

| | |
|---|-------------------|
| Capítulo 3. Cambios agrarios, reformas institucionales y liberalización del mercado de tierras | Titulo |
| Guerrero Cazar, Fernando - Autor/a Ospina Peralta, Pablo - Autor/a | Autor(es) |
| El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos | En: |
| Buenos Aires | Lugar |
| CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Editorial/Editor |
| 2003 | Fecha |
| | Colección |
| sector agrario; Movimientos Indigenas; Ajuste Estructural; Indigenas; tierras; Ecuador; | Temas |
| Capítulo de Libro | Tipo de documento |
| http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110120010249/4cap3.pdf | URL |
| Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es | Licencia |

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Capítulo 3

Cambios agrarios, reformas institucionales y liberalización del mercado de tierras

Consideraciones preliminares

Sin duda alguna los cambios más importantes que se registran en el agro ecuatoriano de los años noventa tienen que ver por lo menos con tres aspectos: la reprimarización de la economía, en donde el sector agropecuario juega un papel decisivo sobre todo a partir de la diversificación de los productos exportables; las reformas institucionales en el sector agropecuario que han implicado en unos casos la transferencia de responsabilidades a terceros, y en otros la privatización de empresas que anteriormente estaban ligadas a las entidades públicas; y finalmente la promulgación de un conjunto de leyes, entre las que se cuenta la nueva Ley de Desarrollo Agrario, que en la práctica han significado el archivo del proceso de Reforma Agraria y han abierto el camino para la liberalización del mercado de tierras y de capitales en el agro¹⁹.

En el presente capítulo se trata de analizar los aspectos señalados anteriormente en el contexto de las políticas de ajuste estructural. Algunas de estas políticas, como por ejemplo la apertura comercial, y en general las estrategias de vinculación al mercado internacional que aprovechan las ventajas comparativas de país, ya se venían aplicando desde la década del ochenta. Lo mismo podría decirse de las medidas de ajuste fiscal y de aquellas destinadas a la estabilización económica.

En el caso del mercado de tierras se parte de la constatación de que el debate en torno a esta problemática ha estado presente en las agendas de las organizaciones campesinas e indígenas desde el momento en que se inició la reforma agraria en 1964. Las demandas de las organizaciones en torno al acceso a la tierra volvieron a surgir con fuerza en el levantamiento indígena de 1990, y existen evidencias acerca de la dinamización del mercado de tierras a partir de esa coyuntura. Como se sabe, una de las demandas de las organizaciones indígenas fue la resolución de los conflictos de tierras que subsistían en la sierra ecuatoriana.

Un hito importante alrededor de las iniciativas de acceso a la tierra fue la constitución de un fondo de crédito para la compra de tierras, financiado con la recompra de deuda externa. En este proceso desempeñó un rol destacado el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), ONG vinculada a la Iglesia Católica, que ya tenía desde 1977 experiencia en programas de compra de tierras para las organizaciones y familias indígenas y campesinas. Esta iniciativa tuvo lugar en el marco de las negociaciones entre la CONAIE y el gobierno de Rodrigo Borja.

Si bien el programa del FEPP logró atenuar la conflictividad en torno a la tierra, este problema se mantuvo latente en los primeros años de la década del noventa hasta que volvió a surgir en los momentos previos y posteriores a la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994.

Tomando en cuenta estos antecedentes, se parte de la constatación de que la dinamización del mercado de tierras se ha visto influida por distintos factores. Entre estos se cuentan las presiones políticas de las organizaciones indígenas en dos momentos: en los años previos a la promulgación de la nueva ley agraria cuando se negociaron traspasos de haciendas a las organizaciones a precios más bajos de los vigentes en el mercado, y en los períodos siguientes al levantamiento indígena, hecho que condujo, entre otros aspectos, a la constitución del fondo de crédito para la compra de tierras.

A lo anterior hay que añadir otro aspecto importante desde el punto de vista legal. La nueva ley agraria de 1994 eliminó las trabas que obstaculizaban el rápido traspaso de las tierras. En términos concretos, los propietarios que antes de 1994 querían vender tierras debían consultar

a los colindantes y contar con la aprobación del IERAC. Una vez promulgada la nueva ley, se eliminaron estos requisitos administrativos.

Los cambios en las tendencias del funcionamiento del mercado de tierras no sólo han dependido de las presiones de las organizaciones indígenas, ni de la oferta y la demanda de tierras, sino también de la concurrencia de aspectos legales e, incluso, de las estrategias de los empresarios agrícolas en lo referente al manejo de la tierra. En la presente sección, a partir de un estudio de caso, se tratará de sopesar el grado de influencia que han ejercido sobre el mercado de tierras las organizaciones indígenas, las estrategias de los medianos y grandes propietarios locales y la Ley de Desarrollo Agraria de 1994.

Las reformas institucionales en el sector agropecuario son otro de los aspectos que se analizan en este capítulo. Se considera que dichos cambios institucionales forman parte de un proceso más amplio orientado a la reforma del Estado. Si bien existe consenso en que la reforma del Estado es un proceso que tiene componentes diversos que van desde la delimitación de sus funciones (reducción del tamaño) hasta la consolidación de las instituciones democráticas y de la gobernabilidad, se constata que en el caso ecuatoriano este proceso es incipiente e incluso contradictorio. En otros términos, no se ha dado paso a la constitución de una administración pública y gerencial en sustitución de una administración burocrática en el marco de las políticas de modernización. Por otra parte, tampoco se han delimitado con claridad las funciones del Estado en la formulación de políticas públicas y su ejecución y, lo que es más importante, como resultado de la modernización del Estado, no se observa un aumento de la gobernabilidad como una consecuencia del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la consolidación de instancias de participación y control ciudadano²⁰.

Por último, otro de los aspectos recogidos en este capítulo es una descripción general de los cambios agrarios en los noventa con especial énfasis en la sierra ecuatoriana. A partir del análisis de las exportaciones tradicionales y no tradicionales se destaca el carácter vulnerable de la economía ecuatoriana. No obstante que en los años noventa se observa una diversificación de las exportaciones, se considera que este proceso es insuficiente de no contar con políticas complementarias que apoyen la generación de mayor valor agregado y la búsqueda de nuevos mercados internacionales.

Cambios agrarios en la década del noventa

Cuando se intenta caracterizar los principales cambios del agro ecuatoriano a lo largo de las dos últimas décadas, sin duda alguna los aspectos más llamativos son, por una parte, la extraordinaria capacidad que han desarrollado las economías campesinas e indígenas, con sus respectivas organizaciones, para adaptarse a condiciones socio-económicas y políticas cambiantes, y por otra, las transformaciones que se han venido produciendo en el seno del aparato estatal para lograr una mayor integración del sector agropecuario (y del aparato productivo en general) al mercado internacional y al proceso de globalización. Ambos aspectos están marcados por muchos conflictos y la adaptación no se hace sin costos y dificultades.

Respecto a los productores agrícolas, los aspectos más visibles, tanto desde la perspectiva de la investigación académica como de las políticas estatales, tienen que ver con las oportunidades de los empresarios agrícolas para incorporar capital e innovaciones tecnológicas para competir en los mercados interno e internacional. En lo que concierne a los pequeños y medianos productores, el debate ha girado en torno a los mecanismos que se deberían adoptar para convertirlos en productores eficientes, con capacidad de aprovechar ciertos nichos productivos.

En los análisis sobre los cambios agrarios, otro de los aspectos constantes es el nuevo rol que ha venido adoptando el Estado con respecto a las actividades productivas en el agro y a las áreas rurales como espacios territoriales que incorporan actividades no sólo de carácter agrícola. Los sectores campesinos y los pobladores de las áreas rurales han resultado afectados como consecuencia de la ejecución de las políticas de ajuste estructural, especialmente por el achicamiento del aparato estatal y los recortes presupuestarios.

Estas nuevas preocupaciones han desplazado el antiguo debate entre las tendencias descampesinistas y campesinistas (Feder, 1977) en donde una de ellas se proponía demostrar la tendencia hacia la proletarianización de los sectores campesinos e indígenas y la destrucción inevitable de todas las formas de producción y organización consideradas como pre-

capitalistas, en tanto que la otra, influida por la Escuela de la Organización Campesina (Chayanov, 1974) y por los enfoques de la modernización, intentaba demostrar la especificidad de la unidad de producción familiar campesina y sus posibilidades para convertirse en unidades tipo "farmer".

El comportamiento del sector agropecuario en los noventa

En el Ecuador, al igual que el resto de América Latina, el desempeño del sector agrícola, desde los años setenta, ha estado marcado por signos cambiantes e incluso contradictorios. Existe consenso en torno a que el modelo denominado "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI) impulsó una serie de políticas que discriminaban contra la agricultura por "efecto de la sobrevaluación de las tasas de cambio, los impuestos a las exportaciones, la protección del sector industrial y la intervención estatal directa en los mercados" (Spoor, 2001: 135). No obstante, el desempeño de la agricultura fue aceptable si se toman en cuenta casos como el ecuatoriano, en donde, desde los años setenta hasta mediados de los ochenta, se impulsaron un conjunto de medidas de apoyo al agro como por ejemplo los créditos subsidiados, los programas de desarrollo agrícola y la inversión en infraestructura.

La situación crítica que se abre en América Latina, especialmente desde los inicios de los ochenta coincidiendo con la decisión de México de no responder a sus obligaciones de pago de la deuda externa, ha arrojado elementos de juicio como para pensar que la década de los ochenta fue una "década perdida". Sin embargo, evaluaciones recientes muestran que esta aseveración debe tomarse con pinzas, sobre todo por la heterogeneidad de las economías y los sectores agrícolas de los diversos países de América Latina y El Caribe, y también por los impactos diferenciales que han tenido las políticas de ajuste en dichos países.

En el caso ecuatoriano la tasa de crecimiento del sector agrícola en los años ochenta, como se verá más adelante, es superior al promedio de las tasas de crecimiento de América Latina y es, además, el período de mayor diversificación de la producción exportable.

Durante los años noventa el sector agropecuario, a juzgar por los indicadores de las cuentas nacionales, muestra un comportamiento irregular, aspecto que se relaciona, sin duda alguna, con la evolución de los precios a nivel de los mercados internacionales y con las políticas agrarias que el gobierno comienza a adoptar como parte de un conjunto de medidas orientadas a liberalizar la economía en su conjunto. Entre estas medidas se cuentan la apertura comercial, la restricción del crédito al sector agropecuario por parte del Banco Nacional de Fomento, y los cambios institucionales²¹.

A lo largo de la década del noventa, los indicadores económicos agregados muestran una situación inestable derivada en gran parte de las políticas de austeridad fiscal, de una reducción significativa de las fuentes de financiamiento externo y de una política errática en el ámbito monetario y financiero²². Hacia fines de siglo esta situación hizo crisis a partir del congelamiento de las cuentas bancarias (marzo de 1999), aspecto que estuvo asociado al manejo fraudulento del sistema bancario y financiero y un virtual proceso de dolarización de la economía. Como resultado de este errático manejo de la economía, y sobre todo de los instrumentos de la política monetaria, en el mes de enero del 2000 el presidente de la república, Jamil Mahuad, anunció la dolarización formal del país. Con la adopción de esta medida se trataba de frenar la inflación galopante, la presión sobre las tasas de cambio, la fuga de capitales y la profundización de la crisis del sistema financiero.

A pesar de la inestabilidad macroeconómica, el desempeño del sector primario ecuatoriano mostró una tendencia positiva en los noventa. De acuerdo con la información disponible, entre 1991 y 2000 el crecimiento anual de este sector se situó en una cifra promedio del 1,4%; esto es, una cifra inferior a la tasa promedio de América Latina (2,6). Cabe señalar, por otra parte, que esta tasa de crecimiento también es inferior a la del período 1980-1989 en donde el sector primario del Ecuador creció al 4,2% (De A. David et al, 2001).

No obstante esta significativa reducción de la tasa de crecimiento promedio, en el período que venimos describiendo, el sector primario (especialmente banano, café, cacao, otras producciones agrícolas, producción animal y silvicultura, tala y corta), aportaron al PIB con alrededor del 14% de la producción y generaron aproximadamente el 40% de las divisas. Esto muestra la importancia que el sector agropecuario sigue manteniendo dentro de la economía.

A lo largo de los años noventa se pueden observar por lo menos tres momentos diferenciados: en el primero de ellos se constata un decrecimiento paulatino del sector agropecuario hasta situarse en una tasa negativa entre 1991 y 1993; en un segundo momento, que va desde 1994 hasta 1997, en donde se nota cierta reactivación de las actividades primarias; y finalmente un tercer momento, caracterizado por el predominio de tasas negativas, entre 1998 y el 1999. Esto tiene que ver con la aguda crisis general que vivió la economía ecuatoriana es esos años.

Cuadro 1
Ecuador: tasas de crecimiento de agricultura, caza y pesca 1990-1999

| Rama de actividad | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Agricultura, caza y pesca | 5,9 | 3,4 | -1,7 | 3,9 | 3,2 | 3,5 | 4,1 | -1,4 | -1,3 |
| Banano, café, cacao | 13,4 | -1,8 | -7,3 | 6,2 | 5,7 | 4,4 | 9,6 | -9,4 | 3,3 |
| Otras producciones agrícolas | 2,7 | 5,7 | 1,3 | 4,3 | 3,3 | 4,0 | 1,9 | -1,5 | 1,8 |
| Producción animal | 3,2 | 3,3 | 0,7 | 2,6 | 2,4 | 2,3 | 2,5 | 1,7 | -1,7 |
| Silvicultura, tala y corta | 6,5 | 3,8 | 4,1 | 2,7 | 2,1 | 3,3 | 4,9 | 0,2 | -2,0 |
| Pesca y caza | 10,4 | 4,0 | -8,3 | 3,7 | 2,8 | 4,1 | 5,9 | 0,4 | -10,0 |

<>

Fuente: Banco Central del Ecuador (2001).

Nota: según la Memoria Anual del Banco Central del año 2000, la tasa de crecimiento del sector agropecuario en ese año, se situó en -5,3% debido a la baja de la producción de la actividad camaronera (-43,9%), al escaso crecimiento de la producción y exportación de banano, café y cacao (0,7%) y de otros productos agrícolas (0,2%).

En los años en que se registran tasas negativas confluyen varios fenómenos, entre los que se cuentan las tendencias a la baja de los precios internacionales del cacao, café y banano, a lo cual se suman también los problemas que ha venido atravesando el subsector camaronero como consecuencia de las enfermedades de la “mancha blanca” y “cabeza amarilla”. Este proceso refleja también la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana frente al mercado internacional en la medida en que las tasas de variación negativa se relacionan directamente con los productos que dependen del mercado internacional como el café, el cacao, el banano y los camarones.

Un hecho adicional, que tiene que ver con la baja producción de café, cacao y banano en los años finales de la década del noventa, fue la presencia del fenómeno de El Niño, que afectó a la infraestructura y a la red vial de la costa ecuatoriana entre 1997 y 1998.

El comportamiento de las exportaciones

En términos generales, mientras las exportaciones tradicionales van perdiendo peso en las exportaciones totales, los productos no tradicionales ganan mayor presencia (Cuadro 2). A partir de la información disponible se deduce que el crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales ha sido menos vulnerable a los cambios bruscos de precios o de restricciones comerciales. Esto se debe, con seguridad, a que es un agregado compuesto por una variedad muy grande de productos, mientras que los productos “tradicionales” son muy poco numerosos. La precariedad del vínculo con el exterior se refuerza con la falta de diversificación de la oferta exportable. Esta tendencia, a la que se suman las remesas de los inmigrantes ecuatorianos en el exterior, configura un cambio significativo en la estructura del sector externo del país. En el 2001 el Banco Central estimó que el valor de las remesas sobrepasaron los 1.400 millones de dólares, pasando a constituirse en el segundo rubro que aporta divisas al país después del petróleo²³.

Conviene resaltar el ligero repunte de las exportaciones tradicionales en 1994, aspecto que se relaciona con la adopción de un conjunto de medidas que buscaban una mayor apertura

comercial. Sin embargo, esta reactivación duró poco, puesto que en los años posteriores comenzaron a bajar drásticamente, como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Ecuador: exportaciones de petróleo, productos tradicionales
y no tradicionales 1991-2000

| Años | Total Exportaciones | Petróleo | | Tradicionales* | | No Tradicionales** | |
|------|------------------------|-----------|------|----------------|------|--------------------|------|
| | | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| 1991 | 2.851.013 | 1.151.720 | 40,4 | 1.480.817 | 51,9 | 218.476 | 7,7 |
| 1992 | 3.101.527 | 1.345.326 | 43,4 | 1.438.431 | 46,4 | 317.769 | 10,2 |
| 1993 | 3.065.615 | 1.256.653 | 41,0 | 1.293.397 | 42,2 | 515.565 | 16,8 |
| 1994 | 3.842.683 | 1.304.827 | 34,0 | 1.847.843 | 48,0 | 690.013 | 18,0 |
| 1995 | 4.380.706 | 1.529.937 | 34,9 | 1.996.021 | 45,6 | 854.749 | 19,5 |
| 1996 | 4.872.648 | 1.748.675 | 35,9 | 2.012.433 | 41,3 | 1.111.540 | 22,8 |
| 1997 | 5.264.363 | 1.557.266 | 29,6 | 2.565.201 | 48,7 | 1.141.897 | 21,7 |
| 1998 | 4.203.049 | 922.945 | 22,0 | 2.177.119 | 51,8 | 1.102.985 | 26,2 |
| 1999 | 4.451.084 | 1.479.682 | 33,2 | 1.815.337 | 40,8 | 1.156.065 | 26,0 |
| 2000 | 4.926.627 | 2.442.423 | 49,6 | 1.301.954 | 26,4 | 1.182.249 | 24,0 |

<>

Fuente: Banco Central del Ecuador (1995 y 2001[a]).

1. Los porcentajes están calculados en relación al valor total de las exportaciones de cada año.

* Incluye banano y plátano, café y elaborados, camarón, cacao y elaborados, atún y pescado.

** Incluye primarios no tradicionales (flores naturales y otros primarios) e industrializados no tradicionales.

Las exportaciones no tradicionales

A diferencia de las exportaciones tradicionales, el comportamiento de las exportaciones no tradicionales ha tenido una tendencia positiva a lo largo de los años noventa con excepción de 1998, en donde se observa un ligero descenso del valor total. Dentro de este grupo, los productos con mayor dinamismo son las flores naturales, los productos alimenticios industrializados y los productos mineros.

Una consideración aparte merece la producción de flores naturales por la importancia creciente de esta actividad dentro del sector agropecuario en general y dentro del conjunto de productos considerados como primarios no tradicionales (hortalizas, frutas, flores naturales y otros primarios) en particular. El rubro de flores ha pasado a representar el 61,9% del valor total de las exportaciones de productos primarios no tradicionales en el 2000. En términos absolutos las exportaciones de flores han pasado de US\$ 19,2 a 194,6 millones en el período referido.

En el Cuadro 3 se puede observar que en el lapso de diez años la actividad floricultora no sólo ha ido cobrando un peso significativo dentro del conjunto de actividades consideradas como primarias no tradicionales, sino también dentro del grupo de exportaciones no tradicionales. En este último caso se puede notar que el rubro de flores representaba en 1991 apenas el 9% del volumen total de las exportaciones no tradicionales y en el 2000 el 16,4%.

La tendencia del Ecuador a especializarse en un grupo de productos no tradicionales (dentro del sector agrícola) se asemeja al proceso de especialización que están adoptando la mayoría de países latinoamericanos. En efecto, de acuerdo con los estudios de la CEPAL, las actividades de mayor

dinamismo en la década del noventa se restringieron a unos pocos rubros como oleaginosas, frutas, hortalizas, productos pecuarios y productos forestales (De A. David et al, 2001).

En el caso ecuatoriano esta especialización productiva se reduce al banano, café y cacao y, dentro de los no tradicionales, a las hortalizas, las frutas y, por supuesto, las flores naturales. En gran parte, la especialización en estos rubros compensa nuestra dependencia externa de los cereales, harinas y oleaginosas.

Cuadro 3
Exportaciones de flores naturales en el período 1991-2000

| Año | Total exportaciones primarios No tradicionales | Flores naturales | | |
|------|---|-------------------|--------------------|----------------------|
| | | Valores absolutos | % No tradicionales | % Primarios no trad. |
| 1991 | 44.352 | 19.247 | 9,0 | 43,4 |
| 1992 | 89.223 | 29.936 | 9,4 | 33,6 |
| 1993 | 139.636 | 39.575 | 7,7 | 28,3 |
| 1994 | 209.101 | 59.164 | 8,6 | 28,3 |
| 1995 | 274.194 | 84.326 | 9,9 | 30,7 |
| 1996 | 378.685 | 104.806 | 9,4 | 27,7 |
| 1997 | 377.964 | 131.010 | 11,5 | 34,7 |
| 1998 | 294.524 | 161.962 | 14,7 | 54,9 |
| 1999 | 324.864 | 180.400 | 15,6 | 55,5 |
| 2000 | 314.705 | 194.650 | 16,5 | 61,8 |

<>

Fuente: Banco Central del Ecuador (1995 y 2001[a]).

En términos generales, los indicadores sobre exportaciones, tanto de productos tradicionales como no tradicionales, dejan entrever una tendencia del Ecuador hacia la diversificación de su oferta exportable. A pesar de que esta tendencia contribuye a disminuir la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana, no logra atenuar la dependencia de la economía de los mercados internacionales.

Tradicionalmente el Ecuador se ha visto favorecido las ventajas comparativas naturales, o bien las diferencias estacionales de producción entre continentes. Sin embargo, tal como lo plantea la CEPAL, a partir del estudio de María Beatriz De A. David et al (2001), las nuevas tendencias del mercado mundial de productos agropecuarios están modificando el concepto de competitividad internacional hasta ahora vigente. Lo anterior hace suponer que el Ecuador tendrá que diversificar aún más su oferta exportable, agregar valor a los productos y emprender la búsqueda de nuevos mercados.

Por otra parte, esta vulnerabilidad también se está expresando en la ausencia de una estrategia individual y colectiva que posibilite al Ecuador, y a los países de América Latina con situaciones similares, luchar por sus intereses en las rondas internacionales de negociaciones agrícolas.

Producción de los principales cultivos de consumo interno

La situación del sector agropecuario en el Ecuador, en general, ha estado marcada por lo que se ha denominado como la "paradoja agrícola", es decir, la existencia de un discurso a favor del desarrollo de las actividades agropecuarias que reconoce el papel estratégico y las potencialidades del agro en la economía del país, pero que en la práctica se contradice. En efecto, este discurso, que ha estado presente en todos los gobiernos de la década del noventa,

dista mucho de la realidad, dada la escasa importancia que se ha prestado a este sector en los ámbitos de inversión, transferencia de tecnología y, sobre todo, por las deficientes y casi inexistentes políticas públicas.

Lo anterior se expresa en los bajos niveles de inversión del Estado en el desarrollo agropecuario. En efecto, a lo largo de los noventa los egresos del presupuesto del gobierno central hacia lo que se considera el desarrollo agropecuario, incluido el Ministerio de Agricultura y Ganadería, no sobrepasaron el 6% del presupuesto total.

Por otra parte, a través de los indicadores sobre producción y precios de los principales cultivos de consumo interno, se observa, además de la heterogeneidad, un mayor dinamismo de los sectores empresariales vinculados a los cultivos de uso industrial y, al mismo tiempo, un proceso de marginalización de los pequeños y medianos productores relacionados con la producción de bienes salarios.

En otros términos, la brecha entre los pequeños productores, orientados al autoconsumo y al mercado interno, y los sectores empresariales, se ha acrecentado no sólo por los niveles tecnológicos y la productividad, sino por los niveles de ingreso.

Si bien la información con que se cuenta es limitada, a continuación se aportan algunos datos acerca del avance de los cultivos destinados a actividades agroindustriales mientras va disminuyendo la producción de cultivos de consumo popular, es decir, de aquellos que tradicionalmente han estado orientados a mantener la seguridad alimentaria.

El primer aspecto que llama la atención es la reducción paulatina de los volúmenes de producción (medidos en toneladas métricas) de los principales cultivos destinados al mercado interno. Entre 1990 y 1999, con excepción del arroz y las papas, se observa un estancamiento e incluso una reducción de la producción de maíz suave, trigo y cebada. En el caso del trigo, por ejemplo, entre 1990 y 1999, la producción pasó de 91.405 a 76.397 toneladas métricas²⁴. El mismo fenómeno se observa en los casos del maíz suave y la cebada. A este hecho probablemente está asociada la falta de estímulos para la producción interna, la reducción paulatina de las áreas sembradas y, por supuesto, una política comercial que favorece la importación de harinas. Por otro lado, es evidente que en el caso de los pequeños productores, de manera creciente, el costo de oportunidad juega un papel importante a la hora de elegir entre la migración y la producción de rubros para el mercado interno²⁵.

No sucede lo mismo con cultivos de uso industrial tales como el abacá, el tabaco, la palma africana, la soya y el maíz duro cuyos volúmenes de producción se han ido incrementando a lo largo de los noventa. Con seguridad, este hecho obedece al dinamismo económico y a la expansión de las agroindustrias vinculadas a la elaboración de aceites comestibles, alimentos balanceados y la producción de fibras naturales.

Cabe señalar, por otra parte, que las actividades de mayor dinamismo económico, como la producción de palma africana y soya, están impulsadas por empresarios agrícolas que disponen de tecnología de punta, acceso a crédito y tierras de buena calidad. Aún más, en estos rubros se encuentran empresas con modelos de integración vertical que abarcan las fases de producción, procesamiento y comercialización de los productos.

En lo referente al subsector pecuario, la producción de carne y leche constituye áreas con un dinamismo económico importante en la última década, si se toman en cuenta los volúmenes de producción (miles de toneladas y millones de litros). Entre 1990 y 1999 la producción de carne bovina, avícola, ovina y caprina ha tenido crecimientos significativos. Asimismo, la población de los animales y aves ha tenido un repunte favorable. El caso más llamativo es el avícola. Entre 1990 y 1999 se ha pasado de 51,2 a 110 millones de aves. Este último hecho guarda correlación con el crecimiento de cultivos de uso industrial como los de maíz duro y soya que, junto con la harina de pescado, constituyen insumos importantes de la actividad avícola.

Por último, se observa que mientras los precios de los cultivos de uso industrial, y por supuesto los productos de origen agroindustrial, experimentan incrementos notables de los precios, la evolución de los productos que se originan en las economías campesinas y los pequeños propietarios ha tenido incrementos modestos²⁶. Cabe señalar que lo anterior se deriva no sólo de las brechas entre las economías campesinas y los empresarios agrícolas, sino también de la ausencia de políticas de apoyo a los pequeños y medianos productores.

A manera de ejemplo, en el subsector pecuario (que han venido atravesando por un proceso de consolidación caracterizado por la inversión de capital, innovaciones tecnológicas y competitividad), se registran importantes alzas de los precios a nivel de finca. De acuerdo con los datos del Banco Central del Ecuador (BCE, 2001), entre 1990 y 1999 se registran tasas de variación anual positivas en todos los productos pecuarios. En 1999 se registraron tasas de incremento de los precios a nivel de finca de los vacunos en pie (30,8%), porcinos (61,9%), ovinos (98,4%), pollos para carne (50,8%) y leche (35,9%).

La reforma del Estado y el sector agropecuario

En el caso ecuatoriano las reformas institucionales en el sector agropecuario forman parte de un proceso más amplio orientado a la reforma del Estado y la liberalización de la economía. Dichas reformas han sido importantes dado el rol estratégico que ha jugado el sector agropecuario en el desarrollo económico y social del país.

Desde un punto de vista histórico, lo que se ha dado en llamar como proceso de reforma del Estado se inscribe en un momento en que los países latinoamericanos y el Ecuador en particular vuelven la mirada al sector primario de la economía como una de las alternativas de desarrollo económico. Después del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los países latinoamericanos –unos desde los años sesenta y otros de manera más tardía– comenzaron a impulsar regímenes económicos basados en la diversificación de los productos exportables y los mercados. Este régimen “orientado al mercado externo y la política macro-económica que lo acompaña, se apoyan en dos pilares fundamentales: la operación de las relaciones económicas internacionales, del principio de las ventajas comparativas; y, en el plano interno, de los mecanismos de la regulación competitiva” (Llambí, 1990: 66).

El advenimiento del régimen de diversificación de importaciones supuso la reducción del ámbito de la intervención del Estado en la economía. Si en el régimen de industrialización por sustitución de importaciones el Estado regulaba las principales relaciones de intercambio, en el nuevo régimen es el mercado el responsable de asignar los recursos.

Este proceso de transición hacia un régimen basado en la diversificación de exportaciones y en el mercado se produjo de manera gradual en América Latina, y en él influyeron factores de distinto tipo. Sin duda alguna un factor influyente fue el diagnóstico del denominado Consenso de Washington en donde se atribuía a la crisis latinoamericana la excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobrerregulación y un sector público sobredimensionado.

Además del diagnóstico del Consenso de Washington, no cabe duda que tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional influyeron en la adopción de políticas macroeconómicas de los países latinoamericanos. En este sentido, estos organismos internacionales habrían inducido a los gobiernos de la región a adoptar políticas que contenían desregulaciones, privatizaciones, la cancelación de apoyos y subsidios estatales y políticas de apertura comercial. De acuerdo con algunos análisis, entre los que se cuentan los de la CEPAL, algunos de los impactos de dichas políticas ya se estarían observando en la disminución de la producción local de alimentos y el incremento de la dependencia alimentaria de varios países de América Latina y el Caribe (Fritscher, 1998).

Una reducción del ámbito de intervención del Estado en la economía implicaba un proceso de rediseño de su estructura institucional con la idea de volver al aparato estatal más funcional a las políticas de liberalización de la economía. En este marco se comienza a discutir el tema de la reforma institucional. Pero este rediseño va más allá de la mera creación de nuevas instituciones y organizaciones encargadas de elaborar y ejecutar políticas. Se trata, además, de asegurar mecanismos de intermediación de intereses entre los diversos sectores sociales, legitimar a los gobiernos y perfeccionar la democracia. En otros términos, se intenta asegurar la gobernabilidad del sistema político (Bresser Pereira, 1998).

En el caso ecuatoriano, y concretamente en lo que compete a la reforma institucional en el ámbito agropecuario, vemos que si bien se han adoptado iniciativas en lo tocante a transferencia de servicios, privatización, terciarización y reducción de personal, estas medidas no han conducido necesariamente a un aumento del poder de los gobiernos de fines de los ochenta hasta la fecha, de manera tal que se garantice una mejor intermediación de intereses

en el agro y que se abra el paso a nuevas formas de organización de los productores agropecuarios y de las sociedades rurales en general.

Globalización: efectos diferenciales en las sociedades rurales

Existe acuerdo en que los impactos del proceso de globalización²⁷ en las sociedades rurales no se pueden generalizar a todos los países latinoamericanos debido al carácter multifacético de este fenómeno. De acuerdo con esta observación, tampoco se pueden generalizar los impactos de este proceso al conjunto de la sociedad rural y mucho menos al caso ecuatoriano, en donde la sociedad rural está marcada por diferencias de carácter étnico-cultural, regional y por una diversidad de aspectos relacionados con las estructuras agrarias.

De ahí que medidas tales como la eliminación de empresas que estaban destinadas a la comercialización de productos de consumo básico, así como la abolición de precios de sustentación de productos para el consumo básico y para la agroindustria, pudieron haber afectado en mayor medida a los medianos productores que a los pequeños productores, sobre todo a las pequeñas unidades productivas indígenas de la Sierra ecuatoriana.

Asimismo, es lógico suponer que la desaparición de los programas de extensión y capacitación agropecuaria que mantuvo el Ministerio de Agricultura y Ganadería hasta los años ochenta han afectado en mayor medida a los productores agrícolas considerados como "campesinos viables" que a los pequeños productores indígenas de la Sierra. Como es sabido, estos últimos disponen de pequeños minifundios que están ubicados en tierras marginales y desarrollan economías orientadas al autoconsumo y, en menor medida, al mercado. A estos aspectos se suma el acceso escaso o nulo al sistema financiero nacional.

A diferencia de estos últimos, los agricultores de la Costa tienen mayores niveles de articulación a los mercados interno y externo y, por otra parte, han logrado acceder a paquetes tecnológicos propios de la revolución verde. A estos factores se suman el acceso a los créditos de la banca estatal y comercial y, sobre todo, el acceso a mayores extensiones de tierra cultivable. Todos estos factores han posibilitado que estos productores ingresen al denominado sector de la agricultura comercial.

A partir de estos dos ejemplos, la eliminación de los precios de sustentación y la desaparición de la asistencia técnica por parte de los programas estatales, se pueden observar no sólo los efectos diferenciales de las medidas de ajuste, sino un proceso creciente de marginalización y exclusión de un importante segmento de productores cuyas posibilidades de engancharse a la agricultura comercial son menores ya sea por sus reducidas extensiones de tierra, o bien por el hecho de desarrollar economías de pequeña escala con débiles eslabonamientos al sector comercial y al capital financiero.

El debate en torno a la liberalización del mercado versus nuevas alternativas de desarrollo rural

La acertada síntesis realizada por Alain de Janvri (1994) sobre el desarrollo rural latinoamericano sirve para ilustrar el itinerario de un conjunto de políticas que ha resultado insuficiente a la hora de afrontar los problemas de la inequidad y la pobreza rural.

De acuerdo con De Janvri, la búsqueda de la expansión de un mercado local para posibilitar un proceso de industrialización con sustitución de importaciones fue un objetivo largamente buscado por las reformas orientadas a la redistribución de la tierra. En los años setenta "el Banco Mundial fue pionero en la promoción del desarrollo rural integrado, tratando de utilizar las ventajas potenciales de la tecnología de la Revolución Verde para incrementar la productividad de los pequeños agricultores" (De Janvry, 1994: 11). Durante los ochenta el Programa de Empleo de América Latina y El Caribe junto con el BID impulsaron por su parte al llamado sector informal de la economía. No obstante, "estas iniciativas resultaron todas eficaces como soluciones parciales, pero no impactaron lo suficiente en la incidencia de la pobreza rural y en la detención de la migración a las villas miserias de las ciudades" (ibid). A partir de estas constataciones el mismo autor deja planteada una interrogante central: "si los países latinoamericanos no lograron reducir la pobreza cuando el Estado tenía abundantes recursos ¿cómo podría hacerlo de un modo más efectivo dentro del marco de una de una severa austeridad fiscal y una capacidad limitada de préstamo?".

Conviene señalar que el análisis de De Janvri se elabora en un momento en que existe mucha preocupación por el incremento de la pobreza y la exclusión social. En el caso ecuatoriano, hacia el inicio de la década de los noventa la población en situación de pobreza crítica se concentra en las áreas rurales, en tanto que este fenómeno es menos severo en las áreas urbanas.

Asimismo, en la primera mitad de los noventa ya se contaba con evaluaciones de los programas de desarrollo rural integrado. Los resultados de dichas evaluaciones coincidían en que los programas, con pocas excepciones, habían excluido a importantes estratos de productores campesinos, justamente aquéllos que no entraban dentro de la categoría de campesinos viables. Por otra parte se detectaba que la complicada trama institucional volvía difícil la consecución de la integralidad de los programas y, lo que es más, se llegó a la conclusión de que en la concepción misma de los programas no habían participado las familias beneficiarias. En todo caso los programas no lograron alterar las relaciones de inequidad en las zonas en donde se ejecutaron y, por otro lado, dejaron intocado el problema del acceso desigual a los recursos como tierra, capital y tecnología.

Casi al mismo tiempo que los programas de desarrollo rural integrado entraban en su última fase, en el país ya se estaba aplicando un conjunto de medidas económicas orientadas a liberalizar los mercados. Entonces, de la mano de las propuestas neoliberales, arribaron al país los consultores de alto nivel para realizar los estudios y diagnósticos que servirían de base para continuar con la implementación de las políticas de ajuste estructural y las reformas macroeconómicas necesarias para la estabilización de la economía.

En este marco, uno de los estudios fue el coordinado por Morris D. Whitaker, "Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en el Ecuador", un estudio concebido y planeado por representantes del BID, el Ministerio de Agricultura y la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) y representantes del sector privado del Ecuador.

Sin pretender resumir la diversidad de temas, en la evaluación coordinada por M. D. Whitaker (1996: 52) se parte del supuesto de que las políticas agrarias de los años setenta y ochenta estuvieron equivocadas debido, entre otros factores, al patrón de desarrollo de sustitución de importaciones "el cual fomentó el abandono de las actividades agrícolas por parte de los agricultores marginados y de escasos recursos como una fuente primaria de sustento y los llevó a empleos y servicios fuera de la finca".

Por otra parte en las secciones de diagnóstico se pone énfasis en el deterioro de los recursos naturales y la destrucción de las cuencas hidrográficas; el agotamiento de la frontera agrícola; productividad baja; mayoría de los incrementos en la producción provenientes de la tierra; crédito limitado y sistemas de comercialización con deficiencias.

Diversos estudios, que no coinciden necesariamente con el enfoque teórico de Whitaker, sintonizan con el diagnóstico elaborado. Sin embargo, los desacuerdos, además de los relacionados con los supuestos teóricos, se advierten a la hora de plantear recomendaciones, en la medida en que los responsables de la valuación de las reformas a las políticas agrícolas del Ecuador no vislumbran alternativas de desarrollo que no sean las relacionadas con la liberalización de los mercados.

En efecto, la evaluación termina adoptando posiciones favorables a los siguientes aspectos: la reducción del tamaño del sector público y del déficit fiscal; la desregulación de los mercados; procesos tendientes a la privatización de las empresas estatales; liberalización de los mercados de capitales y de tierras y finalmente la apertura del comercio internacional.

En otros términos, las conclusiones y recomendaciones de la evaluación apuntaban hacia la continuidad de las políticas de corte neoliberal que ya se venían aplicando en los gobiernos de Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén (especialmente en los ámbitos de comercio exterior y modernización estatal), y por otro lado seguían los lineamientos de los organismos internacionales, BM y FMI, en cuanto a las políticas de estabilización económica.

En la medida en que caben distintas alternativas con respecto a los problemas del sector agropecuario, surgieron algunas críticas a los resultados de la evaluación elaborada por el equipo de Whitaker. Entre las más destacadas cabe mencionar a la de Louis Lefebvre (2000: 248) para quien la evaluación mencionada es fundamentalmente ideológica. Este carácter ideológico está "reforzado por un subyacente dualismo, por no decir maniqueísmo: que las decisiones y políticas basadas en razones de mercado que promueven una orientación externa

o de mercado internacional de la economía son intrínsecamente “buenas”; por el contrario aquellas políticas destinadas a establecer controles sobre el mercado, a favorecer una orientación interna de la economía, o del mercado doméstico, son intrínsecamente malas”.

En contrapunto con la propuesta de M. D. Whitaker, Lefebber aporta evidencias del desarrollo asiático, los casos de Corea y Taiwán, en donde el mejoramiento de la distribución del ingreso, esto es, el crecimiento del poder adquisitivo de los sectores de la población con bajos ingresos y, por supuesto, la reforma agraria, crearon condiciones favorables para un desarrollo exitoso. En este modelo de desarrollo jugó un papel clave la promoción de las exportaciones.

Lefebber enfatiza que en los casos de Corea, Taiwán, y además Japón, el Estado jugó un papel importante en el financiamiento del desarrollo en la medida en que los recursos financieros se originaron en el Estado. De ahí que, según Lefebber, “las expectativas basadas en ideas desgastadas de las teorías del goteo (trickle-down) únicamente postergarían la adopción de aquellas medidas políticas que transferirían poder adquisitivo a las manos de los pobres” (Lefebber, 2000: 262).

Desde el frente de los sectores académicos y las ONGs también han surgido críticas a las políticas que colocan exageradamente el acento en las políticas de liberalización de los mercados. Los temas que estos sectores han colocado sobre el tapete de discusiones son, por una parte, la necesidad de diversificar las políticas de apoyo a los campesinos pobres, no centrándose exclusivamente en las actividades agrícolas; y por otra se plantea el problema del acceso a la tierra. En otros términos, el tema de la reforma agraria no está clausurado. En este último caso se sostiene, con base en evidencias empíricas, que en el extremo inferior de la distribución de la tierra el número absoluto de hogares campesinos está en aumento y la tierra está cada vez más dividida. El sector campesino continuaría cumpliendo la función de refugio para los excedentes de población, con una imagen en y una relación de equilibrio con las villas miserias de la zona urbana (De Janvry, 1994). A esta constatación añadiríamos, con base en la problemática ecuatoriana, que el sector campesino está expulsando población de manera creciente vía emigración hacia el exterior.

Las reformas institucionales en el sector agropecuario

Durante los primeros años de los noventa se fue construyendo un complejo andamiaje jurídico que ha servido como base para las reformas institucionales y económicas del país. Dicho marco jurídico se plasmó en la Ley de Modernización del Estado, promulgada hacia fines de 1993, en un momento en que se encontraba en pleno ejercicio del poder el Arq. Sixto Durán Ballén. En este contexto se aplicaron un conjunto de políticas orientadas a eliminar y/o privatizar entidades que antes estaban bajo la responsabilidad del Estado.

Como parte del marco jurídico mencionado se contempló, además de la Ley de Presupuesto del Sector Público, la Ley de Descentralización, y se creó el Consejo Nacional de Modernización que, entre otros aspectos, tenía como finalidad viabilizar el proceso de privatización de las empresas públicas. Por otra parte, con el objetivo de agilizar la apertura comercial y el mercado de capitales, se promulgaron otras leyes complementarias, como por ejemplo la ley de mercado de capitales, la ley de aduanas y la ley de instituciones financieras.

Se entienden las reformas institucionales no sólo como el marco jurídico necesario para implantar la liberalización de los mercados, sino también como el conjunto de cambios institucionales que van desde la eliminación de entidades públicas hasta la redefinición de las funciones de las que ya existen e, incluso, hasta la creación de nuevas entidades. En muchos casos, la reforma institucional no ha significado, necesariamente, la creación de nuevas entidades, sino simplemente la creación de nuevas orientaciones normativas.

En el Ecuador, las reformas institucionales, asociadas a la liberalización del mercado, se han convertido en un proceso complejo e inacabado. Un buen ejemplo de ello es el laberíntico camino hacia la descentralización. A pesar de que se ha promulgado una ley al respecto en 1997 y de que se ha tratado de compatibilizar este cuerpo legal con la nueva constitución de 1998, hasta el momento no se ha logrado transferir a los gobiernos seccionales las competencias políticas y la decisión autónoma sobre los recursos económicos. Dentro del proceso de descentralización, lo mismo se puede señalar con respecto a las reformas en los sectores de educación, salud y seguridad social.

No obstante que en América Latina el discurso de la reforma institucional está asociado a una "demanda" que viene de la reestructuración de los mercados en el ámbito internacional y de la influencia de los organismos internacionales, en el caso ecuatoriano, los diversos gobiernos no han logrado que las propuestas reformistas encuentren un rápido apoyo. Lo anterior obedece, en gran medida, a que las reformas han sido "leídas" desde los sectores populares e indígenas como propuestas de privatización y, por tanto, concebidas como medidas impopulares.

Otro aspecto que está influyendo en la lentitud de las reformas institucionales es, sin duda alguna, la falta de representatividad de la llamada clase política. En otros términos, los acuerdos en torno a las reformas han obedecido a consensos entre reducidos grupos (las cúpulas de algunos partidos políticos y grupos de interés económicos) y que, por tanto, no cuentan con el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil.

A lo anterior se suma la falta de liderazgo de los mandatarios. El hecho de que en 1999 se haya producido una crisis bancaria que terminó con el cierre de algunos bancos y con un feriado bancario le quitó credibilidad a la propuesta neoliberal en la medida en que los sectores económicos y políticos que demandaban la reducción de la intervención del estado en las actividades económicas terminaron apelando a la intervención del Estado, y además beneficiándose de las políticas estatales a través del salvataje bancario.

En el caso de la descentralización de la educación, del proyecto de privatización de las actividades hidrocarburíferas y de la privatización de la seguridad social, los sindicatos han desplegado una tenaz oposición a los diversos gobiernos. En el sector de la seguridad social, los sindicatos públicos han contado con el apoyo de las organizaciones campesinas, especialmente las beneficiarias del seguro social campesino. En cambio, en el proceso relacionado con la promulgación de una nueva ley agraria y la reforma de la ley de aguas, la Confederación de Organizaciones Indígenas del Ecuador, CONAIE, ha jugado un papel importante en la oposición.

A continuación se exponen las políticas y/o medidas más importantes desde la perspectiva de la liberalización del mercado y desde el punto de vista de los efectos directos o indirectos en los pequeños y medianos productores agrícolas.

Cuadro 4

Resumen de políticas de ajuste en el sector agropecuario

| Medida y/o política estatal | Leyes/año | Objetivos | Efectos directos e indirectos sobre el sector agropecuario |
|---|---|---|--|
| Modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada. | Ley de modernización del Estado. 31-XII/1993. | Contar con una base legal que permita adecuar la estructura institucional del Estado al proceso de liberalización de la economía. Como parte de este proceso se promulgó la ley de presupuestos y se creó el CONAM. | En términos generales, se crearon las condiciones para eliminar y privatizar empresas estatales que intervenían en el mercado de productos e insumos. |
| Comercialización y precios. | Ley de modernización del Estado. | Eliminación de los precios oficiales de los principales productos. | Eliminación de precios de sustentación de los principales productos. Con la reforma se esperaba mayor eficiencia en la comercialización y mayores estímulos para la incorporación de tecnología mejorada. |
| Política institucional agropecuaria. | Ley de modernización del Estado. Ley que crea el fondo gremial. 5/VIII/1994. Constitución del Instituto de Investigaciones Agropecuarias como fundación privada. 22/VII/1992. | Reducir las intervenciones directas en el mercado. Crear nuevas condiciones para que el Ministerio de Agricultura y Ganadería asuma un rol normativo y regulador. Transferir a las Cámaras y gremios de productores funciones y servicios del Estado. Con la autonomía del INIAP se trata de impulsar proyectos de investigación con fondos públicos y privados. Además se trata de mejorar la base de datos, impulsar un nuevo censo agropecuario e incorporar al sector privado y a las universidades a la investigación. | Eliminación y/o traspaso al sector privado de las funciones de entidades y programas adscritos al MAG. Eliminación y/o privatización de ENAC, ENDES, EMSEMILLAS, ENPROVIT, EMADE, FERTIZA, IERAC e INHERI. |
| Política arancelaria y de Comercio Exterior. | Ley de Comercio exterior e inversiones 20/III/1995. | Reducción de las barreras del comercio internacional. Eliminación de niveles arancelarios que sobreprotegían a la producción interna e incorporación del país a organismos subregionales de comercio y a la Organización Mundial de Comercio, OMC. | Incremento de las exportaciones. Balanza de pagos positiva. Transferencia de tecnologías limpias por presión de los países industrializados. Establecimiento del Sistema Andino de Franjas de Precios. |
| Política de tierras. | Ley de Desarrollo Agrario 14/VI/1994. | Eliminación de las causas para la expropiación de la tierra. Se establecen mecanismos para el desalojo de tierras invadidas. Las tierras comunales y cooperativas pueden ser divididas si se cuenta con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. | Liberalización del mercado de tierras y fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra. Se espera que los costos de transacción de la tierra se reduzcan con la finalidad de agilizar los mecanismos de compra-venta. |
| Política de manejo del riego y recursos hídricos. | Creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos 25/X/1994. Creación de tres nuevas Corporaciones de Desarrollo Regional para la administración de los recursos hídricos. | Mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos hídricos, a través de la participación más activa de los beneficiarios y del sector privado. | Transferencia de la administración de los sistemas de riego al sector privado. En la Ley de Desarrollo Agrario se permite la transferencia de las concesiones de agua de manera simultánea con la transferencia de las tierras. |
| Política crediticia y financiera. | La Ley de Modernización del Estado del 31 de diciembre de 1993 faculta al Ejecutivo intervenir en la reestructuración el Banco Nacional de Fomento | Eliminación de las tasas de interés subsidiadas. Evitar la descapitalización de los organismos crediticios estatales. | Reducción de los montos de crédito para los pequeños y medianos productores. Incremento de los sistemas tradicionales de crédito con tasas de interés altas. |

Del conjunto de medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano a lo largo de los últimos años, con seguridad, las más destacables son la eliminación y/o privatización de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, y por último los cambios en la política crediticia y financiera del Estado.

Este conjunto de reformas originó por lo menos tres procesos: la paulatina “retirada” del Estado de las áreas rurales, hecho que se expresa en la escasa o nula intervención de las entidades estatales a través de los programas de desarrollo rural; un proceso de contrarreforma agraria cuyo propósito principal fue la apertura del mercado de tierras y la eliminación de los causales de expropiación de la tierra que estaban contemplados en la Ley de Reforma Agraria de 1973, y la marginalización de pequeños y medianos productores agrícolas del sistema de crédito estatal a partir de la descapitalización del Banco Nacional de Fomento y la eliminación de las tasas de interés subsidiadas.

Por la importancia que adquirió el financiamiento rural en los años setenta y ochenta, conviene destacar las medidas relacionadas con la política de crédito hacia los productores rurales²⁸.

Uno de los problemas que cíclicamente se han venido presentando, sobre todo a los pequeños y medianos productores, es la falta de recursos para reiniciar un nuevo ciclo agrícola, una vez que han sufrido pérdidas por desastres naturales, siniestros, etc. En estas circunstancias, caracterizadas por una crónica descapitalización, los productores han optado por dos vías: acudir a los sistemas de crédito abiertos por la banca estatal y privada, o bien someterse a las condiciones que impone el capital usurario.

En los casos en que los agricultores se encuentran inmersos en la agricultura comercial y pueden ser sujetos de crédito (entre otras razones porque tienen regularizada su tenencia de la tierra), el Banco Nacional de Fomento se convirtió hasta los años ochenta en una alternativa para introducir mejoras en los predios y mantener las actividades agropecuarias.

Durante las décadas del setenta y ochenta esta entidad gubernamental transfirió ingentes recursos provenientes del petróleo a medianos y grandes productores. Se puede afirmar, incluso, que a consecuencia de esta errada política del Banco Nacional de Fomento, que constreñía a los productores (sobre todo en las zonas de colonización de las provincias amazónicas) a demostrar avances en las fincas como requisito para los préstamos, se deforestaron extensas zonas de bosque primario.

Hacia finales de la década del ochenta se evidenció el fracaso de esta política del BNF y, en gran medida, dicho fenómeno se atribuyó a dos factores claves: el desvío de los recursos destinados a las actividades agropecuarias a otros sectores de la economía más rentables y, por otra parte, al mantenimiento –hasta los años ochenta– de tasas de interés subsidiadas, por debajo de las tasas de inflación. A estos aspectos se sumaron la falta de catastros actualizados y los altos costos de la entidad financiera para verificar la tenencia de la tierra.

Los factores señalados condujeron finalmente a la descapitalización del BNF y a la adopción de una política orientada a eliminar las tasas de interés subsidiadas. A lo largo de los años noventa se puede observar que tanto el número de operaciones del BNF como el monto de créditos otorgados disminuyeron significativamente, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 5
Crédito total por destino de la inversión (número de operaciones)

| Destino | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Cultivos agrícolas | 24.185 | 24.202 | 23.333 | 18.801 | 15.745 | 10.531 | 11.057 | 8.090 | 4.217 | 4.766 |
| Pastos y ganado | 17.308 | 16.638 | 16.911 | 15.735 | 11.161 | 6.349 | 8.813 | 5.595 | 3.677 | 2.715 |
| Maquinaria agrícola | 1.194 | 1.320 | 1.363 | 871 | 1.157 | 331 | 530 | 338 | 279 | 347 |
| Mejoras territorial | 426 | 488 | 420 | 232 | 173 | 153 | 146 | 126 | 9 | 23 |
| Movilización | 189 | 186 | 229 | 207 | 280 | 239 | 137 | 75 | 60 | 47 |
| Consolidación de deudas | 762 | 1.055 | 1.355 | 1.390 | 3.430 | 4.910 | 5.739 | 3.458 | 9.164 | 7.777 |
| Total agropecuario | 44.064 | 43.889 | 43.611 | 37.236 | 31.946 | 22.513 | 26.433 | 17.682 | 17.406 | 15.675 |
| Peq. industria y artesanía | 5.015 | 4.732 | 4.497 | 6.401 | 5.141 | 2.489 | 2.832 | 1.981 | 1.777 | 1.970 |
| Comercio | 25.264 | 30.215 | 33.873 | 39.544 | 34.023 | 28.603 | 25.822 | 23.524 | 10.845 | 4.011 |
| Total nacional | 74.343 | 78.836 | 81.981 | 83.181 | 71.110 | 53.605 | 55.076 | 43.187 | 30.028 | 21.656 |

<>

Fuente: Banco Nacional de Fomento, Gerencia de Planificación, Departamento de Estudios e Investigaciones.

Si se toma como base el año 1990 (1990=100) se puede observar que el número de operaciones disminuyó en un 71%. Del conjunto de operaciones, las que disminuyeron notablemente son las que se refieren a los cultivos agrícolas y a las actividades relacionadas con el rubro de pasto y ganado. De manera correlativa con la disminución del número total de operaciones, también disminuyó el monto de los créditos al pasar de un monto total de 160,3 en 1990 a 30,1 millones de dólares en el 2000.

El debate en torno a la nueva ley agraria de 1994 y las movilizaciones indígenas

El debate en torno a la nueva ley agraria de 1994 tiene como antecedentes básicos el proceso de redistribución de la tierra que se produjo a partir de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, y la paulatina acumulación de fuerzas políticas por parte de las organizaciones campesinas e indígenas de la Sierra y de la Amazonía ecuatorianas.

Antes de pasar a revisar las características más sobresalientes de la Ley Agraria de 1994 que creó el Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, en sustitución del IERAC, conviene describir, en términos generales, la situación social y política que condicionó la promulgación de la nueva ley agraria.

A partir del levantamiento indígena de 1990 se abre una nueva etapa en las luchas de las organizaciones indígenas y campesinas de la Sierra y la Amazonía ecuatorianas. A pesar de que en la Costa, especialmente en la provincia de Manabí, la CONFUNASSC impulsó durante los noventa importantes movilizaciones en contra de la privatización del sistema de seguridad

social en el ámbito rural y, por ende, en contra de las políticas de modernización del Estado, será la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la que encabece las protestas y movilizaciones en contra de las políticas de corte neoliberal, especialmente las relacionadas con la estabilización económica que involucraban medidas tales como el incremento de los precios de los combustibles y los servicios.

A diferencia de las movilizaciones indígenas y campesinas de los años cincuenta y sesenta, cuyas motivaciones principales giraban en torno a la redistribución de la tierra y la eliminación de las relaciones de trabajo precarias, en los años noventa las luchas se orientaron hacia la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y hacia el reconocimiento del Ecuador como país plurinacional. Hacia comienzos de la década del noventa un indicador de la fortaleza y legitimidad del movimiento indígena fue la declaratoria, por parte de las Naciones Unidas, del Año y luego del Decenio de los Pueblos Indígenas. Asimismo, en 1992 las organizaciones indígenas, contrariando la celebración del descubrimiento de América, convocaron a una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular. De esta forma “la ocasión fue propicia para articular un discurso que marcaría el sentido de la acción y la protesta en los años siguientes: la resistencia a los 500 años de opresión y colonización tenía continuidad en la resistencia a la aplicación del modelo neoliberal” (Barrera, 2001: 157).

No obstante que el movimiento indígena había diversificado en los años ‘80 sus demandas de carácter social y político, el tema del acceso y la redistribución de la tierra seguía constituyendo un eje importante dentro del repertorio de peticiones a los gobiernos que se venían sucediendo desde la Junta Militar de Gobierno de 1964.

La continuidad de este tipo de demanda se expresó durante el gobierno de Rodrigo Borja por parte de las organizaciones indígenas de la Amazonía. En efecto, un elemento novedoso de las reivindicaciones por la tierra fue la posición asumida por las organizaciones amazónicas al demandar al gobierno de Rodrigo Borja la adjudicación de extensos territorios que los pueblos indígenas de esta región habían poseído ancestralmente. A este elemento se sumaba la presión sobre la tierra ejercida por los colonos provenientes de otras regiones del país y, además, el avance de las empresas petroleras sobre los territorios indígenas. De este modo, en la mesa del debate apareció el tema de la “territorialidad”, demanda a partir de la cual los indígenas obligaron al gobierno de Borja a adoptar una política de entrega de territorios a los pueblos indígenas de la Amazonía.

El tema del acceso a la tierra se puso nuevamente en vigencia a partir de 1993, año en que se organizaron diversas acciones de protesta por parte del denominado Comité Unitario Sindical, Indígena y Popular (FUT, CONAIE y Frente Popular) en contra de las propuestas privatizadoras del gobierno de Sixto Durán Ballén. Para las organizaciones señaladas, el proceso iniciado por Durán Ballén amenazaba con la privatización del sistema de seguridad social y las entidades petroleras del Estado.

Para la fecha ya se había constituido el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, como una clara muestra del gobierno conservador de Sixto Durán dirigida a impulsar un modelo económico de corte neoliberal, tendencia que se confirmará meses más tarde con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Presupuesto.

Sin embargo, fue en el mes de mayo de 1993 (luego de las movilizaciones convocadas por la CONFEUNASSC en contra de la privatización del seguro social y después de un paro cívico de 48 horas convocado por el denominado Comité Unitario Sindical Indígena y Popular) cuando aparecieron en forma articulada las protestas en contra de la nueva ley agraria. Esta oposición se expresó de manera más clara a partir de la toma de la Basílica del Voto Nacional el 28 de mayo de 1993. En el pliego de peticiones de las organizaciones aparecía el rechazo a un nuevo proyecto de ley agraria que ya se venía debatiendo en las cámaras de agricultura desde 1992. En esta ocasión, detrás de la toma de la iglesia mencionada, se encontraba la Coordinadora por la Vida, un frente que contaba con la participación de representantes de la CONFEUNASSC, FETRAPEC, Coordinadora Popular y Comunidades Cristianas de Base, todas ellas cercanas a las propuestas del movimiento indígena liderado por la CONAIE.

La arremetida política de las cámaras de agricultura y los empresarios agrícolas

Después del arribo al poder por parte del gobierno conservador de Sixto Durán Ballén, el Instituto de Estrategias Agropecuarias, IDEA, aliado con la Cámara de Agricultura de la Primera

Zona y con ciertas fracciones de partidos políticos favorables al proceso de liberalización de la economía, propusieron en diciembre de 1992 un nuevo proyecto de Ley Agraria al Congreso. Se trataba de aprovechar una coyuntura política favorable a un proceso de contra-reforma agraria, lo que implicaba, por otra parte, una nueva arremetida política de las fracciones de clase más conservadoras en sociedad con los empresarios agrícolas partidarios de un proceso de apertura económica en el sector agropecuario.

Entre diciembre de 1992, cuando fue presentada la primera propuesta de ley agraria, y abril de 1994 cuando el Presidente envió la Ley Agraria con el carácter de urgente, se abrió un lapso durante el cual se fueron posicionando los diferentes grupos sociales involucrados en la reforma. En este período la Coordinadora Agraria Nacional, integrada por las principales organizaciones del movimiento indígena, elaboró una propuesta alternativa, y por otra parte las organizaciones que trabajan en proyectos de desarrollo rural y los sectores académicos fueron definiendo posiciones críticas al proyecto presentado por la Fundación IDEA en sociedad con la Cámara de Agricultura de la Primera Zona.

En términos generales, los argumentos que estaban detrás de la tentativa de introducir reformas significativas a la ley de reforma agraria vigente eran, por una parte, la inseguridad de los propietarios de haciendas grandes ante las expropiaciones y confiscaciones y, por otra, el fracaso evidente de la agricultura colectiva (léase comunitaria) en el Ecuador. La evidencia empírica en la que sustentaban este último argumento eran los datos sobre distribución de la tierra, según tamaño de las propiedades, en cuatro cantones serranos (Camacho y Navas 1992).

Los resultados del estudio mencionado llevaban a concluir a la Fundación IDEA que las formas de organización productiva (comunidades y cooperativas básicamente) han venido concentrando, a partir de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, significativas extensiones de tierra que se encuentran deficientemente cultivadas. De acuerdo con esta visión, los indígenas se habrían convertido en los "nuevos terratenientes del país". De ahí que en el proyecto de ley propuesto por la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y la Fundación IDEA se contemplen mecanismos para la disolución de las formas asociativas de propiedad para que la tierra pase a manos de productores más "eficientes" (RIAD, 1993).

Para llegar a la conclusión de que las comunas y cooperativas de los cuatro cantones estudiados poseen la mayor cantidad de tierras, se utilizaron una serie de datos que no especifican de qué tipo de tierras se está hablando, dado que es muy conocido que un alto porcentaje de tierras que poseen las comunas serranas consisten de páramos no aptos para el cultivo²⁹.

Otro documento que sirvió de base para justificar la nueva ley agraria desde la perspectiva de los empresarios agrícolas fue la "Propuesta para el sector agropecuario 1992-1996" de César Ricaurte, documento que a su vez recoge los resultados de un estudio coordinado por Morris D. Whitaker titulado "El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador". Tanto el primero como el segundo documento fueron preparados con el objetivo de que sean difundidos a nivel nacional y que sirvan de base para los debates en la etapa previa a las elecciones presidenciales de 1992.

En la identificación de los principales problemas del agro ecuatoriano (ver la "Propuesta de políticas para el sector agropecuario 1992-1996", Ricaurte, 1992) ya se encuentran, de manera implícita o explícita, las orientaciones ideológicas y políticas de los empresarios vinculados a la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y a la Fundación IDEA. En este sentido, desde el diagnóstico mismo, ya se encuentran presentes las recetas en torno a las políticas de desarrollo agropecuario que más adelante se evidenciarán en la nueva ley agraria y en el alcance de las reformas institucionales.

El supuesto básico del cual parte la identificación de problemas en el agro es la "existencia de una matriz de políticas macro-económicas que han discriminado al sector agrícola, favoreciendo a un modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro" (Ricaurte, 1992). A partir del rechazo al modelo de sustitución de importaciones, se señala que las políticas sectoriales vigentes frenan el desarrollo del sector en la medida en que mantienen el control de los precios y la intervención del Estado en la comercialización de productos. En cuanto a la propiedad, se muestran preocupados por la falta de seguridad de la tenencia de la tierra y por la participación del IERAC en las expropiaciones de tierra.

Elaborado el diagnóstico e identificados los problemas, se pasó a proponer las recetas. En términos generales, los principales aspectos de la propuesta de políticas se basan en los siguientes principios generales: una política macro-económica en todos los aspectos favorables al sector, el fortalecimiento de la base científica de apoyo al sector y el desarrollo de una agricultura moderna basada en el mercado y en el uso racional de los recursos naturales (Ricaurte, 1992).

En conjunto, los principios generales apuntaron hacia un proceso de liberalización económica del sector. Desde el punto de vista operativo esto implicaba la reforma institucional del sector, la apertura comercial, tomando como eje un proceso de re-primarización de la economía y la disminución de la presencia del Estado en los procesos de acopio y comercialización de los productos agrícolas. Algunos de estos aspectos se encuentran plasmados en la propuesta de la nueva ley agraria, como se puede observar en los apartados siguientes.

El proyecto de la nueva ley agraria de 1992

Entre los aspectos más sobresalientes de la propuesta de la Fundación IDEA y de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona se cuentan la protección de la actividad agropecuaria y el fomento de las inversiones en el sector (objetivos de la ley). Este objetivo, seguramente compartido por todos los sectores involucrados en el quehacer agrícola, se complementaba con un énfasis muy marcado en el reconocimiento y garantía de la propiedad privada (Art. 3).

En lo referente a las expropiaciones, a diferencia de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, la nueva ley era mucho más benigna. En efecto, en el Art. 13 se señala que por lo menos el 80% de la tierra apta para la explotación agropecuaria debe ser aprovechada dentro de un período de dos años. De no cumplirse este requisito, el IERAC, mediante un procedimiento que se ventilará ante un juez de lo civil, impondrá al propietario una sanción equivalente al doble del valor del impuesto predial rústico que corresponda al predio incumplido. Si se produjere reincidencia, el predio estará sujeto a expropiación. A renglón seguido, en el siguiente artículo, se deja claro que están prohibidas las invasiones y que éstas serán reprimidas con el empleo de la fuerza pública.

Cabe recordar que la Ley de Reforma Agraria de 1964 declaraba tierras expropiables las siguientes: las ociosas (no explotadas por más de tres años); las deficientemente explotadas (rendimiento inferior al promedio de la zona agrícola respectiva); y en caso de presión demográfica sobre la tierra previo informe de la, en ese entonces, Junta Nacional de Planificación, JUNAPLA.

En la sección relativa a las expropiaciones se contempla, como aspecto sobresaliente, que los juicios tendientes a la expropiación serán ventilados ante los jueces civiles y que los precios a pagarse serán los del avalúo actualizado practicado por la Dirección de Avalúos y Catastros. Lo anterior sugiere un cambio fundamental en la medida en que el IERAC es sustituido por las cortes civiles en lo relativo a la solución de los reclamos de tierras.

Con respecto al fraccionamiento de las tierras rústicas se introducen dos artículos polémicos. En el primero de ellos (Art. 57) se deja sentado que la compra-venta de tierras rústicas es libre y no requiere de autorización alguna, prohibiéndose, sin embargo, su fraccionamiento en extensiones inferiores a la unidad de producción. No se especifica qué es una unidad de producción. En el Art. 58 se plantea un aspecto más polémico aún. En efecto, en éste se señala que "Las comunas, cooperativas o sociedades que deseen la partición entre sus socios de las tierras rústicas que les pertenecen, podrán proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada por una mayoría no menor a las dos terceras partes de los mismos". En este punto la propuesta reformadora se encontró con un obstáculo en el camino en la medida en que la Ley de Comunas de 1937, junto con disposiciones de la Dirección de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura, son las que autorizan cualquier venta o división de la tierra comunal. Por esta razón, análisis posteriores del Instituto de Estrategias Agropecuarias, IDEA, sugieren los cambios respectivos de la Ley de Comunas con la finalidad de dar paso a la libre transacción de las tierras comunales.

Otro aspecto sobresaliente de la nueva ley es la restauración de las concesiones privadas para el uso del agua, procedimiento que se había abolido con la Ley de Aguas de 1972. Con

este artículo quedaba confirmada de manera definitiva la orientación privatizadora de la ley, contrariando por una parte la función social de la tierra y el agua, y por otra sugiriendo mecanismos de disolución de las bases territoriales y organizativas sobre las que descansan los pueblos indígenas.

Finalmente, llama la atención el Cap. XXIII de la ley denominado “De la concertación agraria” por el carácter excluyente de la participación. En los Art. 169 y 170 se estipula la creación de una Junta Nacional de Concertación Agraria compuesta por el Ministerio de Agricultura, el Director de Planificación y tres subsecretarios del Ministerio mencionado y los presidentes de las cuatro cámaras regionales de agricultura. En este esquema quedan excluidas las organizaciones campesinas e indígenas.

A lo largo de 1993 y 1994, luego de conocido el proyecto de ley de los sectores aliados al gobierno de Sixto Durán Ballén, se inició un nuevo debate en torno a la reforma agraria. En términos generales, desde las organizaciones indígenas y las ONGs aliadas se pensó que “La propuesta de Ley Agraria es uno de varios elementos de un modelo global que se intenta imponer, y que es necesario enfrentarla con propuestas de ley alternativas. Pero, más allá de eso, es necesario pensar en la construcción de una estrategia global de largo plazo. En definitiva, hay que cuestionar la validez del modelo neoliberal desde concepciones de desarrollo alternativas” (RIAD, 1993). En esa misma perspectiva se planteó que el tema de la eficiencia y productividad es ineludible para las economías campesinas. Pero se pregunta: empresas eficientes ¿para qué? Asimismo, se señala que el aporte de la producción campesina para el mercado interno y externo, junto a una adecuada estrategia alimentaria, pueden constituir armas eficaces, por parte de las organizaciones campesinas e indígenas, para demandar el apoyo a los proyectos de desarrollo de las áreas rurales (RIAD, 1993: 18-9).

Como resultado de una serie de encuentros y seminarios a propósito de la nueva ley agraria, la Coordinadora Agraria Nacional elaboró una ley alternativa el 9 de junio de 1993 que fue presentada al Congreso, luego de un intento fallido, el 1 de julio del mismo año.

La Ley Agraria Integral del Ecuador de la Coordinadora Agraria Nacional

Desde sus principios básicos, la propuesta presentada por la Coordinadora Agraria Nacional colocó el énfasis en la redistribución de la tierra y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas y campesinos, además de la defensa ecológica y el desarrollo de formas comunitarias de producción y comercialización alternativas.

A diferencia de la propuesta de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y el INDA, en este proyecto se plantean mecanismos más democráticos de representación y toma de decisiones. Así, por ejemplo, en lo referente a la ejecución de la reforma agraria se plantea la constitución de un Comité Técnico-Consultor integrado por un delegado de las organizaciones indígenas, un delegado de los campesinos y un delegado por las Cámaras de Agricultura. Entre las funciones del Comité se cuentan la fijación del precio de las tierras en negociación tomando en cuenta el uso y potencialidad del suelo.

La propuesta de los indígenas distingue claramente los procesos de afectación general de las tierras de los mecanismos de expropiación. Considera como propiedades sujetas a afectación aquellas que no estén explotadas por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad. En este sentido es más estricta que la propuesta de los sectores vinculados al presidente Sixto Durán Ballén que consideraba que el Estado propicia el trabajo directo de la tierra por su propietario, sea personalmente o a través de su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o cuarto de afinidad (Art. 7).

En cuanto a las causas de la expropiación, la ley propuesta por las organizaciones indígenas mantiene las referidas a la presión demográfica, las deficientemente explotadas y las que no mantengan una explotación eficiente de acuerdo con las condiciones geográficas, ecológicas y de infraestructura de la zona, no menor del 80% de la de la superficie aprovechable. Como añadidura, las organizaciones indígenas van mucho más allá en cuanto a las expropiaciones al proponer que serán expropiadas las tierras que no fueren explotadas directamente por el propietario e, incluso, en el literal j) del Art. 26 señalan que serán expropiados los predios que constituyan acaparamiento en la tenencia de la tierra y los predios que no cumplan con su función social.

En el acápite referido al fraccionamiento, la propuesta de ley de los indígenas es muy clara al manifestar en el Art. 39 que “No serán susceptibles de fraccionamiento las propiedades ni los páramos comunales, las de propiedad de las cooperativas agrícolas ni asociaciones, ni aquellos adjudicados por el IERAC. Además, las propiedades comunales tampoco serán motivo de afectación”. El artículo anterior se complementa con el 118, que plantea que pueden ser de propiedad o posesión comunal o familiar el agua, bosques, pastos, minerales del suelo, infraestructura y servicios que se encuentran dentro del territorio comunitario.

Así como la Ley de 1992 constituyó una ley hecha “a la medida” de los empresarios agrícolas, algunas de las disposiciones de la ley elaborada por la Coordinadora están en relación directa con los intereses de los sectores indígenas. Este es el caso de la relación entre territorios indígenas y los recursos del subsuelo. En este sentido, en el Art. 100 se solicita que “en el caso de los minerales o de los recursos del subsuelo que se encuentran dentro de tierras y territorios de propiedad de los pueblos indígenas, comunidades y organizaciones indígenas y campesinas, o de posesión ancestral, el gobierno consultará directamente con los afectados. Antes de otorgar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras o territorios. Los pueblos interesados o afectados participarán en el 2% de los beneficios que reporten tales actividades y percibirán una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades, sin perjuicio de las sanciones penales que pueda impulsar por atentar contra la vida humana”. Los supuestos que estuvieron y que siguen estando detrás de esta disposición son evidentes en la medida en que los problemas ocasionados a los pueblos indígenas de la Amazonía por causa de la explotación petrolera siguen en la mesa de discusiones.

Por último, conviene señalar que, contrariando los objetivos de liberalización de los precios de los productos agrícolas y del mercado de tierras presentes en la Ley de las Cámaras-IDEA, la Coordinadora plantea el mantenimiento de sistemas de comercialización en donde el Estado juegue un rol importante comprando productos agrícolas a los campesinos a precios reales y subsidiando a los productores en los casos de sobreproducción y baja de precios.

Desenlace

No obstante que las organizaciones indígenas presentaron una propuesta propia en torno a la nueva ley de reforma agraria y, a pesar de que durante 1993 su voz se hizo escuchar a través de las movilizaciones y de algunos diputados afines a la propuesta de los indígenas, su participación en el diseño final de la nueva ley fue marginal. De ahí que uno de los pocos caminos que quedaban para ser escuchados era el del levantamiento. Fue así cómo se decidió organizar un nuevo levantamiento indígena para oponerse, entre otras cosas, a la nueva ley agraria, que se promulgó entre el 3 y el 4 de junio de 1994.

A poco de haberse promulgada la nueva ley agraria, entre el 16 y el 19 de junio de ese mismo año, se realizaron movilizaciones indígenas entre las que se destaca la de Riobamba. En esta provincia, se estima que alrededor de 40 mil indígenas bloquearon caminos principales y secundarios.

En términos generales, las organizaciones indígenas alegaban que su participación en la promulgación de la nueva ley no fue tomada en cuenta. Se mostraban contrarios a la posibilidad, contemplada en la nueva ley, de fraccionamiento de las tierras de las comunas, las asociaciones y las cooperativas agrícolas. Por otra parte, y tomando en cuenta las inveteradas políticas de exclusión de los pueblos indígenas de los procesos de desarrollo del país, había suficientes evidencias como para desconfiar de una ley en donde el eje principal de los cambios lo constituía el mercado y, en menor medida, el Estado. Con todos estos argumentos y apelando al expediente del levantamiento, lograron que el 24 de junio de 1994 el Tribunal de Garantías Constitucionales resuelva la suspensión de la Ley de Desarrollo Agrario por violar expresas normas constitucionales. Por su parte el gobierno de Sixto Durán Ballén enfrentó el problema decretando un estado de emergencia nacional y militarizando las carreteras, al tiempo que representantes de la Iglesia Católica llamaban al diálogo y ofrecían mediar en el conflicto.

De acuerdo con Ernesto López, abogado en asuntos agrarios y ex-funcionario del IERAC, la nueva ley agraria violaba ciertas normas constitucionales. Por ejemplo, en el artículo 39 de la ley de reforma agraria de 1964 y 1973, se garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra rústica que

cumpla su función social, en tanto que en la nueva ley agraria se garantiza que la propiedad privada cumpla con ese fin (Art. 3). De acuerdo con López esta última norma es inconstitucional, dado que en el Art. 46 de la Constitución se reconoce la existencia de cuatro formas de propiedad, pública, mixta, comunitaria y privada, y el artículo 48 las garantiza (López, 1994: 1-2). En esta misma línea de comparación jurídica, según el Art. 6 de la nueva ley agraria las tierras de dominio del Estado sólo pueden transferirse al dominio privado, lo cual establece una discriminación con respecto de los demás sectores de la economía nacional, lo cual pena el numeral 5 del Art. 19 de la Constitución (López, 1994: 1). Entre otros aspectos, estos fueron los argumentos de carácter jurídico más relevantes que indicaban de manera clara y precisa las violaciones a la carta constitucional vigente.

En los días siguientes, las partes, esto es el gobierno y las organizaciones indígenas, acordaron la conformación de una Comisión para analizar la nueva ley e introducir los correctivos necesarios. La delegación indígena, dentro de esta comisión, estaba encabezada por la Dra. Nina Pacari, y del lado del gobierno formaban parte de la delegación sectores simpatizantes con la nueva legislación.

Los cambios fundamentales

La ley agraria de 1994 introduce cambios fundamentales en la legislación agraria que involucran desde aspectos de carácter institucional hasta los procedimientos de afectación y expropiación de la tierra. En última instancia, como veremos a continuación, los cambios introducidos representaron un triunfo político para los terratenientes aglutinados en las Cámaras de Agricultura y, también, para los funcionarios de IDEA encabezados por un conspicuo representante de los terratenientes, el Ing. Neptalí Bonifaz. Estos últimos vieron plasmadas en la nueva ley algunas de sus sugerencias de políticas, especialmente la referida a restarle potestad al IERAC, de ahora en adelante INDA, en cuanto a la resolución de los conflictos por el acceso a la tierra. Veamos, de manera resumida, los ámbitos en donde se introdujeron reformas y, también, los artículos que sobrevivieron a las reformas introducidas por la Comisión.

El fraccionamiento de predios comunales

Sin duda alguna éste constituyó uno de los aspectos más polémicos de la nueva ley en la medida en que apuntaba, no sólo a liberalizar el mercado de tierras, sino a la disolución de la comuna, las asociaciones y cooperativas. Como se recordará, en el proyecto de la nueva ley agraria presentado por la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y la Fundación IDEA se planteaba, en primer lugar, que la compra-venta de tierras rústicas es libre y no requiere de autorización alguna. En segundo término, establecía la posibilidad de la partición de las tierras rústicas de las comunas, las cooperativas y las sociedades agrícolas, siempre y cuando las dos terceras partes de sus miembros estén de acuerdo.

Con respecto al fraccionamiento de las tierras rústicas, la Ley de Desarrollo Agrario³⁰ finalmente aprobada en 1994, si bien establece la posibilidad de la partición de las tierras rústicas de las comunas previa resolución adoptada en asamblea por las dos terceras partes de los miembros, prohíbe expresamente el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. En ese mismo artículo se contempla la posibilidad de transformación, por parte de las comunas, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las leyes de cooperativas y de compañías. Sin embargo, como se señalaba en acápite anteriores, para impulsar iniciativas de transformación de las comunas se requiere introducir cambios en la Ley de Comunas de 1937 y, por otra parte, cambiar la disposición que establece la aprobación –por parte de la Dirección de Desarrollo Campesino del MAG– de los planes para la inversión de los recursos generados por el fraccionamiento de las tierras rústicas de las comunas.

En otros términos, si bien los campesinos e indígenas lograron evitar el fraccionamiento de las tierras comunales ubicadas en los páramos, no se libraron de la amenaza que pesa sobre las tierras rústicas de la comuna en la medida en que agentes extraños a éstas pueden inducir a la organización a transformar sus actuales formas asociativas en unidades de carácter empresarial con los consecuentes impactos en su estructura organizativa y en las relaciones de reciprocidad que priman entre las unidades familiares.

Las causales de expropiación

Al igual que el anterior, este aspecto se convirtió en un punto de debate importante en la medida en que se estaba tratando de abolir los causales de expropiación de la tierra que se habían mantenido vigentes por un espacio de treinta años. Se trataba, en definitiva, de revisar uno de los mecanismos que habían posibilitado, en décadas anteriores, el traspaso de significativas extensiones de tierra, en poder de los sectores terratenientes, a las organizaciones comunales y a los pequeños productores tanto indígenas como mestizos.

Como hecho destacable, cabe mencionar que, de todas las causales de expropiación contempladas por la Ley de 1994, después de las reformas introducidas por la Comisión, sobrevivió aquella relacionada con la presión demográfica. Este, sin duda alguna, constituyó un triunfo para las organizaciones indígenas. Sin embargo, por la forma en que está postulado, se hace difícil su aplicación en la medida en que es ambiguo. Para la aplicación de este causal de expropiación se requiere una previa zonificación de las zonas agrícolas y un estudio que demuestre que la población colindante no puede lograr la satisfacción de sus necesidades básicas. A esto se añade que los informes del MAG y del CONADE (léase ODEPLAN) tendrán que ser concordantes.

Como aspecto complementario, en el caso de una declaratoria de expropiación (Art. 33) la nueva ley señala que el precio a pagarse será el del avalúo comercial actualizado y practicado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros. Este aspecto, sin duda alguna, favorece al anterior propietario en la medida en que los pagos deben efectuarse de manera inmediata y, todavía más, si el afectado estuviese en desacuerdo con respecto al precio, puede acudir a los jueces comunes competentes para ventilar la controversia. De acuerdo con algunos observadores, entre ellos Morris D. Whitaker, este procedimiento desalentará los procesos de expropiación por presión demográfica y, en último término, reducirá los riesgos de expropiación (Whitaker, 1996: 249).

Las anteriores condiciones, contempladas en las leyes de reforma agraria de los años sesenta y setenta, eran negativas para los terratenientes dado que, en caso de expropiación, recibían una compensación con bonos de reforma agraria con un largo plazo de maduración y tasas de interés reales negativas.

Este artículo sobre las expropiaciones, al igual que el del fraccionamiento de las tierras comunales, no obstante la participación de una delegación indígena en la Comisión, resultaron favoreciendo a los grandes propietarios de la tierra, en la medida en que dejan abiertos caminos para la negociación a través de los jueces comunes competentes, en el primer caso, y para la disolución de las cooperativas, asociaciones y comunas en el segundo caso³¹.

Concesión del derecho de uso de agua y aprovechamiento del agua

Conscientes de la importancia del agua para el desarrollo de cultivos de subsistencia y de la función que cumplen los páramos en la generación del agua, las organizaciones indígenas, en este punto, opusieron tenaz resistencia a los afanes privatizadores de los empresarios agrícolas. De acuerdo con la propuesta de ley de estos últimos, el Estado debía conceder derechos de aprovechamiento del agua a particulares. En otros términos, se trata de establecer un régimen de transferencia libre de las concesiones de agua. De ahí que, en la propuesta de ley apoyada por IDEA y la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, se otorgue prioridad a las siguientes concesiones: a los concesionarios que hayan venido utilizando las aguas adecuadamente, para las tierras que se destinen a la producción de alimentos básicos, para las tierras que generen productos que sustituyan importaciones, para las tierras que se destinen a la producción exportable, para las tierras comprendidas en proyectos agroindustriales y para otros usos.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, en lo referente a las concesiones, además de supeditar el uso del agua a la Ley de Aguas vigente, estipula que "Con la sola presentación del título de propiedad del predio por parte de su adquiriente, el INHERI (CNRH en la actualidad) traspasará automáticamente la concesión del derecho de uso del agua en forma total o proporcional a la superficie vendida al nuevo titular" (Art. 44).

Con un régimen de transferencia libre de las concesiones de agua, los grupos con más poder y que cuentan con los medios de apoyo jurídico estarían en mejores condiciones de

acceder a y controlar el agua para riego y para otros usos agroindustriales, estableciéndose una situación de inequidad en la que el uso del agua no cumpliría una función social.

La lucha en torno al agua tanto para el consumo humano como para el riego es un capítulo que no se ha cerrado. Lo que se ha conseguido a favor de las organizaciones campesinas e indígenas es que la transferencia de las concesiones de agua se mantenga anclada a la propiedad de la tierra. Sin embargo, los empresarios agrícolas continúan presionando por una libre transacción de las concesiones de agua. Para lograr este objetivo se precisa la reforma de la Ley de Aguas vigente.

Las atribuciones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

En la medida en que el desempeño del IERAC –según la percepción de los grandes propietarios de tierras– había sido preponderante en la toma de decisiones sobre expropiaciones de tierras, en la nueva ley se trató de reducir las competencias del organismo rector de la reforma agraria, en este caso, el INDA. En este sentido, los sectores vinculados a los grandes propietarios agrícolas lograron un triunfo al conseguir que las partes en disputa por la tierra puedan apelar a las cortes civiles para resolver las controversias. En esta dirección el artículo 33, comentado anteriormente, especifica los procedimientos en caso de declaratoria de expropiación. Si bien conocer y resolver los trámites de expropiación es una de las atribuciones del Director del INDA y de los Directores Distritales, éstos constituyen una de las partes en el proceso de expropiación.

Finalmente, una de las reformas importantes a favor de los sectores terratenientes fue la inclusión de un artículo en la nueva ley que prohíbe expresamente las invasiones y tomas de tierras. El argumento que se encontraba detrás de esta disposición era que el IERAC, en lugar de resolver los conflictos, había contribuido, durante los años '60 y '70, a incentivarlos. Desde este punto de vista, se trataba de garantizar las inversiones agropecuarias en el largo plazo.

A manera de balance, varios años después de la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, el tema de la redistribución de la tierra sigue siendo objeto de polémica. Para los defensores de las políticas de liberalización de la economía (proceso dentro del que se cuenta la liberalización del mercado de tierras, la transferencia libre de las concesiones de agua y la disminución de la influencia del Estado en la fijación de precios y en la comercialización de productos agrícolas) las reformas más importantes sobrevivieron, a pesar de la tenaz oposición de las organizaciones indígenas. Sin embargo, para los analistas agrarios vinculados a la Fundación IDEA, es necesario introducir cambios más radicales si se quiere desarrollar el sector agropecuario de acuerdo con las demandas del mercado internacional. Estos últimos tendrían que tomar en cuenta cambios en la Ley de Comunidades de 1937, una reforma integral de la Ley de Aguas con la idea de impulsar la transferencia libre de las concesiones, modernización de los registros de propiedad rural, y la introducción de correctivos en las políticas de crédito estatal con la finalidad de evitar los subsidios.

Del lado de los sectores indígenas, logros como el mantenimiento de la presión poblacional en el predio adyacente como causa de expropiación y la transferencia de las concesiones de agua ancladas a la propiedad de la tierra pueden verse como batallas ganadas a los sectores de derecha. Sin embargo, las reformas introducidas en la Ley de 1994 constituyen cambios significativos a tal punto que en los años posteriores a 1994 las políticas del INDA en cuanto a la adjudicación de tierras cambiaron significativamente, como lo vamos ver en los siguientes apartados.

El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y la distribución de la tierra

La creación del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, significó, en la práctica, el cierre del proceso de redistribución de tierras a partir de procesos de afectación o expropiación. Durante 1995 (año de consolidación de la nueva entidad) en las estadísticas disponibles, no se registró información con respecto a operaciones de afectación y titulación de tierras y en dicho año apenas se afrontaron dos casos de expropiación que, dicho sea de paso, estuvieron represados desde hace varios años. Estos fueron la afectación de los predios Chiquicagua en Tungurahua y Tunshi en la provincia de Chimborazo. De acuerdo con Morris D. Whitaker

(1996: 251) y su equipo de colaboradores “el costo de estas expropiaciones fue tan grande que hace dudar que su número aumente en un futuro cercano”. En efecto, la disminución drástica de las demandas de expropiación de tierras fue uno de los impactos inmediatos y previsibles de la ley agraria de 1994.

Sin embargo, cabe señalar que desde fines de los ‘80 e inicios de los ‘90 el proceso de redistribución de tierras venía reduciéndose en forma significativa como bien lo anota Manuel Chiriboga et al (1999: 93). Esta tendencia hacia la disminución de las afectaciones y expropiaciones en el marco de la política de reforma agraria fue más notoria en los últimos años de vida del IERAC, esto es, entre 1991 y 1993. En dichos años el promedio anual de adjudicaciones de tierras vía reforma agraria fue de 12.345 hectáreas. En el caso de la colonización el promedio anual de adjudicaciones se situó, en cambio, en 618.111 hectáreas. Este promedio relativamente alto se debió a la adjudicación de territorios a los pueblos indígenas de la Amazonía, coincidiendo con las demandas que ejercieron sobre el gobierno de turno por parte de las organizaciones indígenas amazónicas.

De acuerdo con la misma fuente, las políticas gubernamentales evidenciaban una tendencia hacia la disminución de la redistribución de la tierra. Entre otros aspectos, esta política gubernamental contribuiría al levantamiento indígena de 1990 (Rosero, 1990).

En términos agregados, las cifras sobre adjudicación de tierras a partir de la reforma agraria y de la colonización se presentan de la siguiente manera.

Cuadro 6
Reforma agraria y colonización en Ecuador

| Años | Reforma agraria Hectáreas | Colonización Hectáreas | Familias Reforma agraria | Familias Colonización | Total Hectáreas | Total Familias |
|-------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1964-1990 a | 884.073 | 6.216.530 | 105.663 | 109.234 | 7.060.603 | 214.897 |
| 1991-1993 b | 37.034 | 1.845.334 | 5.651 | 21.374 | 1.891.366 | 27.025 |

<>

Fuentes: Manuel Chiriboga et al (1999), cálculos basados en información del IERAC. Estimación de los autores con base en la información del Departamento de Planificación del INDA.

Como puede observarse en el cuadro anterior, en el período 1991-1993 el número de hectáreas afectadas por la reforma agraria se mantuvo bajo en comparación con la década del ‘60 y ‘70. En cambio, el número de hectáreas adjudicadas a indígenas, campesinos y empresas dentro de la política de colonización fue significativo coincidiendo con las adjudicaciones de territorios a los pueblos indígenas de la Amazonía en el gobierno de Borja.

1994 fue anómalo para el proceso de reforma agraria, en el sentido en que el marco institucional encargado de aplicar las leyes de reforma agraria comenzó a desdibujarse como producto de los debates en torno a la necesidad de una nueva ley. En total, en dicho año, se adjudican alrededor de 86.680 hectáreas y se beneficia a un total de 3.324 familias. En estas cifras no se distingue entre el número de hectáreas afectadas por la reforma agraria y el número de hectáreas adjudicadas como resultado de la colonización.

1995 fue un año de transición y no se cuenta con información confiable en torno a las adjudicaciones de tierras, ya sea a través de expropiaciones o por colonización. Durante este año se trató de institucionalizar al nuevo aparato burocrático y de dotarle de una estructura orgánico-funcional del INDA. Por otra parte, había que tomar decisiones en torno a las demandas de expropiación heredadas del período anterior y a la obtención de recursos para, precisamente, afrontar los pagos que esas expropiaciones estaban demandando.

Como puede observarse en el Cuadro 13, entre 1996 y el 2000 se adjudicaron 310.605 hectáreas y se benefició a 16.307 familias. En términos de titulación las cifras varían levemente: en el mismo período se entregaron 16.741 títulos y las hectáreas entregadas fueron 317.514. Esta ligera diferencia obedece a que se adjudicaron tierras no solamente a familias, sino a empresas e instituciones.

Cabe destacar que en el período 1996-2000 tampoco se diferencia entre la tierra entregada mediante reforma agraria y mediante colonización, no obstante que una cantidad significativa de adjudicaciones se venían gestionando desde años anteriores a la creación del INDA. Sin embargo, en el informe presentado por el Director Ejecutivo del INDA en 1998 se señala que esta institución emprendió un proceso de titulación de tierras logrando adjudicar la mayor parte de los expedientes que fueron implementados por el IERAC y de aquellos que por demanda directa del usuario ha implementado el INDA (INDA, 1998).

Cuadro 7
Adjudicación de tierras por provincias (1996-2000)

| Provincia | Número de familias | Superficie (ha) |
|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| AZUAY | 387 | 1.228,84 |
| BOLIVAR | 121 | 1.587,14 |
| CAÑAR | 63 | 292,68 |
| CARCHI | 239 | 3.945,63 |
| CHIMBORAZO | 308 | 1.223,92 |
| COTOPAXI | 3.811 | 7.717,84 |
| EL ORO | 681 | 6.239,37 |
| ESMERALDAS | 772 | 98.362,67 |
| FRANCISCO DE ORELLANA | 399 | 73.009,06 |
| GALAPAGOS | 11 | 231,45 |
| GUAYAS | 1.415 | 20.025,20 |
| IMBABURA | 650 | 6.677,78 |
| LOJA | 263 | 1.527,80 |
| LOS RIOS | 783 | 3.289,09 |
| MANABI | 863 | 8.750,81 |
| MORONA SANTIAGO | 798 | 3.169,71 |
| NAPO | 269 | 14.536,89 |
| PASTAZA | 290 | 3.829,39 |
| PICHINCHA | 3.143 | 16.689,94 |
| SUCUMBIOS | 506 | 32.765,44 |
| TUNGURAHUA | 320 | 632,98 |
| ZAMORA CHINCHIPE | 275 | 4.871,49 |
| TOTAL | 16.367 | 310.605,12 |



Fuente: INDA, Dirección de Planificación (2002).

La información disponible entre 1996 y el 2000, a pesar de no estar desagregada de acuerdo con el tipo de adjudicación (a través de expropiaciones o afectaciones o bien por colonización), deja entrever algunos aspectos novedosos: un esfuerzo importante por parte del INDA en torno a incrementar el número de predios con títulos de propiedad; el mantenimiento de una tendencia, que se viene manifestando desde los inicios mismos de la colonización, hacia la legalización de las posesiones en manos de familias colonas en todas las provincias amazónicas; la presión sobre los últimos bosques primarios de la provincia de Esmeraldas, aspecto que queda evidenciado en el hecho de que en esta provincia se ha adjudicado la

mayor extensión de tierra; y finalmente un intenso proceso de adjudicación de pequeñas propiedades, como resultado de las presiones de las organizaciones indígenas, en las provincias de Cotopaxi, Pichincha y Chimborazo.

Por otra parte, de la información estadística referida al período 1996-2000 se desprende que el 66% del total de la superficie adjudicada corresponde a las provincias de Esmeraldas, Francisco de Orellana y Sucumbíos. Le siguen en importancia Pichincha, Guayas y Napo.

Cabe destacar, por otro lado, que el número de familias no guarda correlación con el número de hectáreas adjudicadas. En efecto, en las provincias donde se constatan las mayores extensiones de tierras adjudicadas, no necesariamente implican un mayor número de familias beneficiarias.

Lo anterior puede significar que, en las provincias en donde se verifican las mayores extensiones de tierra, sin que esto se compadezca con el número de familias beneficiarias, se están produciendo procesos de concentración de tierras. Este es el caso, por lo menos, de la provincia de Esmeraldas. En tanto que los datos sobre la relación entre superficie adjudicada y número de familias beneficiarias en las provincias de Manabí y de la Sierra centro sur confirmarían la tendencia a la constitución de medianas propiedades³².

Los programas de tierras no estatales

Por el carácter y la envergadura del programa de tierras ejecutado por la ONG Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP, es necesario describir, en términos generales, el alcance de esta iniciativa que ha sido considerada como una experiencia exitosa en el contexto de las propuestas orientadas a enfrentar el problema de la pobreza rural.

En los meses siguientes al levantamiento indígena de 1990, en medio de las negociaciones entre el gobierno de Rodrigo Borja y la CONAIE, se retomó una idea original de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en torno a constituir un fondo para la adquisición de tierras sobre la base de compra de títulos de deuda externa ecuatoriana.

El programa fue aprobado oficialmente por la Junta Monetaria en septiembre de 1990 y la compra de títulos se realizó en octubre del año señalado. El FEPP aportó US\$ 930.000, equivalentes al 15,5% del valor nominal de la operación, para adquirir 6 millones de dólares del Banco de Santander en el mercado secundario de Nueva York, y el Banco Central del Ecuador reconoció el 70% del valor de la deuda externa adquirida (Chiriboga et al, 1999: 102).

El programa de tierras no se orientó exclusivamente a la compra de tierras –aunque éste era un componente importante– sino también a la legalización y titulación de tierras de los pueblos indígenas, los colonos mestizos y los afroecuatorianos. A estos dos componentes se agregó la legalización de tierras en manos de finqueros mestizos.

De acuerdo con una sistematización de la experiencia efectuada por M. Chiriboga y sus colaboradores (1999), entre 1977 y 1998 el FEPP había otorgado créditos para la adquisición de 46.296 hectáreas en beneficio de 9.826 familias, las mismas que estaban asociadas en 326 organizaciones campesinas³³. En el período 1990-1998 se adquirieron 44.169 has. y fueron beneficiadas 7.952 familias.

En relación a las hectáreas afectadas por el IERAC y de familias beneficiadas, la acción del FEPP representó el 5,4% y el 8,8% respectivamente en los treinta años de actividad del IERAC. Considerando el periodo de funcionamiento del programa y sus respectivos costos, se considera que este porcentaje es significativo.

Cabe señalar que el programa no contó con el apoyo de las Cámaras de Agricultura que consideraban que la existencia de este fondo conduciría a una presión sobre las haciendas, propiciando las invasiones. Por su parte, los estudios orientados desde las Cámaras de Agricultura, como por ejemplo el de Morris D. Whitaker (1996: 244), señalaban que este mecanismo, además de convertir moneda externa en moneda local multiplicando su valor en el mercado internacional, estaba conduciendo a la negociación de tierras bajo presión. A este aspecto se sumaba el hecho de que, en el gobierno de Rodrigo Borja, se pagó a los dueños de la tierra precios bajos.

Después de promulgada la nueva Ley de Desarrollo Agrario los dueños de la tierra aprovecharon las circunstancias para subir los precios, incluso a precios superiores a las tendencias de la inflación. De no haber existido subsidios como los que estableció el programa de tierras del FEPP, el costo de la tierra para los campesinos habría sido todavía mayor.

Finalmente cabe señalar que esta iniciativa orientada a aliviar las presiones sobre la tierra se produjo en un momento en que las organizaciones indígenas presionaban por la resolución de los conflictos por la tierra. También existía malestar en las organizaciones campesinas e indígenas por la forma en que estaban procediendo, a la sazón, los Comités de Apelación, y por la falta de mecanismos ágiles para tramitar las demandas en torno a las adjudicaciones y titulaciones de tierras. Se demandaba, por otra parte, que el gobierno entregue recursos al IERAC para que éste proceda a expropiar las tierras relacionadas con los conflictos y, por último, que se adopten mecanismos ágiles para adjudicar los territorios que estaban demandando lo pueblos indígenas de la Amazonía.

Movimiento indígena y mercado de tierras: el caso del Cantón Cotacachi

Consideraciones generales

Como vimos, el levantamiento indígena de 1990 dejó entrever que el tema del acceso a la tierra seguía constituyendo un aspecto conflictivo. Aunque las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 habían atenuado la fuerza de las demandas de los indígenas y campesinos en torno a la tierra, la conflictividad en torno a este recurso se mantendrá latente a lo largo de los años ochenta. En los años siguientes, no sólo se agregaron otras a esta conflictividad, como la disputa por los recursos hídricos, sino que las demandas del movimiento indígena se fueron diversificando en el contexto de la aplicación de medidas de ajuste estructural y de estabilización económica del país.

Una vez que han transcurrido más de seis años de la aplicación de la nueva ley agraria, hace falta una evaluación acerca de la influencia de dicha ley en el mercado de tierras. Dicha evaluación es relevante sobre todo porque uno de los objetivos de la nueva política era lograr el fraccionamiento de las tierras comunales y la libre transacción de tierras rústicas. Se esperaba, desde la perspectiva de los sectores empresariales, que este proceso, junto con la eliminación de las distorsiones del mercado de capitales y de la política crediticia de la banca estatal, fomenta el desarrollo agropecuario del país.

El objetivo de esta sección es más modesto dado que no se trata de evaluar los impactos de la nueva ley agraria a lo largo de estos últimos años, sino más bien analizar, a partir de un estudio de caso, las tendencias del mercado de tierras en el cantón Cotacachi (Prov. de Imbabura) a lo largo de la década del noventa. Cabe aclarar que no se trata de generalizar los hallazgos de este estudio de caso al resto de cantones de la Sierra ecuatoriana, sobre todo por la heterogeneidad de la estructura agraria de esta región y de Cotacachi.

En términos específicos los propósitos del estudio de caso se circunscriben a los siguientes aspectos:

- Analizar las tendencias del mercado de tierras con base en la información del registro de propiedad de Cotacachi relativa a las transacciones de compraventa, las adjudicaciones del IERAC y el INDA y mecanismos como la herencia, prescripciones y donaciones.

- Describir los procesos de partición de las grandes y medianas propiedades del cantón en el contexto de los cambios agrarios. Se trata de indagar hasta qué punto la nueva ley agraria ha contribuido en el espacio local a disminuir la presión sobre la tierra por parte de los indígenas. Desde otra perspectiva, en qué medida el largo proceso de negociación de la tierra (ver el caso de Tunibamba), el comportamiento gremial de los agricultores, articulados en torno al Centro Agrícola de Cotacachi, y su defensa cerrada de la tierra, han desalentado nuevas tomas de tierras por parte de los indígenas.

- Identificar el papel que han jugado la apertura de frontera agrícola y la consolidación de asentamientos poblacionales en la zona subtropical de Intag en el mercado de tierras cantonal.

- Analizar la influencia del marco jurídico de la compraventa de tierras y del Banco Nacional de Fomento en la dinámica del mercado de tierras.

- Elaborar un balance en torno a la influencia de mecanismos informales de acceso a la tierra como la aparcería y el arrendamiento.

Antecedentes sobre el debate en torno al mercado de tierras

Como se ha señalado en secciones anteriores, entre la mayoría de los estudiosos del agro ecuatoriano existe consenso en torno a que el impacto directo de la reforma agraria vía la afectación de predios fue relativamente pequeño. Sin embargo, todos apuntan también que el mercado de tierras contribuyó a modificar la estructura agraria.

A lo largo de la etapa post-reforma agraria, la pregunta que se mantiene vigente es ¿qué tipo de estructura agraria (entendida como el conjunto de relaciones sociales y relaciones de producción) se ha venido conformando en el Ecuador? Y adicionalmente, ¿qué tipo de unidades –incluyendo no sólo su tamaño sino también sus formas de manejo y sus orientaciones productivas– predominan en el agro como resultado de las políticas agrarias? Adicionalmente cabe preguntarse ¿qué rol ha jugado en ellas el mercado de tierras?

En los años noventa, a juzgar por el tipo de preocupaciones que plantean autores como Manuel Chiriboga (1988), Luciano Martínez (2000), Alain de Janvri (1994), Cristóbal Kay (1994) y Miguel Murmis (1994), entre otros, las preguntas siguen siendo similares. Sin embargo, estos mismos interrogantes se han vuelto más complejos en la medida en que se cuenta con un elemento nuevo, a saber, la influencia de las políticas de ajuste estructural y la apertura comercial en el sector agropecuario, en general, y en los sectores campesinos e indígenas, en particular. De tal manera que, en el caso del mercado de tierras, una de las preguntas tiene que ver con la influencia que han ejercido o ejercen sobre este mercado los cambios institucionales, la nueva ley agraria de 1994 y las reorientaciones de las políticas agrarias, en especial las referidas a asistencia crediticia.

Los cambios en la distribución de la tierra y, por ende, en el tamaño de las propiedades agropecuarias, han dependido, durante los últimos años, de diversos factores entre los que se cuentan la acción redistributiva de la reforma agraria y la influencia del mercado. Por otra parte, en el acceso al recurso tierra también confluyen factores de carácter informal, como la subsistencia de arreglos tales como la aparcería, el arrendamiento y la posesión de tierras en zonas de colonización. Determinar el peso de cada uno de estos factores en la actual forma de distribución de la tierra resultaría una empresa bastante compleja dada la heterogeneidad de la estructura agraria ecuatoriana. En tal sentido, en este apartado se trata de sistematizar algunas ideas sobre el mercado de tierras como marco introductorio al estudio de caso sobre esta misma temática en el Cantón Cotacachi.

Algunos cambios en la distribución de la tierra ya los advirtió Manuel Chiriboga (1988) en un estudio sobre los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola entre 1974 y 1985. En dicha investigación señala que si bien no existe información disponible como para tener una visión panorámica acerca de la actual distribución de la tierra en el país, existen estimaciones generales que dan pistas para sostener que entre 1974 y 1994 la superficie de las unidades pequeñas se ha incrementado en la sierra, especialmente en las provincias comprendidas entre Tungurahua y Loja. Este proceso fue menor en el caso de las provincias localizadas al norte de la capital del país. Entre 1974 y 1994 las pequeñas unidades de la costa reducen sus extensiones de tierra con relación a 1954. En términos generales, en el período de referencia, en la costa y en la sierra crecen en importancia numérica y en superficie las medianas propiedades. Sin embargo este proceso es más notorio en la sierra que en la costa. Finalmente, las grandes propiedades de la costa, que habían venido perdiendo superficie hasta 1974, revierten este proceso, observándose una tendencia a incrementar el tamaño (Chiriboga et al, 1999: 95 y Chiriboga, 1988)

Cuadro 8

Evolución de la estructura de tenencia de la tierra 1954-1994

| Región y tamaño | 1954 | | 1974 | | 1994 | |
|--------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | % Unidades | % Area total | % Unidades | % Area total | % Unidades | % Area total |
| Sierra | | | | | | |
| 0-5 ha | 81,7 | 10,8 | 77,1 | 12,7 | 80,2 | 14,1 |
| 5-10 | 8,7 | 5,2 | 10,8 | 8,7 | 8,9 | 8,1 |
| 10-20 | 4,0 | 4,8 | 5,3 | 8,7 | 3,2 | 5,5 |
| 20-50 | 3,0 | 7,3 | 4,1 | 16,2 | 5,2 | 20,9 |
| 50-100 | 1,4 | 7,6 | 1,3 | 11,0 | 1,0 | 8,4 |
| 100-500 | 0,9 | 16,1 | 1,2 | 22,9 | 1,6 | 42,9 |
| + 500 | 0,3 | 48,3 | 0,2 | 19,8 | 0,0 | 0,0 |
| Costa | | | | | | |
| 0-5 ha | 73,1 | 3,0 | 70,3 | 6,6 | 57,9 | 5,1 |
| 5-10 | 10,5 | 3,9 | 21,0 | 6,0 | 12,5 | 3,8 |
| 10-20 | 6,2 | 5,1 | 7,5 | 9,1 | 9,9 | 6,1 |
| 20-50 | 5,6 | 12,5 | 6,6 | 18,7 | 11,5 | 16,4 |
| 50-100 | 2,4 | 11,0 | 1,8 | 10,6 | 4,3 | 13,5 |
| 100-500 | 1,8 | 23,0 | 1,6 | 26,5 | 3,3 | 33,5 |
| + 500 | 0,4 | 41,4 | 0,2 | 15,7 | 0,6 | 21,6 |



Fuente: Para 1954 y 1974, Censos Agropecuarios; para 1994, Encuesta de Condiciones de Vida. Reproducidos en Lanjow (1995: 109).

De acuerdo con lo anterior uno de los cambios más visibles tiene que ver con el incremento del número de explotaciones medianas. Este fenómeno ya fue advertido a raíz de la reforma agraria de 1964, cuando ciertos grupos sociales que estuvieron vinculados a la administración de las haciendas, además de comerciantes y estratos pueblerinos, accedieron a la tierra como resultado del proceso de afectación o expropiación de propiedades latifundistas.

Este proceso de constitución de propiedades medianas se intensifica a raíz del proceso de colonización, especialmente en las provincias en donde se desarrollan actividades de exploración y explotación petrolera como por ejemplo el caso de Napo, actualmente Sucumbíos.

Coincidiendo con esta apreciación general, Miguel Murmis (1994) plantea que en América Latina, como resultado de las reformas agrarias y de la dinámica del modelo de sustitución de importaciones, se vienen consolidando explotaciones de tamaño medio. No obstante, este proceso de "medianización", a su vez, se combina con tendencias hacia la concentración de tierras en casos como los de México, Paraguay, Brasil y Bolivia, entre otros. Lo novedoso de este último fenómeno es la coincidencia de una fuerte concentración territorial pero también significativas inversiones de capital y tecnología. Aún más, en este tipo de propiedades el componente capital suele alcanzar valores más altos que los de la tierra misma.

Lo que interesa resaltar, sin embargo, es la constitución de un nuevo tipo de unidades agropecuarias como producto de las divisiones y subdivisiones de grandes haciendas. En esta dirección, Murmis plantea que "Hay una visión de acuerdo con la cual un fenómeno distintivo

de la expansión capitalista de las últimas décadas habría sido el fortalecimiento de las explotaciones medianas, mayores que las campesinas no capitalizadas y menores que los latifundios tradicionales. Este fortalecimiento habría estado ligado a la fragmentación de grandes propiedades a través de ventas, herencias o reformas agrarias. Precisamente los requerimientos de una mayor inversión de capital por hectárea habrían empujado en la dirección de retener volúmenes menores de tierras pero que fueran especialmente aptas” (Murmis, 1994:122).

En esta misma línea, Cristóbal Kay, al hacer un balance sobre las tendencias del desarrollo del capitalismo en el agro latinoamericano, enfatiza el papel del nuevo tipo de unidades productivas en el contexto de la aplicación de medidas neoliberales. En efecto, señala que los “antiguos latifundistas que retuvieron una reserva han podido capitalizarla y prosperar bajo el neoliberalismo. Además, el aumento del mercado de tierras ha permitido que nuevos tipos de empresarios (como los agroindustriales, los agrónomos, los administradores agrícolas y los comerciantes) adquieran tierras e inviertan más en la agricultura, que en el pasado” (Kay, 1994: 66-7).

Con ciertas diferencias interpretativas, León Zamozc, refiriéndose al caso ecuatoriano, aporta algunos elementos para analizar el mercado de tierras durante las últimas décadas. De acuerdo con este autor, un antecedente importante de la dinamización del mercado de tierras se ubicaría en el marco de la modernización agraria. En efecto, en los años sesenta, la venta de tierras por parte de los hacendados se habría convertido en una estrategia para capitalizarse y contar con superficies “más manejables” y, por tanto, “inafectables” (Zamozc, 1993: 276).

Refiriéndose al caso ecuatoriano se ha planteado, por otra parte, una visión del desarrollo agropecuario anclada a la liberalización de los mercados de trabajo, de capitales y, por supuesto, de tierras. Tal visión ha sido impulsada por el estudio coordinado por Morris D. Whitaker (1996). En dicho estudio, además de poner en evidencia la falta de actualización de catastros rurales y las deficiencias en el funcionamiento de los registros de propiedad, se analizan los factores por los cuales los dueños de la tierra –sean éstos pequeños, medianos o grandes propietarios– no se sienten estimulados a vender sus propiedades. Entre estos factores se señalan los subsidios otorgados por el estado a los grandes empresarios vía créditos con tasas de interés negativas y los bajos impuestos directos e indirectos a los ingresos agrícolas generados por los terratenientes. En esta medida los terratenientes han usufructuado de estos beneficios en lugar de funcionar conforme a las reglas del mercado. Una vez que se vayan “sincerando”³⁴ las reglas de funcionamiento del mercado, se abriría el camino para que empresarios agrícolas, realmente interesados en desarrollar unidades eficientes, puedan acceder a las propiedades vía mercado a la tierra.

Sin embargo, uno de los planteamientos más polémicos de los estudios coordinados por Morris D. Whitaker y la Fundación IDEA apunta a cuestionar los modelos de explotación colectivos, como por ejemplo el de las comunas. Según esta visión, no existen análisis que sustenten la tesis de que éstos son más eficientes que los propietarios privados. De ahí se pasa a mostrar que una buena proporción de tierra cultivable (48%) de cuatro cantones de la sierra central estaba en manos de formas asociativas y que éstas apenas aportaban con el 8% del total de las ventas (1996: 246). De acuerdo con lo anterior, se pasa a sostener la tesis de que es necesario abrir al mercado de tierras las propiedades que actualmente se encuentran en manos de las comunas y cooperativas. En forma congruente con esta tesis se sugerirá a través del proyecto de ley agraria que las tierras de las comunidades sean fraccionadas y abiertas a la constitución de formas de producción más eficientes³⁵. Detrás de esta propuesta hay un intento por comprender a las comunidades como si fueran empresas agrícolas soslayando el hecho de que nunca han constituido empresas y que por sus propias características difícilmente pueden llegar a serlo.

Al contrario de la visión elaborada por M. D. Whitaker y la Fundación IDEA, en donde priman el mercado y los intereses de un grupo de empresarios que han venido prosperando en el marco de las políticas neoliberales, se han elaborado propuestas alternativas en donde se consideran las modalidades de funcionamiento de las comunas campesinas e indígenas y las estrategias propias de las pequeñas unidades domésticas productivas. En efecto, una de estas propuestas es la de Enrique Mayer con base en estudios de caso en el Perú. En primer término, critica el supuesto esgrimido por los neoliberales acerca de la necesidad de la “descolectivización” de la tierra. De acuerdo con Mayer (1994: 142) los argumentos de los

neoliberales se basan en que la privatización lleva a una asignación eficiente de recursos, a una reducción de externalidades, y a una posibilidad de beneficiarse de los productos de la inversión.

En relación a este planteamiento, Mayer (1994) enfatiza el hecho de que los campesinos andinos asignan eficientemente el manejo de los recursos entre opciones privadas y colectivas según las condiciones agro-ecológicas y técnicas del caso. Desde este punto de vista, en donde las condiciones ecológicas permiten un uso intensivo de la tierra, ésta ya está privatizada, y allí donde el uso de la tierra es extensivo se manifiestan numerosas instancias de manejo colectivo.

En otros términos, las mismas organizaciones campesinas serían las encargadas de impulsar una reforma de la tenencia de la tierra, dependiendo de las características de sus terrenos; es decir, de las características geográficas de los andes. Desde el punto de vista político, al estar en juego el tema de la seguridad de la tenencia de la tierra, se otorgarían oportunidades a las organizaciones indígenas en torno a la administración de sus tierras e, incluso, se plantea que sean las mismas organizaciones las que administren sus propios catastros rurales de manera compatible con las leyes nacionales.

Por último cabe señalar que durante los últimos años varios estudios han contribuido a proporcionar una visión más acabada acerca del funcionamiento del mercado de tierras en varias zonas de la sierra, la costa y la amazonía ecuatorianas³⁶. De estos estudios cabe resaltar la heterogeneidad de la estructura agraria de las regiones señaladas y, por tanto, las distintas modalidades de transacción de las tierras que van desde los mecanismos legales hasta la subsistencia de mecanismos informales de acceso a la tierra.

En el caso de la costa (ver el estudio de Carrasco, 1993[a]) tomando como casos de estudio tres cantones (Guabo, Daule y Quevedo), la investigación muestra que a inicios de los noventa el mercado de tierras ha llegado a constituirse en la forma predominante de reasignación de este recurso; es decir, que los procesos de reestructuración del agro dependen cada vez más del mercado y cada vez menos de la intervención estatal. Este proceso sería válido sobre todo a partir de la segunda mitad de la década del ochenta coincidiendo con el reflujó del IERAC.

Por otra parte, el dinamismo del mercado de tierras en el caso de los tres cantones estudiados por Carrasco se sustenta en el proceso de diferenciación de las economías campesinas en donde los campesinos que no logran superar prácticas tradicionales terminan sucumbiendo ante la presión de productores más capitalizados o bien de empresarios agrícolas. Este proceso se produce a la par de una paulatina concentración de tierras.

Los estudios de Hernán Ibarra y Pablo Ospina (1994) y Pablo Ospina (1993) han contribuido, por su parte, a enriquecer los análisis sobre los mecanismos informales de acceso a la tierra como las relaciones de reciprocidad, la *aparcería* y el arrendamiento. En el caso de Cotopaxi, a partir de estos análisis, se observa un proceso de minifundización de la tierra acompañado de la constitución de estratos medios de campesinos. Por otra parte, además del afianzamiento de la ganadería, se observa el agudizamiento de los conflictos internos y entre comunidades en torno al acceso a las tierras de los páramos. Finalmente, en la misma Cotopaxi, el estudio de Ospina enfatiza un aspecto importante en relación a los mecanismos de acceso informal a la tierra, a saber, la *aparcería*. De acuerdo con este enfoque, esta modalidad, además de formar parte de las relaciones sociales entre las unidades familiares, constituye un mecanismo adicional para reasignar mano de obra y tierras en condiciones de escasez de dinero.

Algunas hipótesis sobre las tendencias del mercado de tierras en Cotacachi

Se parte de la hipótesis de que las haciendas se han ido dividiendo y subdividiendo en el marco de las políticas de reforma agraria con dos objetivos: para volver más "manejables" las propiedades y, por otro lado, para evitar las posibles expropiaciones por parte de las comunidades indígenas aledañas. Ahora bien, cabe pensar, también hipotéticamente, que las divisiones pudieron obedecer además a una estrategia orientada a deshacerse de tierras marginales y de baja productividad.

En el contexto de la modernización agraria que, en este caso, arrancarí­a desde los años sesenta, un elemento clave para entender las subdivisiones de las haciendas es la demanda de este recurso por parte de empresarios agrícolas interesados en desarrollar actividades

orientadas al mercado internacional. En un primer momento fueron las hortalizas (espárragos) y las instalaciones agroindustriales y, en un segundo momento, las flores.

Otra hipótesis tiene que ver con dos elementos característicos de la estructura agraria de Cotacachi: la existencia de tierras de colonización en la zona subtropical de Intag y las tendencias emigratorias de la población indígena. Tanto el primero como el segundo elemento estarían asociados a la disminución de las presiones sobre la tierra en las zonas andinas. El primero, constituyéndose en una llave de escape que alivia las tensiones y conflictos en las zonas tradicionales y, el segundo, creando condiciones para la diversificación ocupacional y como estrategia para reproducir a las familias por vía extra-agrícola.

Finalmente, otra hipótesis tiene que ver con el éxito relativo de los indígenas en el caso de la negociación de las tierras de la ex-hacienda de Tunibamba³⁷. En efecto, el largo proceso de negociación entre la comunidad de Tunibamba y los dueños de la tierra habría desalentado a los indígenas en el emprendimiento de nuevas tomas de tierra. A este hecho se suma la promulgación de la nueva ley agraria, el cambio de orientación del IERAC y el fortalecimiento de los empresarios agrícolas locales.

El procedimiento y alcance del estudio

Como se ha señalado anteriormente, uno de los propósitos del estudio es examinar el proceso de distribución de la tierra en el cantón de Cotacachi en los años noventa. Este proceso ha estado condicionado por diversos factores. Entre los más importantes se cuentan las reformas agrarias de 1964 y de 1973, los cambios en la legislación agraria introducidos a partir de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 y, entre otros factores, la existencia de un mercado de tierras en donde se distinguen un conjunto de oferentes de tierras y un conjunto de demandantes de este recurso. De acuerdo con lo anterior interesa saber si en los años noventa las formas de acceso a la tierra están condicionadas, en mayor medida, por el mercado o bien por las adjudicaciones del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, o bien por la subsistencia de mecanismos de acceso informal, como por ejemplo la aparcería y el arriendo³⁸.

Posiblemente en el espacio cantonal se verifiquen de manera simultánea o desigual todas las formas de acceso a la tierra señaladas anteriormente. Sin embargo, interesa construir una visión general de las formas de traspaso de las tierras, construir una visión panorámica de esta problemática y señalar algunas hipótesis y tendencias del mercado de tierras. En la medida en que no es posible generalizar el comportamiento del mercado de tierras para todas las zonas de Cotacachi, en lo que sigue se presentan algunas características específicas de las distintas zonas y parroquias tomadas en cuenta en el estudio. Cabe señalar que las observaciones en torno al mercado de tierras se realizarán tomando en cuenta estas diferenciaciones.

En el estudio se toman en cuenta las diferencias entre la zona andina y la zona de Intag y a su interior las siguientes parroquias:

- *Zona andina*: corresponde al área considerada como rural y se caracteriza por la presencia de población indígena y, en menor medida, blanco-mestiza. Los grupos indígenas están organizados en torno a las comunas. En la actualidad existen 43 comunidades indígenas que están agrupadas en torno a la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC³⁹. Algunas de ellas con antecedentes históricos que se remontan a la etapa de colonización española y, la mayoría, legalizadas a partir de la ley de comunas de 1937. Dentro de la zona andina se localizan, además de la cabecera parroquial, dos parroquias urbanas, El Sagrario y San Francisco, y dos parroquias rurales, a saber, Imantag y Quiroga.

- *Imantag*: es considerada como la zona de mayor presencia de haciendas y medianas propiedades. Por otra parte es la parroquia en donde el promedio de las extensiones de tierra de las familias campesinas es superior a las otras parroquias de la zona andina en razón de que en esta zona se parcelaron por lo menos dos haciendas y se repartieron huasipungos durante la etapa de la reforma agraria.

- *Quiroga*: esta parroquia está ubicada al sur de la cabecera cantonal y a su alrededor existen comunidades importantes y estratos de pequeños y medianos productores tanto indígenas como mestizos que fueron accediendo a la tierra a partir de la parcelación de las haciendas. Entre éstas se cuenta la Cuicocha. Comunidades importantes de esta zona son:

San Martín, Cumbas Conde, Cuicocha, Guitarra Urco, Arrayanaes, Morales-Chupa, Chilcapamba, Morocho e Iltaquí entre otras.

- *San Francisco y El Sagrario*: zonas de pequeñas propiedades campesinas e indígenas y de altas tasas de emigración de la población hacia Quito, Ibarra, Otavalo y la zona de plantaciones de caña de Salinas. Por la cercanía con las zonas urbanas de la cabecera cantonal, las comunidades indígenas han venido desarrollando vínculos sociales con los grupos blanco-mestizos.

- *La zona subtropical de Intag*: pertenecen a esta zona las parroquias de Apuela, García Moreno, Cuellaje, Vacas Galindo, Peñaherrera y Plaza Gutiérrez. Como se ha señalado, estos territorios se convirtieron en zonas de colonización desde las primeras décadas del siglo XX. En estas parroquias coexisten pequeñas, medianas y grandes propiedades dedicadas a la ganadería y a cultivos de ciclo corto (fréjol, maíz duro, arveja, yuca, zanahoria blanca). A estos cultivos se agregan los frutales, entre los que se cuentan la caña de azúcar, papaya, guanábana, plátano. En algunas zonas se cultiva café y se trabaja la fibra de la cabuya que crece en los linderos de los caminos.

A partir de la información aportada por el registro de la propiedad de Cotacachi se trata de analizar los traspasos de tierras a lo largo de la década del '90. Es necesario diferenciar la influencia de dos variables: el mercado de tierras en el contexto de la liberalización de la economía, y la política redistributiva de tierras a partir de las adjudicaciones efectuadas por el IERAC y el INDA. Se hace una diferencia de partida entre la zona andina y la zona subtropical de Intag porque el acceso y la distribución de la tierra guardan, en cada caso, ciertos rasgos específicos y, por otra parte, los grupos y los actores sociales son también diversos. Asimismo, al interior de la zona andina, se diferencia claramente entre la zona de Imantag, donde históricamente se han constituido las haciendas más importantes, y las parroquias de Quiroga, El Sagrario y San Francisco, cuyas zonas aledañas han sufrido intensos traspasos de tierras.

Antecedentes de la distribución de la tierra

Se tiene información sobre las haciendas de Cotacachi desde el siglo XVII por algunas monografías (ver por ejemplo de la Alfredo Albuja G., 1962) y sobre todo por el estudio realizado por Reinard Krusche sobre las estrategias de sobrevivencia de las comunidades indígenas de la zona andina del cantón (1986). En estos estudios se aporta información acerca del continuo proceso de división de las haciendas por herencias y por ventas. A la par de este proceso, también se fue ampliando la frontera agrícola hacia la zona subtropical de Intag. Al mismo tiempo, el tamaño de las parcelas de las familias indígenas se fue reduciendo debido a las particiones por herencia y por ventas con el fin de hacer frente al pago de deudas.

Si se compara la distribución de la tierra en las primeras décadas con los datos del censo agropecuario de 1974, no se advierten cambios significativos. En efecto, en 1974 alrededor del 92% de las UPAS tenían entre 0,1 y 5 hectáreas y, en conjunto, tenían acceso al 23% del total de la superficie cultivable del cantón. En cambio, en el otro extremo, apenas el 1,1% de propiedades agrícolas cuyos tamaños oscilaban entre 50 y más hectáreas controlaban el 57% de la superficie cultivable del cantón. Dentro de este último grupo destacaban las propiedades cuyas extensiones estaban comprendidas entre 50 y 200 hectáreas que, justamente, son el resultado de las sucesivas divisiones de las grandes haciendas que prevalecían hasta los primeros años de los sesenta.

En otros términos, en los años setenta se observa un proceso de modernización de las haciendas a nivel de la diversificación productiva (producción de hortalizas para el mercado externo e interno) y de la especialización en la ganadería, entre otros aspectos; pero lo que no cambia de manera significativa es la distribución de la tierra.

Las parcelas de las unidades familiares campesinas e indígenas, por su parte, estaban comprendidas en los estratos que van de 0,1-0,5 hectáreas a 2-3 hectáreas y, dentro de estos estratos, el tamaño promedio de las unidades de producción indígenas no sobrepasa las 2 hectáreas. Cabe aclarar, por otro lado, que el acceso a la tierra en las diversas comunidades no es homogéneo; así por ejemplo, en la zona norte del cantón, las unidades domésticas de las comunidades de Imantag tienen, en promedio, mayores extensiones de tierra que las comunidades ubicadas en la zona sur de Cotacachi.

Cuadro 9
Cotacachi: distribución de la tierra según estratos y superficie (1974)
Parroquias de Imantag, El Sagrario, Quiroga y San Francisco

| Tamaño de las UPAS (en hectáreas) | Nº de UPAS | % del Total | Superficie Total (en hectáreas) | % del Total de la superficie |
|--------------------------------------|--------------|---------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 0,1-menos de 0,5 | 910 | 32,20 | 245 | 2,06 |
| 0,5-1 | 606 | 21,40 | 409 | 3,43 |
| 1-2 | 611 | 21,60 | 825 | 6,93 |
| 2-3 | 236 | 8,30 | 550 | 4,62 |
| 3-5 | 226 | 8,00 | 832 | 6,99 |
| 5-10 | 117 | 4,10 | 734 | 6,17 |
| 10-50 | 80 | 2,80 | 1.460 | 12,27 |
| 50-100 | 10 | 0,30 | 616 | 5,18 |
| 100-200 | 13 | 0,40 | 1.654 | 13,91 |
| 200-500 | 9 | 0,30 | 2.733 | 22,98 |
| 500 y más | 3 | 0,10 | 1.832 | 15,40 |
| Total | 2.821 | 100,00 | 11.890* | 100,00 |

<>

Fuente: INEC (1979).

*De este total se excluye a la hacienda Hospital localizada en Piñán, que a la fecha tenía 15.000 hectáreas.

Para 1974 la distribución de la tierra en la zona de Intag también se presentaba de manera desigual. Al contrario de lo que se podría suponer por tratarse de una zona de colonización en donde una de las características es la consolidación de propiedades de tamaño medio, se observa un proceso de concentración de la tierra como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 10
Parroquias de Intag: distribución de la tierra según tamaño y superficie (1974)

| Tamaño ha | Apuela | | G. Moreno | | Peñaherrera | | Plaza Gutiérrez | | Cuellaje | | Total (%) | |
|--------------|------------|--------------|------------|---------------|-------------|--------------|-----------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| | Upas | ha | Upas | ha | Upas | ha | Upas | ha | Upas | ha | Upas | ha |
| Hasta 10 | 190 | 638 | 231 | 495 | 371 | 811 | 80 | 351 | 112 | 332 | 58,5 | 7,7 |
| 10-20 | 51 | 608 | 51 | 670 | 54 | 744 | 26 | 372 | 36 | 485 | 12,9 | 8,3 |
| 20-50 | 43 | 1.266 | 71 | 2.125 | 51 | 1.380 | 15 | 468 | 57 | 1.597 | 14,1 | 19,9 |
| 50 y más | 36 | 3.133 | 109 | 8.985 | 30 | 3.902 | 16 | 1.674 | 51 | 4.250 | 14,4 | 64,1 |
| Total | 320 | 5.645 | 462 | 12.225 | 506 | 6.837 | 137 | 2.865 | 256 | 6.664 | 100,0 | 100,0 |

<>

Fuente: INEC (1979).

De acuerdo con la información aportada por el Censo Agropecuario de 1974, las propiedades menores de 10 hectáreas representaban el 58,5% del total de unidades productivas y abarcaban el 7,7% de la superficie cultivable en tanto que las propiedades de 50 y más hectáreas apenas representaban 14,4% del total de las unidades productivas y controlaban el 64,1% de la superficie cultivable.

Para 1974, en la parroquia de García Moreno, seguida de Cuellaje, se concentraba el mayor número de propiedades de 50 y más hectáreas, aspecto que se ha mantenido hasta la actualidad. Este rasgo probablemente se debe a que se trata de una zona de colonización reciente y donde todavía subsisten áreas susceptibles de explotación maderera, en tanto que zonas como la de Apuela constituyen zonas de antiguo asentamiento y áreas en donde ya no existen especies maderables por explotar.

Lamentablemente no se dispone de información del último censo agropecuario que permita establecer comparaciones a nivel de la distribución de la tierra a nivel cantonal. Para remediar en alguna medida esta deficiencia, vamos a utilizar informaciones del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, sobre adjudicaciones de tierras, los datos del registro de predios rústicos del Municipio de Cotacachi, y los datos acerca de las transacciones de tierras provenientes del Registro de la Propiedad a nivel cantonal.

La distribución de tierras a partir de 1996

La información aportada por el INDA sugiere que, por lo menos a lo largo de las décadas del '80 y del '90, el proceso de distribución de tierras en la provincia de Imbabura y especialmente en Cotacachi se ha producido, en mayor medida, a partir de adjudicaciones de tierras vía colonización antes que mediante la afectación de tierras. En efecto, a lo largo de los años ochenta, de las 30.814 hectáreas adjudicadas en la provincia de Imbabura, alrededor del 90,8% corresponde a colonización y el porcentaje restante a reforma agraria. Entre 1991 y 2000 se produce un fenómeno similar: de las 25.178 hectáreas adjudicadas, el 99,4% corresponde a colonización y el porcentaje restante a reforma agraria. Hay que aclarar, sin embargo, que a partir de 1994 el INDA no distingue las adjudicaciones por tipo de política; es decir, por colonización o reforma agraria. En todo caso, Cotacachi reproduce el patrón general que ya vimos en todo el país de un predominio de la acción de colonización antes que la redistribución de tierras.

Esta tendencia también se presenta a nivel parroquial en el caso de Cotacachi. Entre 1996 y 2000 el INDA adjudicó un total de 3.532 hectáreas a 252 familias. De este total el 95,8% corresponde a adjudicaciones efectuadas en la parroquia de García Moreno, y el 93% de las familias beneficiarias también se localizan en esta parroquia. Como se recordará, García Moreno ha constituido durante las últimas dos décadas una de las zonas abiertas a la colonización. No obstante, con excepción de algunas tierras localizadas en la zona de Golondrinas, en la actualidad en el territorio de Intag asistimos a una clausura definitiva de las zonas de frontera agrícola, ya sea por la inexistencia de tierras para la colonización o debido a las prácticas de conservación por parte del Estado o de propietarios particulares.

Cuadro 11
Cotacachi: tierras adjudicadas entre 1996 y 2001

| Parroquias | Familias Beneficiarias | Hectáreas Adjudicadas |
|-------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Apuela | 1 | 0,06 |
| García Moreno | 234 | 3.385,03 |
| Imantag | 5 | 0,57 |
| Plaza Gutiérrez | 1 | 0,16 |
| Quiroga | 8 | 5,42 |
| Vacas Galindo | 2 | 59,55 |
| Sin ubicación | 1 | 81,40 |
| Total | 252 | 3.532,19 |



Fuente: INDA, Departamento de Planificación (2002).

El mercado de tierras en Cotacachi a partir de la información de los registros de propiedad

En el Ecuador, una manera de analizar la distribución de la tierra ha sido a partir de los censos agropecuarios y, en menor medida, los catastros rurales. A partir de estas fuentes y de otras (observación, entrevistas o encuestas elaboradas a propósito) se ha procedido a inferir algunas características del comportamiento del mercado de tierras. Dado que no se cuenta con la información del último censo agropecuario, y dado que los catastros rurales no siempre están actualizados, una fuente alternativa de datos que posibilita el análisis del traspaso de tierras constituye el Registro de la Propiedad en el ámbito cantonal.

Para obtener una visión panorámica de la situación del mercado de tierras en el cantón Cotacachi se ha procedido a recopilar datos en el registro de la propiedad cantonal entre 1990 y 2000. En la medida en que en el Registro Cantonal no se inscriben solamente las compraventas sino también otras formas de traspaso de tierras, hemos recopilado la información relativa a las adjudicaciones del IERAC y el INDA, y también sobre otros mecanismos como las donaciones, las herencias, las particiones, las reversiones al Estado.

Cabe señalar que una de las limitaciones de este tipo de fuentes tiene que ver con el hecho de que no todos los compradores acuden a inscribir los traspasos de tierras en el Registro de la Propiedad, especialmente los pequeños productores indígenas. Por otra parte, un porcentaje significativo de casos no cuentan con la información completa. Así, por ejemplo, alrededor del 30% de las tierras transadas no tienen datos sobre la superficie. No obstante estos obstáculos, la inscripción de las transacciones en el registro de la propiedad constituye un buen indicador del mercado de tierras en zonas como las de Cotacachi en donde se observa una tendencia a la demanda de tierras por parte no sólo los sectores vinculados a la producción de flores para la exportación, sino también de empresas turísticas que están comprando tierras en las zonas aledañas a los centros poblados.

El peso de la política redistributiva de tierra del Estado

Los análisis que se han hecho sobre el proceso de reforma agraria (Chiriboga, 1988 y 1999) muestran que la política de redistribución de tierras que el IERAC había venido impulsando vía afectaciones y expropiaciones fue en ascenso hasta 1985. A partir de este año, las acciones de expropiación y afectación comenzaron a descender significativamente. No obstante, las adjudicaciones de tierras en zonas de colonización, tanto a familias como a empresas, no se detuvieron. Un ejemplo de este proceso es la adjudicación de tierras en las provincias de la amazonía, la provincia de Esmeraldas y el Noroccidente de Pichincha.

En el caso de la provincia de Imbabura, como se mostró en la sección anterior, las adjudicaciones de tierras a partir de la colonización superaron a las adjudicaciones vía reforma agraria. De lo anterior se deduce que, una vez que se clausuraron las expropiaciones y afectaciones en la zona andina, se transitó a una etapa de repartición de tierras en la zona subtropical de Intag (incluida Selva Alegre, parroquia localizada entre el cantón Otavalo y Cotacachi) con el objetivo de dar salida a la presión sobre la tierra a nivel provincial.

En una primera aproximación al tema del mercado de tierras en Cotacachi, los datos que se presentan a continuación reflejan la “retirada” del IERAC de los proceso de afectación y expropiación de tierras y, al mismo tiempo, el mantenimiento de las adjudicaciones en zonas de colonización. Por otra parte, reflejan el dinamismo que ha venido alcanzando el mercado de tierras en la década del ‘90. En este caso, se utiliza el número de compraventas como un indicador de la fuerza y la dinámica del mercado de tierras.

De la información recopilada, uno de los primeros aspectos que llama la atención entre 1990 y 2000 es el predominio de las compraventas sobre las adjudicaciones efectuadas por el IERAC y el INDA y sobre otras formas de traspaso. En total, hemos registrado 3.055 transacciones en el cantón. De éstas, alrededor del 82,5% corresponden a compraventas, el 15,8% a adjudicaciones y el 1,7% a otras formas, tal como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 12
Cotacachi: registros por tipo de transacción
(1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000)

| Tipo de registro | 1990 | % | 1992 | % | 1994 | % | 1996 | % | 1998 | % | 2000 | % | Total | % |
|------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Compra-ventas | 223 | 83,8 | 341 | 77,2 | 302 | 84,4 | 282 | 96,6 | 343 | 64,1 | 1.019 | 88,6 | 2.520 | 82,5 |
| Adjudicaciones | 45 | 16,2 | 92 | 20,8 | 53 | 14,8 | 8 | 2,7 | 187 | 35,0 | 97 | 8,4 | 482 | 15,8 |
| Otras formas* | - | - | 9 | 2,0 | 3 | 0,8 | 2 | 0,7 | 5 | 0,9 | 34 | 3,0 | 53 | 1,7 |
| Total | 278 | 100,0 | 442 | 100,0 | 358 | 100,0 | 292 | 100,0 | 535 | 100,0 | 1.150 | 100,0 | 3.055 | 100,0 |



Otras formas: transacciones, remates, reversiones al Estado, prescripción, particiones, donaciones, expropiaciones, posesiones efectivas y herencias.

Nota: los valores absolutos se refieren al número de registros.

Fuente: Registro de la Propiedad de Cotacachi.

La serie estadística del cuadro anterior muestra que, en todos los años para los que se dispone de información, las compraventas son ampliamente dominantes en relación a las adjudicaciones y a las otras formas de traspaso de la tierra. Asimismo, entre 1990 y 2000 se produce un aumento brusco del número de transacciones si se compara uno con otro. Entre estos dos años el número de traspasos prácticamente se ha multiplicado por cuatro. Este fenómeno, como lo veremos más adelante, puede explicarse por la iniciativa de las organizaciones campesinas en torno a la regularización de la tenencia de tierra y, por otro lado, a los intensos procesos de compraventas en las zonas aledañas a la cabecera cantonal debido a la afluencia de recursos a las manos de las familias de los emigrantes internacionales. Sin embargo, se observa una disminución del número de transacciones en 1994 y 1996. Este hecho puede obedecer a que estos años fueron de transición y, sobre todo, se explican por dos cambios importantes: la promulgación de la nueva ley agraria, y la reorganización institucional del IERAC, que culminó con la conformación del

INDA. A este aspecto se debe que durante 1995 y 1996 las acciones en cuanto a adjudicaciones hayan disminuido de manera significativa.

Ahora bien, al comparar la zona andina con la de Intag, se observa que en los dos casos predominan las compraventas sobre las adjudicaciones y sobre las otras formas de traspaso de tierras. De lo anterior se podría colegir que la tierra está tendiendo a distribuirse, en mayor medida, a partir del funcionamiento del mercado que de las políticas de adjudicación de tierras por parte del INDA.

Si se analizan los datos por separado, se observa que en el caso de Intag, a pesar de que las adjudicaciones tienen un peso importante (29,7%), las compraventas tienen un peso todavía mayor (69,3%) con excepción del año 1998, en donde las expectativas de explotación minera en Intag abrieron el camino para la intensificación del proceso colonizador. En términos generales, a lo largo de 1990, en Intag se registró un intenso proceso de colonización, pero éste también estuvo acompañado por transacciones de tierras por parte de los pequeños y medianos propietarios que originalmente ocuparon zonas susceptibles de colonización y, que, una vez asentados en Intag, comenzaron a vender tierras a nuevos colonos y/o empresarios agrícolas.

Cuadro 13
Cotacachi: registros por tipo de transacción y por zonas
(1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000)

| Tipo de registro | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | Total | % | % |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Zona Andina | | | | | | | | | |
| Compra-ventas | 157 | 165 | 177 | 156 | 165 | 699 | 1.519 | 94,4 | 49,7 |
| Adjudicaciones | 1 | 5 | - | - | 2 | 45 | 53 | 3,3 | 1,7 |
| Otras formas | - | 6 | 3 | 1 | 5 | 22 | 37 | 2,3 | 1,2 |
| Subtotal | 158 | 176 | 180 | 157 | 172 | 766 | 1.609 | 100,0 | |
| Zona de Intag | | | | | | | | | |
| Compra-ventas | 76 | 176 | 125 | 126 | 178 | 320 | 1.001 | 69,3 | 32,8 |
| Adjudicaciones | 44 | 87 | 53 | 8 | 185 | 52 | 429 | 29,7 | 14,0 |
| Otras formas | - | 3 | - | 1 | - | 12 | 16 | 1,0 | 0,5 |
| Subtotal | 120 | 266 | 178 | 135 | 363 | 384 | 1.446 | 100,0 | |
| Total | 278 | 442 | 358 | 292 | 535 | 1.150 | 3.055 | | 100,0 |



Zona Andina: parroquias de Quiroga, Imantag, San Francisco y El Sagrario.

Zona de Intag: parroquias de Apuela, Cuellaje, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, Plaza Galindo y García Moreno.

Cabe señalar que los 45 casos de adjudicaciones que aparecen en la zona andina en el 2000 corresponden a Imantag y son el resultado de las parcelaciones de haciendas entre los años sesenta y setenta. En su gran mayoría, se trata de pequeños lotes que pasaron a manos de antiguos huasipungueros y/o partidarios que accedieron a la tierra una vez que las haciendas fueron parceladas. Entre otras, en esta parroquia se parcelaron haciendas extensas como la Quitumba y Peribuela, y otras se fueron desmembrando de manera sucesiva, como por ejemplo San Francisco, Colimbuela y Quitumbita.

Las transacciones de acuerdo con el tamaño de la superficie

Antes de entrar a describir algunas tendencias de las transacciones de tierras según el tamaño de las propiedades, conviene justificar la construcción de los estratos según el tamaño. Como se ha señalado en el acápite referido a la distribución de la tierra en los años setenta (ver la información proveniente del II Censo agropecuario de 1974, INEC, 1979), Cotacachi se caracteriza por la desigual distribución de este recurso. Sin embargo, a lo largo de los '80 y '90 se han producido divisiones y subdivisiones de las haciendas, especialmente en la zona andina. En esta medida, en la actualidad existen propiedades que de acuerdo a su tamaño podrían ser consideradas como "medianas", pero sin embargo el nivel de inversión de capital y tecnología puede ser mayor que el de las grandes propiedades agropecuarias.

De acuerdo con lo anterior, mantener una estratificación de acuerdo a la clásica diferenciación entre unidades pequeñas, medianas y grandes no es aplicable al cantón, sobre todo por la heterogeneidad de su estructura agraria. En este sentido, preferimos dividir el tamaño de las propiedades en ocho categorías que van desde "menos de 1 hectárea" a "500 y más" con el propósito de establecer diferenciaciones más sutiles en torno al tamaño de las propiedades transadas. Desde luego, cabe aclarar que entendemos que las propiedades indígenas y campesinas se encuentran, por lo regular, comprendidas entre los tres primeros estratos o categorías; las medianas entre 10-19,9 y 20-49,9 y, las grandes de 50 hectáreas en adelante. Para el caso de Intag, por la política de colonización que otorgaba a finqueros entre 30 y 50 hectáreas, cabe otra consideración. En esta zona el límite entre las pequeñas y medianas explotaciones puede ser el señalado, en tanto que las grandes propiedades pueden ser aquellas que rebasan las 100 hectáreas.

Cuadro 14
Cotacachi: tamaño de las tierras transadas por año
(1990, 1992, 1994, 1996 y 2000)

| Tamaño (ha) | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | Total | % |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Menos de 1 | 48 | 53 | 47 | 45 | 234 | 469 | 896 | 42,3 |
| 1-4,9 | 23 | 52 | 40 | 64 | 42 | 118 | 339 | 16,0 |
| 5-9,9 | 19 | 42 | 17 | 21 | 25 | 55 | 179 | 8,5 |
| 10-19,9 | 16 | 41 | 27 | 16 | 15 | 39 | 154 | 7,3 |
| 20-49,9 | 36 | 52 | 45 | 32 | 48 | 82 | 295 | 13,9 |
| 50-99,9 | 20 | 43 | 23 | 24 | 28 | 37 | 175 | 8,3 |
| 100-499,9 | 11 | 8 | 21 | 9 | 6 | 7 | 62 | 2,9 |
| 500 y más | - | 15 | 1 | 1 | 1 | - | 18 | 0,8 |
| Total | 173 | 306 | 221 | 212 | 399 | 807 | 2.117 | 100,0 |

<>

Fuente: Registro de la Propiedad de Cotacachi.

Nota: de la información presentada se han excluido los registros que no tienen información sobre el tamaño de las propiedades.

De acuerdo con la información aportada por el Registro de la Propiedad de Cotacachi, en los años pares de la década del noventa, en total 2.117 transacciones registradas disponen de información sobre la superficie (incluyendo compraventas, adjudicaciones y otras formas de traspaso de tierras). De este gran total, el 68,8% corresponden a propiedades pequeñas, hasta 9,9 hectáreas; alrededor del 29,5% corresponden a propiedades medianas, entre 10 y 99,9; y sólo un 3,7% a propiedades grandes, es decir, de 100 hectáreas en adelante.

La información anterior sugiere que en el grupo de las pequeñas propiedades se ha producido el mayor dinamismo en cuanto a la transacción de tierras. También puede interpretarse como un proceso de disminución de las propiedades grandes. Como aspecto adicional se observa, por otra parte, que el mercado de tierras también ha involucrado a una proporción importante de propiedades cuyo tamaño oscila entre 20 y 49,9 hectáreas. Esta información, desde otro punto de vista, estaría evidenciando cierta continuidad del proceso investigado por R. Krusche en los años sesenta con respecto a la división y subdivisión de las parcelas pequeñas por razones de herencia o ventas para afrontar períodos de dificultades económicas de las unidades familiares.

El comportamiento de las compraventas según el tamaño de las propiedades

Si se analizan sólo las inscripciones de las compraventas de acuerdo con el tamaño de las tierras, se puede observar que las tendencias a nivel cantonal se repiten, tal como se puede notar a través de la distribución de los datos en el Cuadro 20.

Cuadro 15
Cotacachi: compraventas propiedades según tamaño
(1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000)

| Tamaño (ha) | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | Total | % |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Menos de 1 | 47 | 40 | 42 | 46 | 176 | 434 | 785 | 45,0 |
| 1-4,9 | 23 | 51 | 39 | 62 | 40 | 99 | 314 | 18,0 |
| 5-9,9 | 17 | 37 | 17 | 21 | 25 | 48 | 165 | 9,5 |
| 10-19,9 | 14 | 28 | 25 | 15 | 15 | 33 | 130 | 7,4 |
| 20-49,9 | 12 | 27 | 27 | 28 | 42 | 60 | 196 | 11,2 |
| 50-99,9 | 7 | 11 | 11 | 22 | 25 | 25 | 101 | 5,8 |
| 100-499,9 | 8 | 6 | 8 | 9 | 4 | 4 | 39 | 2,2 |
| 500 y más | - | 14 | 1 | 1 | - | - | 16 | 0,9 |
| Total | 128 | 214 | 170 | 204 | 327 | 703 | 1.746 | 100,0 |

<>

Fuente: Registro de la Propiedad del Cantón de Cotacachi.

En el caso de las compraventas, el mayor porcentaje de las transacciones se ubica en los dos primeros estratos, es decir, en las tierras que no rebasan las cinco hectáreas, y por otra parte se observa un ligero incremento de las compraventas en el estrato de propiedades con extensiones comprendidas entre 20 y 49,9 hectáreas. Este último aspecto, sin embargo, se presenta de manera diferenciada de acuerdo con las zonas. En efecto, en la zona subtropical, específicamente en la parroquia de García Moreno, es donde se ha producido el mayor porcentaje de compraventas correspondientes a los estratos considerados como "medios". De los 196 casos de compraventas en el estrato de 20 a 49,9, más del 50% corresponden a esta parroquia, y algo similar se constata en el estrato siguiente, es decir, de 50 a 99,9 hectáreas.

Si se diferencia por zonas, del total de registros de compraventa, el 48,7% se localizan en la zona andina, en tanto que el porcentaje restante, es decir, el 51,3%, corresponden a la zona subtropical de Intag. En el caso de la zona andina, Imantag y Quiroga son las parroquias con mayores porcentajes de compraventas de tierras, en tanto que en la zona de Intag la parroquia de García Moreno exhibe el mayor porcentaje de compraventas.

Las transacciones de compraventa en los estratos de 100 a 499,9 y de 500 y más hectáreas se localizan, en mayor medida, en las zonas de colonización. Como se ha señalado, este aspecto puede explicarse a partir de la existencia del recurso tierra y, además, por la existencia de recursos madereros, por lo menos hasta inicios de los años noventa. A estos aspectos probablemente debe sumarse la expectativa de explotación de recursos mineros en la cordillera del Toisán.

El hecho de que hasta los años noventa al menos más de 10 propiedades con extensiones superiores a las 100 hectáreas hayan sido objeto de transacciones de compraventa en las parroquias de la zona andina es una muestra de que hasta los años noventa se viene produciendo un proceso de “ajuste” del tamaño de las grandes propiedades, ya sea para reconvertirlas o para volverlas “más manejables” desde el punto de vista productivo.

Las adjudicaciones de tierras en la zona andina y en la subtropical

Por el carácter heterogéneo de la estructura agraria de Cotacachi, las adjudicaciones de tierras a partir de las políticas estatales se presentan de manera desigual. En este sentido, durante los años noventa, en la zona subtropical se ha adjudicado una mayor proporción de tierras en razón de que en esta zona subsistían extensiones de tierras consideradas como baldías y, por otra parte, en razón de la expectativa de desarrollar actividades de explotación maderera. Como se ha señalado líneas arriba, también las concesiones de tierras están relacionadas con el proyecto de explotación de recursos minerales.

Considerando que los datos aportados por el Registro de la Propiedad de Cotacachi constituyen una muestra de las adjudicaciones realizadas por el INDA en el ámbito cantonal, se observa que en la parroquia de García Moreno se ha hecho el mayor número de adjudicaciones de tierras. En efecto, más del 80% de las adjudicaciones, en el período de referencia de nuestro estudio, corresponden a la zona subtropical, y específicamente a la parroquia García Moreno, y por lo menos dos de estas adjudicaciones corresponden a propiedades con extensiones superiores a las 500 hectáreas. Como se puede observar en el siguiente cuadro, un porcentaje importante de adjudicaciones está comprendido en los estratos “medios”, aspecto que guarda correspondencia con una tendencia de la política de redistribución de tierras; es decir, la constitución de fincas familiares en zonas de colonización.

Cuadro 16
Cotacachi: adjudicaciones de tierras según tamaño por años
(1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000)

| Tamaño (ha) | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | Total | % |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Menos de 1 | 1 | 13 | 5 | - | 56 | 29 | 104 | 29,3 |
| 1-4,9 | - | 1 | 2 | - | 2 | 17 | 22 | 6,2 |
| 5-9,9 | 2 | 4 | - | - | - | 6 | 12 | 3,4 |
| 10-19,9 | 2 | 13 | 1 | 1 | - | 3 | 20 | 5,6 |
| 20-49,9 | 24 | 24 | 18 | 4 | 6 | 22 | 98 | 27,6 |
| 50-99,9 | 13 | 32 | 12 | 2 | 3 | 13 | 75 | 21,1 |
| 100-499,9 | 3 | 2 | 13 | - | 2 | 2 | 22 | 6,2 |
| 500 y más | - | 1 | - | - | 1 | - | 2 | 0,6 |
| Total | 45 | 90 | 51 | 7 | 70 | 92 | 355 | 100,0 |



Fuente: Registro de la Propiedad de Cotacachi.

Con excepción de dos casos de adjudicación de tierras a familias organizadas en cooperativas o asociaciones agrícolas, en la zona de colonización de Intag la tónica de ocupación de las tierras se ha producido por la vía de la colonización espontánea e individual. En los años noventa esta forma de ocupación se ha producido sobre todo en la parroquia de García Moreno y en la zona de Las Golondrinas, donde todavía quedan tierras consideradas como baldías.

A diferencia de la zona subtropical, en la zona andina se registra apenas un 13,8% de las adjudicaciones totales. De este total, la mayor parte corresponde a Imantag, debido a que en esta parroquia el proceso de negociación de tierras se prolongó hasta la segunda mitad de la década del noventa. En efecto, hasta estos años se realizaron adjudicaciones de tierras que habían sido desmembradas de las haciendas de Peribuela y de Quitumba Grande. En tal sentido, las adjudicaciones que se registraron en 1998 y 2000 en Imantag corresponden a tierras que estuvieron en manos del IERAC y que después pasaron a manos del INDA, y que finalmente han sido entregadas en calidad de adjudicaciones a los familiares de los antiguos huasipungueros.

“Medianización” versus concentración de tierras

A partir de la información aportada por el Registro de la Propiedad de Cotacachi no se observa una tendencia clara hacia la concentración de la tierra. En el lapso que media entre la aplicación de la reforma agraria y la introducción de la nueva Ley de Desarrollo Agrario, los medianos y grandes propietarios de la zona andina no han impulsado una tendencia “expansionista”; por el contrario, se han ido deshaciendo de tierras “laderasas”, o de tierras que no tienen acceso al agua o que son consideradas poco productivas⁴⁰. Este ha sido el caso de algunas familias que compraron tierras a la Asistencia Social, en la parroquia de Imantag, después de la reforma agraria de 1964⁴¹.

De acuerdo con la información aportada tanto por el Censo Agropecuario de 1974 como por informantes calificados de la zona, a lo largo de los años sesenta y comienzos de los setenta hubo un proceso de modernización de las haciendas serranas de Cotacachi; se introdujeron maquinarias y tecnología de la revolución verde (abonos químicos y controles de plagas). Un sector de productores tuvo éxito. Sin embargo, otros tuvieron que desprenderse de sus tierras para poder cumplir con los compromisos de crédito adquiridos con los bancos provinciales y nacionales. De este período datan algunos remates de haciendas. Entre estos remates se encuentra la hacienda de Tunibamba.

Un fenómeno similar, aunque un poco más tarde (segunda mitad de la década del '70), ocurrió en la zona de Intag, en donde una significativa proporción de medianos y grandes propietarios que habían contraído deudas con el Banco Nacional de Fomento tuvieron que vender sus fincas con el fin de responder a los compromisos de las deudas. Este fenómeno se prolongó incluso hasta 1985, e influyó en la emigración de las familias hacia las ciudades de Otavalo e Ibarra. Una evidencia de este proceso fue la disminución de las tasas de crecimiento de la población entre 1982 y 1990, según la información del censo poblacional de 1990.

A partir de la segunda mitad de los noventa se observaron ciertos indicios de concentración de tierras tanto en la zona subtropical como en la zona andina. En el primer caso, este proceso estuvo atravesado por los proyectos de desarrollo minero en la zona de Intag. Sin embargo, este proceso quedó trunco una vez que comenzaron los conflictos entre las organizaciones campesinas y ecologistas de Intag y las empresas mineras.

De igual manera, en la Parroquia de San Francisco, en la zona de Morochos, propietarios medianos comenzaron a comprar tierras a pequeños productores comunitarios. En este caso tampoco ha prosperado la concentración de tierras por diversos factores, entre los que se cuenta la organización de las familias indígenas y la iniciativa de éstas en torno a la titulación de sus tierras.

Con la finalidad de tener una visión general acerca de la concentración de tierras hemos acudido al catastro de tierras cantonal. Sin embargo, considerando que ésta es una fuente de información incompleta y desactualizada, hemos tratado de completar el listado de medianas y grandes propiedades con la ayuda de informantes calificados de la zona. Hacia el 2000, el panorama de las medianas y grandes haciendas sería el siguiente.

Cuadro 17
Zona Andina: medianas y grandes propiedades
según el Catastro Rural de Cotacachi

| Parroquia | Nombre de la propiedad | Extensión (ha) | Parroquia | Nombre de la propiedad | Extensión (ha) | |
|------------------|---------------------------------|----------------------------|--------------------|-------------------------------|-----------------------|---|
| <u>Imantag</u> | San Francisco | 30 | <u>El Sagrario</u> | Talchigacho | 80 | |
| | AVECOTA | 46 | | Iltaqui | 120 aprox. | |
| | Quitumba Grande | 51 | | Ocampo | 100 | |
| | Flia. Charvet (8 predios) | 312 | | La Grace | 40 | |
| | Tomaselli Charvet | 41 | | La Graciela | 30 | |
| | La Rosita | 150 | | Piava | - | |
| | Piñán S. A., Pitura y Chinchiví | 15.000 y más | | La Leticia | - | |
| | <u>San Francisco</u> | | | | Rancho Chico | - |
| | San Alberto | 51 | | Sta. Bárbara | - | |
| | El Rosar | 33 | | Las Marías | - | |
| San Mateo | - | <u>Quiroga</u> | | | | |
| | | San Martín y Flor de Azama | 120 aprox. | | | |
| | | Ugshapungo | 40 | | | |
| | | El Volcán | 34 | | | |



Nota: entre las propiedades citadas en el cuadro, seis corresponden a floricultoras; una de ellas combina el cultivo de flores con las frutas y los espárragos. En conjunto tienen una superficie cultivada que no rebasa las 100 ha.

Fuente: Catastro Rural de Cotacachi, Archivo Municipal de Cotacachi.

Como se puede apreciar en el listado anterior, haciendas importantes como las Quitumba y Peribuela, que pertenecían a la Curia de Ibarra y a la Asistencia Social, y que sobrevivieron como grandes propiedades hasta los primeros años sesenta, fueron parceladas. Asimismo, propiedades tales como Los Molinos, Perafan y Colimbuela fueron parceladas después de que la Asistencia Social entregara estas tierras a propietarios particulares. En Quiroga, la hacienda San Martín, que hasta 1961 controlaba más de 200 hectáreas, también fue subdividida. Una de las pocas propiedades que ha sobrevivido a este proceso de división y subdivisión ha sido la hacienda de Piñán, que se mantiene como un gran latifundio. Tan extensa es la superficie de esta propiedad que no se conoce a ciencia cierta el número de hectáreas. De acuerdo con algunas fuentes la superficie asciende a 15 mil, y según otras a 30 mil hectáreas.

Cuadro 18

Zona de Intag: grandes propiedades según el Catastro Rural de Cotacachi

| Parroquia | | Parroquia | |
|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| Nombre de la propiedad | Extensión (ha*) | Nombre de la propiedad | Extensión (ha) |
| <u>García Moreno</u> | | <u>Apuela</u> | |
| Río Verde | 367 | San Francisco y Pura | 348 |
| Chontal Oron | 300 | Puranqui | 600 |
| Chontal (lote 4) | 139 | San Antonio | 120 |
| El Corazón | 420 | El Corazón | 100 |
| Cantos M. Augusto | 970 | San Antonio (2) | 780 |
| Río Verde (2) | 107 | San Luis | 100 |
| PHerrera C. Luis | 734 | San Marcela | 260 |
| Chontal Alto | 178 | <u>Vacas Galindo</u> | |
| La Magdalena | 165 | Pilambiro | 130 |
| El Paraíso | 115 | La Argentina | 100 |
| Brilla Sol | 974 | Filadelfia | 300 |
| Manduriaco Alto | 123 | Barbacoa | 100 |
| Contal Alto (2) | 114 | Baratillo | 400 |
| <u>Peñaherrera</u> | | Tollo Intag | - |
| Flores T. Héctor | 130 | <u>Plaza Gutiérrez</u> | |
| <u>Cuellaje</u> | | Guarumal | 127 |
| La Unión (1) | 125 | | |
| La Unión (2) | 250 | | |
| San Luis | 120 | | |
| Río Nápoles | 100 | | |
| La Unión (3) | 125 | | |

<>

* Sólo se toman en cuenta las propiedades de 100 hectáreas en adelante.

Fuente: Catastro Rural de Cotacachi.

Nota: en el cuadro no se ha considerado las propiedades que en la última década se han adjudicado a personas e instituciones interesadas en la conservación ambiental. Asimismo, no se consideran extensas propiedades que han venido adquiriendo políticos por no disponer de información confiable.

De acuerdo con la información anterior, en Intag se puede observar una tendencia hacia la conformación de grandes propiedades. Sin embargo, a partir de la información del Registro de la Propiedad no se observa una tendencia hacia la compra de tierras por parte de propietarios de la zona o provenientes de afuera. Lo que se constató, hasta los primeros años de los noventa, es la compra de importantes extensiones de tierras bajo la expectativa de la explotación minera. En la actualidad existe una tendencia a adquirir tierras, o bien a posesionarse de tierras, con objetivos agropecuarios o de explotación maderera en las zonas de Manduriacos, Las Golondrinas y, en menor medida, en Chontal.

Estrategias de las organizaciones indígenas en torno a la tierra

Uno de los aspectos que llama la atención en el caso de Cotacachi es la ausencia de conflicto en torno a la tierra en la etapa anterior y posterior a la reforma agraria. En efecto, sólo en los primeros años de la década del ochenta se inicia un conflicto por la tierra en la hacienda

de Tunibamba. Después sólo se han registrado tibias amenazas de tomas de tierras. Pero en estos casos, los conflictos no han tenido la radicalidad de otras zonas indígenas (ver casos de Cotopaxi y Chimborazo), sino que se ha tratado más bien de procesos de negociación en donde las familias indígenas no han logrado que medianos propietarios acepten sus ofertas de compra. En este sentido, la conflictividad ha devenido de la negociación trunca, sin pasar a mayores enfrentamientos.

Un signo evidente de la conflictividad latente pero no explosiva en torno a la tierra durante los noventa son los problemas que mantienen las comunidades indígenas con las haciendas. Hasta 1997, de acuerdo con los datos aportados por los indígenas en un taller de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi en junio de ese mismo año, existían alrededor de 127 conflictos de tierras. Por lo menos 13 de éstos correspondían a conflictos de linderos entre comunas y haciendas particulares; 11 conflictos tenían que ver con la falta de claridad entre los linderos de la Reserva Cotacachi-Cayapas; alrededor de 32 conflictos se mantenían debido a la falta de escrituras de terrenos comunales; 31 conflictos subsistían por linderos entre comunidades. Los conflictos restantes tenían que ver con la falta de escrituras por parte de las familias de las comunas.

Luego de este diagnóstico, hacia 1999 la UNORCAC inició un proyecto orientado a la solución de los conflictos por tierras. Comenzó por los problemas ocasionados por la falta de escrituras de los terrenos de las familias indígenas. Y es que hasta los años noventa muchos de los traspasos de tierras se hacían sin contar con los procedimientos legales vigentes. En otros términos, la forma normal de traspasar la tierra se realizaba a partir de una constancia elaborada ante un testigo, sin contar con escrituras ni con el proceso de inscripción de las escrituras en el registro de la propiedad. De acuerdo con esta manera de proceder, muchas familias indígenas fueron perjudicadas. Asimismo, gente inescrupulosa, valiéndose de artimañas jurídicas, logró apropiarse de tierras no sólo de las familias indígenas, sino de terrenos de las comunidades. Los casos en donde todavía se están presentando estas amenazas se localizan en las zonas de Italqui, Morochos y en Peribuela. En esta última zona están ingresando productores de otros cantones de la provincia en busca de tierras, dado que se trata de una zona privilegiada, que cuenta con riego, con tierras de buena calidad y con infraestructura de carreteras.

Para enfrentar los problemas surgidos de la falta de títulos de propiedad de las tierras de los comuneros, la UNORCAC está otorgando créditos a las familias con la finalidad de tramitar la titulación o escrituración de las tierras. Las zonas en donde se ha registrado un mayor número de titulaciones es la de Imantag, y le siguen El Sagrario, San Francisco y Quiroga.

A manera de conclusión

Desde una perspectiva cantonal resulta evidente que los procesos de distribución de tierras están dependiendo cada vez menos de la política agraria del Estado ecuatoriano que de las fuerzas del mercado. Es posible que ésta sea una lectura válida no sólo para el caso de Cotacachi sino para el resto de cantones de la provincia y, en general, del país. Este fenómeno en gran medida está relacionado con la influencia que han ejercido los gremios de los empresarios agrícolas, agrupados en las Cámaras de Agricultura, que de manera permanente impulsaron una campaña de desprestigio del IERAC, al señalar que este organismo, encargado de aplicar la política agraria, se había convertido en un ente instigador de las tomas de tierras en lugar de mediador de los conflictos. Hacia la segunda mitad de los ochenta esta crítica fue ganando terreno hasta que en 1992 la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y la Fundación IDEA propusieron un nuevo proyecto de ley agraria en donde la acción del IERAC se reduce significativamente en lo referente a las expropiaciones y afectaciones de tierras. Uno de los resultados de la nueva Ley de Desarrollo Agrario de 1994 es, justamente, la drástica disminución de los trámites sobre expropiaciones y afectaciones.

Lo dicho anteriormente se ejemplifica en el caso de Cotacachi, en donde las transacciones de tierras se han realizado en mayor medida a través de la compraventa que de otras formas de traspaso. Este proceso, que se acentúa hacia fines del noventa, sin embargo está acompañado de un proceso de adjudicaciones de tierras baldías en la zona subtropical de Intag. En términos comparativos, del monto total de transacciones registradas en los años pares del noventa, el 82,5% correspondieron a transacciones y el 15,8% a adjudicaciones.

Un segundo aspecto que deja entrever la información empírica es el alto porcentaje de transacciones de compraventa en los estratos de propiedades con menos de cinco hectáreas y en el estrato de medianas propiedades (de 20 a 50 hectáreas). Esta tendencia, que conduce a pensar en un incremento significativo del mercado de tierras en el cantón, puede ser interpretada desde diversas perspectivas: como el resultado del constante fraccionamiento de tierras en manos de pequeños y medianos propietarios por herencia y/o ventas; por causa de la simplificación de los trámites en la medida en que la ley de reforma agraria vigente hasta 1994 daba preferencia a los colindantes y exigía un trámite de aprobación del traspaso por parte del IERAC; el proceso de diferenciación de las unidades de producción campesina que conduce a que unas familias vayan comprando tierras mientras que otras van cediendo terrenos hasta convertirse en trabajadores proletarios y por último emigrar y, finalmente, la disponibilidad de mayores recursos económicos, obtenidos vía migración, por parte de algunas familias de migrantes y que se están orientando a la compra de “solares” en las zonas aledañas a las parroquias de El Sagrario, San Francisco y, en menor medida, Quiroga. Todos estos factores, conjugados, conducen a pensar en un incremento de los traspasos de tierras a partir de las compraventas. Estas últimas prácticamente se triplicaron entre 1998 y 2000.

Para comprender mejor las tendencias del llamado mercado de tierras hay que plantearse la pregunta: en la actualidad, ¿quién o quiénes demandan tierras y quiénes están en condiciones de venderlas? Consideremos en primer término la posición de los empresarios agrícolas agrupados en el Centro Agrícola de Cotacachi. Para este sector, en las comunidades no existe una práctica orientada a la venta de tierras a hacendados: “las divisiones se han dado entre las familias”. Por otra parte se señala que la “gente está muy apegada a sus tierras”⁴². En otros términos, las floricultoras, e incluso las empresas dedicadas al cultivo de hortalizas y frutas, se instalaron en tierras que formaron parte de las antiguas haciendas de la Asistencia Social, o bien en terrenos que fueron desmembrados de grandes propiedades, tal como se observa en los casos de Imantag, Quiroga y El Sagrario. Este fenómeno, relacionado con la “reconversión” productiva de las antiguas haciendas, conduce a sostener, por otra parte, que se ha producido una reducción de su extensión con una doble finalidad: volverlas más manejables y deshacerse de zonas marginales e improductivas. No obstante este hecho, también hay que considerar que en la reducción del tamaño de las propiedades ha jugado un papel importante el endeudamiento con la banca privada y estatal. En resumen, una fracción de empresarios agrícolas ha aprovechado circunstancias tales como la cercanía a los mercados y la existencia de infraestructura para transitar hacia la agroindustria; otra fracción, menos emprendedora, aprovechó las mismas circunstancias para vender parte de sus tierras a empresarios cotacacheños y no cotacacheños; y, finalmente, una tercera fracción permanece fincada en las actividades de producción tradicionales: la agricultura, la ganadería y, en menor medida, la explotación de árboles.

El éxito y la viabilidad de las actividades agroindustriales, e incluso las relacionadas con la producción de frutas y hortalizas, conducen a pensar que en el futuro cercano la demanda de tierras se acrecentará en circunstancias en que las actividades vinculadas al comercio de las artesanías de cuero se encuentran en una fase de crisis.

Del lado de las pequeñas unidades familiares campesinas e indígenas y de la organización de segundo grado que las representa, el tema de la tierra constituye uno de los ejes de trabajo. Al respecto, una de las problemáticas siempre presente en todos los diagnósticos es la falta de tierras y el problema de la concentración de este recurso. Uno de los indicadores de este problema es la existencia de terrenos de por lo menos tres comunidades al interior de las tierras de haciendas. A este hecho se suman los problemas de linderos con otras comunidades y con la Reserva Cotacachi-Cayapas.

Dentro del proceso de fragmentación de las tierras de las unidades familiares campesinas e indígenas (vía herencia y/o ventas) se están produciendo dos fenómenos que pueden conspirar contra la organización social y la continuidad de las pequeñas economías campesinas: la venta de tierras por parte de unidades familiares campesinas e indígenas a los empresarios vinculados a las actividades turísticas e incluso a las productivas, y las dificultades de las organizaciones comunales para negociar el acceso a tierras en circunstancias en que existen varios demandantes de este recurso. El primer hecho es el reflejo de un comportamiento individual, en donde priman intereses personales y no tanto comunitarios. Finalmente, las tierras son vendidas al mejor postor. El segundo hecho, en cambio, es un indicador de la

desigualdad en el proceso de negociación de las tierras en donde la primera opción no la tienen precisamente las familias indígenas, sino los portadores del capital.

El ingreso de agricultores originarios de otros cantones, interesados en las tierras más fértiles de Imantag, hace prever que si no existe un proceso sostenido de legalización de tierras, no sólo en Imantag sino en todas las comunas en donde existen tierras de buena calidad, las unidades familiares terminarán cediendo a las presiones de los medianos agricultores.

Asimismo, de no fortalecerse la UNORCAC en lo referente a los mecanismos de negociación de los problemas de linderos entre comunidades y hacendados y entre comunidades y las instituciones interesadas en la reserva Cotacachi-Cayapas, la conflictividad tenderá a acentuarse en un futuro cercano.

Finalmente, la existencia de tierras susceptibles de colonización en la zona subtropical de Intag conduce a pensar que en los próximos años se fortalecerá la política de adjudicación de tierras a grandes propietarios que buscan asentarse en las zonas de Manduriacos y Las Golondrinas con el fin de explotar los últimos reductos de bosques primarios. En la medida en que la constitución de fincas familiares constituye una política secundaria dentro del INDA, queda libre el camino para la conformación de grandes propiedades, con lo cual se fortalecerá la tendencia hacia la concentración de tierras.

Notas

19 Un aspecto adicional, que debe considerarse como un punto aparte y que ya ha sido referido en los capítulos anteriores, es el fortalecimiento del movimiento indígena. A lo largo de los años noventa dicho movimiento juega un papel importante ya sea para oponerse a las medidas de ajuste estructural o para oponerse a la promulgación de las reformas institucionales en el marco de las iniciativas de modernización del Estado.

20 Un indicador de esta última característica fue la ausencia de participación ciudadana en la formulación y aprobación de las leyes conocidas como "Trole", en donde se planteaban importantes reformas administrativas y en el ámbito de la privatización.

21 La apertura comercial se inicia desde finales de los ochenta durante el gobierno de Rodrigo Borja y se intensifica después en el marco de las políticas de liberalización del gobierno de Sixto Durán Ballén. Durante este último gobierno se promulgan dos leyes importantes: la ley de modernización del Estado 31-XII/1993 y la ley de comercio exterior e inversiones 20/III/1995

22 Una expresión de la denominada crisis económica de 1999 fue la caída drástica del PIB, que se situó en -7,3%.

23 La metodología para este cálculo debe, sin embargo, ser tomada con precaución. Una parte de los saldos contables del sistema bancario pueden ser atribuidos a otros factores no relacionados con la migración. Por otro lado, una parte importante de las remesas pueden canalizarse a través de mecanismos informales que no son registrados por el Banco Central.

24 No obstante los esfuerzos que un sinnúmero de ONG realizan en el ámbito de la producción agroecológica, durante las últimas décadas han ido desapareciendo variedades de maíz, papa y tubérculos. Este proceso es paralelo a la disminución de las áreas de producción de cultivos orientados a mantener la seguridad alimentaria.

25 Si bien no se cuenta con un estudio que analice esta tendencia a nivel macro, a través de los estudios de caso sobre la situación agrícola se constata que las unidades familiares apuestan a los cultivos que demandan menos fuerza de trabajo, como por ejemplo el cultivo de pasto y las actividades ganaderas, en lugar de cebada y trigo. Al ser interrogados acerca de la causa de este fenómeno responden que, entre otros factores, estos cambios están relacionados con la emigración y la falta de mano de obra.

26 De acuerdo con el estudio coordinado por Morris D. Whitaker (1996), en 1994-1995, en el Ecuador hubo incrementos reales solamente para seis productos agrícolas entre los que se cuentan la zanahoria, banano, carne de res, borrego, ternera y leche; mientras que treinta y tres productos tuvieron un decrecimiento de los precios reales. La mayoría de ellos tuvieron un decrecimiento de entre 30 y 50%.

27 Entendido como proceso de "internacionalización financiera, industrial y comercial comandada por grandes empresas transnacionales, empresas que consideran al mundo en su conjunto como el mercado para sus

productos, la fuente de sus materias primas, sus productos semi-elaborados o finales, como también el espacio para sus inversiones financieras” (Teubal, 1998: 36).

28 Se enfatiza el tema del financiamiento rural por el papel que éste ha jugado en la reactivación de la producción agropecuaria. En los talleres y seminarios que continuamente organizan los diversos grupos de campesinos e indígenas, la disminución e incluso la desaparición del crédito de la banca estatal son consideradas como causas de la crisis del sector.

29 Fernando Rosero, comentario sobre posibles impactos de la Ley Agraria en la Sierra y alternativas para las OCIs, Memoria del Seminario Taller sobre la Nueva Ley Agraria, 1993.

30 Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, Registro Oficial Nº 55, Quito, miércoles 30 de abril de 1997: 4.

31 De acuerdo con informaciones de la Dirección de Desarrollo Campesina del MAG, personas que no han tenido nada que ver con las organizaciones comunales en la Prov. del Azuay, ayudados por abogados inescrupulosos, han llegado a controlar las comunas y luego, abusando de su poder, han procedido a vender las tierras de la comuna. Ver Whitaker (1996: 252).

32 En la medida en que no se cuenta con información desagregada y no se dispone de la información del último censo agropecuario, estas últimas aseveraciones pueden tomarse como hipótesis sujetas a verificación.

33 El FEPP venía trabajando en adquisición de tierras desde 1977, y sólo a partir de la constitución del fondo de tierras en 1990 el programa adquiere una cobertura nacional.

34 Parte de este “sinceramiento” de las reglas del mercado tendría que ver con la necesidad de adoptar una política macroeconómica que dinamice el mercado financiero vinculado al agro. Este último, a su vez, deberá constituirse en un estímulo para formalizar la tenencia de la tierra, acceder al crédito y tomar hipotecas (Whitaker, 1996: 250).

35 En la sección sobre el debate de la nueva ley de desarrollo agropecuario se señaló, de manera resumida, la forma ideológica en que se manejó la información (en el caso del estudio sobre la distribución de la tierra en cuatro cantones de la sierra) al generalizar algunos hallazgos al resto de la sierra y al sobredimensionar la información sobre la concentración de tierras comunales en manos de las organizaciones indígenas del Cantón Guamote.

36 Dentro de estos estudios se cuentan los realizados por el FEPP, la FAO y los de Hernán Carrasco (1993[a]), Hernán Ibarra y Pablo Ospina (1994), y Pablo Ospina (1993), entre otros.

37 El traspaso de la hacienda a los indígenas se hizo a partir de una compraventa en donde el INDA aportó los recursos para la compra de la propiedad y la comunidad se comprometió a pagar estos recursos en el largo plazo. Hasta el 2002 la organización tenía que haber cancelado la totalidad del préstamo al INDA. Se habla de éxito relativo por diversas razones. Entre las más importantes se cuenta la promulgación de la nueva ley agraria en medio de la negociación del traspaso de la hacienda de Tunibamba, lo que determinó el pago de una suma considerable a los dueños de la tierra. Hasta la actualidad, las familias indígenas no han logrado cancelar la deuda al INDA.

38 Si bien este último aspecto no puede ser analizado a partir de los registros de propiedad cantonal, es posible obtener estimaciones a partir de entrevistas a informantes calificados de la zona.

39 Están localizadas en cuatro parroquias rurales y urbanas periféricas del cantón Cotacachi: 8 comunas en Imantag (norte), 12 comunas en Quiroga (sur), 13 comunas localizadas en la parte alta del volcán Cotacachi y 10 comunas en la parte baja, que corresponden a las parroquias El Sagrario y San Francisco. Según el autodiagnóstico de 1996, la población de influencia de UNORCAC, en las cuatro parroquias, es de aproximadamente 16.102 habitantes (2.683 familias), que representa el 45% de la población total del cantón Cotacachi. La mayor parte de ésta población es indígena (81%) y una minoría es mestiza (19%) (García, 2001).

40 Entrevista con el ex-registrador de la Propiedad de Cotacachi, Sr. Diego Moreno, enero del 2002.

41 Una excepción a la regla es la hacienda de Piñan, que ha seguido manteniendo el control de extensos territorios en la zona occidental de la parroquia de Imantag.

42 Entrevista con varios miembros del Centro Agrícola, 10/01/02.