

¿Reforma Agraria en el Ecuador?
viejos temas, nuevos argumentos

Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge
Editores

Miembros del SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

■ Universidad Central del Ecuador (**UCE**) ■ Universidad de Cuenca ■ Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (**CESA**) ■ Institut de Recherche pour le Développement (**IRD**, Francia) ■ Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (**AVSF**, ex-CICDA, Francia) ■ Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (**CAMAREN**) ■ Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva (**FUNDES**) ■ Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (**IEDECA**) ■ Centro de Investigaciones para el Desarrollo (**CINDES**)

¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos

AUSPICIADO POR:



PUBLICADO POR:



¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos

Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge
Editores

Está publicación es posible gracias al apoyo de AVSF, Intermón Oxfam, IRD

Revisión de Textos: Edith Valle - M. Samaniego

Diseño portada: El Antebrazo

Diseño y diagramación: Miguel Samaniego

Impresión: somos punto y línea – (593) 2453 757

Agosto / 2008

© Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)
Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso, Ofic. 414
Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador,
Apartado Postal 17-10-7169, Quito – Ecuador
Telefax (593 2) 2555 726
E-mail: sipae@andinanet.net
www.sipae.com

Ficha de Catalogación:

333.31 Brassel, Frank; Herrera, Stalin; Laforge, Michel (eds.)
B823r

¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos
argumentos / Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge eds.-
Quito: SIPAE, 2008.
248 p. ilustr.; tablas.; mapas.
ISBN: 978-9942-01-874-8

1. REFORMA AGRARIA 2. REFORMA DE TENENCIA DE
LA TIERRA 3. ESTRUCTURA AGRARIA 4. DESARROLLO
RURAL 5. AGROINDUSTRIA 6. ECONOMÍA AGRARIA
7. DERECHO SOBRE LAS AGUAS 8. RIEGO 9. INEQUIDAD

CONTENIDO

Presentación	9
¿Porqué Tierra? (Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge)	11
La Estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias (Alex Zapatta, Patricio Ruiz, Frank Brassel)	17
<i>Estudios de Caso</i>	
Los recursos naturales estratégicos en manos de empresas de grandes terratenientes y aguatenientes: El caso de la Unión de Comunidades de Quichinchi (UCINQUI), Imbabura (Rosa Murillo)	33
Acumulación perversa: Comuneros, agua y tierra en la Península Santa Elena (Paúl Herrera, Ramón Espinel)	49
Competencia desigual: Agroindustria bananera y pequeños productores: El caso de Barbones (Eduardo Rodríguez)	65
Alternativas económicas, tenencia de la tierra y género: El caso de Nabón (Stalin Herrera)	77
Tenencia de tierra en 12 comunidades en la Provincia de Manabí: El caso de Rocafuerte (Amparo Gilces, Freddy Montenegro)	103

Concentración azucarera: El caso de La Troncal (Andrea Ojeda)	119
Desplazados por agroexportación – La concentración de la tierra por multipropiedad y fracturación: El caso de Quevedo (Germán Jácome, Natalia Landívar, Mario Macías, Vatison Cueva)	133
La agroindustria de las flores y la ruptura de la economía campesina: El caso de Ayora (Doris Sánchez, Marcela Silva)	153
Principales resultados de los estudios de caso sobre tenencia de la tierra en el Ecuador	169

Aportes al Debate

¿Cómo ampliar las funciones económicas, sociales y ambientales, de la tierra en el campo? (Marc Dufumier)	177
Reflexión sobre la función socio económica de la tierra y el modelo de desarrollo agrario (Christophe Chauveau)	189
Cómo las agriculturas campesinas intentan asegurar su acceso a la tierra en el Ecuador: Logros y obstáculos para un uso eficiente de la tierra (Michel Laforge)	203
Campesinos sin derechos: Hacia una democratización de la tierra en el Ecuador (SIPAE - Dirección Ejecutiva)	219
Los aportes del Grupo de Trabajo sobre Reforma Agraria (Francisco Hidalgo)	235

**Logros y obstáculos
para un uso eficiente de la tierra:
CÓMO LAS AGRICULTURAS CAMPESINAS INTENTAN
ASEGURAR SU ACCESO A LA TIERRA EN EL ECUADOR**

Michel Laforge*



* Agrónomo, Asistente Técnico para la Región Andina de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF).

Introducción

Los casos que se presentan en este estudio no representan necesariamente una muestra representativa (faltan, en particular, estudios sobre el Oriente del Ecuador), pero esto no se debe a una falla metodológica sino más bien a las condiciones del estudio, que se hizo con una suma de buenas voluntades, con los recursos que cada institución pudo poner a disposición del colectivo, en una verdadera “minga” de pensamiento. Sin embargo, los estudios de caso permiten confirmar algunas tendencias del acceso a la tierra en el Ecuador, completando los análisis que permite hacer el Censo Agropecuario¹.

El siguiente artículo propone ir más allá de los casos en sí, para reflexionar sobre lo que nos enseñan los casos de la realidad de la tenencia de la tierra en el Ecuador, entendiendo las principales tendencias actuales y analizando sus causas estructurales, visibilizando también las prácticas de los mismos agricultores y agricultoras, en su búsqueda permanente de soluciones de acceso a la tierra y control de la misma, para proponer finalmente algunas ideas que permitirían asegurar mejor este acceso y control, con el

fin de consolidar un modelo de desarrollo agrario basado en la agricultura familiar.

Se extiende la inequidad: más tierra para la agroempresa y menos tierra para cada vez más pequeños propietarios

La agroempresa consolida su acceso a la tierra

Los casos confirman que en las últimas décadas, las agroempresas han asegurado su acceso a la tierra, especialmente en la Costa. Se destaca, por ejemplo, en el caso de Barbones, el fenómeno de multipropiedad² como un mecanismo de control de los diferentes predios sin que estos sean adyacentes, lo cual podría hacer más difícil un control sobre la adquisición de grandes extensiones de tierra por un mismo dueño.

La consolidación de grandes propiedades o de multipropiedades no siempre es motivada por la “dinamización del mercado” que conlleva la titularización de la tierra por la intervención Estatal (concretamente, el que se endeuda y no puede pagar, pierde su tierra), sino que tiene

1 Los estudios de caso permiten detectar la multipropiedad, por ejemplo, donde un propietario de varios predios entre 5 y 50 ha se vería reflejado en el censo como varios pequeños propietarios, cuando en la realidad se trata de un propietario que puede tener más de 100 ha.

2 Una misma empresa controla diferentes propiedades o predios agrícolas.

connotaciones de violencia denunciadas sobre todo en los casos de la Costa.

Estamos hablando no solamente de mecanismos de compra de tierra, sino de despojo, utilizando técnicas claramente intimidatorias y violentas, tales como la fumigación con herbicida de una parcela sembrada, el cierre de los caminos de acceso o el desvío del agua (contaminación, acoso), cuando no se trata del envío de pistoleros. No solamente que el Estado no logra hacer prevalecer los derechos de estas familias de productores, sino que existe un caso (en Rocafuerte), donde es una institución nacional (la Armada) la que vulnera los derechos de los productores.

Por supuesto, también son causales del abandono del campo por los pequeños y medianos productores la desigualdad de acceso a recursos y de disponibilidad de medios, la volatilidad de los precios, el acceso insuficiente a infraestructuras, crédito, y las malas condiciones de vida en las áreas rurales.

Se retacean las tierras de los pequeños propietarios

Un fenómeno que no necesariamente se ve en el censo, es la fragmentación de la propiedad en ciertas zonas³ (ejemplo de Licto, en Chimborazo): los pequeños propietarios tienen acceso a una cierta superficie agrícola útil, pero repartida en una docena de muy pequeñas parcelas. Aunque en algunos casos la existencia de diferentes propiedades, especialmente cuando están repartidas en varios sistemas agroecológicos, puede ayudar a limitar los riesgos climáticos, también es causa de problemas por los tiempos de desplazamiento entre las diferentes parcelas, las complicaciones en la irrigación o por las dificultades de mecanización.

Por otro lado, los estudios de caso profundizan el análisis que se puede hacer a través del Censo, con la aparición de muy pequeñas propiedades, más en la Costa que en la Sierra (Rocafuerte en Manabí). Estas muy pequeñas propiedades pasan a menudo por debajo del nivel de viabilidad económica en su medio⁴,

3 Ejemplo de Licto: en las 1.700 ha del proyecto de riego inicial habían 10.000 parcelas. En el 2007, el área bajo riego era de 1.800 ha para 17.200 parcelas. En la parroquia Apaza en Tungurahua, los primeros datos del levantamiento topográfico catastral muestran que en menos de 1.000 ha habría 8000 unidades productivas (Francisco Román/CESA: comunicación personal).

4 El nivel de viabilidad económica de una unidad de producción agrícola depende mucho del entorno, en particular de las condiciones de acceso a la irrigación, por ejemplo, pero también de la calidad del suelo y de la pendiente. En ciertos sectores del país, se puede generar un ingreso para una persona con 3000 m² de tierra de buena calidad, plana, e irrigada (en Cayambe), mientras que en otros sectores harán falta 3 has (con tierras de ladera, sin riego) en Imbabura.

conformando entonces unidades de producción agrícola que no permiten vivir únicamente de la agricultura, lo que obliga a las familias campesinas a recurrir a otras estrategias, como la venta de su fuerza de trabajo, para poder sobrevivir.

Parece entonces existir una relación, que merecería ser mejor estudiada, entre el *acceso a extensiones de tierra muy pequeñas para mantener a una familia, la pobreza de estos pequeños productores y la emigración*, como mecanismo para buscar mejores oportunidades y mejores ingresos.

Finalmente, aunque el término minifundio está ligado en la literatura al término de latifundio en una asociación simbiótica en la cual los primeros servían para proporcionar mano de obra cautiva a los segundos. y que este tipo de relación está mucho menos presente en la realidad actual del sector rural ecuatoriano, en particular debido a las reformas agrarias, es preciso señalar que en muchos casos las muy pequeñas propiedades conforman cómodas reservas de mano de obra que tiene su costo de reproducción abaratado gracias a estas parcelas de autoconsumo. Los pequeños propietarios, mal llamados “agricultores de subsistencia”, (ya que en realidad deberían llamarse “jornaleros con una huerta familiar”), conforman entonces una nueva unidad simbiótica con las agroempresas actuales, que permite a éstas disponer de una

mano de obra que, al asegurar una parte de su alimentación en la huerta, abarata su costo; se trata entonces de una nueva relación minifundio-agroempresas intensivas en capital (ejemplo: las florícolas en el caso de Ayora).

Se vulneran las propiedades comunales

Aunque en muchos territorios de las comunidades campesinas e indígenas, amparados en la Ley de Comunas, podía darse una división de hecho de las tierras comunales, por ejemplo para dar una solución al incremento de la población y a la falta de tierras, a partir de la Ley de Modernización Agrícola de 1994, es posible darle un aspecto legal a esta división, obteniendo títulos.

Por más que en muchas oportunidades esta situación cuenta con el apoyo de por lo menos un sector de la comunidad, es difícil no ver detrás de estas medidas un intento por destruir las formas de propiedad colectiva heredadas de una tradición comunitaria que es una herencia ancestral en el Ecuador. De esta manera, la parcela de tierra, antes protegida por complejos mecanismos de control social pasa a depender de un solo dueño, único decisor sobre el destino de un predio, que puede entonces pasar al mercado.

En todo caso, es bien conocido que este mecanismo ha permitido un cambio de uso de

los páramos del Ecuador⁵, transformados entonces en tierras de uso agrícola, con las consiguientes consecuencias ambientales por la desaparición de áreas con una importante función de regulación hídrica.

Algunas explicaciones estructurales para la situación actual

Unas reformas agrarias incompletas

Las dos olas de Reforma Agrarias de 1964 y de 1973 no fueron reformas integrales en el sentido de proveer de asistencia técnica, crédito, etc., además de simplemente redistribuir las tierras. Por otro lado, como lo muestran Zapatta y otros (2008), se afectó solamente 3% de la superficie agrícola total del Ecuador. Los casos de la Sierra (Quichinche, Ayora, Nabón) muestran que la tierra que se distribuyó era generalmente la tierra menos deseada, en las partes altas, y muchas veces en las zonas con alta pendiente; las grandes propiedades de hacienda simplemente se fraccionaron en algunas unidades repartidas entre familiares, pero se quedaron con las tierras más planas (y sobre todo con el agua de irrigación).

La presión social por la tierra de esa época

se alivió mediante una política de titulación de las tierras colonizadas, en lo que en aquella época eran tierras baldías: según Gondard y Mazurek, la colonización alcanzó siete veces más tierra (esto es 6,36 millones de hectáreas) que la redistribución de tierras en los procesos de reforma agraria (que alcanzaron 900.000 ha, es decir, el 3,4% de la superficie del país).

La falta de control sobre las estructuras agrarias

Una vez que se hicieron las reformas agrarias, no hubo una preocupación ni del Estado ni de ningún otro actor del sector agrario por el devenir de las nuevas unidades productivas creadas: con los regímenes de herencia actuales⁶, así como con el crecimiento demográfico, se llegó rápidamente, en dos generaciones, a situaciones de fraccionamiento extremo en propiedades muy pequeñas, con dificultades de viabilidad económica, acompañadas de fenómenos de reconcentración de la tierra.

No quedó establecido ningún mecanismo que permitiera preservar unidades productivas con un tamaño de viabilidad mínimo, como existen en otros países.

5 En 1965 hay 1.599.989 ha de páramo en el Ecuador y en 2000 hay 1.309.764 ha, lo que equivale a una disminución del 19% (Alex Zapatta in CAMAREN, 2006).

6 Que promueven reparticiones equitativas de la tierra.

Mecanismos de control de las estructuras agrarias: ejemplos de otros países

En México, el sistema de ejidos que fue instaurado por la Revolución Mexicana⁷, se caracteriza por el hecho de que la tierra es propiedad colectiva, del ejido, pero cada miembro del ejido tiene un derecho de uso sobre las parcelas que trabaja individualmente. Pueden cederlas en herencia a sus descendientes y perderlas si las abandonan por más de dos años consecutivos. Existen también parcelas y empresas comunales, las cuales alimentan un fondo común que no podía ser distribuido individualmente, ni utilizado con fines políticos ni religiosos. La mayor instancia de decisión del ejido es la Asamblea General de los miembros; ésta elige un Comisario Ejidal, el cual está encargado de manejar los bienes comunes, y también un Consejo de Vigilancia. El Comisario Ejidal también tiene un poder de resolución de los conflictos internos sobre la tierra y tiene la potestad de tomar sanciones en caso de no aplicación de las reglas del ejido. Este mecanismo impedía la compra de tierras ejidales a gente de fuera y se evitaba una reconcentración demasiado acelerada de la tierra por parte de grandes terratenientes.

El Colombia, existe un mecanismo en la legislación llamado Reservas Campesinas, el cual corresponde también a porciones de territorio que son inalienables y sólo se pueden vender entre campesinos.

En Francia, existe el mecanismo de las SAFER, que son sociedades locales donde participan el Estado y representantes de los agricultores. Este mecanismo tiene como objetivo el de evitar las reconcentraciones, manteniendo al mismo tiempo un tamaño económico mínimo de las unidades productivas, que permite asegurar la viabilidad de los jóvenes que inician esta actividad; las SAFER tienen inclusive la preferencia de compra, a precios pre-establecidos, para poder crear nuevas unidades productivas económicamente viables.

7 Artes de la Revolución Mexicana, 0,2% de los propietarios poseían 87% de las tierras! (Merlet, 2002).

Al no atacarse las causas de la distribución inequitativa, las mismas causas (mayor poder de compra de parte de los propietarios que tienen más tierra) produjeron los mismos efectos. Este fenómeno corre el riesgo de repetirse con cualquier procedimiento de redistribución de tierras que no esté acompañado de una política clara para estructurar la tenencia de la tierra de manera a mantener unidades productivas con tamaños económicos⁸ viables.

Una política de titulación presentada como una panacea

En el discurso dominante, la titulación es presentada como una necesidad, ya que facultaría al productor a recibir crédito, y por ende a tener la posibilidad de invertir para adquirir mayor tecnología y poder “modernizarse”.

Sin embargo, a través de los testimonios recogidos de los productores con los cuales se trabajaron los estudios de caso, con la titulación aparece también la posibilidad de endeudamiento y sobre todo la posibilidad de perder la tierra.

En la situación agrícola actual del país, donde la pequeña y mediana agricultura familiar

no tiene acceso a servicios, mercados, y está expuesta a un contexto de alza de precios de insumos, y tiene en general pocos medios para disminuir los riesgos (por ejemplo mediante el riego), esta posibilidad de pérdida de las tierras es una cruel realidad para muchas familias de agricultores que por algún percance no pudieron rembolsar los créditos.

La “dinamización de los mercados de tierras” que proponen los defensores de la titulación parece ser más bien desfavorable para las agriculturas familiares, que no cuentan con los medios para poder comprar tierras a aquellos propietarios más grandes. Las “reformas agrarias impulsadas por el mercado” que propuso el Banco Mundial no han arrojado los resultados esperados, ya que, en una situación de fuerte concentración de poder y de la tierra, el mercado de tierras no es el más eficiente para adjudicar las tierras a aquellos productores más eficientes (que son, en muchos casos, las pequeñas agriculturas campesinas - ver artículo de Chauveau), ya que refleja las situaciones de poder y favorece a aquellos sectores con mayor capital, concentrados en las agroempresas y haciendas [Borras, 2002].

8 El tamaño económico de viabilidad de una unidad productiva es variable en función de la zona del país y que no siempre coincide con el tamaño de la superficie agrícola utilizada: una pequeña florícola intensiva puede tener un tamaño económico mayor que una hacienda ganadera, aunque tenga menos tierras.

Esta es tal vez, una de las razones que explican que los agricultores no titulen sus tierras, en una proporción importante (en el país existen 992 000 has sin título de propiedad) [III Censo Agropecuario, 2000].

Sin embargo, diferentes experiencias, presentadas en estos estudios de caso (ver caso de Nabón), demuestran que existen otros mecanismos ya validados para otorgar créditos productivos a las agriculturas familiares, utilizando muchas veces las organizaciones o los gobiernos locales como los vectores para distribuir y recuperar este crédito.

La titulación no es pues el único medio para acceder al crédito de inversión, y, en el actual contexto ecuatoriano de inequidad, aparece como un mecanismo que pone en riesgo a las agriculturas familiares.

Las vías alternativas ya experimentadas por las agriculturas campesinas

Planteamos aquí buscar alternativas a la situación actual, partiendo de las enseñanzas de casos concretos de la realidad rural ecuatoriana, que son esfuerzos de los agricultores y las agri-

cultoras por encontrar soluciones a los problemas que enfrentan.

Un control colectivo sobre las estructuras agrarias

En el Ecuador existen formas de control del acceso a la tierra, que se manifiestan en particular en las tierras de aquellas comunidades que se adscriben a la Ley de Comunas (que no existe sólo en la Sierra; también en la Costa, por ejemplo, en Esmeraldas hay comunas de afrodescendientes).

Es importante anotar que estas reglas de control colectivo se manifiestan no solamente en las tierras colectivas, sino también en tierras de usufructo familiar dentro de una comunidad; en estos casos, la comunidad controla la cesión o venta de los derechos sobre estas tierras, lo que ocasiona que, en algunos de estos casos (ejemplo de Imbabura), una familia no pueda vender “libremente” una parcela al comprador de su agrado, sino que, el comprador tenga que pertenecer obligatoriamente a la comunidad. Este esquema de control comunitario⁹, vigente en muchas comunidades del país, permite evitar en cierta medida una reconcentración de la

9 Hemos tenido también comunicación personal de un caso en una comunidad indígena de Imbabura donde por decisión de Asamblea no se podrán dividir los predios familiares entre los herederos, en un intento por evitar la fragmentación.

tenencia de la tierra lo cual beneficia a la producción familiar.

Este control social podría también explicar la existencia de “minifundios baldíos”, que se han detectado en algunas zonas, como por ejemplo en Imbabura, Azuay o Chimborazo. Pese a existir necesidad de tierras, estos pequeños predios, que sus propietarios no pueden poner a producir por situaciones coyunturales, no son “invadidos”, respetándose¹⁰ el derecho de las familias que históricamente los han manejado, aún cuando no existan en esa zona títulos de propiedad.

Este sistema de control comunitario de acceso a la tierra no está reconocido ni respaldado por la legislación vigente, y se podría estar debilitando, pero podría servir para controlar la estructura de tenencia de la tierra, y para garantizar los derechos de transmisión de la tenencia de la tierra, en particular en términos de transmisión por herencia. Desafortunadamente, este mecanismo, en su expresión actual, no impide la fragmentación.

Asociatividad para el acceso a la tierra y al agua

Los casos estudiados y otros que son de nuestro conocimiento, muestran claramente que, cuando existe la posibilidad, las familias productoras se asocian para comprar tierras (ejemplos de Sta. Rosa en Ayora, en Nabón, en la comuna de la Esperanza en el Carchi). Estos ejemplos se han dado antes de las reformas agrarias, durante las reformas agrarias, por supuesto, ya que propusieron este mecanismo como el mecanismo privilegiado para acceder a la tierra, y tenemos también casos más recientes, muy posteriores a las reformas agrarias.

Sin embargo, fuera del período de reformas agrarias, estos casos se han dado de manera muy coyuntural (propietarios con buenas disposiciones, quiebra de la empresa propietaria de las tierras, etc.), sin que se pueda identificar una política proactiva del Estado para favorecerlos¹¹.

Frente a esta situación, otro de los mecanismos utilizados por las agriculturas familiares para acceder a la tierra es la invasión de predios, para lo cual parecen privilegiarse los predios

10 Aunque puedan existir conflictos puntuales. Es necesario profundizar más este tema para tener mayores elementos.

11 Aunque el Estado lo respaldó, el Fondo de Tierras del FEPP, que tituló 56 000 has a unas 11 000 familias, puede considerarse una iniciativa privada. Sin embargo, la cantidad titulada no es desdeñable, ya que es casi un décimo de la tierra transferida por el programa gubernamental de reforma agraria en 26 años de actividad (FEPP-ILC-FIDA, 2005).

que pertenecen a institución del Estado, como el Instituto de Investigación Agropecuaria-INIAP o la AGD¹², y que a los ojos de las familias de productores están siendo sub-utilizados.

Para el manejo de estas tierras compradas o invadidas se crean asociaciones, bastante sólidas en general (aunque no tenemos elementos estadísticos, los predios comprados son pagados en general en los plazos acordados), que posteriormente manejan un título colectivo, aunque la división de hecho exista desde el acceso a la tierra.

Apuntemos que este mecanismo de compra de tierras por asociaciones pierde su vigencia en las zonas donde aumenta el precio de la tierra, en particular por la llegada de actividades productivas más rentables (caso de la tierra en Ayora, donde el metro cuadrado de tierra se está vendiendo a cuatro dólares¹³, por la llegada de la actividad florícola que incrementa el precio de la tierra).

Crédito para la producción sin titulación

Como se mencionó anteriormente, existen casos, validados por organizaciones no gubernamentales,

proyectos de cooperación, o gobiernos locales, que demuestran que el acceso al crédito se puede desligar de la titulación de la tierra.

En los casos estudiados, se encuentra el caso de Nabón, donde es el Municipio el que ha puesto en marcha un sistema de crédito a las mujeres solas, que no depende de la titulación de la tierra, y que incrementa los ingresos de estas familias de manera importante.

En el Guabo, es la organización campesina la que maneja créditos de producción, teniendo la producción a futuro de banano como respaldo del crédito.

De esta manera se protegen los derechos de acceso a la producción de las familias campesinas.

Asociación para mejorar los sistemas de producción y dar mayor valor agregado al territorio

Finalmente, otra de las vías existentes, es cuando los productores se asocian entre ellos, bajo diferentes formas asociativas (asociaciones, cooperativas, etc.), para mejorar sus siste-

12 Agencia General de Depósitos.

13 Lo cual equivale a un precio por hectárea de 40.000 dólares.

mas de producción y otorgarle mayor valor agregado a sus producciones, asegurando en particular mecanismos de comercialización colectiva para el mercado interno y externo. En el Ecuador son conocidos los ejemplos de la unión de consorcios Queseras de Bolívar, aunque existen muchos otros ejemplos, menos conocidos, como la asociación BioTaita Chimborazo (exportación de quinua) y la Cooperativa El Guabo (exportación de banano).

Estas experiencias han sido impulsadas en la mayoría de los casos por organismos no gubernamentales y proyectos de cooperación, y en mucha menor medida por los organismos estatales, pero muestran la viabilidad y pertinencia de una asociatividad entre productores.

Algunos obstáculos que encuentran estas vías alternativas

Inseguridad sobre el derecho de uso de la tierra

Aunque los estudios de caso no se enfocaron en estos aspectos, la percepción empírica es que en la actualidad no existen mecanismos for-

males confiables que garanticen el derecho de control sobre la tierra.

Por un lado, los mecanismos formales, de titulación, son costosos y no necesariamente útiles para los usos que le podría dar el productor, (fuera del crédito), ya que es posible comprar y vender tierra sin tener los títulos de propiedad. Esto podría explicar la existencia de una fuerte proporción de predios no titulados.

Por otro lado, existen los mecanismos informales, de control social, que ya mencionamos, si bien podrían ser suficientes para evitar la apropiación de las tierras por extraños, no lo son para permitir una transferencia temporal del uso de la tierra, a través de mecanismos como el alquiler¹⁴.

Sin embargo, el alquiler es una modalidad de acceso a la tierra que permite ponerla a producir, que prácticamente no se está usando en el país. Sin embargo, en el Ecuador solamente 93 000 has están arrendadas o en aparcería, es decir, 1.4% del total de la tierra; este mecanismo corresponde además a estructuras más grandes (73% de las fincas arrendadas tienen más de 20 has.).

14 Una interpretación común, aunque errada, de la Ley de Desarrollo Agrario, más bien desincentiva el alquiler, ya que el propietario teme que el inquilino, pueda declararse "en tenencia ininterrumpida durante un mínimo de 5 años", y solicitar la titulación al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Esto podría explicar también la existencia de los "minifundios baidíos" ya mencionados, que no se podrían alquilar por temor a perder el derecho al control sobre la tierra.

La tierra está oficialmente en manos de hombres

El estudio de Nabón muestra claramente cómo, aún en situaciones de feminización del campo, en particular en situaciones de emigración, la tierra está titulada a nombre de los hombres de la familia.

Esta situación, en la cual las personas que toman las decisiones productivas del día a día no son las mismas que tienen la potestad de tomar decisiones que impliquen la transmisión temporal o definitiva de la parcela, podría estar causando un desfase entre el devenir real de los predios y su estatus legal, incrementando los niveles de inseguridad sobre el derecho de uso de la tierra.

Las políticas agrarias del Estado no favorecen a las agriculturas campesinas

Los conflictos de acceso a la tierra, al agua, que han existido, han sido generalmente resueltos a favor de los más poderosos: el Estado, las empresas, ya que existe una relación estrecha entre poder económico y poder político. El Estado no es percibido como un sistema imparcial que busca el bien común, sino como un sistema injusto que pone el peso de las leyes y la fuerza pública a favor de los sectores de poder.

Esto es visible en el Ecuador por ejemplo en la apropiación de inversiones estatales (caso de la inversión en riego en Santa Elena) a favor de intereses especulativos privados.

Las políticas de estos últimos 25 años han favorecido el sector agroexportador, en detrimento de las agriculturas familiares, a quienes más bien se les retiró la asistencia técnica, el crédito, etc.

Los mecanismos de redistribución de la riqueza no funcionan

Los impuestos prediales son un mecanismo existente en diferentes países como un sistema de redistribución de la riqueza, que además tiene la función de regular la existencia de tierras improductivas; en efecto, el nivel de imposición deberá ser calculado de manera a desincentivar la existencia de tierras improductivas o con una tasa de retorno demasiado baja. Para poder hacer efectivos estos impuestos prediales existen los catastros, que son registros que relacionan a los dueños de los predios con el valor de la tierra en producción, para calcular el referido impuesto predial.

Sin embargo, una de las constantes encontrada en los estudios de caso es que los sistemas de catastro no están realmente implemen-

tados, existiendo una diferencia entre la tierra catastrada y la tierra disponible en los municipios (existe una proporción importante de la superficie de cada municipio que no está catastrada).

Por otro lado, aún en el caso de los catastros existentes, éstos, al no indicar claramente el uso de la tierra en producción, no permitan cobrar impuestos prediales (ejemplo del caso de Ayora, donde el catastro no indica que la producción de algunas fincas es de flores, lo cual puede causar que una florícola pague tantos impuestos prediales como el productor campesino de al lado).

Finalmente, existen mecanismos (caso de Imbabura), donde los grandes propietarios disponen más bien de mecanismos para descontar de sus impuestos las inversiones que han hecho (por ejemplo, si tienen ganado de raza, podrá deducir esta inversión de sus impuestos prediales), así como la inversión en forestación, pagando en algunos casos menos impuestos por hectárea que los pequeños y medianos productores familiares.

En un país donde los más pequeños pagan más impuestos prediales por unidad de superficie que los grandes propietarios, se puede deducir que no ocurre realmente una real redistribu-

ción de la riqueza de los más pudientes a los más pobres, fallando un importante mecanismo de combate a la pobreza, el cual es la redistribución de la riqueza.

¿Qué vías para una gestión eficiente de la tierra en el Ecuador?

A partir de las oportunidades y limitaciones de la realidad, parece posible perfilar algunas reflexiones para una gestión eficiente de la tierra en el Ecuador, que será necesario seguir alimentando con mayores elementos que permitan confirmar las hipótesis que se han planteado en este artículo.

Redistribución de la riqueza

Actualmente, a menos de pretender cambiar de uso las actuales áreas protegidas, no existen ya las “reservas de tierra” que representaban las tierras en la Amazonía y en las tierras bajas del Occidente ecuatoriano. Aunque todavía existen algunos casos de propiedades sin explotar (por ejemplo, las 600 ha baldías en Ayora, Cayambe, propiedad de Álvaro Noboa según los campesinos del lugar) y de propiedades de grandes extensiones (por ejemplo, se cita el caso de una propiedad en Urququí, Imbabura, dentro de una parte de la Reserva Cotacachi-Cayapas, que consta de 30.000 ha), no existe un

sistema de latifundios-minifundios como el que existía hace 40 años.

Sin embargo, la tierra sigue estando distribuida de manera inequitativa, con el consiguiente nivel de ineficiencia en su utilización productiva, como lo muestran en este mismo libro Dufumier y también Chauveau; el reto de una gestión eficiente de la tierra en el Ecuador es el de redistribuir la tierra existente, sin ampliar la frontera agrícola.

La noción de función social, económica y ambiental de la tierra podría ser fundamental para justificar una redistribución de la riqueza, ya sea por medio de impuestos prediales realmente eficaces, ya sea por medio de expropiaciones (a aquellos propietarios que no cumplen con dicha función social, económica y ambiental) y redistribuciones a grupos con proyectos económicos, sea con mecanismos de regulación con cogestión de la compra-venta (como el SAFER en Francia) acompañados con asistencia técnica y una verdadera política de asistencia técnica, crédito, inversiones públicas.

Probablemente sea también necesario definir el modelo de agricultura que se quiere favo-

recer, escogiendo la vía de la pequeña y mediana agricultura familiar por su eficiencia económica, social y ambiental, definiendo políticas voluntaristas a favor de la misma, con el acompañamiento para comprar tierra (favoreciendo un tipo de iniciativas que ya existe), para desarrollar modalidades de acceso a crédito productivo, con asistencia técnica sin que eso signifique desaparecer a la agroempresa, que tiene su lugar en la economía ecuatoriana siempre y cuando cumpla con su función social, económica y ambiental.

Garantizar la seguridad de acceso a la tierra localmente

Para garantizar la seguridad del acceso y control a la tierra localmente, probablemente se debería empezar por reconocer los mecanismos informales que actualmente existen, y más bien fortalecerlos, poniendo en marcha mecanismos locales de regulación de las estructuras de tenencia de la tierra, que garanticen los derechos de los propietarios y de otros derechohabientes (como los inquilinos, a través especialmente de alquileres plurianuales), que tomen en cuenta los derechos de las mujeres, asegurando la viabilidad de las unidades productivas¹⁵, impidien-

15 Promoviendo por ejemplo un Tamaño de Viabilidad Económica Mínimo mediante incentivos y desincentivos, sobre todo para la instalación de jóvenes.

do fenómenos de fraccionamiento y reconcentración y evitando el acaparamiento.

Estos mecanismos remplazarían la política de titulación actual, con el objetivo de proteger el principal medio de producción de las agriculturas familiares.

Sin embargo, para la implementación de estos mecanismos, parece indispensable la participación de las familias de productores organizadas en la definición de políticas agrarias, para llegar a una verdadera co-gestión del sector agrario entre el Estado y las familias campesinas.

Bibliografía

- Borras, Saturnino (2003). Questioning market-led agrarian reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, pp 367-394.
- Gondard, Pierre y Mazurek, Hubert (2001). 30 Años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales, *Estudios de Geografía*, Vol. 10, CEN, CGE, IRD, PUCE, p. 15-40.
- MAGAP (2000). III Censo Nacional Agropecuario.
- MAGAP (2005). El costo de la tierra: ¿pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres? FEPP-ILC-FIDA. Quito.
- Merlet, Michel (2002). "Políticas de tierras y Reformas Agrarias. Cuaderno de Propuestas". Redes APM-IRAM.