

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

Albazu! 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

Debate Agrario

Comunidades y tierra en el Ecuador¹

Luciano Martínez V.

Como resultado de la implementación de las políticas neoliberales en la región durante las dos últimas décadas, el problema de la tierra ha pretendido ser "archivado" no solo en las políticas sectoriales sino también en las discusiones sobre el problema agrario y rural en general.

No obstante, recientes estudios realizados por instituciones de financiamiento internacional como el Banco Mundial, al estudiar el problema de la pobreza rural, han sacado a relucir el viejo problema de la tierra. Así por ejemplo, el estudio sobre el Ecuador, muestra con datos a la mano, que la concentración de la tierra se mantiene en un nivel similar al de los años 70 (con un coeficiente de Gini de 0.80, para 1994) y que por otro lado, existe una alta correlación entre la pobreza rural y la falta de acceso a la tierra por parte de los campesinos pobres (Banco Mundial, 1995). Igualmente, las movilizaciones indígenas registradas en el Ecuador, tanto en 1990 como en 1994, son una clara manifes-

tación del descontento de los pobres del campo con respecto a la degradación de sus niveles de vida e incremento de la pobreza. A nivel de los países andinos y de aquellos en los que se implementaron las políticas de ajuste en forma tardía, el Ecuador constituye un caso interesante, en donde estas políticas han tenido importante resistencia por parte de los actores sociales más perjudicados de la sociedad rural.

También es justo mencionar que la FAO (1995), siempre estuvo insistiendo en la necesidad de un mayor acceso a la tierra como premisa de un desarrollo rural más equitativo. Sin embargo, todas estas sugerencias se vinculan con soluciones que dentro del

1. Una versión de este trabajo fue originalmente presentado en el Seminario Internacional "Comunidades: Tierra, identidad, institucionalidad", realizado en Cuzco, en noviembre de 1997, y organizado por DIAKONIA, CEPES y ARARIWA.

marco del ajuste pasan por el "desarrollo de un mercado de tierras" o en la versión cepalina, el "perfeccionamiento del mercado de tierras". De esta forma, en la década del 90 se implementaron en los países con alta población rural e indígena, leyes, reformas y decretos tendientes a eliminar disposiciones legales referentes con la reforma agraria y la institucionalización del mercado de tierras como la salida económica más eficiente para el problema de la tierra.

En este trabajo, se analiza la relación existente entre la tierra y las comunidades campesinas. Se pone el énfasis principalmente en dos aspectos: la situación de pobreza por la que atraviesan los campesinos, una parte importante de los cuales son indígenas; y la desestabilización de su sistema de tenencia tradicional como resultado de la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) de 1994. Un segundo aspecto estudiado tiene que ver con las perspectivas institucionales en el marco actual del modelo del ajuste: la potencialidad y limitaciones organizacionales y si la comunidad es o no una alternativa viable hacia el futuro.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

No existe en el Ecuador datos confiables ni sobre la población indígena ni sobre el número exacto de comunidades². Las cifras utilizadas aquí, deben

ser consideradas como lo señala Zamosc, a lo más como "aproximaciones groseras" a la realidad (1995).

En primer lugar, visualizar la importancia de la población rural mestiza e indígena nos ayuda a concentrar nuestro estudio a nivel de la sierra, donde es mayoritaria esta forma de organización y sobre todo donde se puede establecer la relación entre población rural y forma o tipo de organización.

De acuerdo a estos datos, elaborados por Zamosc (Op. cit), las áreas de población mestiza (APM), más importantes están ubicadas en 6 provincias de la sierra: en una provincia (Imbabura) existiría un equilibrio entre población indígena y mestiza, mientras que las áreas de población indígena (API), son importantes en solo 3 provincias (Cotopaxi, Chimborazo y Cañar). Hacia 1962, las API más importantes se ubicaban en solo 2 provincias (Chimborazo y Cañar). El cálculo de las áreas de predominio mestizo e indígena se lo ha hecho en base a una selección de parroquias predominantemente indígenas o mestizas y según estos datos solo una provincia (Cañar), tenía un número de parroquias de predominio indígena superior a las mestizas. Es interesante, entonces constatar que a nivel de la sierra, la población rural es mayoritaria en áreas mestizas (62,1% del total) y que igualmente es mayoritario el número de parroquias predominantemente mestizas (el 72%).

2. El mismo Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), acepta como población meta a 690.632 indígenas ubicados en la costa, sierra y oriente, lo que da una idea de una "minoría étnica" en relación con el conjunto de la población del país.

Cuadro No. 1
Distribución de la Población Rural en la Sierra, 1990
(En porcentajes)

| Provincias | APM | API | TOTAL |
|--------------|--------|-------|--------|
| CARCHI | 100 | 0 | 100 |
| IMBABURA | 50,6 | 49,4 | 100 |
| PICHINCHA | 57,4 | 42,6 | 100 |
| COTOPAXI | 46,9 | 53,1 | 100 |
| TUNGURAHUA | 62,4 | 37,6 | 100 |
| CHIMBORAZO | 33,7 | 66,3 | 100 |
| BOLIVAR | 72,1 | 27,9 | 100 |
| CAÑAR | 44,7 | 55,3 | 100 |
| AZUAY | 75,1 | 24,9 | 100 |
| LOJA | 93,9 | 6,1 | 100 |
| TOTAL | 62,1 | 37,9 | 100 |
| No. EN MILES | 1227,2 | 747,4 | 1974,6 |

Fuente: Zamosc, 1995.

Un segundo aspecto importante que se puede desprender del trabajo de Zamosc, es la estrecha relación entre las APM y las formas de organización principales existentes en el medio rural (comunidades, cooperativas y

asociaciones). En efecto, este autor encuentra que a nivel de la sierra, todas estas formas organizativas eran más importantes en números absolutos en las áreas de predominio mestizo que en las indígenas.

Cuadro No. 2
Formas de organización, según áreas de predominio étnico, 1993

| Tipo de organización | APM | | API | | TOTAL | |
|----------------------|------|------|------|------|-------|-----|
| | No. | % | No. | % | No. | % |
| COMUNAS | 805 | 46,9 | 769 | 64,2 | 1574 | 54 |
| COOPERATIVAS | 506 | 29,5 | 192 | 16 | 638 | 24 |
| ASOCIACIONES | 404 | 28,5 | 236 | 19,7 | 640 | 22 |
| TOTAL | 1715 | 100 | 1197 | 100 | 2912 | 100 |

Fuente: Zamosc, 1995: 51

Las comunas aparecen como la forma de organización predominante en el medio rural ecuatoriano, al menos de la sierra (54% del total), le siguen en importancia las cooperativas (24%) y finalmente la asociaciones (22%). Las comunas en números absolutos son más importantes en las APM, pero en términos relativos tienen más peso en las API. Las cooperativas ocupan el segundo lugar en importancia en las áreas mestizas, mientras en las indígenas son las asociaciones. Resulta entonces interesante comprobar que la comuna es una forma de organización que no es exclusiva del mundo indígena y que se halla muy difundida en el medio rural ecuatoriano. Por otro lado, entre los indígenas no solo existe la forma de organización comunal, sino que también están presentes otras formas como las asociaciones y en menor medida las cooperativas.

De hecho, desde la expedición de la Ley de Comunas en 1937, la comuna se convirtió en la modalidad más generalizada de agrupamiento a nivel de la sierra ecuatoriana cuyos rasgos principales tienen mucho que ver con la forma de organización tradicional de los indígenas (comunidad). En la medida en que a través de esta ley, se convertía en la unidad poblacional mínima del medio rural para efectos de la división político-adminis-

trativa y legalizaba las relaciones de las familias y grupos de familias con el ámbito exterior", muchas comunidades indígenas tradicionales, adoptaron el nuevo estatuto jurídico, al igual que la población mestiza dispersa (Chiriboga, 1983; Martínez, 1992).

Las comunas, como forma de organización tradicional, han sido analizadas desde el punto de vista del papel que desempeñan tanto en el ámbito interno (familiar), como en el externo (hacia afuera de la comunidad). Según Chiriboga, por ejemplo, las comunas tendrían los siguientes roles: "legitimación de valores, modos y prácticas indígenas, representación política y defensa, gestión social de los recursos naturales fundamentales y de otros necesarios para la reproducción, cohesión social e ideológica que generan un sentimiento de identidad" (Op. cit: 24).

No disponemos de datos para cotejar el diverso origen de las comunidades con su concentración en las diversas provincias, pero para el caso de las organizaciones, se puede hablar de tres períodos: el de principios de siglo hasta 1964 que corresponde al período de influencia de la ley de comunas, el comprendido entre 1965 hasta 1974, de influencia de la reforma agraria y el más actual entre 1975 y 1992 de influencia de los proyectos de Desarrollo Rural (DRI).

Cuadro No. 3
Distribución de las organizaciones por períodos
según provincias

| TIPO | PERIODOS | | | TOTAL |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| | 1911-1964 | 1965-1974 | 1975-1992 | |
| COMUNA | 61,34 | 20,22 | 16,44 | 100 |
| COOPERATIVA | 24,1 | 48,99 | 27,51 | 100 |
| ASOCIACIÓN | 0,5 | 2,73 | 96,77 | 100 |
| TOTAL | 34,88 | 24,51 | 40,6 | 100 |
| API | | | | |
| COMUNA | 41,4 | 26,13 | 32,47 | 100 |
| COOPERATIVA | 13,01 | 60,42 | 26,57 | 100 |
| ASOCIACIÓN | 0,42 | 5,09 | 94,49 | 100 |
| TOTAL | 28,31 | 27,53 | 44,16 | 100 |

Fuente: Zamosc, 1995.

De acuerdo a estos datos, la mayoría de organizaciones de la sierra ecuatoriana, se han formado a partir de la década del setenta, en cierto sentido se trata de organizaciones "modernas". Al analizar los tipos de organización se pueden ver algunas diferencias y similitudes entre las APM y API. Así por ejemplo, en las áreas mestizas, las comunas se forman mayoritariamente en el primer período, luego en los períodos subsiguientes pierde importancia esta modalidad. En cambio en las áreas indígenas, las comunas también son importantes en el primer período, disminuyen en el segundo y parecen reactivarse en el tercero. Tanto en las áreas mestizas como indígenas, las cooperativas alcanzan su apogeo en la coyuntura de la reforma agraria, como la forma organizacional privilegiada de acceso a la tierra. Y fi-

nalmente, es muy claro que las asociaciones son organizaciones muy recientes que empiezan a fortalecerse a partir de mediados de los 70.

Un ejemplo de esta tendencia es mirar la forma organizacional a través de la cual han accedido a la tierra los campesinos de la sierra, bajo el programa del FEPP. Aquí también se comprueba que los campesinos prefieren organizarse mayoritariamente en asociaciones, las que predominan en todas las provincias a excepción de Cotopaxi. Las comunas son importantes únicamente en Chimborazo y Cotopaxi, mientras que las cooperativas prácticamente no tienen importancia. En cambio se observa la presencia de nuevas formas de organización que no pertenecen a las tradicionales como grupos de jóvenes, comités, grupos "ad-hoc", etc.

Cuadro No. 4
Tipo de Organización de los beneficiarios de tierras del FEPP
según provincias

| PROVINCIAS | COMUNA | ASOCIAC. | COOPER. | OTROS | TOTAL |
|------------|--------|----------|---------|-------|-------|
| IMBABURA | 2 | 6 | | 1 | 9 |
| COTOPAXI | 10 | 7 | | 3 | 20 |
| TUNGURAHUA | 3 | 5 | | 2 | 20 |
| BOLIVAR | 2 | 11 | 1 | 5 | 19 |
| CHIMBORAZO | 20 | 28 | 1 | 2 | 51 |
| CAÑAR | | 6 | | | 6 |
| AZUAY | | | | 2 | 2 |
| LOJA | | 4 | | | 4 |
| TOTAL | 37 | 67 | 2 | 15 | 121 |
| PORCENTAJE | 30,6 | 55,4 | 1,6 | 12,4 | 100 |

Fuente: FEPP, 1996.

El FEPP reconoce que la tendencia a organizarse bajo la modalidad asociativa, fue el resultado de divisiones (espontáneas o promovidas) al interior de las comunas, pero también acepta la idea de la crisis que afecta actualmente a esta forma de organización tradicional.

La pregunta central es ¿cuál es la forma de organización más importante en el momento presente? Según Zamosc, "estos datos permiten afirmar que los grupos que actualmente se organizan en la sierra tienden a dar menos importancia a la opción comunal, ignoran casi por completo la alternativa cooperativista, y abrazan con entusiasmo el modelo de las asociaciones" (que es más flexible y el que implica

menores compromisos por parte de los miembros) (Op,cit, p.60). Afirmación realmente de peso, en un contexto en el que los indígenas reivindican la comuna como la base de su cultura y organización de la producción. Es más, Zamosc, al describir las tendencias de la última etapa, afirma que "por primera vez, la comuna ha dejado de ser la opción preferencial de los ámbitos de predominio indígena" (Ibid).

¿Por qué adoptan actualmente los campesinos e indígenas las asociaciones en lugar de las comunas? Existirían algunos factores relacionados con el complicado trámite jurídico que hay que cumplir para la aprobación de una comuna³. Es mucho más fácil organizarse en asociación, incluso entre gru-

3. La Ley de Comunas ha sido varias veces modificada y hasta los años 80 se necesitaba cumplir con 8 requisitos, algunos de los cuales como el demostrar ser propietarios de la tierra constituyen obstáculos insalvables para los campesinos (Peralvo, 1985).

pos más pequeños de campesinos y con pocos requisitos⁴. Pero las razones de fondo se encuentran en los cambios que experimentan los campesinos y sus familias con respecto a sus formas tradicionales de vida y organización como efecto del avance de las relaciones de mercado en el medio rural, tema sobre el que volveremos más adelante. Otro elemento importante es la facilidad para formar asociaciones y posteriormente implementar demandas por la tierra o simplemente ser beneficiarios de proyectos de desarrollo rural.

Este último elemento explicaría en gran parte el auge de esta forma de organización en el último período analizado. No hay que olvidar que en el caso ecuatoriano, todavía se desarrollan acciones - inclusive estatales - de desarrollo rural en dos ámbitos principales: el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), adscrito al Ministerio de Bienestar Social y proyectos más pequeños de desarrollo rural a cargo de la Dirección de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura (MAG). A esto habría que añadir la diversidad de proyectos de desarrollo implementados por las ONG's nacionales y extranjeras.

LA RELACIÓN ENTRE COMUNIDAD Y TIERRA

Normalmente, una comunidad está conceptualizada en el caso ecuatoriano

como un grupo de familias que controlan recursos variados (individuales y comunales) y un sistema ecológico micro-diversificado, desarrollan relaciones de cooperación, principalmente en base al parentesco consanguíneo o ritual, para beneficio común (Martínez, 1992).

Sobre el primer aspecto, no se dispone de datos actualizados para medir el grado de control que tienen sobre la tierra. ¿Cuánta cantidad de hectáreas se encuentran actualmente bajo la modalidad de manejo comunal? Y sobre todo, ¿qué calidad de tierra es la que se encuentra en mano de las comunas? Las hipótesis que se han esgrimido durante los últimos años no tienen una base empírica objetiva y más bien han sido el resultado de estudios focalizados con intenciones de derivar en propuestas políticas de uno u otro corte. Así por ejemplo, el estudio realizado por IDEA, que sirvió de base para la elaboración de la LDA, estuvo concentrado únicamente en 4 cantones de la sierra (Salcedo, Cayambe, Guamote y Patate), con la clara intención de demostrar: primero, que los comuneros tenían mucha tierra; segundo, que esta tierra comunal debía dividirse entre los beneficiarios, es decir que los minifundios necesitaban ser legalizados; y tercero, que las tierras en manos de los comuneros no estaba siendo utilizada eficientemente. Las conclusiones son más que obvias, se debería implementar un mercado de tierras capitalista entre los comuneros y

4. La asociación campesina es "una persona jurídica de derecho privado constituida por al menos cinco campesinos, considerando como tales a las personas que trabajan la tierra directamente, por cuenta propia y sin uso habitual de mano de obra extraña a la familiar". Los requisitos fundamentales son tres: calidad de campesinos de los socios, los fines y el número de integrantes. No obstante, el Ministerio de Agricultura y sus dependencias se han encargado de aumentar los requisitos llegando estos al número de 12, con lo cual también complican el proceso de legalización de las asociaciones (Peralvo, op. cit: 164).

hay que olvidarse de cualquier política de reforma agraria, puesto que los comuneros ya tienen mucha tierra y la concentración de la tierra ha disminuido en el país. El estudio termina señalando: "los agricultores, tanto individual como cooperativistas o comuneros, han demostrado su decisión de explotar las tierras en forma individual y por lo tanto, no se justifica privilegiar formas comunitarias de tenencia que han fracasado en el Ecuador y en todo el mundo. Debería modificarse los instrumentos legales para que las actuales comunas y cooperativas procedan a dividirse las tierras sin mayores trámites, si sus miembros así lo creen conveniente" (Camacho, 1993: 382). Como lo hemos mencionado, el estudio del Banco Mundial (1995), ha demostrado que la concentración de la tierra en el país no ha disminuido y que las propiedades minifundistas son más eficientes que las grandes propiedades, al obtener mayores rendimientos por unidad de superficie.

Mientras tanto, el ataque a la propiedad comunal ya se había concretado con la expedición de la LDA en 1994, uno de cuyos objetivos fue justamente permitir que la propiedad comunal pueda subdividirse legalmente si se contaba con la aprobación de las 3/4 partes de sus miembros reunidos en asamblea general⁵. Así, mientras el Banco Mundial cree que los campesinos podrían acceder al mercado de tierras "marginal" que los empresarios agrícolas sacarían al mercado, los empresarios buscan legalizar el "informal mercado de tierras" de las comunidades y desarmar la propiedad

comunal. En la última evaluación de las políticas agrícolas del Ecuador, realizada por un grupo de economistas neoliberales, nuevamente se comprueba el interés en "desmantelar" las comunas y cooperativas y acelerar el proceso de subdivisión de las tierras comunales, consideradas como "improductivas" (Whitaker, 1996). Las recomendaciones van en el mismo sentido: revisar la ley de comunas, eliminar todas las justificaciones para expropiación que todavía subsisten en la LDA y sobre todo permitir la subdivisión de las tierras de páramo comunales o cooperativas que están cultivadas, puesto que si están actualmente explotadas en parcelas, lo mejor es darles el título de propiedad (Ibid: 147).

Veamos que es lo que está ocurriendo en la realidad. De acuerdo a recientes estudios (FUNDAGRO, 1996) sobre el impacto de la LDA sobre el mercado de tierras en las comunidades, se detectan las siguientes tendencias:

a) la adquisición de tierras, no siempre se realiza por parte de miembros de la comunidad sino también de personas de fuera de ella.

b) se ha acelerado el proceso de división de tierras comunales de páramo (piso alto)

c) las tierras vendidas en su mayor parte son pequeños minifundios, hay pues, una minifundización de la propiedad comunera.

d) el mercado informal de tierras (particiones de hecho), se está legalizando.

Estos serían los impactos más visibles hasta el momento de la LDA en

5. Artículo 22 de la LDA, 1994.

las comunidades sean estas mestizas o indígenas. Pero este mismo estudio añade que existiría un obstáculo institucional adicional que proviene de la Ley de Comunas de 1937. Esta, todavía no ha sido modificada en su totalidad y en principio prohíbe la subdivisión de la propiedad comunal, con lo cual entra en conflicto con la LDA⁶. Si extrapolamos el estudio de Cotlear (1988) al caso ecuatoriano, todavía no existiría una adecuación entre el "cambio técnico y cambio institucional" que permita el funcionamiento de un mercado de tierras adecuado a la realidad.

Entre los indígenas y mestizos de la sierra, la presión por ocupar los espacios comunales de páramo no es de ninguna manera reciente, ni puede verse como un resultado de la LDA. Ya desde los años treinta, debido a la alta presión demográfica, los campesinos empezaron a ocupar este frágil piso ecológico, de manera que hacia los años 80 las comunidades que poseían tierras comunales eran poco numerosas (Martínez, 1987). En el momento actual, es interesante comprobar que las comunidades que luchan por la tierra y que finalmente la compran a precios de mercado, gracias al apoyo de ONG's como el FEPP, finalmente terminan subdividiéndose el re-

curso (Navarro, et alii, 1996). Esto ha llevado una nueva reflexión sobre la relación entre modelo organizativo y producción, y sobre todo a "desmitificar" el carácter colectivo de la comuna entre los campesinos⁷. Así pues, existirían dos procesos paralelos que se desarrollan al interior de los campesinos: por un lado, aquel que proviene de su propia lógica interna de utilización intensiva de los recursos familiares y aquel que proviene de las modificaciones institucionales del mercado de tierras. Todavía la gran mayoría de campesinos se movería dentro del primer proceso que conforma un mercado de tierras informal, mientras el segundo proceso todavía está poco desarrollado⁸.

Investigaciones recientes sobre comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana no hacen más que confirmar las tendencias señaladas sobre la debilidad de ciertos rasgos inherentes a la dimensión comunal y las dificultades cada vez más grandes de implementarlos cuando escasean los recursos en tierra. Así, se constata la dificultad creciente para implementar relaciones de reciprocidad y solidaridad entre las familias, la inexistencia de un trabajo comunal agropecuario, el desgaste de las relaciones de intercambio con otras unidades domésticas, en un

6. Actualmente es la Dirección de Desarrollo Campesino del MAG, quien supervisa los 8 requisitos que deben cumplir las comunas para enajenar y fraccionar predios comunales, según el último instructivo de marzo de 1995 y también la utilización de los valores de la venta de tierras comunales (FUNDAGRO, 1996).

7. Según el FEPP: "difícilmente se puede detener la tendencia a dividir la tierra. Habría que aceptar este hecho con naturalidad y sin traumas de acuerdo a los deseos de los campesinos" (Op. cit:211).

8. Según Whitaker, únicamente el 60% de las transacciones en tierra están registradas y no tienen título el 40% de nuevas propiedades creadas por Reforma Agraria (Op. cit, p.146). En el Estudio de Base realizado para el PRONADER, las propiedades con título en 12 áreas campesinas, llegaban al 66% (Martínez y Barril, 1996).

contexto en el que predominan las parcelas familiares y escasea o desaparece el territorio comunal (Martínez, 1996). A pesar de ello, la "minga" todavía se mantiene vigente pero vinculada a trabajos de beneficio social de la comunidad (caminos, arreglo de acequias, construcción de escuelas, casas comunales, etc), en ningún caso, vinculada a trabajos productivos o de uso de suelo comunal⁹. Las tierras en este caso, se dividen en parcelas de usufructo o propiedad familiar y tierras comunales de pastoreo. Al no existir una producción mercantil agropecuaria, no hay presión por la división de las tierras altas, en gran medida porque la presión poblacional se canaliza hacia la migración. En este sentido, en muchas comunidades de la sierra ecuatoriana, la cercanía a las ciudades ha permitido que la migración sirva como "colchón" de las presiones por la tierra de páramo. Pero no en todas partes funciona este modelo. En Cayambe (Prov. de Pichincha), por ejemplo, las ex-cooperativas de reforma agraria con buenas tierras para agricultura y lechería han empezado a dismantelar la propiedad colectiva sin necesidad de un marco institucional previo. Las nuevas generaciones de campesinos, ejercieron fuerte presión por ocupar las áreas de pastoreo colectivas de las cooperativas, hasta que finalmente el proceso

de subdivisión se concretó, para lo cual se adoptó la forma organizativa comunal.

En algunas comunidades de la cordillera occidental de la provincia de Tungurahua, en la sierra central, se ha logrado conservar el páramo comunal gracias a un efecto combinado entre migración y diversificación ocupacional de la fuerza de trabajo en edad activa. Ahora se maneja comunalmente el páramo con un criterio de sostenibilidad introducido por ONG's, pero no han desaparecido completamente las tendencias hacia su fraccionamiento (Martínez, 1996).

Estos ejemplos sobre la sierra ecuatoriana, muestran que las comunidades conforman un conjunto muy flexible de productores que responden, antes que a rígidas normas de trabajo centralizado, a situaciones concretas de desbalance entre recursos y población. Lo comunal funciona como "concha protectora" hacia el exterior (Tepicht, 1984), pero en su interior se desarrollan iniciativas económicas importantes cuyo eje regulador lo constituyen sin duda los grupos familiares antes que las familias (farmer) en términos individuales. De ahí que esta dinámica sea actualmente mucho más importante que la comunal, aunque entre las dos no existe una ruptura sino "un continuum" que marca importantes diferencias entre las comunida-

9. En un estudio realizado en comunidades indígenas de Cotacachi en la provincia de Imbabura en la sierra norte, el prestamano tenía estrecha relación con la cantidad de tierra disponible. Así, en la comunidad de Colimbuella, el 60.3% de las unidades familiares no practicaban esta modalidad, mientras en Cumbas, una comunidad con más tierra, el 77.3% si lo hacían. La "uniguilla", un sistema de intercambio de productos entre pisos ecológicos diversos no se practicaba en el 83% de las familias de la primera comunidad y en el 77% de las de la segunda. En la minga, en cambio participaban el 95% de las familias en la primera comunidad y el 84% en la segunda (Martínez, 1995).

des actuales. Si la dimensión familiar es la predominante por sobre la comunal, es justo preguntarse si no estaríamos en presencia de comunas "tout court" antes que de comunidades propiamente dichas. Es muy probable entonces, que en el caso ecuatoriano, las funciones de la comunidad tengan mayor validez, a nivel político y de control social, antes que administrar recursos en tierra (Chamoux, 1996), como sucede actualmente en las comunidades mexicanas¹⁰. De esta forma, las comunidades cumplirían un nuevo rol en el contexto de las políticas de ajuste: más flexibles hacia el interior, pero más comunitarias hacia afuera.

EL MERCADO DE TIERRAS Y LAS COMUNIDADES

La discusión sobre este punto no es nueva y puede sintetizarse en dos vertientes: por un lado los defensores de la "nueva economía institucional" que afincan sus esperanzas en la potencialidad de la comunidad y las ventajas del manejo de recursos en forma colectiva y los neoliberales que apuestan al mercado, puesto que se observa un avance en la privatización de las tierras comunales.

No hay duda que los campesinos y comunidades indígenas en el caso ecuatoriano están produciendo mayoritariamente para el mercado, en este caso el mercado interno y productos relacionados con la canasta básica de alimentos. No hay duda tampoco de que las políticas macro-económicas

fueron desfavorables para la producción campesina durante las largas décadas de la fase de sustitución de importaciones que en el país, llegó hasta mitad de la década de los 80. Así y todo, los campesinos no dejaron de producir, aunque bajo esta modalidad se estuvieran empobreciendo cada vez más. El mercado, entonces tenía serias "fallas" y no permitía -según los neoliberales, debido a la intromisión del Estado en las políticas erradas de subsidios y precios- el funcionamiento transparente de este. Una vez eliminadas estas trabas, y con los procesos de desregulación y privatización avanzados, el mercado empezaría a operar como el mejor asignador de los recursos en beneficio de todos. Lo que se ha comprobado es que a nivel rural se ha incrementado la pobreza y concentrado entre los indígenas, la mayoría de los cuales se encuentran organizados en comunas. Así pues, hay que eliminar los últimos obstáculos privatizando la tierra comunal.

En toda esta argumentación hay algunas falacias, pero sobre todo hay un desconocimiento u ocultamiento de cómo funcionan los mercados, es decir de lo que se denomina "el mercado real" (Hewitt de Alcantara, 1993). Ahora bien, en nuestros países los mercados se concretizan cuando actores económicos muy diversificados y con diverso poder entablan relaciones en espacios económicos también muy específicos. Los mercados son "instituciones culturales y políticamente específicas" (Ibid: 3). Por lo mismo hay diversos tipos de mercados, algunos

10. Los recientes casos de administración de justicia por mano propia para castigar a cuatreros y "hechiceros" mestizos en algunas comunidades de la sierra ecuatoriana, indicarían una reactivación del "derecho consuetudinario" frente a la inoperancia y complicidad del sistema de justicia de la sociedad blanco-mestiza.

de los cuales no funcionan con la lógica de los neoliberales sino de acuerdo a la posición y fuerza de los grupos sociales. Kervin, también insiste en esta perspectiva al puntualizar las diferencias que existirían desde el lado de la oferta y de la demanda en los mercados de tierras. Así, en la primera perspectiva, la tierra no se asignaría al más capaz de cultivarla sino a las personas que con mayor peso económico buscan satisfacer aspiraciones de carácter social, político o especulativo. En cambio para los campesinos, la oferta de tierras se daría más por razones de "apuro", lo que los conduce con frecuencia al endeudamiento. (1993:15).

Es indudable que el mercado de mano de obra, muy activo en el país a través de los fenómenos migratorios desde la década de los años 50, ha causado profundos estragos entre las familias comuneras y las comunidades.

Así, por ejemplo, uno de sus impactos más profundos ha sido la "feminización" de la agricultura minifundista en la sierra. La mayoría de comunidades privilegia el trabajo en el mercado capitalista, donde fluye la principal mano de obra, y margina el trabajo agropecuario, ahora en manos de mujeres, niños y ancianos. Se ha disuelto el "equipo familiar" y se han debilitado enormemente las relaciones de reciprocidad entre las familias. Es con esta mano de obra que las comunidades deben enfrentar las nuevas relaciones con el mercado nacional y mundial.

Un segundo impacto ha sido el progresivo "traspaso" de tierra obtenida

por reforma agraria o colonización hacia el sector privado. Un fenómeno que indica los límites de los procesos redistributivos de los años 60 y 70. En el Ecuador, uno de los principales mecanismos de oferta de tierras agrícolas- fenómeno que ya se inicia en los años 70- proviene justamente de este sector de campesinos beneficiarios de reforma agraria (COTECA-FAO, 1995). El análisis del mercado de tierra "real" muestra que, el campesinado es el principal oferente de tierras y no tanto los empresarios como podría esperarse.

Un tercer impacto es el desarrollo de varios tipos de mercados entre los campesinos: un mercado "intracampesino" más simétrico en las áreas deprimidas, donde oferentes y demandantes son pequeños campesinos que mueven una porción importante de los recursos comuneros privatizados, bajo arreglos en donde predominan los lazos de parentesco y la cultura (Ibid: 68). En áreas menos deprimidas y donde existen buenas posibilidades productivas, existe en cambio, un mercado caracterizado por la diferenciación campesina. En este caso, la demanda proviene de campesinos con niveles de acumulación sobre tierras en manos de campesinos más tradicionales. No obstante, también existirían procesos de resistencia campesina a las presiones del mercado. Esta se concretaría en la minifundización de las propiedades a través de mercados informales vinculados con las relaciones de parentesco, es decir que buscan "arreglos más simétricos entre ellos" (Ibid: 70)¹¹.

11. Sin embargo, hay grupos de campesinos que también escapan a las presiones del mercado, debido a la protección estatal. Este es el caso de las cooperativas arroceras del

En realidad en el caso ecuatoriano, los campesinos indígenas de la sierra con tierras marginales escaparían a las tendencias de concentración capitalista al menos en el corto plazo, pues la "resistencia" concretada en un mercado informal de tierras intracampesino o intracomunitario y las pocas posibilidades de inversión productiva en malas tierras, no constituirían incentivos para que grandes capitalistas se apropien vía mercado del espacio campesino. A largo plazo, las posibilidades de formalización del mercado de tierras y la diferenciación campesina latente en algunas comunidades, generarían una lenta concentración de tierras en beneficio de campesinos con posibilidades de acumulación. A lo más, podría constituirse una burguesía indígena o campesina con propiedades medias.

Un cuarto impacto, es indudablemente el desarrollo de proceso de concentración de tierras con ingredientes altamente especulativos en áreas con buen potencial productivo, en donde la participación campesina tanto como ofertante de tierras así como demandante es mínima (caso de las áreas bananeras, de cultivos agro-industriales, de flores y hortalizas). En este caso, los capitales provienen del área urbana o de sectores empresariales rurales vinculados con productos de alta rentabilidad y orientados hacia la exportación.

LAS COMUNIDADES EN EL CONTEXTO DEL AJUSTE

Las apuestas a la supuesta solidez de las comunidades o a las ventajas de la pequeña propiedad campesina para insertarse en el nuevo modelo económico, tienden muchas veces a desconocer las iniciativas de los mismos productores. En la actualidad, es un hecho irrefutable, que al interior de las mismas comunidades y otras formas asociativas, predomina la tendencia hacia la "minifundización legalizada" de la propiedad a costa de los recursos comunales, muchos de los cuales han desaparecido en gran parte de las comunidades. Sin embargo, subsiste la organización comunal y es más, aparentemente habría crecido en la misma década perdida de los años 80 (Bebbintong, 1992). Así pues, se apuesta ahora a las potencialidades de la organización. El fenómeno es curioso, pues mientras se desmantelan las bases productivas comunales se consolidan las bases político-organizativas de las mismas. Esto obliga necesariamente a repensar la comunidad en el momento presente. Los elementos para definir una comunidad "moderna" o "post-moderna" son diferentes a los parámetros utilizados tradicionalmente. La flexibilidad de esta organización para adaptarse a las nuevas condiciones del modelo del ajuste parecen sorprendentes.

litoral, que ha tenido apoyo del Estado en crédito, comercialización, precios y han sido beneficiarios de procesos de reforma agraria. No se dispone de estudios actuales para ver si una vez retirado el Estado de su papel protector, el mercado de tierras también ha penetrado masivamente entre estos campesinos.

Actualmente, las comunidades a pesar de estar sometidas a una presión externa del mercado en cuanto a la tierra, a la mano de obra y a la producción, no obstante, tienen una capacidad de respuesta que pueden concretizarse en resistencias, adaptaciones e iniciativas.

Ciertamente, las resistencias al mercado de tierras pueden efectivamente ser formalizadas a nivel de la legislación agraria que pueda dotar de un marco institucional más flexible para consolidar las tierras y territorios comunales, allí donde estas todavía subsisten. En este sentido, el manejo comunal de esos frágiles suelos tiene ventajas sobre el manejo familiar, considerando que las externalidades no son asumidas a nivel privado (Kervin, 1992).

Las adaptaciones también son importantes sobre todo al permitir el predominio de la privatización familiar en las mejores tierras, sin romper el marco institucional comunal y conservando algunos rasgos del trabajo comunal (minga). Aquí surge una inquietud sobre la permanencia de la comunidad. ¿Podrá la comunidad conservarse como tal, aún si toda la tierra es privatizada, sea por efecto de presiones internas (poblacional) o de externas (mercado de tierras)? Esto va a depender mucho del rol que juegue en el futuro el "cascarón" institucional y los organismos de dirección como el Cabildo, que deben responder a nuevas demandas de las mismas familias y de la presión externa del modelo económico.

Finalmente, existen interesantes iniciativas de las organizaciones comunales, sobre todo a nivel de segundo grado. Las Organizaciones de Segundo Grado (OSG's), que han crecido numéricamente, pero que todavía tienen limitaciones tanto internas como externas para consolidarse como el eje del desarrollo rural en el campo (Martínez, 1997). Actualmente, se han implementado en el país un sinnúmero de proyectos comunitarios, de empresas comunitarias, de proyectos manejados por corporaciones campesinas, etc, que merecen una evaluación detallada. De todas maneras, hay clara conciencia, por ejemplo, de que es necesario tener acceso a los mercados financieros para consolidar la inestable posición campesina tanto en el acceso a la tierra como en la misma producción¹².

El futuro de las comunidades va a depender, entonces, de las posibilidades reales que tenga este conjunto de productores minifundistas para desempeñar un rol productivo importante dentro del actual modelo económico. En este sentido, las comunidades tendrían potencialidad según los agroecologistas en varias líneas: producción para el mercado interno, seguridad alimenticia y generación de empleo, es decir evitarían los costos sociales de un modelo del ajuste no controlado. La base de este modelo "alternativo", también reside en las potencialidades comunitarias, como lo señala Toledo: "conciencia comunitaria frente al individualismo, democracia de

12. Como ejemplo, señalemos que por iniciativa de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso, se busca la creación de la Corporación Financiera el Campo (CORFINCA), como una forma de obtener crédito para la pequeña y mediana producción del campo.

base frente a la democracia virtual, uso adecuado de los recursos naturales, acumulación colectiva, no individual, de capital" (1997: 9). Resta por descubrir si todas estas características se aplican a las comunidades andinas y sobre todo si a partir de recursos escasos se puede soñar con la "utopía del desarrollo comunitario sustentable".

ALGUNAS CONCLUSIONES

En este trabajo se ha presentado la situación actual por la que atraviesan las comunidades campesinas, de la sierra del Ecuador. La forma de organización comunal incorpora no solo población indígena, sino también a importantes grupos de población mestiza. Cotejándola con otras formas de organización, la comunal se encontraría en cierto declive, mientras la forma "asociación" sería la más importante tanto entre grupos indígenas como mestizos.

La especificidad de la comunidad en el caso ecuatoriano, con menor ingerencia de formas colectivas, ha generado un proceso gradual de privatización del espacio comunal de forma que la tierra comunal no sería la predominante dentro de las comunas. Este proceso seguramente va a acelerarse con los cambios institucionales consagrados por la LDA en 1994, que afectan sobre todo a la tierra comunal.

El mercado de tierra en el caso ecuatoriano sería muy segmentado y tendría características peculiares se-

gún se ubique en tierras marginales o de buena calidad. Según esto, existirían mercados simétricos en las zonas más marginales y asimétricos en las zonas con mayor potencial productivo. Es importante igualmente el proceso de resistencia implementado por los campesinos para impedir los efectos nefastos del mercado de tierras.

En todo este profundo proceso de cambio que se experimentan en la comunidad, el rol de la mujer ha pasado a ser más visible, dada su importancia en la conservación del minifundio y de los sistemas tradicionales de tenencia y de trabajo. No obstante, su actual peso en la actividad económica, no se refleja a nivel organizativo o administrativo en la comunidad. Todavía es muy lento y complicado el proceso de "empoderamiento" comunitario. Pero existen algunas alternativas donde el rol de la mujer en las comunidades ha crecido, como por ejemplo en el ámbito del crédito. Allí existen buenas posibilidades de una participación en procesos más modernos y que faciliten el empoderamiento de género.

Por último, las comunidades a pesar de la privatización de gran parte de su territorio, todavía conservan posibilidades de construir modelos alternativos bajo el sustento de la comunidad más como ente socio-político que productivo. En este sentido, las OSG's podrían convertirse en organismos de condensación y potenciación del capital social todavía vigente entre los campesinos.

BIBLIOGRAFÍA

- Camacho, Carlos., "Evaluación del proceso de cambio en la tenencia de la tierra en la Sierra norte y central (1964-1991)", en, *Latinoamérica Agraria hacia el siglo XXI*, CEPLAES, Quito, 1993.
- Contreras, Jesús., "Las formas de organización comunal en los Andes: continuidades y cambios", en, Marie-Noëlle Chamoux y Jesús Contreras, *La gestión comunal de recursos*, Icaria, Barcelona, 1996.
- Cotlear, Daniel., "Cambio institucional, derechos de propiedad y productividad en las comunidades campesinas", en, *Revista Andina*, año 6, Nº 1, Cusco, julio, 1988.
- Chamoux, Marie-Noëlle., "Control comunal de la tierra y estrategias de las familias campesinas en la sierra de Puebla, México", en, Marie-Noëlle Chamoux y Jesús Contreras, *La gestión comunal de recursos*, Icaria, Barcelona, 1996.
- Chiriboga, Manuel., *Formas tradicionales de organización social y económica en el medio indígena*, Oficina de Asuntos Indígenas, MBS, Quito, 1984.
- Durston, John., "Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino", en, *Revista de la CEPAL*, Nº 60, Santiago, diciembre, 1996.
- FAO-COTECA, *Mercado de tierras en el Ecuador*, Roma, 1995.
- FAO, *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macro-económico de América Latina*, Santiago, 1995.
- FUNDAGRO, *Regularización tenencia tierras y aguas*, Informe Final de Consultoría, mimeo, Quito, diciembre, 1996.
- Kervin, Bruno., "Comunidades campesinas: ¿instituciones obsoletas?(Mercado de tierras: argumentos para un debate)", en, *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, Nº 5, CIRE, Quito, 1992.
- Martínez, Luciano., *Economía política de las comunidades indígenas*, CIRE, Quito, 1987.
- Martínez, Luciano y Barril, Alex, *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*, IICA, Quito, 1995.
- Martínez, Luciano., *Familia Indígena: cambios socio-demográficos y económicos*, CONADE- FNUAP, Quito, 1996.
- Martínez, Luciano., *Sostenibilidad y manejo de recursos en Quisapincha, Pasa y San Fernando*, Prov. de Tungurahua, mimeo, CAAP, 1996.
- Navarro, Wilson., Vallejo, Alonso., Villaverde, Xavier., *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos a la tierra: opción y experiencias del FEPP*, FEPP, Quito, 1996.
- Peralvo, Lourdes., "Marco jurídico y administrativo de la organización popular", en, *Políticas Estatales y Organización Popular*, IEE-FEPP, Quito, 1985.
- Sánchez Parga, José., *Población y pobreza indígenas*, CAAP, Quito, 1996.
- Tepicht, Jerzy., "Las complejidades de la economía campesina", en, *Investigación Económica*, Vol. 43, Nº 167, México, enero-marzo, 1984.
- Toledo, Víctor., "La utopía realizándose", en, *Ojarasca en la Jornada*, México, 1995.
- Viola, Andreu., "Entre el sentimiento y el interés: la gestión comunal de los recursos en las comunidades campesinas de los Andes", en, Pascual, J. (ed), *Procesos de apropiación y gestión de recursos comunales*. Actas del VI Congreso de Antropología, Tenerife, 1993.
- Vogelgesang, Frank., "Los derechos de propiedad y el mercado de tierra rural en América Latina", en, *Revista de la CEPAL*, Nº 58, Santiago, abril, 1996.
- Whitaker, Morris, D., *Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en el Ecuador*, Estudio síntesis, Vol. 1, Quito, IDEA, 1996.
- Zamosc, León., *Estadística de las áreas de predominio étnico en la sierra ecuatoriana*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1995.