

7. Ley de Reforma Agraria, Política y Estado

Carlos Pástor Pazmiño
y Diana Íñiguez Salinas

La Ley de Reforma Agraria de 1964 afectó la tenencia de la tierra en Ecuador, pero los terratenientes en el proceso de modernización continuaron siendo dueños de las mejores tierras, y esta situación perdura hasta el día de hoy. Urge repensar una reforma agraria que tome en cuenta una redistribución justa de la tierra, la soberanía alimentaria, los procesos de cohesión social, problemas relacionados con los sectores campesinos.

Nos faltarían los dedos de las manos, para señalar la inmensa literatura que ha contribuido al análisis del proceso de reforma agraria en Ecuador. Los autores que trabajamos este tema solemos enfocarnos en las repercusiones de la primera ley, promulgada por la Junta Militar de Gobierno. Esta Ley tuvo eco en varios aspectos de la vida, tanto rural, como urbana, y requiere una comprensión más detallada de los aspectos sociales, económicos y políticos que caracterizaron el contexto histórico en que fue expedida, así como el antes y después de esta, para darnos cuenta de sus efectos hasta nuestros días.

La novela *Huasipungo* de J. Icaza, fue durante mucho tiempo el referente de denuncia de la miseria y explotación de los indígenas de la Sierra. No obstante, fue el Informe CIDA-OEA de 1965, que estudió la situación agraria de América Latina, el que ofreció una visión integral de la situación. Este informe ayudó a comprender los desafíos y las problemáticas que enfrentaban los países de la región en el ámbito agrario. El resultado del estudio mostró una bipolaridad entre latifundio-minifundio, característica de la estructura agraria ecuatoriana y de las relaciones precapitalistas.

En la estructura agraria el tema dominante de la época fue la concentración, ya sea de la tierra o del agua, en manos de las haciendas. Esta era la situación generalizada especialmente en las haciendas de la Sierra dedicadas a la ganadería. En la Costa, se configuraban otro tipo de relaciones con las empresas agrarias (no haciendas), que usualmente estaban conectadas a la exportación de *commodities* como: banano, azúcar, café, cacao, palma, arroz o lo que demande el mercado.

La reivindicación de la tierra y la exigencia de reforma agraria en la escena pública se trasladaron a las calles, con manifestaciones y levantamientos. Para ilustrar esto de manera clara, el 16 de diciembre de 1961 más de 10000 indígenas recorrieron las calles céntricas de Quito. Esta manifestación fue organizada por la Comisión Campesina del Partido Comunista (PC), donde exigían terminar con el *huasipungo*. A esta marcha le siguieron varias más. Era evidente el incremento de la conflictividad rural a nivel nacional. De hecho, en enero de 1962 se da la Asamblea Regional de Agricultores de la Sierra y Oriente, la cual retoma la histórica consigna de “la tierra, para quien la trabaja”.¹

Recordemos que entre 1959 y 1963 se dieron más de 155 conflictos laborales en el agro serrano y costeño. En el caso de la Sierra las demandas eran: salarios, tierras fértiles con acceso a riego y posesión de la tierra en caso de desalojos. Mientras que en las haciendas bananeras se exigían mejores condiciones en la contratación laboral, alza de salarios y acceso a tierra.

Pese a que en septiembre de 1962 se declararon abolidas todas las formas de renta en trabajo en especie en la Sierra y la Costa, en la práctica el *huasipungo* continuaba. A la par de esta medida se anunció que las tierras de las grandes haciendas improductivas serían expropiadas con un pago equivalente a los fondos de reserva y deudas a los trabajadores. El resto del precio sería cubierto por el Estado con el pago en un plazo de veinte años.²

El despertar de las movilizaciones sociales y la sed de acceso a tierra y agua se iban alineando a contextos internacionales revolucionarios, desde lo ocurrido en Cuba, hasta los procesos de toda Centroamérica. Esto provocó que las cúpulas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas se preocupen con la idea de la amenaza “comunista”, percibida como la posibilidad de destrucción del ejército por parte de movilizaciones radicales armadas.

La CIA había establecido una importante relación con mandos militares de los países latinoamericanos. El golpe militar del 11 de julio de 1963 pertenece a una circunstancia política desencadenada por la Revolución cubana, es decir, posiciones anticomunistas que, asumidas por los gobiernos, debían encuadrar también en las propuestas reformistas de la Alianza para el Progreso.³

La Revolución cubana en 1959 y la radical reforma agraria que ahí se ejecutó materializaban la amenaza comunista. Entre el 5 y el 17 de agosto de

-
1. Hernán Ibarra, “Génesis y significado de la reforma agraria de 1964”, en *50 años de reforma agraria: cuestiones pendientes y miradas alternativas*, eds. Francisco Rhon y Carlos Pástor (Quito: UASB-E / Ediciones La Tierra, 2016), 47.
 2. *Ibid.*, 48.
 3. Germán Carrillo, “La primera reforma agraria en los trópicos del Ecuador: 1964-1970”, en *50 años de reforma agraria: cuestiones pendientes y miradas alternativas*, 132.

1961 en Uruguay, en la meridional ciudad de Punta del Este, se creó la Alianza para el Progreso. La Carta de Punta del Este, establecida en el marco de dicha Alianza, definió la necesidad de emprender reformas agrarias para neutralizar las movilizaciones campesinas. Las transformaciones agrarias a escala mundial, que incluían a Latinoamérica, dependían de las necesidades de cambio agrícola en cada país. De allí surgió una política de reforma agraria que se concretó en leyes que se formularon en Venezuela en 1960, Colombia en 1961, Perú en 1963 y 1964, Chile en 1962 y 1967 y Ecuador en 1964. Para que se procesaran estas reformas agrarias iniciales, se contó con una aceptación, entre las burocracias estatales, de la necesidad de hacer cambios agrarios desde arriba, con idearios desarrollistas para contrarrestar amenazas de manifestaciones agrarias.⁴

En el caso ecuatoriano, la reforma agraria de 1964 respondió en parte a situaciones de conflictividad rural que alcanzaron un límite y que asumieron diversos tipos de acción colectiva. Así, entre los efectos de la reforma en las organizaciones sociales podemos anotar la desarticulación del sindicalismo rural. Los grupos de campesinos organizados utilizaban la figura de la cooperativa de producción agropecuaria como un recurso legal; detrás de la cooperativa, se encontraba la estructura de parentesco y reciprocidad de la familia campesina ampliada, asentada dentro de la hacienda.⁵ Esta estructura de parentesco parece haber sido muy importante para la organización de la acción colectiva del grupo y para la constitución del liderazgo del grupo dentro de la hacienda.⁶

Por otro lado, las reformas ocurridas en la Costa ecuatoriana, particularmente en las provincias de Guayas y Los Ríos, permitieron cambiar, tecnificar y modernizar las haciendas deterioradas por la crisis del cacao y el posterior declive de la producción bananera. En este sentido, la Ley de Reforma Agraria permitió la expropiación de tierras sujetas a la redención de sembríos, por lo que

-
4. Ibarra, "Génesis y significado de la reforma agraria de 1964", 23.
 5. Hay declaraciones de campesinos finqueros y arroceros que dicen que nacieron y crecieron en las haciendas en las que vivían al momento de la reforma agraria. Los hijos mayores de edad también solían vivir en la hacienda. La gran dimensión de estas propiedades no excluye la posibilidad de que los jóvenes formaran uniones libres con su pareja, seleccionada dentro de los límites de las haciendas en que vivían o en los pueblos cercanos. Dentro de las haciendas había una densa red de relaciones de parentesco, que se puede comprobar estudiando la nómina de los socios de las cooperativas en el momento de la reforma agraria. Las declaraciones de los campesinos a las que aludimos se encuentran en CIDA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, Ecuador* (Washington D. C.: Unión Panamericana, 1965), 334-40. También en la obra citada de Santos hay observaciones de campesinos que habían nacido en la hacienda donde reclamaron después la tierra. Esto es válido también para los sembradores de arroz, no solo para los finqueros.
 6. Rafael Guerrero, "Movimiento campesino y reforma agraria en la Costa del Ecuador", en *50 años de reforma agraria: cuestiones pendientes y miradas alternativas*, 84-5.

fue utilizada por las organizaciones de campesinos de la Costa, como la Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral (FETAL), así como sus abogados para demandar la entrega a los finqueros de las tierras que estos habían trabajado bajo esta figura. Esta es la razón por la cual, desde mediados de la década de 1960, se organizaron grupos de campesinos finqueros que demandaban tierras en las haciendas cacaoteras de la provincia de Los Ríos.⁷

Es necesario señalar que el proceso organizativo en la Costa fue muy fuerte. La presencia del tejido social organizativo en esta región respondió a que los procesos de migración hacia la Costa se veían limitados por la falta de empleo en las haciendas cacaoteras o bananeras. A eso se unió la crisis y declive de las producciones y la apatía de volver a los *huasipungos* de la Sierra. Estos acontecimientos provocaron la creación de grandes cordones de pobreza desde los que se afianzaron las relaciones con organizaciones como la FEI, el Partido Socialista, el Partido Comunista y otros.

En lo concreto, ¿qué paso para llegar a la reforma agraria? ¿Quiénes eran los que se movilizaban? ¿Eran campesinos o eran trabajadores rurales asalariados o no asalariados? ¿Eran procesos que se construían desde la realidad rural del movimiento campesino o había influencias de organizaciones políticas como los partidos Socialista o Comunista? El movimiento campesino fue el resultado de la convergencia de los grupos campesinos asentados en las haciendas con partidos políticos como el Partido Comunista, sindicatos de trabajadores de haciendas y de los ingenios azucareros y las federaciones de finqueros y sembradores de arroz.

La necesidad de mantener la estabilidad social en el país hizo que la Junta Militar opte por implementar la reforma agraria en ese momento. Existían presiones de grupos campesinos y movimientos sociales que demandaban tierras y mejores condiciones de vida. La reforma agraria debía superar estas limitaciones para el desarrollo, fusionando los objetivos económicos y sociales en un mismo movimiento político. La reforma de 1964 estaba dirigida a la eliminación de las relaciones precapitalistas y a la modernización de las empresas agrarias, afectando a los terratenientes tradicionales. En el primer año de la dictadura militar se reprimió duramente a la izquierda y se impidió la acción reivindicativa del sindicalismo vinculado a esta.⁸

Otro de los ecos que nos persiguen hasta hoy fueron los procesos de colonización, que por iniciativa estatal privilegiaron zonas de la Amazonía, donde se creían que no había asentamientos humanos. Sin embargo, los estudios de-

7. *Ibid.*, 78.

8. Ibarra, "Génesis y significado de la reforma agraria de 1964", 56.

muestran que ahí habitaban comunidades desde antes de la ley o incluso antes del Estado. Este proceso generó no solo el debate en torno a la relación entre áreas minifundistas y comunales, sino que pasó al plano de la lucha por los derechos étnicos e interculturales de los pueblos y nacionalidades subyacentes de la sociedad rural ecuatoriana.⁹

Las consecuencias descritas han provocado un arduo debate que ha permanecido en el tiempo y cuyas preguntas siguen latentes: ¿la Ley de Reforma Agraria fue el resultado de la acción colectiva de los sectores campesinos? ¿Fue un proceso de modernización agraria liderado por exportadores y hacendados para adaptarse a las demandas de los mercados internacionales? ¿Fue consecuencia de la geopolítica liderada por la Alianza para el Progreso?

Responder la primera pregunta nos lleva a las tesis de Ibarra, quien sostiene que los primeros sindicatos en la Costa se formaron con finqueros, impulsados por un ala comunista del Partido Socialista. Estos sindicatos negociaban el canon de arrendamiento. Esto quiere decir que, entre 1933 y 1950, los grupos de finqueros no actuaban solos, sino que eran apoyados por partidos de izquierda y por las organizaciones de finqueros y sindicatos de los trabajadores de los ingenios azucareros de la zona Milagro-Yaguachi. Lo anotado implicaba que hacían parte de un proceso de lucha por la tierra con una carga ideológica particular.

Otros ejemplos eran el sindicato del Ingenio Valdez, que se constituyó en 1941; el sindicato del Ingenio Luz María y el Comité de Empresa del Ingenio Rocafuerte, fundados, en 1942.¹⁰ Vemos entonces que la acción colectiva de los procesos de reivindicación por la reforma agraria surgió de la mano de organizaciones político-ideológicas de izquierda como el Partido Comunista y Partido Socialista.¹¹

Sin embargo, los conflictos por la tierra no solamente se daban entre campesinos de la Costa. Las clases terratenientes formaron parte central de las coaliciones políticas en el poder y bloquearon la redistribución de la propiedad de tierra. El cambio agrario era concebido como una modernización que permitiría fortalecer la producción agrícola, que implicaba la difusión de tecnologías agroquímicas y la mecanización de la agricultura para mejorar la productividad. Esas eran las tesis de la llamada “revolución verde”, lo que significaba una mayor utilización de agroquímicos, mayor productividad y mayor rendimiento de toneladas por hectáreas de un mismo producto, con el fin de vincularse a los mercados internacionales y exportar. Se generaría así una diversificación

9. *Ibíd.*, 29.

10. Sindicatos aún existentes adscritos a la CUTAE filial de CEDOCUT.

11. Guerrero, “Movimiento campesino y reforma agraria en la Costa del Ecuador”, 75.