen siendo superiores a su potencial económico.

B. Habilitación de la tierra y seguridad de tenencia

32. El Instituto de Colonización constituye un esfuerzo hacia la reforma agraria, y como ejemplo de sus actividades cabe citar el proyecto experimental de Santo Domingo de los Colorados. En el anteproyecto de ley agraria se incluyen planes para la colonización dirigida efectuada por el Instituto, como en Santo Domingo, y la colonización efectuada por particulares, comprendidos los inmigrantes, que serán supervisados por el Instituto

de Colonización y a los cuales éste prestará asistencia. La nueva administración proyecta intensificar las actividades del Instituto de Colonización. En la medida en que se inicien proyectos dirigidos, se insistirá en el tipo de asentamiento que corresponda a una granja de tamaño suficiente para atender las necesidades de una familia, y no en grandes propiedades como las que fueron incluidas como parte del proyecto experimental de Santo Domingo. El número de familias asentadas en virtud de los proyectos dirigidos posiblemente no será muy elevado en comparación con el problema global, por importantes que sean los proyectos de demostración.

33. Quizá no se expropien o adquieran propiedades privadas completas para ser subdivididas entre colonos, aunque esto se ha hecho recientemente en algunos casos.

34. En la costa principalmente, y también en el Oriente o Cuenca del Amazonas se han construido caminos, en un esfuerzo por habilitar nuevas tierras. Lo más probable es que a raíz de estas actividades se creen grandes plantaciones privadas de caña de azúcar o de bananos, en granjas familiares o en grandes empresas cooperativas, cuyos beneficios comparten las familias que en ellas trabajan. En la medida en que se creen nuevas plantaciones privadas, puede considerarse que la habilitación de tierras en la Costa contribuirá a implantar en otras regiones del Ecuador una estructura agraria de por sí inestable que ya está causando trastornos políticos y sociales en la Sierra. El peligro es muy grave.

C. Condiciones de tenencia

35. La seguridad de tenencia prácticamente no existe, y para resolver este problema se ha preparado un proyecto de ley que todavía no ha sido promulgado.

36. Se ha estudiado la necesidad de proteger a los partidarios o aparceros pero no se han elaborado medidas para el control de los alquileres.

D. Trabajadores a trato y empleo rural

37. Aunque teóricamente, las complejas leyes del trabajo que existen en el Ecuador se aplican a los trabajadores agrícolas y asimismo a los demás, en la práctica no se cumplen. Se exige a los patrones agrícolas que proporcionen vivienda adecuada a sus empleados. Si el número de niños de las familias de los trabajadores es superior a un mínimo fijado por ley, tienen que proporcionar una escuela y un maestro, pero pocos cumplen esta disposición.

38. Se prevé que los trabajadores a trato compartan los beneficios del programa relacionados con la sanidad, la salud y la educación, y el mejoramiento de la tierra. El proyecto experimental de Santo Domingo establece que a los trabajadores se les dará una porción de tierra y una casa. Es probable que se consulten las mismas medidas en los nuevos proyectos. Los trabajadores de algunas de las haciendas más grandes de la costa se han sindicado.

39. La Junta de Planificación, reconociendo la importancia de prestar atención a las necesidades de trabajadores, manifestó en 1958:

"El problema humano -sobre todo el de los trabajadores asentados en las haciendas y que pagan con su trabajo, valorado muy bajo, el derecho de una parcela de magro suelo agrícola - debiera ser resuelto dentro del marco de la ley agraria, pero con disposiciones especiales, muy bien estudiadas y graduadas". (7, tomo 1, pág. 277).

E. Protección de los agricultores en un régimen de tenencia tribal, comunitario u otra forma de tenencia tradicional

40. Hay tribus de indios que viven en el Oriente, y en menor medida en la Costa. Estas tribus practican una agricultura de tipo nómada, quemando la vegetación natural. Con excepción del proyecto de Santo Domingo de los Colorados, hay pocas posibilidades de que las ventajas de la habilitación de las tierras no cultivadas en la actualidad beneficie a estas tribus en el futuro inmediato.

F. Predios de tamaño económico

41. La Misión Andina se encuentra empeñada en aumentar el tamaño de los predios de los Indios de la Sierra ya mencionados.

En la actualidad, se está tratando de aplicar mecanismos legales para hacer efectivas las mercedes de agua para uso doméstico y riego con arreglo a las leyes vigentes. (25) También es posible aplicar mecanismos similares, en virtud de las leyes vigentes, para aumentar, donde sea necesario, la superficie de las tierras de propiedad de las comunidades. El Ministerio de Previsión Social tiene competencia para conocer y resolver reclamaciones sobre tierra, para expropiarlas mediante compensación al valor de tasación. Las posibilidades de emplear este método para aumentar el tamaño de los minifundios dependerá de que el gobierno del Ecuador esté dispuesto a usarlo. El Banco de Fomento ha financiado recientemente la adquisición de algunas haciendas facilitando crédito a los aldeanos. En uno de los casos, en Chalguayaco, se concedió crédito para comprar tierras, a los aldeanos incluidos en la zona experimental de la Misión Andina.

42. La Junta de Planificación ha previsto medidas para impedir en el futuro la creación de minifundios por la subdivisión de la tierra por el sistema de herencia. Una disposición del anteproyecto de ley agraria de 1958 establece:

"Con el fin de llegar a una progresiva eliminación de minifundios y la constitución de Unidades Agrícolas Familiares, el Instituto podrá adquirir, directamente o mediante expropiación, los predios no susceptibles de explotación económica a causa de su reducida superficie" (Art. 200, pág. 55).

43. Existe un obstáculo jurídico para impedir la creación de minifundios, en el hecho de que la ley de herencia esté incorporada en la Constitución Nacional, y por lo tanto es difícil de modificar.

44. La fragmentación de la propiedad es excesiva en la Sierra entre los indios y otros pobladores. No se han previsto medidas para facilitar su consolidación. La división legal de la Misión Andina podría ocuparse de la consolidación como parte de sus actividades destinadas a aumentar el tamaño de los minifundios a fin de que éste llegue a ser económico.

C. Registro de la Tierra

45. El anteproyecto de ley agraria de 1958 dispone la creación de una Oficina Nacional de Catastro y Avalúos (art. 174). El levantamiento del catastro estaba encargado a las oficinas municipales; pero éstas han permanecido inactivas.

H. Crédito agrícola

46. El crédito agrícola es escaso y oneroso y en la actualidad no se administra en una forma que estimule la reforma agraria. El anteproyecto de ley agraria de 1958 dispone que se emplee el crédito para estimular la colonización (10 páginas 33-36; véase también 7, tomo 1, páginas 263-267; 21).

I. Fomento de las organizaciones cooperativas

47. La ley de cooperativas de Ecuador es anticuada y no se ha dispuesto nada sobre esa materia en el proyecto de ley agraria de 1958.

48. Sin embargo, el plan de recolonización de las 77 haciendas de propiedad del estado asigna mucha importancia al impulso y el estímulo dados a los diferentes tipos y formas de cooperación; considera que con el tiempo y por medio de la persuasión estas formas primitivas de ayuda mutua y unión espontánea, cuyo objeto es lograr fines económicos mejores, se transformarán en asociaciones cooperativas en el verdadero sentido de la palabra. Con el fin de fomentar y estimular la cooperación, el plan recomienda que se exima de impuestos a los agricultores cooperados, promover la cooperación efectuando cursillos de formación para directores y miembros de las cooperativas, así como realizar estudios para determinar muchas otras formas de intervención estatal destinada a estimular y favorecer a las cooperativas (14, páginas 151 y 152).

49. El plan experimental de colonización de Santo Domingo dedica atención preferente a la descripción de cooperativas de diversas clases, recomienda la formación de "precooperativas" en la esperanza de que posteriormente se transformen en cooperativas auténticas, y observa que el movimiento cooperativista no ha tenido gran repercusión en la vida del país (12, pág. 238-243).

50. Un experto de las Naciones Unidas en materia de industrias artesanales preparó un anteproyecto de ley para la creación de cooperativas artesanales.

51. El aumento de las cooperativas no ha adquirido evidentemente todavía mucho impulso.

J. Organización para proporcionar servicios mecanizados

52. Poco se ha hecho para organizar servicios de maquinaria para los agricultores, ya sea por medio de cooperativas u otros. En la costa, existe un servicio de fumigación por medio de aviones o helicópteros que atiende a diferentes agricultores.

K. Política fiscal y reforma agraria

53. En el anteproyecto de ley agraria de 1958 se prevé emplear la tributación como un mecanismo para desalentar la formación de latifundios y la retención de los mismos. El anteproyecto comprende un impuesto que subirá a medida que aumenta el valor de la propiedad (10, pág. 41). Es probable que la administración del Presidente Velasco confíe en que la tributación contribuya a producir modificaciones institucionales. Su eficacia dependerá de la medida en que los impuestos estén bien concebidos y se administren en forma adecuada.

IV. RELACION ENTRE LA REFORMA AGRARIA Y EL
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN EL ECUADOR

54. El hecho de que los elementos fundamentales de la vida rural en el Ecuador sean el hombre y la tierra, constituye un sólido fundamento para relacionar los programas de reforma agraria y de desarrollo de la comunidad. Ambos programas tienen una finalidad común: elevar el nivel de vida del campesino. Difieren principalmente en cuanto a los métodos empleados y a la forma de abordar el problema. La reforma agraria se ocupa de la tierra, y el desarrollo de la comunidad del hombre. Nadie puede ignorar que el hecho fundamental de la vida rural es que el hombre y la tierra son inseparables, y por ese motivo si en cualquiera de los programas se deja de tener en cuenta el otro, disminuye su eficacia potencial respectiva. La eficacia de cada programa aumentará, y asimismo la del otro si se coordinan las actividades realizadas con arreglo a ambos programas.

55. Las personas que han hecho estudios sobre los indios de la Sierra del Ecuador, han reconocido desde hace mucho tiempo que existe esta relación entre ambos programas. Lilo Linke dijo que el decano de los escritores ecuatorianos sobre problemas del indio, el Dr. Pío Jaramillo, fue el primero en manifestar que el problema del indio consistía en un problema de distribución de la tierra (1, pág. 53). Sería más apropiado decir que según Jaramillo Alvarado, existía una interdependencia total entre la reforma agraria y lo que hoy llamamos desarrollo de la comunidad, como elementos de una solución del "problema del indio". En un estudio

/sobre "El

sobre "El indio ecuatoriano", Jaramillo Alvarado dice: hemos reunido suficientes datos a este respecto como para afirmar que sin la creación del patrimonio familiar del indio sobre la base de la propiedad de un pedazo de tierra en forma individual o colectiva, todos los esfuerzos en materia de educación realizados en escuelas y galpones, por influencia cívica y religiosa, se harán en vano. La base económica es fundamental. (Cuarta edición, español, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1954, página 419. En otras secciones del libro, cuando el autor habla de los problemas rurales y urbanos similares, llama "tierras, salarios" a la "base económica", página 422.)

56. Lilo Linke ha dicho que es necesario aplicar un método coordinado e integral para resolver el problema global de liberar al indio y transformarlo gradualmente en ciudadano que participe en la vida general de la nación. Este es un problema que cada persona interesada ha resuelto desde su propio punto de vista político o técnico. Nadie puede sugerir una solución única. Por ejemplo, la experiencia de México ha demostrado que no basta con la mera redistribución de la tierra, aunque puede ser el elemento fundamental de cualquier solución (1, página 60).

57. Rubio Orbe, antropólogo ecuatoriano contemporáneo, que reconoce en sus trabajos que el estado de miseria y de estancamiento en que está sumido el indio se atribuye a su falta de tierra y al sistema de minifundios, pone de relieve que para resolver el llamado problema del indio hay que aplicar un criterio global y no criterios parciales. Dice que la comunidad es un todo armonioso y si sólo progresa en uno de sus aspectos, pueden producirse desequilibrios o falta de armonía en el proceso total de vida de la comunidad y en su incorporación a la vida nacional. (5, pág. 420.)

58. Las personas encargadas de elaborar los planes para llevar a la práctica los programas de desarrollo del Ecuador y asimismo los teóricos han estado de acuerdo al formular los programas en que existe una estrecha relación entre el hombre y la tierra.

59. La Junta de Planificación dedicó una parte de la tercera sección del informe preparado en 1958, sobre las "Bases y Directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador", a los "cambios en la relación hombre-tierra". A continuación se citan algunas partes del informe:

"Si se dejase que esta disparidad (en la relación hombre-tierra como obstáculo para el desarrollo económico) se vaya nivelando únicamente por fuerzas económicas, las tres o cuatro próximas generaciones seguirían esperando el cambio... hay que pensar en otros medios de obtener un resultado más rápido y efectivo. Entre ellos, se comentarán a continuación la colonización, la ley agraria y las campañas educativas... El problema más grave que los responsables de la colonización tienen que resolver no es en realidad de índole técnica, sino de índole humana... Los incentivos hay que estudiarlos en función de las mentalidades de los pobladores de las regiones ya saturadas o de muy bajo nivel de vida. Se cree que la experimentación que está llevando a cabo la Misión Andina en la provincia de Chimborazo dará más de un conocimiento útil para orientar la política de colonización en tierras nuevas... La ley agraria... será otro instrumento destinado a mejorar la relación hombre-tierra en el Ecuador...

"El problema humano - sobre todo el de los trabajadores asentados en las haciendas y que pagan con su trabajo valorado muy bajo el derecho de una parcela de magro suelo agrícola - deberá ser resuelto dentro del marco de la ley agraria...

"Tanto la colonización como los cambios estructurales que resulten de la ley agraria deberán ser reforzados por campañas educativas. Hay que ayudar al campesino a asumir nuevas funciones y nuevas responsabilidades en la vida agrícola del Ecuador... Junto con el proceso de alfabetización debe pensarse en un esfuerzo para ensanchar progresivamente su horizonte mental y físico." (7, tomo 1, págs. 274-277.)

60. La Junta de Planificación ha expresado una opinión similar sobre la importancia del hombre, al formular comentarios especiales sobre la función que desempeña la educación en el desarrollo económico.

"Parece oportuno recordar que el resorte íntimo del desarrollo económico es la capacidad del individuo y la sociedad para asumir una actitud innovadora ante la vida, que podría calificarse como dinámica en cuanto constituye un permanente impulso de crecimiento... La educación lleva gradualmente a una mayor participación en las actividades de las comunidades y consiguientemente en la economía de mercado, con el lógico incremento en eficacia de la producción... Desde el punto de vista económico, cada nivel educativo debe mirarse como una preparación flexible para una tarea o función socialmente útil". (7, tomo 2, pág. 304.)

61. A continuación se citan otros ejemplos en que se demuestra que los planificadores reconocen que existe una estrecha relación entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria en el Ecuador:

a) En el informe sobre colonización, preparado por la OIT-FAO en 1957 para el Gobierno del Ecuador, se recomienda asignar un especialista en materia de desarrollo de la comunidad a los núcleos de colonización, y asimismo formula recomendaciones en cuanto a sus "aspectos prácticos" (16, pág. 194).

b) Entre las organizaciones que contribuirán en la planificación y participarán en la iniciación del proyecto piloto de colonización de Santo Domingo, se incluyó un organismo encargado del desarrollo de la comunidad, la Misión Andina (12, parte 1, págs. 39-40, parte 2, págs. 42, 43, 96, 99).

c) La Misión Andina, inspirada por la necesidad de los campesinos de tener agua para sí mismos y para sus tierras, y teniendo en cuenta que otros organismos del gobierno no se han preocupado de este problema, ha tomado la iniciativa de obtenerla aplicando los procedimientos legales establecidos por el Ministerio de Previsión Social, como medida de reforma agraria. La aplicación de estos procedimientos depende particularmente de la confianza que tenga la población en los representantes del gobierno, ya que temen que los grandes terratenientes, descontentos porque los campesinos han permitido se gestione seriamente la consecución de sus reivindicaciones legales, tomen represalias. Este procedimiento que lo empezó a

/aplicar por

aplicar por primera vez un organismo encargado del desarrollo de la comunidad para obtener agua para uso doméstico, constituye un importante instrumento potencial para la reforma agraria en la Sierra. (Véase el Informe Trimestral del asesor legal técnico en desarrollo de la Comunidad, 30 de junio de 1959, Oficina de la Misión Andina de Quito.)

62. Si la reforma agraria se encontrara en Ecuador en una etapa más avanzada de lo que está, sin duda podrían mencionarse muchos más ejemplos concretos de la relación recíproca entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria.

63. El Experto de las Naciones Unidas en Materia de Desarrollo de la Comunidad, destacado actualmente en la Misión Andina, el señor David T. Girvan, ha formulado una observación muy acertada sobre algunos aspectos importantes de la relación entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria. Ha manifestado que el Gobierno ha concedido atención preferente a las medidas de reforma agraria y que se están aplicando sistemas de colonización. Parece importante tener presente que convendría mantener informados a los campesinos y conocer sus opiniones... Es necesario crear un clima de confianza, y cualquier sistema que se proyecte tendrá más posibilidades de éxito si se concibe de modo que satisfaga una necesidad de la población o si cuenta con el apoyo popular. Es muy interesante saber qué piensan los indios respecto del régimen de tenencia de la tierra. En general, se supone que el régimen de tenencia de dominio absoluto de la tierra es el más adecuado, pero habría casos, especialmente en las zonas montañosas, en que podrían surgir graves dificultades si se dividiera la tierra en pequeñas propiedades. Para encarar situaciones de esta naturaleza, se justificaría crear un sistema de agricultura cooperativa. Al mismo tiempo, la agricultura cooperativa exige un elevado sentido de lealtad, de disciplina y de organización. Cuando se efectúe una división normal de las propiedades sobre una base de dominio absoluto, se acepta en general que es muy importante la propiedad cooperativa de algunos servicios. Es más conveniente adoptar las decisiones relacionadas con estas materias, previa consulta con las personas a quienes afectan. (Girvan a Leushner, Informe N° 19, 30 de junio de 1959, página 12.)

64. Para concluir, de lo anterior se deduce que:

- a) los estudios sobre el problema de incorporar a los indios reconocen que los métodos aplicados se complementen necesariamente;
- b) los encargados de la planificación, los administradores y los expertos han encontrado formas concretas de aunar los esfuerzos de los programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria, en beneficio de ambos; y
- c) en otras palabras, el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria son dos aspectos del mismo problema enfocados en forma distinta, pero con un fin común.

65. Esta relación entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria puede aplicarse en todas las formas que la inteligencia pueda concebir, y si no se tiene en cuenta se corre el riesgo de desperdiciar o emplear ineficazmente los recursos.

V. PAUTA DE LAS INVESTIGACIONES

66. Esta sección se ha preparado de manera de facilitar la comparación directa con estudios de casos sobre la misma materia efectuados en otros países, aunque se incurra en riesgo de repetición. Con este objeto se siguió la pauta indicada en el esquema preliminar denominado "Esquema para el estudio sobre la relación entre la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad", 20 de abril de 1960, páginas 2 y 3, y cuyo título es "Algunos de los factores que pueden considerarse en el estudio sobre las relaciones entre la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad".

A. Estructura de la agricultura antes de efectuarse la reforma agraria y la medida en que ha conspirado contra el desarrollo de la comunidad

67. La propiedad de la tierra en el Ecuador se caracteriza por dos tipos de concentración. En un extremo están las 251 686 propiedades cuya superficie es inferior a 5 hectáreas, que representan el 73.1 por ciento del número total de propiedades. Estos numerosos predios pequeños comprenden solamente 432 000 hectáreas, o el 7.2 por ciento de la superficie total dedicada a la agricultura. En el otro extremo están las 1 369 grandes propiedades. Aunque sólo representan el 0.4 por ciento del total de propiedades, comprenden 2.7 millones de hectáreas, o el 45.1 por ciento de la superficie agrícola total (9, páginas 3 y 4). La concentración de la propiedad de la tierra es aún mayor en la Sierra que en la Costa; en la provincia de Pichincha, donde se encuentra ubicada Quito, el 1.5 por ciento de los predios (de 500 hectáreas y más) comprenden el 65.4 por ciento de la superficie agrícola total. En el otro extremo el 76.6 por ciento de todas las propiedades (de menos de 5 hectáreas) comprenden sólo el 3 por ciento de la superficie agrícola. (Naciones Unidas, Progresos en materia de reforma agraria, 1954, página 43.)

68. Los predios más pequeños, explotados generalmente por las familias a quienes pertenecen, se subdividen con frecuencia. Los propietarios de los predios más grandes, no viven generalmente en ellos y son los mayordomos residentes quienes se encargan de la administración de agricultores inquilinos o trabajadores.

69. Un distinguido periodista del Ecuador escribió en 1955: "el Indio sin tierra que está ligado a una hacienda y recibe a cambio de su trabajo el usufructo de un pedazo reducido de terreno denominado huasipongo... Su situación es la peor, aunque el gobierno ha intentado en varias oportunidades mejorarla. Por ese motivo en el Código del Trabajo de 1938 se dedicó un capítulo completo a las diferentes formas de trabajo agrícola... En ningún caso en la legislación del Ecuador hay más contraste entre la teoría y la práctica (1, páginas 55 y 56). El sistema empleado últimamente (para el cultivo del arroz en la costa) consiste en que los dueños de las grandes plantaciones alquilen lotes pequeños a los trabajadores agrícolas que en lugar de pagar el alquiler en dinero, tienen que entregar un porcentaje fijo de la cosecha. Es así como por primera vez se están empleando en la Costa métodos de producción agrícola que hasta ahora sólo se conocían en la Sierra" (1, páginas 124 y 125).

La existencia de minifundios (en la Sierra) ha contribuido al agotamiento de los minúsculos predios, en tanto que la de latifundios ha estimulado un sistema de producción en que se desperdician muchos recursos. Los campesinos sin tierras constituyen una fuente abundante de mano de obra barata, y, junto con el buey, la única energía motriz empleada. Hasta ahora se ha prestado poca atención a la reforma agraria, que en los países cuyas condiciones son similares constituye uno de los principales problemas políticos de la actualidad (1. páginas 119-120).

La peor miseria se encuentra cerca de los latifundios... No bastaría con redistribuir la tierra, aunque éste podría ser el elemento fundamental de cualquier solución (1, páginas 55, 60).

70. En otras palabras, la estructura agrícola actual ha obstaculizado en tal forma el desarrollo de cualquier clase, que no bastaría con modificarla.

71. Hace tiempo se nacionalizaron 77 grandes propiedades que pertenecían a órdenes religiosos (14, páginas 25, 11). Aunque las entradas por concepto de explotación se destinan a usos públicos y son administradas por la "Asistencia Social", el hecho de que sean dirigidas por administradores no permanentes seleccionados por concurso, contribuye a que las condiciones de las haciendas de propiedad pública no sean en absoluto mejores que las de propiedad privada.

72. En un documento publicado recientemente se describe esta situación. En él se expresa que evidentemente los programas de parcelación y recolonización de las haciendas administradas por Asistencia Social tendrán que tener debidamente en cuenta las consideraciones relacionadas con el factor humano. Este está representado en la mayoría de los casos, por el elemento indígena y mestizo, y en menor escala por otros grupos humanos; todos se caracterizan por mantener un nivel de vida muy bajo; por el deseo de tener tierras y de mejorar sus posibilidades económicas. En general, quienes viven dentro de las haciendas son huasipongueros o peones libres, y los que viven fuera de ellas son peones libres o propietarios de pequeñas parcelas; además existen casos de ciudades completas compuestas de algunos cientos de habitantes, totalmente enclavadas dentro de la hacienda (14, páginas 123, 124).

73. Los efectos de esta estructura rural se reflejan en una agricultura estática, especialmente en la agricultura de subsistencia típica de la Sierra, en el estancamiento en que se encuentra sumida la población rural en cuanto a su nivel de vida, su movilidad social, sanidad y salud, educación y además en su aislamiento cultural. La corriente subterránea de insatisfacción y descontento se caracteriza por un lado por el agudo deseo de poseer un pedazo de tierra, y por el otro por el temor de que este deseo trate de ser satisfecho por expropiación si no por confiscación. No hay ningún punto de contacto entre las distintas clases y culturas; los indios mestizos y un reducido número de negros pertenecen casi exclusivamente a las capas sociales y económicas inferiores de la población rural. El desarrollo de la comunidad se encuentra en un estado muy incipiente, y puede decirse que prácticamente no existe (con excepción de algunas actividades desarrolladas recientemente en algunas zonas por la Misión Andina).

B. Número de agricultores, arrendatarios, obreros agrícolas, aldeas y comunidades rurales, afectados por la reforma agraria

74. El número es ínfimo, ya que aún no se ha iniciado la reforma agraria. El gran proyecto piloto de colonización en Santo Domingo no logró asentar más de 35 familias de colonos al cabo de un año de actividades, aunque se prevé que este número aumente en el futuro inmediato. Incluso cuando el proyecto llegue a término, el número de familias asentadas será pequeño, en relación con las necesidades.

C. Aumento del ingreso agrícola y distribución de gastos de los beneficiarios de la reforma agraria

75. Ecuador no tiene aún suficiente experiencia como para dar una respuesta. Se han redistribuido algunas haciendas de propiedad del estado y una o dos de propiedad privada, a través de la venta, pero todavía no es posible apreciar los resultados (16, pág. 152).

D. Disposiciones de la ley de reforma agraria destinadas a mejorar las instalaciones comunales (proporcionando terrenos para la construcción de casas, etc.) e incrementar el patrimonio de la comunidad (acciones de empresas económicas, servicios sociales; etc.)

76. Las leyes vigentes, promulgadas en 1937, confieren amplias facultades a las comunidades pequeñas para iniciar empresas comunes de toda clase ya sea organizando cabildos, o gobiernos locales, bajo la supervisión del Ministerio de Previsión Social.

77. El cabildo se encarga del mejoramiento moral, intelectual y material de sus asociados (en la Comuna, o localidades pequeñas) cuyas aspiraciones deberían constituir la obligación fundamental y objetivo último de las propiedades colectivas (15, página 10). El Artículo 5 de la ley declara que los habitantes de las Comunas pueden poseer propiedades colectivas, como tierras destinadas a la labranza y el pastoreo, industrias, canales para riego o uso industrial, herramientas y ganado, establecimientos de enseñanza etc. (15, página 8).

78. La Misión Andina ha adoptado recientemente medidas para activar la aplicación de esta ley en algunas de las localidades de la Sierra en que está desarrollando sus actividades.

79. El proyecto piloto de colonización de Santo Domingo de los Colorados, puesto en marcha antes de la promulgación de la ley agraria proporciona algunos indicios sobre las respuestas a las preguntas planteadas en relación con esta materia.

80. El Instituto de Colonización está autorizado ahora para prestar asistencia técnica, financiera, social, sanitaria, médica y cultural a los colonos, directamente o a través de los organismos competentes (12, página 31). Con arreglo al plan piloto de Santo Domingo de los Colorados, el Instituto está construyendo un centro cívico en Santo Domingo, que comprende una escuela, un hospital, un cinematógrafo, y otros edificios destinados a suministrar

/asistencia médica

asistencia médica y ayuda de otras clases, para fines religiosos, cívicos, y lugares de esparcimientos y para la práctica de deportes. El Instituto concibe el centro cívico en la siguiente forma: el centro cívico será el centro principal de reunión de los colonos - ninguno de ellos deberá sentir que su vida está confinada a los límites de su propiedad, haciendo caso omiso del resto de la colectividad (11, pág. 244).

81. El anteproyecto de ley agraria de 1958 declara que la "colonización es función económica y social de interés público", y que el "Instituto de Colonización es el organismo responsable de la promoción de la colonización y lo faculta para organizar directamente o intervenir en la organización de entidades, cooperativas, colonias y empresas cuyos objetivos se relacionen con la realización de proyectos de colonización, así como para auxiliar aquellas actividades económicas necesarias para el éxito de los programas de colonización y contribuir al establecimiento y sostenimiento de los servicios indispensables para la vida y el trabajo de los colonos". (10, págs. 23,24).

82. Parece que leyes y precedentes autorizan al organismo encargado de la colonización o al gobierno local de una pequeña comunidad, a suministrar con sus recursos los servicios comunales que desee. Es poco probable que se restrinjan estas facultades en la legislación agraria futura. El problema más importante consiste en saber en qué medida se aplicarán.

E. Contribución de la propiedad de la tierra o de los beneficios derivados de la reforma agraria a aumentar los incentivos, la iniciativa, el liderazgo, y el trabajo voluntario para poner en práctica los programas de desarrollo de la comunidad

83. La experiencia en materia de reforma agraria adquirida en virtud del proyecto piloto de colonización de Santo Domingo de los Colorados es demasiado reciente y limitada como para extraer de ella conclusiones definitivas.

84. Sin embargo, es corriente en el Ecuador que las propiedades agrícolas sean pequeñas, y lo ha sido desde hace mucho tiempo. El 67.9 por ciento de las propiedades agrícolas de todos los tamaños (en su mayoría pequeñas) son explotadas en la actualidad por el propietario (9, pág. 10). Además el hábito del trabajo voluntario cooperativo, conocido con el nombre de "mingas" está muy arraigado entre los indios. Indudablemente en el Ecuador la adquisición de mayor cantidad de tierra de mejor calidad constituye una ambición muy difundida y un incentivo poderoso. Sin embargo, basta con observar la situación actual para advertir que en la ausencia de un estímulo y ayuda externa, como el que podría proporcionar el desarrollo de la comunidad, ni la propiedad de la tierra y el hábito de trabajo cooperativo, pueden, individualmente o en conjunto, constituir un estímulo para que la población rural trabaje colectivamente para el desarrollo de su propia comunidad.

/F. Realizaciones:

F. Realizaciones: caminos, escuelas, hospitales, suministro de agua, industrias domésticas, clubes de esparcimiento y otras actividades colectivas

85. En los lugares en que se han aplicado los métodos de desarrollo de la comunidad, cosa que ha hecho la Misión Andina, empiezan a obtenerse algunos resultados de este tipo. Con todo, no parece que la propiedad por sí sola, cualquiera que sea el método de obtención, constituya una fuente de energía que genere resultados de esta clase en materia de desarrollo de la comunidad. Muchos indios de los Andes se dedican a actividades hereditarias, como artesanía, especialmente tejido a telar, cerámica, trabajos en cuero y tallado en madera.

86. Como ejemplo de que la iniciativa para desarrollar las aptitudes artesanales debe provenir de fuera de la comunidad y de los resultados que se han logrado al proceder en esta forma, cabe citar el caso del trasplante de la fabricación de sombreros finos de toquilla desde la provincia de Manabí a otras dos provincias. La circunstancia de estar pasando la industria desombreros por un período de estancamiento no invalida este ejemplo sobre la eficacia del estímulo externo. Lilo Linke dice que hace aproximadamente cien años el gobierno introdujo la fabricación de sombreros finos de toquilla en las provincias meridionales de Azuay y Cañar, en que los pequeños campesinos o los que carecían de tierra vivían en condiciones de extrema miseria, sin disponer de una fuente de ingresos adicionales. La fabricación de sombreros se consideró en un comienzo una actividad secundaria, a la cual se dedicaban especialmente las campesinas, pero gradualmente llegó a ser la ocupación principal de las mujeres de la ciudad, y comprendía a muchas que pertenecían a la clase media inferior. Sólo el 15 por ciento de los tejedores pertenecen al sexo masculino (1, pág. 137).

G. Organizaciones que llevan a la práctica los proyectos de desarrollo de la comunidad, por ejemplo cooperativas, asociaciones, gobiernos locales y central. El grado de control local financiero y administrativo; la función del gobierno central (administración, finanzas, educación, orientación, persuasión, asesoramiento)

87. Sólo dos organizaciones en el Ecuador estimulan el desarrollo de la comunidad, y de éstas solamente la Misión Andina fomenta el desarrollo completo de la comunidad. El Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura, que cuenta con la ayuda de la Agencia para el Desarrollo Internacional, desempeña algunas funciones relacionadas corrientemente con el desarrollo de la comunidad, especialmente en materia de divulgación agrícola y de economía doméstica, pero no ha pretendido poner en práctica un programa completo de desarrollo de la comunidad. El Servicio trabaja con dueños de predios de cualquier tamaño. Tanto la Misión Andina como el Servicio desarrollan sus actividades a través del gobierno central del Ecuador. La Oficina Internacional del Trabajo proporciona el Director de la Misión Andina; el gobierno del Ecuador nombra un funcionario que actúa como Director Adjunto, y que actúa de contraparte. La División

/Agrícola del

Agrícola del Ministerio de Fomento ha puesto a disposición de la Misión la Estación Experimental de Guaslan para ser usada como centro de formación.

88. La contribución financiera del gobierno del Ecuador a la Misión Andina aumentó de \$43 000 en 1957 a \$185 000 en 1959, y de 42.7 por ciento a 60.8 por ciento del presupuesto total de la Misión. El "cálculo optimista" de la Misión correspondiente a 1960 indica que la contribución del Ecuador ascenderá a \$287 000 ó 53.2 por ciento del presupuesto mayor de la Misión (17, página 17). La Misión Andina cuenta también ocasionalmente con la contribución financiera del Ministerio de Educación que le proporciona materiales u otros elementos para que la comunidad construya sus propias escuelas. En la actualidad el gobierno local tiene poca participación en el desarrollo de la comunidad. La principal excepción a esta regla tiene mucha importancia potencial. Como se menciona anteriormente, la Misión Andina ha estimulado la creación de cabildos o gobiernos locales hasta en las localidades más pequeñas a fin de permitir que los campesinos participen más eficazmente en el desarrollo de sus propias comunidades. La esfera local en el Ecuador no tiene control administrativo o financiero del desarrollo de la comunidad, con excepción del que ejercen los cabildos que representan los esfuerzos y los intereses de los campesinos que los organizan. Otra excepción sería la municipalidad de Gauno, que ha contribuido al financiamiento del Centro y del Taller dirigido en esa ciudad por la Misión Andina. El hecho de que en el Centro se adiestren personas de fuera de la ciudad ha creado cierta impresión en la ciudad de que ha contribuido a un programa que aprovechan principalmente las personas de fuera. Con todo, la ciudad no ejerce ningún control efectivo.

89. Ni la Misión Andina ni el Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura desarrollan sus actividades en todo el país. La Misión Andina las desarrolla en algunos sectores de la Sierra, y el Servicio principalmente, aunque no exclusivamente, en la Costa.

90. La Misión Andina concentra sus actividades en el desarrollo de la Comunidad en los pequeños agricultores y obreros agrícolas, principalmente los indios, pero también participan los mestizos o negros si viven dentro de la zona en que la Misión desarrolla sus actividades. La Misión proyecta efectuar una campaña ampliada nacional de integración a fin de que los habitantes del país tengan un futuro mejor (19, página 1).

91. Una Cámara Agrícola de Comercio, que no depende del gobierno, promueve el mejoramiento de los métodos agrícolas empleados por los grandes y pequeños agricultores.

H. (a) Coordinación de los diversos programas de desarrollo de la comunidad. En qué medida por ejemplo, la falta de coordinación ha provocado la duplicación parcial de funciones de organismos públicos y confusión en los agricultores; (b) la necesidad de coordinar los programas de reforma agraria con los de desarrollo de la comunidad; (c) y asimismo con el desarrollo económico y social

92. (a) El principal organismo encargado del desarrollo de la comunidad en el Ecuador, la Misión Andina desarrolla sus actividades solamente en la Sierra. El Servicio Interamericano de Agricultura, que desempeña

/algunas de

algunas de las funciones que corresponden habitualmente a un organismo de desarrollo de la comunidad, desarrolla sus actividades principalmente en la Costa, aunque comprende algunos sectores de la Sierra. En esta forma se evita la duplicación de funciones de los organismos y la confusión en los agricultores. Si cualquiera de los dos organismos llegara a abarcar todo el país, se produciría inmediatamente la confusión y el desperdicio; habría aun más posibilidades de que esto sucediera si se encargara a ambos organismos que desarrollaran sus actividades en todo el país. La Misión Andina, como ya se dijo, proyecta extender sus actividades a todo el país. Si este proyecto se pusiera en práctica, habría que adoptar al mismo tiempo las medidas necesarias para lograr la coordinación, quizá refundiendo a ambos organismos.

(b) En la actualidad, prácticamente no existe un programa de reforma agraria en el Ecuador, con la excepción indicada del proyecto de colonización, la venta de algunas haciendas para su distribución entre los campesinos y algunas actividades iniciales desarrolladas por la sección jurídica de la Misión Andina a fin de mejorar la base agrícola de los campesinos haciendo efectivas las mercedes de agua establecidas en virtud de una ley promulgada en 1946. Entre las necesidades apremiantes del Ecuador cabe destacar: 1) un programa global de desarrollo de la comunidad, 2) un programa vigoroso de reforma agraria, y 3) una estrecha coordinación entre ambos. Estos programas constituyen dos aspectos distintos del mismo problema y deberán llevarse a la práctica en conjunto para tener éxito.

(c) Es indispensable que exista coordinación entre la reforma agraria, el desarrollo de la comunidad y los programas de desarrollo económico y social. Sería fácil olvidar en el Ecuador que esta coordinación es necesaria porque las tierras son muy fértiles y suponer que bastaría con empezar a cultivar activamente las tierras no cultivadas de la Costa, y de la cuenca del Amazonas, para resolver el grave problema actual de las grandes haciendas y el de la población india al margen de la sociedad.

93. Es efectivo que la Costa y la Cuenca del Amazonas ofrecen grandes oportunidades de desarrollo. Lilo Linke dice que su patrimonio más importante - la ilimitada cantidad de tierras fértiles - las colocan en una posición muy afortunada dentro de un mundo superpoblado... (1, página 167). Sin embargo, la afortunada circunstancia de disponer de tierras no debe hacer olvidar que los indios de la Sierra desean desesperadamente poseerla y que no se les puede satisfacer indefinidamente ofreciéndoles tierras en otros lugares. Tampoco podrá permitirse que la habilitación de tierras en la Costa y en la Cuenca del Amazonas se ajuste a cualquier pauta que los habitantes del país o los extranjeros encargados de ponerla en práctica consideren apropiada. Habrá que aplicar una política de colonización y de reforma agraria acertada en la Costa y en la Cuenca del Amazonas y en la Sierra a fin de evitar que surjan los conocidos problemas relacionados con la reforma agraria de otros países. Podría fijarse un límite máximo a la cantidad de tierra que podría poseer cada

/persona en

persona en las nuevas zonas habilitadas, similar a la establecida en la ley sobre los 500 acres de Puerto Rico. Si en Cuba hubiera existido una ley similar desde que se independizó, se habrían evitado muchos problemas y trastornos en ese país. Podría hacerse lo mismo en el Ecuador, orientando el desarrollo por el camino apropiado, sin obstruirlo. El hecho de disponer de tierras no puede considerarse como una válvula de seguridad muy eficaz. Las razones para coordinar la política de desarrollo con la de reforma agraria y de desarrollo de la comunidad tienen validez en todo el Ecuador.

I. Recomendaciones - Alcance o necesidad de la asistencia gubernamental (financiera, administrativa y técnica) para estimular la ayuda propia, la responsabilidad y el espíritu comunitario a fin de ayudar a las aldeas a resolver sus problemas, sin imposición o compulsión

94. Sin ayuda externa o del gobierno no podrá llevarse a la práctica el desarrollo de la comunidad. La ausencia de desarrollo de la comunidad, o la lentitud con que ha progresado en la Sierra y en la Costa, demuestran que es inútil esperar que surja espontáneamente el espíritu de ayuda propia.

95. Ayuda financiera. Los aldeanos no están en condiciones en este momento, y tampoco lo estarán en el futuro próximo, de contribuir al costo del desarrollo de su comunidad, con algo más que su trabajo. Su reducida capacidad financiera queda de manifiesto en la ordenanza aprobada por el cabildo de la comuna de Nitilusa. La ordenanza establecía que los miembros del sexo masculino de la comuna, de 18 años o más, debían contribuir mensualmente con 50 centavos (3 centavos de dólar) a la tesorería de la comuna, y que esos fondos se gastarían solamente con autorización del cabildo, y exclusivamente para fines de bien común. En consecuencia, el financiamiento del desarrollo de la comunidad dependerá de otras fuentes, ya sean el gobierno del Ecuador, organismos internacionales, otros gobiernos, o fundaciones.

96. Ayuda administrativa. No es necesario insistir en que los campesinos del Ecuador, sean indios, mestizos, negros u otros, no están en condiciones de resolver sus problemas a menos que cuenten con la ayuda y el estímulo de un organismo como la Misión Andina. Es muy importante que un organismo externo - como la Oficina Internacional del Trabajo - comparta con el gobierno la responsabilidad de administrar los programas de desarrollo de la comunidad. Este sistema asegura la competencia administrativa, la estabilidad y la independencia de un país que carece de personal administrativo experimentado y de un servicio civil de carrera. Como la Misión Andina encara numerosas dificultades administrativas y además de tener que coordinar el trabajo de tantos organismos nacionales e internacionales y de numerosas personas, es sorprendente que haya funcionado tan bien hasta ahora.

97. Ayuda técnica. Ecuador carece de personal técnico calificado en casi todas las especialidades necesarias para llevar a la práctica con éxito los programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria. Mientras no se forme personal suficiente en el Ecuador, la Misión Andina y el Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura tendrán que continuar contratando

/personal extranjero.

personal extranjero. Deberá iniciarse lo antes posible la formación de personal ecuatoriano para que participe en la reforma agraria, que podrá ser adiestrado en el Ecuador y complementar sus conocimientos trabajando en otros países.

98. Resumen de las recomendaciones. El gobierno del Ecuador deberá asumir tanta responsabilidad financiera, técnica y administrativa relacionada con la promoción y ampliación de un programa de desarrollo de la comunidad como sus recursos le permitan. Sin embargo, mientras el gobierno no esté en condiciones de hacerlo, el éxito del programa dependerá de la contribución financiera, administrativa y técnica prestada por fuentes externas, ya sean internacionales o no. El programa del Ecuador, que en su forma más completa es llevado a la práctica por la Misión Andina, deberá recibir ahora todo el apoyo y el estímulo que necesita para ampliarse en la medida en que el personal capacitado lo permita.

VI. COMENTARIOS FINALES

99. Los programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria son indispensables para lograr una ciudadanía homogénea, con un nivel de vida mejor, y una base económica amplia. Estos elementos son necesarios porque constituyen el fundamento de la salud pública, el desarrollo económico y la estabilidad política. En consecuencia es necesario que exista una estrecha relación entre los programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria que contribuirá a la eficacia y al éxito de ambos.

100. Es posible que en el Ecuador no se admita que el desarrollo de la comunidad es necesario en la Costa y en el Oriente, a pesar de que se acepta que sea necesario en la Sierra. Se corre el peligro aún más grave de no reconocer que los problemas agrarios de la Sierra tienen que resolverse en la Sierra misma y que la colonización en otras regiones y la emigración no constituyen un paliativo suficiente. El volumen previsto de los movimientos demográficos no basta (y además quizá no sea conveniente la migración) como para garantizar que se resuelva el problema de los indios de la Sierra al estimular la emigración masiva de los indios hacia la costa y el oriente.

101. Existe el grave peligro de que el desarrollo agrícola de la Costa y del Oriente, especialmente en la Costa, se efectúe en una forma tal que contribuya a crear en las nuevas zonas en vías de desarrollo los mismos problemas de inestabilidad y miseria que afligen a las zonas más antiguas del país. Ante la presión para producir productos de exportación en la costa se considera que los controles aplicados con criterio amplio constituyen un obstáculo para el desarrollo. A mi juicio, este punto de vista contribuye a agravar los problemas y demoras que inciden sobre el desarrollo adecuadamente proyectado y puesto en práctica. Y lo que es más

/grave aún

grave aún, cuando el desarrollo se efectúa en forma desarticulada a la postre, se paga un precio muy elevado. El Ecuador tiene que resolver su problema agrario, y no crear nuevos problemas.

102. Sería muy conveniente que en el Ecuador se fijara un límite máximo a la superficie de tierras que puede adquirirse, a fin de evitar que sigan creando los problemas relacionados con los latifundios. Las medidas proyectadas podrían complementar aquellas propuestas para aplicar impuestos graduales a fin de reducir el tamaño actual de los grandes predios a uno apropiado para el cumplimiento de sus funciones sociales.

103. Se hará lo posible por modificar el concepto que tienen los indios, y también otras personas, de que la reforma agraria se efectúa principalmente confiriendo título de propiedad sobre la tierra a quien no la posee. Es indispensable cambiar este concepto errado de los indios, de los montuvios de la costa y de otros beneficiarios de la reforma agraria. A menos que los posibles beneficiarios se den cuenta de que para el éxito de la reforma agraria es indispensable que aprendan a asumir responsabilidades administrativas, a usar en forma adecuada el crédito, a emplear mejores métodos de producción y de comercialización, no comprenderán la función que les corresponde en un proceso que exige esforzarse al máximo durante una generación. Creerán las promesas que se basan en la creencia errónea de que la reforma agraria consiste en entregar un pedazo de terreno a una familia. Se expondrán a engaños cuyas causas no lograrán entender. El desarrollo de la comunidad constituye el mecanismo adecuado para dar a conocer a los indios, montuvios y otros, todos los requisitos de la reforma agraria, y especialmente la responsabilidad que a ellos les corresponde.

104. La labor de la Misión Andina pone de relieve la compleja organización actual de las operaciones para el desarrollo de la comunidad que existe en el Ecuador. La Misión ha dicho con respecto al resultado de sus actividades que no cabe duda que el programa constituye un ejemplo destacado de las posibilidades de desarrollar actividades dirigidas centralmente en que se combinan los esfuerzos de cinco organismos de las Naciones Unidas y todas las dependencias del gobierno interesadas en esta materia y en que el personal local e internacional tienen iguales responsabilidades y trabajan en buena armonía.

105. La labor de la Misión se facilitaría si la organización fuera menos complicada y cabe destacar que a pesar de todas las dificultades la Misión ha tenido éxito. En ella participan organismos internacionales cuyo fin es proporcionar asistencia técnica y no administrar programas. Trabaja en colaboración con organismos nacionales que tampoco tienen experiencia en operaciones del tipo y la magnitud de las desarrolladas por la Misión. Este servicio que ha prestado un organismo internacional, y que consiste en asumir pesadas responsabilidades, con el consentimiento y la cooperación nacional, es indispensable para lograr resultados sustanciales en el Ecuador.

106. El ejemplo de la Misión Andina merece ser cuidadosamente estudiado en las Naciones Unidas, que bien puede afrontar la necesidad de asumir responsabilidades de operación en otros países y no sólo en materia de desarrollo de la comunidad. La Misión Andina ha manifestado recientemente que los problemas sobre esa materia, que sólo pueden resolverse gradualmente con el tiempo, tienen gran importancia no sólo en el Ecuador sino en el resto del continente y en el mundo entero, y se requiere un mayor aporte de todas las fuentes posibles, públicas y privadas, nacionales o internacionales, para que se mantenga y se intensifique el ritmo de actividades (31 de enero de 1960, página 17).

107. A mi juicio no se exagera al decir que el hecho de asumir responsabilidades internacionales, como en el caso de las actividades de la Misión en el Ecuador, tiene grandes repercusiones que sería conveniente estudiar. Los problemas de organización, financiamiento, administración, selección y adiestramiento de personal idóneo, deben resolverse en la actualidad a fin de estar preparados para satisfacer las necesidades futuras. Habría que estudiar nuevamente los recursos con que cuenta la Secretaría de las Naciones Unidas, la Asistencia Técnica y los organismos dependientes del Fondo Especial, y las funciones que podría desempeñar el Representante Residente en relación con estas actividades. Es necesario estudiar nuevas formas de desarrollar las operaciones de los programas en que pueden participar organismos de las Naciones Unidas en casi todos los países.

108. Pese a que en el Ecuador se reconoce teóricamente que hay razones para establecer una estrecha relación entre el desarrollo de la comunidad y los programas de reforma agraria, queda mucho por hacer en la práctica para recibir los beneficios potenciales de un programa nacional apropiado que los comprenda a ambos.

VII. APENDICE

Bibliografía: Ecuador

I. General

1. Lilo Linke, Ecuador. Royal Institute of International Affairs, London. 2 d. edición 1955. Páginas ix, 174.
2. J. V. D. Saunders, La Población del Ecuador: un análisis del censo de 1950. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1959. Página 118.
3. Anfbal Euitron and John Collier, Jr., The Awakening Valley. University of Chicago Press.

II. Indios y otros grupos autóctonos.

4. Pío Jaramillo Alvarado, El Indio Ecuatoriano. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito. Cuarta edición, 1954. Páginas xi, 526
5. Gonzalo Rubio Orbe, Punyaro. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1956. Página 422.
6. Piedad Peñaherrera de Costales and Alfredo Costales Samaniego, Coangue o Historia Cultural y Social de los Negros del Chota y Salinas; investigación y elaboración. Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía. Llacta, Quito, 1959. Página 307.

III. Publicaciones del Gobierno del Ecuador.

a) Planificación

7. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Bases directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador. Informe anual, segunda parte, Quito 1958. Dos tomos, páginas 283, 363.
8. Comisión Asesora del Centro de Reconversión Económica de las Provincias de Aguay, Cañar y Morona Santiago. Informes sugerencias para una política de desarrollo económico. Secretaría de la Junta de Planificación y Coordinación Económica. Quito, 1959, versión mimeografiada, página 150. Edición reservada y preliminar.

b) Problema agrario.

9. Instituto Nacional de Colonización, Análisis de los problemas de la tierra en el Ecuador. Estudio N° 3, Quito, 1959. Versión mimeografiada, agotada.

10. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Anteproyecto de una Ley Agraria, Quito, 1958, Edición limitada. Versión mimeografiada. Página 57.
11. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Progresos en materia de reforma agraria, analysis of replies by governments to a United Nations questionnaire, E/2526/ST/ECA/21. 12 de enero de 1954.

c) Colonización.
12. Instituto Nacional de Colonización, Primer Plan Piloto de Colonización, Santo Domingo de los Colorados, Proyecto preliminar. Quito, 1958. Página 264.
13. Instituto Nacional de Colonización. La Colonización en el Ecuador. Boletín N° 1. Quito, 1959. Página 80.

d) Rehabilitación de las haciendas de propiedad pública.
14. Grupo especial de trabajo compuesto por delegados de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Ministerio de Fomento, Instituto Nacional de Colonización, Ministerio de Previsión Social y la cooperación de las organizaciones internacionales FAO y OIT, Planificación General para la Recolonización de las Haciendas Usufructuadas por la Asistencia Social; aspectos parciales de un programa de reasentamiento. Quito, 1960. Versión mimeografiada, página 209.

e) Gobierno de pequeñas comunidades.
15. Ley de Comunas y Estatuto Jurídico de Comunidades Campesinas. Ministerio de Previsión Especial y Comunas. Quito, 1958. Página 24.

IV. Publicaciones Internacionales.

16. Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Informe al Gobierno del Ecuador sobre Colonización. Programa de asistencia técnica, Informe ILO, TAP/Ecuador/R3, FAO N° 729, Roma, 1957. Versión mimeografiada, página 197.

V. Varios.

17. Misión Andina de las Naciones Unidas y el Gobierno del Ecuador. Integration of the Native Indian Population in Ecuador. Ecuador, 31 January 1960. En ditto, página 21.

18. Sesiones del Segundo Cursillo de Líderes en Guaslan, Abril 25 al 29 de 1960. En ditto, página 12.
19. Antecedentes y proyecto de una Campaña Nacional de Integración, Ca. early 1959. En ditto.
20. Ministerio de Fomento, Dirección General de Agricultura, Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura, Bloques de Suelo y Cemento para la vivienda campesina. Miscelánea N° 6, Quito, Nov. 1959.
21. Ley de Colonización con Inmigrantes.
22. Ley de Sociedades Agrícolas.
23. Teodoro Crespo, El Montuvio: Centro de la Colonización. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1959. Página 56.
24. Ley que reorganiza el Instituto Nacional de Colonización. Caja de Colonización.
25. Decreto-Ley sobre expropiaciones, N° 184 (1946).
26. Land reform Club. London Economist, July 18, 1959.

