

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

Diego Pérez Enríquez

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

Mabel González Bustelo

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

J. Sánchez Parga

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

César Montúfar

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

Margarita López Maya

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

Stéphanie Alenda

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

Marcello Baquero

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

Fernando Guerrero

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

Pablo Andrade A.

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

Marco A. Córdova Montúfar

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

Andrés Mejía Acosta

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

Andreas Otto Brunold

DEBATE AGRARIO RURAL

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90*

Fernando Guerrero**

Cotacachi es un cantón que tiene una importante población indígena que vive en zonas minifundizadas. A pesar de existir una disponibilidad de tierras en haciendas, los conflictos por tierras no han sido el mecanismo de acceso a éstas. Después de las reformas institucionales de 1994, cada vez predominan más los mecanismos de mercado como medios de acceso a la tierra.

El levantamiento indígena de 1990 dejó entrever que el tema del acceso a la tierra sigue constituyendo un aspecto conflictivo. Aunque las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 habían atenuado, en alguna medida, las demandas de tierra, la conflictividad en torno a este recurso se mantuvo latente a lo largo de los años ochenta. En los años siguientes, a las disputas por la tierra se agregaron los conflictos por el agua y, desde una perspectiva general, 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.

Han transcurrido alrededor de diez

años desde la aplicación de la nueva ley agraria, hace falta una evaluación acerca de la influencia que dicha ley ha tenido en el mercado de tierras sobre todo, porque uno de los objetivos de la nueva política era evitar el fraccionamiento de las tierras comunales y la libre transacción de tierras rústicas. Se esperaba, desde la perspectiva de los sectores que la propiciaron 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.

Este artículo analiza las tendencias del mercado de tierras en el cantón Cotacachi (Prov. de Imbabura) a lo largo de

* El estudio se realizó en el marco del Programa de becas ASDI-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2001-2002), publicado bajo el título 'El poder de la comunidad. Ajuste Estructural y Movimiento Indígena en los Andes ecuatorianos, CLACSO, Buenos Aires, Ecuador.

** Profesor Principal de la Escuela de Sociología de la PUCE-Quito

la década del noventa. Ha transcurrido una década desde la expedición de la Ley de Desarrollo Agrario, que sustituyera a la Ley de Reforma Agraria de 1973, por lo que es de particular interés, examinar si los postulados de esta Ley: evitar el fraccionamiento de las tierras comunales, favorecer la libre transacción de tierras rústicas; y, según sus impulsores, fomentar el desarrollo agropecuario, apoyándose en créditos otorgados por la banca estatal de fomento.

A partir de la información del Registro de Propiedad de Cotacachi (transacciones de compraventa, las adjudicaciones del IERAC y el INDA y mecanismos como la herencia, prescripciones y donaciones), se describe los procesos de partición de las grandes y medianas propiedades en el contexto de los cambios agrarios, y se indaga los efectos que dicha Ley pudieran tener respecto a disminuir la presión sobre la tierra desde los indígenas. Así mismo, interesa analizar, 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, han desalentado nuevas tomas de tierras por parte de las comunidades. Adicionalmente, se intenta identificar el papel que han jugado tanto la apertura de la frontera agrícola como la consolidación de asentamientos poblacionales en la zona subtropical de Intag en el mercado de tierras cantonal. Por último, analizar la influencia del marco jurídico en la dinámica del mercado de tierras.

El debate en torno al mercado de tierras

En la etapa post-reforma agraria, se mantienen vigentes preguntas como: el tipo de estructuras agrarias, entendidas como el conjunto de relaciones sociales y relaciones de producción, que se han venido conformando en el Ecuador; el tipo de unidades, tomando en cuenta no sólo su tamaño sino también sus formas de manejo y sus orientaciones productivas, predominan en el agro como resultado de las políticas agrarias; y adicionalmente ¿Cuál es el rol del mercado de tierras en los cambios agrarios?

En los años noventa las respuestas a estas interrogantes se han vuelto más complejos en la medida en que se introduce un elemento nuevo, a saber: el impacto de las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial, en el sector agropecuario. Por ello, para 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 tales como, la acción redistributiva de la reforma agraria y la influencia del mercado. Por otra parte, en el acceso al recurso tierra también confluyen factores provenientes de tradicio-

nales formas de arreglos, entre los que se cuentan: 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 es algo muy complejo, dada la heterogeneidad de la estructura agraria ecuatoriana.

En su estudio sobre los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola entre 1974 y 1985, Manuel Chiriboga (1988) 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: 1) 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 del país; 2) entre 1974 y 1994 las pequeñas unidades de la costa reducen sus extensiones de tierra con relación a 1954; 3) 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; y, finalmente 4) las grandes propiedades de la costa, que habían venido perdiendo superficie hasta 1974, revierten este proceso, observándose una tendencia a incrementar el tamaño (Chiriboga, 1999: 95).

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. A éstas se suman aquellas resultantes de los procesos de colonización, especialmente en las provincias en donde se desarrollan actividades de exploración y explotación petrolera como por ejemplo la 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, 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).

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, 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).

Para el caso ecuatoriano, según León Zamosc, un antecedente importante para 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 conver-

tido en una estrategia para capitalizarse y contar con superficies "más manejables" y, por tanto, "inafectables" (Zamosc 1993: 276). Sin embargo, desde el lado de quienes han planteado una visión del desarrollo agropecuario anclada a la liberalización de los mercados de trabajo, de capitales y, por supuesto, de tierras, como el estudio coordinado por Morris D. Whitaker (1996), a más de poner en evidencia la falta de actualización de catastros rurales y las deficiencias en el funcionamiento de los registros de propiedad, en su estudio se enfatizan 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, señalan a los subsidios otorgados por el estado a los grandes terratenientes y empresarios, vía créditos con tasas de interés negativas, bajos impuestos directos e indirectos, como factores desestimulantes, ya que los terratenientes han usufructuado de estos beneficios, en lugar de funcionar conforme a las reglas del mercado. Por la que una vez que se vayan "sincerando"¹ 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.

Usando similar marco ideológico-analítico, se cuestionan los modelos de explotación colectivos, como por ejem-

1 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 (1996: 250).

plo, el de las tierras comunales. Según esta visión, no existen resultados que sustenten la tesis de que éstos son más eficientes que los de propietarios privados, señalando 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 lo que infieren la tesis de la necesidad de abrir al mercado de tierras las propiedades que poseen 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 eficientes². 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 prima 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 considera las modalidades de funcionamiento de las comunas campesinas e indígenas y las estrategias propias de las pequeñas unidades domésti-

cas productivas. 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. 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 otorgaría oportunidades a las organizaciones indígenas en torno a la administración de sus tierras e incluso el que sean las mis-

2 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.

mas organizaciones, las que administran 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 ecuatorianas³. 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 Hernán Carrasco de 1994) tomando como casos de estudio tres cantones (Guabo, Daule y Quevedo), la investigación muestra que a inicios de los años 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 reflujo del desaparecido Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC.

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 econo-

mías 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 son las relaciones de reciprocidad, la *aparcería* y el arrendamiento. En el caso de Cotopaxi, a partir de estos análisis, se infiere un proceso de minifundización de la tierra acompañado de la constitución de estratos medios de campesinos. 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 P. 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

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

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 a una estrategia orientada a deshacerse de tierras marginales y de baja productividad.

En el contexto de la modernización agraria que, en este caso, arrancararía 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 para la disminución de las presiones sobre la tierra en las zonas andinas. El primero, constitu-

yéndose 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 Tunibamba⁴. 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 alcance del estudio

La distribución de la tierra en Cotacachi ha estado condicionada por 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 por la existencia de un mercado de tierras en donde se distinguen un conjunto de oferentes y demandantes de tierras. De acuerdo

4 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.

con lo anterior interesa saber si en los años noventa las formas de acceso a la tierra están influidas, 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 arriendo⁵.

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. Las observaciones en torno al mercado de tierras se realizarán tomando en cuenta estas diferencias.

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, UNORCAC⁶. 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 y mestizos que fueron accediendo a la tierra a partir de la parcelación de las haciendas. Entre éstas se cuenta Cuicocha. Comunidades importantes de esta zona son: San Martín, Cumbas Conde, Cuicocha, Guitarra Urco, Arrayanes, Morales - Chupa, Chilcapamba, Morocho y Iltuquí entre otras.

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

6 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 del 96, 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 esta población es indígena (81%) y una minoría es mestiza (19%) (Mary García 2001).

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 a 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 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.

En el contexto de esta zonificación y distribución del espacio, 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 del pasado siglo. Es necesario diferenciar la influencia de dos variables: a) el mercado de tierras en el contexto de la liberalización de la economía; y, b) la política redistributiva de tierras a partir de las adjudicaciones efectuadas por el IERAC y el INDA. De partida se hace una diferencia 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 la zona de Imantag, donde históricamente se han constituido las haciendas más importantes y las parroquias de Quiroga, El Sagrario y San Francisco, cuyas tierras han sufrido intensos traspasos.

Antecedentes de la distribución de la tierra

Se tiene información sobre las haciendas de Cotacachi desde el siglo XVII a través de la monografía de Alfredo Albuja G. (1962), y la investigación de Reinar 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, se desarrolla una ampliación de la frontera agrícola, hacia la zona subtropical de Intag. Mientras que, 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.

Una característica general de la distribución de la tierra en Cotacachi ha sido su concentración en pocas manos. 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 la década de los sesenta. 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 especialización en ganadería, pero lo que no cambia de manera significativa es la distribución de la tierra.

Las parcelas de las unidades familiares campesinas e indígenas, 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 sobrepasan 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.

La distribución de la tierra en la zona de Intag, según el Censo Agropecuario de 1974 también se presenta 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 1
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: Departamento de Planificación, INDA, 2002.

De acuerdo con la información del mencionado Censo, las propiedades menores de 10 hectáreas representan el

58.5% del total de unidades productivas y abarcan 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.

Así, en la parroquia García Moreno, seguida de Cuellaje, se concentraba el mayor número de propiedades de 50 y más hectáreas, situación que se mantiene hasta la actualidad. Probablemente esto se debe a que se trata de una zona de colonización reciente y donde todavía subsisten áreas susceptibles de explotación maderera. En tanto que las zonas como la de Apuela constituyen zonas de antiguo asentamiento y áreas en donde ya no existen especies maderables por explotar.

La distribución de tierras a partir de 1996

La información aportada por el INDA sugiere que, por lo menos a lo largo de la década del 80 y del 90, el proceso de redistribución de tierras en la provincia de Imbabura y, especialmente en Cotacachi, proviene 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% corresponden a colonización y el porcentaje restante por efectos de la reforma agraria. Entre 1991 y el 2000 se produce un fenómeno similar: de las 25.178 hectáreas adjudicadas, el 99,4% corresponden a colonización y el porcentaje restante a reforma agraria. Hay que aclarar, sin embargo, que el INDA a partir de 1994 no distingue las adjudicaciones por tipo de política; es decir, por co-

lonización o reforma agraria. En todo caso, Cotacachi reproduce el patrón general caracterizado por el predominio de la acción de colonización antes que por la redistribución de tierras.

Esta tendencia también se presenta a nivel parroquial en el caso de Cotacachi. Entre 1996 y el 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 las Golondrinas, en el territorio de Intag en la actualidad se asiste a una potencial clausura 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 propietarios particulares.

Información de los registros de propiedad y mercado de tierras

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 desagregada por cantones y parroquias a partir del último censo agropecuario y dado que los catastros rurales no siem-

pre 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, entre otras.

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 alejadas 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 (ver Chiriboga 1988, 1999) muestran que la política de redistribución de tierras que el IERAC implementara 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 los 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 procesos 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 el 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 2
Cotacachi: registros por tipo de transacción Años: 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	1019	88.6	2520	82.5
Adjudicaciones	45	16.2	92	20.8	33	14.8	8	2.7	187	35.8	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	442	100.0	358	100.0	292	100.0	535	100.0	1150	100.0	3055	100

*Otras formas: Transacciones, remates, reversiones al Estado, Prescripción, Particiones, Donaciones, Expropiaciones, Posesiones Efectivas y Herencias. Los valores absolutos se refieren al número de registros.
Fuente: Registro de la Propiedad de Cotacachi.
Elaboración: equipo de investigación.

La serie estadística del cuadro 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 el 2000 se produce un aumento brusco del número de transacciones si se compara 1990 con el 2000. Entre estos dos años el número de trasposos 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 los años de 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 redistribuirse, en mayor medida, en base al funcionamiento del mercado, más que a 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 de 1998 en donde las expectativas de explotación minera en Intag abrieron el camino para la intensificación del proceso colonizador. En términos generales, a lo lar-

go 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 3
Cotacachi: registros por tipo de transacción y por zonas.
Años: 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	1519	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	1609	100.0	
Zona de Intag									
Compra-ventas	76	176	125	126	178	320	1001	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	1446	100.0	
Total	278	442	358	292	535	1150	3055	100.0	

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

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

Cabe señalar que las 45 adjudicaciones que aparecen en la zona Andina en el 2000, corresponden a Imntag 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

La información construida a partir del registro de la propiedad sugiere que el mayor dinamismo en cuanto a la transacción de tierras se ha dado en el grupo de las pequeñas propiedades. También puede interpretarse como un proceso de disminución de las propiedades grandes. Como aspecto adicional se ob-

serva, 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.

De manera específica, 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 han 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 seguida de 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, por lo 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.

"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 contra-

rio, se han ido deshaciendo de tierras "laderasas", o de tierras que no tienen acceso al agua o que son consideradas poco productivas⁷. 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 1964⁸.

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. 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 pagar los préstamos. Esta situación se prolongó incluso hasta 1985, e influyó en la emigración de familias hacia las ciudades de Otavalo e Ibarra. Una evi-

dencia 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 raíz 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. Nada indica, por otro lado que este último proceso no sea reversible en el corto y mediano plazo.

De igual manera, en la Parroquia de San Francisco, en la zona de Morochos, propietarios medianos comenzaron a comprar tierras a comuneros pequeños productores. 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

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

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

ayuda de informantes calificados de la zona. Hacia el 2000 el panorama de las medianas y grandes haciendas sería el siguiente:

Cuadro 4
Zona Andina: medianas y grandes propiedades según el Catastro Rural de Cotacachi

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

Como se puede apreciar 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.

En la zona de Intag, en cambio, se puede observar una tendencia más clara 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 constata, hasta los primeros años del noventa, es la compra de importantes extensiones bajo la expectativa de la explotación minera. En la actualidad, existe una tendencia a adquirir tierras, o bien a posesionarse, con objetivos agropecuarios o de explotación maderera en la zonas de Mandu-

riacos, 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 conflictos 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 debido a la falta de es-

crituras de terrenos comunales; 31 conflictos por linderos entre comunidades. Los conflictos restantes tenían que ver con la falta de escrituras por parte de las familias en sus 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. De esta forma de despojos, persisten casos de amenazas Italqui, Morocho y en Peribuela. En esta última, 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, tierras de buena calidad e infraestructura vial.

Tendencias generales

Desde una perspectiva cantonal, parece evidenciarse que los procesos de distribución de tierras están dependiendo cada vez más de relaciones vía mercados que de una política agraria dirigida desde el Estado ecuatoriano. Es posi-

ble 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, los mismos que de manera permanente impulsaron una campaña de desprestigio del extinto 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 redujo 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 observable de la información empírica disponible, 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: a) como el resultado del constante fraccionamiento de tierras en manos de pequeños y medianos propietarios por herencia y/o ventas; b) 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; c) el proceso de diferenciación de las unidades de producción campesina que conduce a que unas familias vayan comprando tierras mientras que otras pierdan sus propiedades, hasta convertirse en trabajadores proletarios y, por último emigrar; finalmente, d) 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 los centros parroquiales de El Sagrario, San Francisco y, en menor medida, Quiroga. Todos estos factores, conjugados, conducen a pensar en un incremento de los trasposos de tierras a partir de las compraventas, ya que éstas últimas, prácticamente se triplicaron entre 1998 y el 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"⁹. 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 que se ha producido una reducción de las extensiones 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 afuereños; y, fi-

nalmente, 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 sus ejes de trabajo, 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 lo que 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: a) la venta de tierras por parte de unidades familiares campesinas e indígenas a los empresarios vinculados a las actividades turísticas, incluso

9 Entrevista con varios Miembros del Centro Agrícola, 10/01/02.

a las productivas; y, b) 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 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 explotar los últimos reductos de bosques primarios. En la medida en que el establecimiento de

fincas familiares, constituye una política secundaria dentro del INDA, queda libre el camino para la conformación de grandes de propiedades, con lo cual se fortalecerá la tendencia hacia la concentración de tierras.

Bibliografía

- Albuja, Alfredo
1962 *Estudio monográfico del cantón Cotacachi*. S.l./s ed.
- CAAP
1991 *Pre-diagnóstico y estrategia de desarrollo de Cotacachi*, Quito.
- Carrasco, Hernán
1994 "Campesinos y mercado de tierras en la costa ecuatoriana". Roma: FAO.
- Chiriboga, Manuel et. al.
1999 *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. Quito: FEPP / Abya - Yala.
- Chiriboga, Manuel
1988 La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985. En P. Gondard, J.B. Carón y P. Sylva (coord.). *Transformaciones agrarias en el Ecuador. Geografía Básica del Ecuador. T.V. Geografía Agraria*. vol. I. Quito: IPGH-CEDIG-ORSTOM-IGM.
- García, Mary
2001 "UNORCAC: proceso organizativo y gestión". Quito. Inédito.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina
2003 *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los andes ecuatorianos*, ASDI-CLACSO, Buenos Aires.
- Krusche, Reinhar
1986 "Las estrategias de sobrevivencia de las comunidades campesinas de Cotacachi". Inédito. [Biblioteca del CAAP].
- Kay, Cristóbal
1994 "El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural". Ponencia presentada al XVIII Congreso internacional de LA-SA. Atlanta, Georgia. Marzo.
- Ibarra, Hernán y Pablo Ospina
1994 *Cambios agrarios y tenencia de la tierra en Cotopaxi* Quito FEPP Cuadernos de Investigación 3

Martínez, Luciano

- 1985 *Estrategias productivas de las comunidades de Cotacachi*, CAAP (documento interno).

Mayer, Enrique

- 1994 Neoliberalismo y economía campesina. En *Ecuador Debate*. No. 32. Quito: CAAP. Agosto.

Murmis, Miguel

- 1994 Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano. En *Debate Agrario*. No. 18. Lima: CEPES.

Ospina, Pablo

- 1993 Apuntes sobre la aparcería agrícola en la sierra ecuatoriana: observaciones sobre la provincia de Cotopaxi. En *Ecuador Debate*. No. 30. Quito: CAAP. Diciembre

Whitaker, Morris (ed.)

- 1996 *Evaluación de las reformas a la política agrícola en el Ecuador*. Quito: IDEA.

Zamosc, León

- 1993 Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana. En J. Almeida, et. al. 1993. *Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: CEDIME / Abya-Yala.