

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

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.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 24

ECUADOR: S/. 55.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 20.000

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

45

Quito-Ecuador, diciembre de 1998

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal / 5 - 19

Marco Romero C.

Política: El Ecuador post firma: Una mirada al futuro / 21 - 27

Fredy Rivera V.

Conflictividad Social: Julio de 1998 a Octubre de 1998 / 29 - 43

Internacional: El peor escenario de la posguerra / 45 - 59

Wilma Salgado T.

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

La deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia / 61 - 63

Oscar Ugarteche

La deuda externa de América Latina:

Origen, evolución y alternativas de solución / 64 - 92

Alberto Acosta

Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera / 93 - 117

Wilma Salgado T.

El plan Brady ¿Solución para prestamistas o prestatarios? / 118 - 132

Alberto Serrano

Crisis de la deuda y globalización a final del siglo XX / 133 - 156

Eric Toussaint

ENTREVISTA

Conversando con Ludolfo Paramio / 157 - 163

Entrevista realizada por Hernán Ibarra

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Comunidades y tierra en el Ecuador / 173 - 188

Luciano Martínez

Ley de desarrollo agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador / 189 - 198

Mónica Navas

ANÁLISIS

La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy / 199 - 213

H. C. F. Mansilla

PERÚ: EL PAÍS DE LOS ESPEJOS ROTOS:

Reflexiones sobre un mismo tema / 214 - 218

Alicia del Águila

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

La otra cultura: Imaginarios, mestizaje y modernización / 219 - 223

Comentarios de X. Andrade

Ley de desarrollo agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador

Mónica Navas (*)

La tierra ha tenido y tiene una connotación poderosa para los individuos y grupos de una sociedad. La lucha por la tierra y por el derecho de usarla, las vicisitudes de las relaciones del hombre con la tierra, son hechos característicos que se repiten a lo largo de la historia de la humanidad.

Por su naturaleza misma la redistribución de la tierra incluye cambios en los modelos de propiedad y del uso de la misma; modelos que, a su vez, afectan la productividad agrícola de una u otra manera.

Los conflictos en una sociedad - como la ecuatoriana- por el acceso a los recursos productivos, tierra y agua, han generado graves movilizaciones sociales para reclamar el reconocimiento y regularización en la tenencia de la tierra como mecanismo que asegure la permanencia y reproducción productiva de las comunidades indígenas y negras en sus posesiones rurales. Este recono-

cimiento de "titularidad del dominio" o propiedad ha debido respaldarse en el marco legal civil y agrario vigente.

El proceso previo que sirvió para cimentar las modificaciones legales estuvo dado por el Levantamiento de 1990, la marcha indígena de los pueblos amazónicos de 1992 y la fuerte presión de las organizaciones tanto de agricultores empresarios como de indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y acceso a los recursos productivos.

Dentro de este esquema, la regularización de la tenencia de tierras y aguas dentro de un marco legal vigente asume un papel relevante. La

(*) Doctora en Jurisprudencia y abogada de los tribunales del Ecuador. Maestría en Derecho Económico, Universidad Andina Simón Bolívar, 1995. Consultora independiente vinculada al sector de ONGs, con conocimientos y destrezas en investigación y análisis socio-legal con énfasis en lo rural. Experiencia en temas de medio ambiente, tenencia de tierras, cooperativas y género. Autora de estudios y publicaciones relacionadas con el sector agropecuario.

solución de los problemas de tierras y aguas en el Ecuador abarca temas como: titulación, legalización, resolución de conflictos internos, externos, acceso al crédito, a capacitación, a asesoría técnica, etc., aspectos que son vitales si queremos que los habitantes del agro ecuatoriano, accedan en condiciones equitativas y con el menor impacto negativo, a los procesos de modernización y liberalización de la economía.

LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO

Para 1992 se inició el proceso generador de una nueva ley agraria, que concluyó cuando el Congreso Nacional para junio de 1994 (Ley 54. Registro Oficial -461: 14:VI-94), procedió a aprobar la "Ley de Desarrollo Agrario". A raíz de la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, el mercado de tierras del Ecuador ha sufrido profundos cambios:

- La nueva ley desapareció al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, eliminándose la interferencia de esta entidad estatal en el mercado de tierras rurales privadas y comunales.

- Se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA como institución encargada de tres funciones básicas: legalización y titulación de tierras, expropiación de predios por tres causales y como entidad obligada a organizar el Catastro de Tierras Rurales del Ecuador. Actualmente el INDA ha dedicado la mayor parte de sus recursos a cumplir el primer objetivo, es decir, a titular tierras que han estado en posesión de campesinos, viabilizando así la opción de estos a acceder a servicios de crédito o permitiéndoles arreglar si-

tuaciones inciertas de herencias, entre otros beneficios.

- El procedimiento establecido en la Ley de Desarrollo para expropiar predios ha dificultado y ocasionado que disminuyan ostensiblemente los procesos para expropiar tierras.

- La Ley permite la división y legalización de títulos individuales de propiedad sobre las tierras comunales, lo cual anteriormente por la ley de Reforma Agraria se prohibía.

- Los costos de titular tierras rurales se ha incrementado debido a que actualmente el INDA carece de suficientes recursos propios para solventar dichos costos, los cuales deben ser asumidos por los "propietarios".

- Se ha permitido la activa participación de entidades de desarrollo para que colaboren en tareas de titulación de tierras, por ejemplo el FEPP y CARE. Ello ha permitido agilizar los procesos y completarlos con otros procesos como capacitación, extensión agropecuaria, etc.

El principal efecto de la nueva legislación agraria ha sido el de regresar al mercado libre -mercado imperfecto por excelencia- a la tierra rural privada, donde se espera pase a ser un bien que puede intercambiarse libremente y sobre el cual los particulares puedan ejercer un derecho de "propiedad plena". Todo ello dentro de una nueva concepción empresarial y modernizante de la agricultura basada en principios capitalistas, donde la formalización de los títulos de propiedad, implicará un aumento significativo en la proporción de bienes transables y susceptibles de entrar en el mercado laboral.

En general, la ley plantea un esquema moderno de la agricultura don-

de el Estado "idealmente" debe cumplir con sus tareas básicas de brindar capacitación, crédito y un servicio eficiente de Identificación y Catastro Predial, atendiendo a las poblaciones campesinas y afroecuatorianas del país de manera adecuada.

VACIOS DE LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO

Hemos detectado como aspectos problemáticos y/o vacíos de la nueva legislación agraria, los siguientes:

- Falta de definición y de normas imperativas que aceleren la estructuración del INDA que ha devenido en la práctica en problemas en la organización y capacidad institucional del INDA, para ejecutar las funciones que le asigna la ley, especialmente en las áreas de Catastro y titulación de tierras.

- Ambigüedad en el Procedimiento establecido para adjudicar derechos en tierras públicas.

- Falta de definición y regulación de cuales son los "derechos ancestrales" de las comunidades indígenas para acceder a tierras.

- Falta de claridad en la asignación de funciones a las entidades públicas del sector agropecuario para ejecutar las acciones previstas en la LDA y su reglamento, por ejemplo: quien debe elaborar el Plan de Uso del Suelo establecido en el art.

IMPACTO Y PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO

a) Estructuración del INDA

Los principales problemas en la aplicación de las normas señaladas en

la Ley ha sido la estructuración del INDA para que cumpla sus funciones. Cuatro años después de la promulgación de la Ley, el INDA, creado mediante la LDA, aún está viviendo un período de transición técnica y de recursos. La Ley de Desarrollo Agrario derogó a la Ley de Reforma Agraria del año de 1964. Y por ende se desapareció el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria IERAC.

El esquema previsto en la LDA "centralizó" las actividades del INDA, pues la ley se asignó solamente 4 Direcciones Distritales que funcionan en Quito, Guayaquil, Cuenca y Riobamba. Para solucionar este problema, en julio de 1995 se crearon 16 Delegaciones Provinciales ubicadas en las provincias de Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Napo, Manabí, El Oro, Los Ríos, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Pastaza, Cañar, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago. Para 1996 funcionaban las delegaciones de Manabí y la de Esmeraldas, y se crearon cinco en la región amazónica.

El 21 de Mayo del presente año, se dictó un nuevo Reglamento Orgánico Funcional del INDA donde se realiza un cambio importante. Las delegaciones provinciales pasan a ser manejadas como Proyectos dependientes de la Dirección de Planificación y de la Dirección Distrital correspondiente. La idea es flexibilizar y mejorar el funcionamiento de estas entidades provinciales, sometiéndolas a un seguimiento y evaluación permanente, además de que permite realizar convenios con ONGs u otras entidades privadas nacionales o internacionales, para solucionar los problemas de tierras de una manera más moderna.

b) Presupuesto del INDA

Las causas para la desatención del INDA por parte de los gobiernos son presupuestarias y de falta de decisión política para priorizar y atender adecuadamente los problemas de titulación de tierras rurales. Para 1996 el INDA solicitó se le apruebe un presupuesto inicial de 90.000 millones de sucres, pero fueron aprobados solamente 3.000 millones. Para 1997 se le aprobó 11.000 millones de sucres.

El ex-IERAC tenía recursos propios derivados de las adjudicaciones que le daban autofinanciamiento. En la nueva ley agraria, estos recursos deben ir obligatoriamente al BNF (art. 38) para la creación de un fondo destinado a la compra de tierras o crédito de capacitación para pequeños productores; o son adjudicaciones gratuitas como las de posesión ancestral. En la práctica, faltan recursos para los procesos de titulación de tierras.

c) Recursos humanos del INDA

Antes de 1994 el IERAC llegó a tener más de 2.200 funcionarios. Cuando se aprobó la ley en 1994, estaban 2.000 funcionarios, de los cuales solo 70 pasaron al INDA. En el período de agosto 1992 a junio de 1994 se eliminaron 330 puestos con una inversión de casi dos mil millones de sucres. Para octubre de 1996, la SENDA mediante varias resoluciones había fijado la cantidad de 113 puestos con financiamiento para el INDA. Mediante la Resolución 522 del 18 de Agosto de 1995 se crearon 298 puestos adicionales. Para 1998 el INDA cuenta con 320 empleados a nivel nacional.

d) Problemas institucionales del INDA

Cuando se aprobó la Ley Agraria, en junio de 1994, al INDA se le dieron dos funciones básicas: Titulación y Catastro de tierras, y en ese sentido (de acuerdo a funcionarios del INDA), la reestructuración e incluso el número de funcionarios era adecuado, tomando en cuenta que el catastro y titulación podían hacerse en base a la contratación de empresas privadas. En agosto del mismo año, luego del levantamiento indígena que se produjo en algunas provincias de la Sierra, se reformó la ley y se le asignó al INDA las obligaciones del IERAC, sobre resolución de los conflictos pendientes de tierras, lo cual excedió las posibilidades presupuestarias y humanas del INDA ocasionando la acumulación de trámites y la imposibilidad física de solucionar dichos conflictos.

Las ideas básicas del nuevo esquema del INDA, servirían para viabilizar la operación de una entidad técnica que propenda a un ordenamiento de tierras rústicas a nivel nacional con criterios técnicos. El INDA intentaba así "dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de los Proyectos de Legalización de Tierras en los convenios suscritos por la entidad con organismos nacionales e internacionales, públicos o privados". Para ello se crea la División de ejecución de Proyectos para programar, coordinar, emitir criterios, y en general realizar el seguimiento de procesos de titulación.

Además, en el art. 23 literal f) se indica la obligación del INDA de "mantener actualizado el inventario de tierras rústicas de propiedad del INDA y del INEFAN", tal es así que se prevé

diseñar y ejecutar Sistemas de Información Estadística y de Información Predial a nivel nacional con el fin de "Mantener actualizado un banco de datos automatizado sobre predios titulados, adjudicados, expropiados, fraccionados, integrados, invadidos y tomados, y, además, mantener actualizado el mapa de información predial".

Desgraciadamente en entrevistas a funcionarios del INDA tenemos que recién a partir de Mayo de 1996 se inició la ejecución de la nueva estructura del INDA. Además, confirmamos que para 1998, no hay un inventario actualizado tanto de causas pendientes como de las tierras patrimonio del INDA, ya que la Dirección de Información Predial aún no se ha conformado. Según funcionarios del INDA, "El problema, es presupuestario. Se necesitan programas de computación que cuestan mucho y aún no llenan muchas vacantes. Tenemos bodegas de planos y trámites que siguen llegando".

Varios son los problemas que actualmente aquejan al INDA. Primero, no hay una concientización o capacitación acerca del nuevo rol del INDA, lo cual ocasiona una falta total de definición de funciones.

El IERAC dejó una herencia (patrimonio y obligaciones) muy grande al INDA. Como patrimonio se encuentra bienes muebles, inmuebles, y documentación. Existe un problema grave porque muchos bienes están sin mantenimiento, pues no existe personal suficiente ni partidas para esos rubros. Por ejemplo, para 1994 se dejó un parque automotor de 150 vehículos dañados. Se pensó en la opción de vender estos bienes pero no lo hicieron debido a limitantes legales.

Finalmente, el más grave problema ha sido la inestabilidad y fuerte presión sobre los Directores Ejecutivos y Distritales, que ha determinado que en estos puestos los funcionarios duren solamente meses, lo cual impide la implementación de programas de mediano plazo, y peor de largo plazo. Por ejemplo, de junio de 1994 a junio de 1996 existieron tres directores.

e) Avance de programas y proyectos del INDA

Sin embargo, no todo el panorama es negativo. El INDA, a pesar de sus limitaciones, ha emprendido varios Programas para descongestionar los abundantes trámites pendientes:

Primero, se implementó un Programa de LEVANTAMIENTO DE HIPOTECAS, es decir, en procesos de adjudicación realizados por el IERAC que ya estaban cancelados y efectivamente pagados, donde sólo hacía falta levantar la hipoteca que pesaba sobre el bien adjudicado en favor del IERAC. Estos levantamientos eran necesarios en procesos a partir de 1965. Y, segundo, se desarrolló un programa de CANCELACIÓN DE HIPOTECAS, proceso que permite emitir documentos como: la certificación de pago, oficio para el Registrador y la Providencia de cancelación.

Con el actual gobierno se inició un Plan de legalización masiva que pretende entregar 10.000 títulos de propiedad al año. Además, se han firmado convenios con el FEPP y con CARE para legalizar tierras en zonas indígenas y negras tanto de la Costa como de la Amazonía. Estos convenios tienen una duración de un año contados

a partir de 18 de junio de 1997. Finalmente, el INDA continua con su participación dentro del Proyecto PRONADER del Ministerio de Bienestar Social, en el componente de Legalización de la Tenencia de Tierra.

REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS: UN ESTUDIO DE CASO

Para 1996, FUNDAGRO realizó mediante convenio con el Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, un estudio de base sobre el acceso y demanda de los pueblos indígenas para la adjudicación, titulación y resolución de conflictos de tenencia de tierras y aguas, evaluando la capacidad de las entidades públicas para responder a dichas demandas, entre otros objetivos.

Citamos a continuación los resultados más relevantes de dicho estudio:

- Se demostró un desconocimiento de la existencia del INDA. Durante la realización del Estudio a nivel de las cinco zonas de investigación: Borbón (Esmeraldas), Chota (Imbabura), Guamote (Chimborazo), Macas (Morona Santiago) y Cayambe (Pichincha), pudimos detectar que existía un desconocimiento de la existencia del INDA y del nuevo régimen institucional sobre el recurso tierra, que fluctuaba entre el 91.67% en Chota pasando por el 85.22% en Guamote, el 85% en Cayambe, el 47.50% en Borbón, y finalmente, en Morona, Prov. Morona Santiago el 36.14%.

- Se encontró elevados porcentajes de tierras no tituladas que van desde el 95% en Borbón, 31% en Cayambe y 24% en Chota, Guamote y Macas.

- El modo mayoritario de obtención de los predios es en un 50% la herencia, seguida de la compra-venta de tierras entre los comuneros.

- El 45% de los entrevistados consideró que solo con la autogestión se podrán solucionar los problemas de titulación de tierras. Existen altos porcentajes de desconocimiento de mecanismos legales para solucionar los problemas de tierras, además de una desconfianza pronunciada respecto de los abogados y de las acciones de las entidades estatales: INDA, INEFAN, entre otras.

PARTICIPACIÓN DE ONGs Y LAS PROPIAS COMUNIDADES EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA

Varios Estudios sobre Tierras han recomendado fortalecer la participación consciente de los habitantes indígenas y negros, quienes apoyados en sus OSG u OTG y enmarcados en la Ley, puedan así coadyuvar a bajar los niveles de conflictividad en el campo a través de mecanismos apropiados: Comités de Tierras, Promotores Locales Legales, comités de negociación, etc. Para ello se ha incentivado la consecución de Convenios de Cooperación entre el INDA y las Organizaciones interesadas en resolver sus problemas de tierras. Es así, que el INDA ante la falta de recursos humanos y económicos ha viabilizado la suscripción de Convenios con entidades de desarrollo o de autosugestión comunitaria para cumplir con sus objetivos de titulación.

CAMBIOS EN EL MARCO LEGAL SOBRE TIERRAS COMUNALES

Las Leyes de Reforma Agraria (1964-1973) respaldadas por la Ley de Comunas, configuraron un régimen "tutelado" para el tratamiento de las tierras comunales. Varios organismos públicos participaban en este régimen, donde era necesario contar con varias autorizaciones para disponer, cultivar, arrendar, contratar créditos, etc. que beneficien a tierras de propiedad comunal, además de la imposibilidad de enajenar las tierras comunales, sea a favor de los propios usufructuarios individuales o terceros extraños a la comunidad y de disolver a la comuna como persona jurídica.

Problema frecuente era la apropiación indebida, entre comuneros, de las tierras dadas en usufructo. Es decir, no se respetaba la adjudicación o asignación hecha por la Comuna y se invadían estas tierras. El MAG, a través de sus funcionarios constantemente tenía que dirimir, como si fuese un juez de comunas, el derecho de usufructo en favor de tal o cual comunero y darle un amparo posesorio temporal que le permita al usufructuario recuperar las tierras adjudicadas.

En 1994 esta situación se modificó con la promulgación de la LDA que en su **art. 22** indica que: "Las comunas legalmente constituidas que deseen la partición entre sus miembros de la totalidad o de una parte de las tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente, podrán proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros. Sin embargo,

se prohíbe el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. Así mismo, las comunas se podrían transformar, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y de Compañías. Las operaciones contempladas en este artículo estarán exentas de tributos. Podrían realizarse refundiciones, compensaciones o pagos que hagan factible las operaciones mencionadas en forma equitativa".

En el nuevo esquema legal, el INDA únicamente trata asuntos de tierras privadas y públicas, deslindándose de las tierras comunales. En la práctica esta norma ocasionó una confrontación entre la Ley de Desarrollo Agrario con las normas de la Ley de Comunas y el Estatuto de Comunidades, en el sentido de que si bien la primera norma permitía la libre división de comunas con el único requisito de contar con la aprobación mayoritaria de sus miembros, en la Ley de Comunas se requería de manera obligatoria contar con la aprobación de parte del Ministerio de Agricultura para la división de los predios comunales.

Para el 31 de Agosto de 1996 la División de Promoción de Organizaciones Campesinas del MAG había autorizado 44 trámites de enajenación de tierras comunales. En la práctica se pudo comprobar que los Registradores de la Propiedad aplicaban la Ley de Desarrollo Agrario y no requerían del permiso del MAG para inscribir los títulos de compra venta. Sin embargo, subsiste la confrontación entre la Ley de Comunas y la Ley de Desarrollo Agrario res-

pecto de la división de tierras comunales, y la duda de si se debe o no contar con el permiso del MAG.

Consideraciones sobre el fraccionamiento de tierras comunales

Respecto del fraccionamiento y venta de tierras comunales debemos manifestar aspectos positivos y aspectos negativos:

Aspectos Positivos

1. Se han legalizado muchas particiones de hecho en tierras de familias.

2. Han entrado al mercado de tierras un número indeterminado de has. lo cual podría abaratar los costos de acceso a tierras en ciertas zonas, especialmente en Chimborazo.

3. El titular de tierras de comunidades indígenas y negras permitirá que éstas puedan acceder a servicios complementarios como es el crédito. Miembros de comunidades de la Amazonía, donde la forma prevaleciente de entrega de tierras ha sido a través de títulos comunales manifestaron que "el título global o comunal es un impedimento para acceder a créditos para invertir en sus tierras y que están permitiendo invasiones porque dada la gran extensión de territorio que poseen y la falta de una asignación directa a una familia hace que no se pueda controlar bien los límites de su propiedad".

4. El obtener escrituras individuales viabiliza una sucesión hereditaria formal sin mayores problemas.

Aspectos Negativos

1. Muchas tierras comunales han entrado al mercado de tierras para ser adquiridas por terceros extraños a la comunidad. Tenemos un caso real de los comuneros de Quinchuqui, Prov. de Imbabura que están vendiendo tierras a mestizos de la Provincia del Carchi. Esto en realidad podría llevar a pugnas y problemas a nivel del manejo interno de las comunidades.

2. La mayor parte de tierras comunales vendidas conforman minifundios con extensiones mínimas.

3. Se desconoce el fin a que se destinan los dineros, fruto de las ventas de tierras comunales. Si bien es cierto el MAG intenta "controlar o guiar en este sentido", en la práctica las comunidades deciden libremente como disponer de estos valores. Sin embargo, conocimos a nivel de campo que líderes inescrupulosos han desaparecido con el fruto de las ventas. La Dirección de Desarrollo Campesino estaba tramitando para enero de 1996, la anulación de títulos de propiedad en Azuay obtenidos a través de medios fraudulentos.

4. Si bien la ley prohíbe el fraccionamiento de los páramos comunales, tenemos muchos casos de incumplimiento de la ley. Por ej.: En el Tambo, Zhud e Ingapirca en la Provincia del Cañar. Entre 1980 y 1983 el IERAC entregó escrituras comunales a las comunidades que tradicionalmente utilizaban los páramos. La condición puesta por el IERAC fue la reforestación, sin em-

bargo, muchas comunidades conocen un proceso de división de las tierras comunales (páramos) entre sus socios. En Pilcopata a principios de 1994, los socios obtuvieron las escrituras individuales del IERAC y el páramo perteneciente a la comunidad en realidad dejó de ser tierra comunal. En Cachi se entregó una parcela de 1.200 m² a cada socio para hacer trabajos agrícolas; en Cahuanapamba se dio lotes de 1,5 a 2 ha con la misma finalidad; los socios de la Cooperativa Jaime Roldós obtuvieron recientemente una parcela de 3 ha para el uso individual y en Huayrapungo cada socio obtuvo terrenos con escrituras de 8 hasta 10 ha para el pastoreo de su propio ganado. En síntesis, se tiende a convertir los páramos en lotes individuales. Este proceso es el resultado del aumento de la presión sobre las tierras en la región. Esta situación lleva a un uso más intensivo de las tierras con las consiguientes consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. Es particularmente preocupante que con la conversión del páramo en tierras agrícolas, el mismo pierde su función hidrológica de ser una esponja.

5. Los costos de titulación individual de tierras son mayores que los costos de titulación comunal. En el primer caso los rubros de linderación y delimitación individual corren a cargo de cada uno de los beneficiarios.

CONCLUSIONES

La regularización de la tenencia de la tierra en el Ecuador es un tema de palpitante actualidad, pues el legalizar la tenencia de la tierra es requisito fun-

damental para conseguir seguridad jurídica en la propiedad de un bien inmueble, garantía de contar con un título que le permita acceder a los servicios complementarios: asistencia técnica, crédito, transferencia de tecnología, garantice el derecho de los herederos de recibir un predio sin problemas, etc.

Reiterativamente se ha dicho que un buen sistema de tenencia de tierra debe brindar la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra a quien realmente lo necesita dentro de un marco legal, registral y en general agropecuario adecuado, dotándole de las condiciones, mecanismos y costos apropiados para la realidad del habitante rural.

La falta de titulación de tierras suprime los estímulos para un manejo sustentable. Según la Agenda 21 "el acceso al recurso tierra es un componente esencial para estilos de vida de bajo impacto" (7.27) y llama la atención sobre la necesidad de fortalecer los mercados de tierras, mejoramiento de registros y racionalización de procedimientos de transacciones de tierras. Pero, si bien es cierto que la formalización de los títulos de propiedad, es un requisito indispensable para un "despegue económico" o un mejor funcionamiento del mercado, no debemos correr el peligroso riesgo de desconocer las características de los grupos receptores o beneficiarios de las políticas, leyes, o planes de desarrollo implementados al respecto. El desconocimiento de las características y diferencias culturales de los diferentes grupos que habitan en el Ecuador han ocasionado estruendosos fracasos en muchas políticas rurales.

De otra parte debemos recordar que la formalización de los derechos de propiedad o en general la regularización de los problemas de tenencia de tierras y aguas, no son sino un factor más que ayudara a los habitantes de las comunidades rurales a acceder a los recursos productivos en mejores condiciones.

Las normas legales son parte de las políticas estatales dirigidas hacia un sector social. Pero, estas normas para tener aceptación social deben surgir de un consenso inicial y de una operatividad en la ejecución de las mismas

que garantice la vigencia de la justicia. Si ello no ocurre - por falta de decisión política o presión de grupos con mayor capacidad económica - la suerte de un mejor futuro para las comunidades indígenas y negras recaerá necesariamente en los procesos autogestivos de las propias comunidades y de sus organizaciones, sea a nivel de base o de mayor grado, en el conocimiento de las leyes y de los mecanismos legales para exigir el respeto de sus legítimos derechos dentro de una sociedad heterogénea y multiétnica como la nuestra, por ejemplo.

27

**DEBATE
AGRARIO**
ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Relaciones laborales y sociedad rural en Chincha y Huaral / Jaime Urrutia

Uso y tenencia de la tierra en Puno / Juan Valero y Carlos López

De la quinua al arroz: Cambios en los patrones alimenticios de la sociedad andina /

Jorge Gascón

INTERNACIONAL

La cuestión agraria y el campesinado en Chile hoy. Cristóbal Kay

Nuevas tendencias de la política agrícola en América Latina y El Caribe / Maximiliano Cox

y Oscar Cismondi

Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina / Carmen Diana Deere y

Magdalena León

BancoSol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas. C. González-Vega;

M. Schreiner; R. Meyer; J. Rodríguez y S. Navajas

NOTAS

Tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú. Hugo Cabieses Cubas

Los campesinos bolivianos y el complejo coca/cocaína. Felipe H.C. Mansilla

Valor de la suscripción por cuatro números

Perú S/.60

América Latina US\$ 38

Norteamérica y Europa US\$ 40

Asia y África US\$ 42

Pedidos y giros a nombre de CEPES - Av. Salaverry 818, Lima 11, PERÚ

Fax: (51-1) 433-1744 - Correo electrónico: feiguren@cepea.org.pe