

ECUADOR

Hacia una ley de administración de tierras rurales.



Michel Laforge

Octubre 2011

El tema de tierras esta de regreso en la agenda política en el Ecuador, con la preparación de una ley de tierras.. En este artículo, Michel Laforge nos ofrece un análisis de la situación de acceso a la tierra en el Ecuador y de la problemática actual de la propiedad rural.. Concluye recorriendo algunos lugares comunes frecuentes en el país sobre estos temas, alertándonos sobre el riesgo de considerarlos como verdades, cuando no son más que prejuicios que pueden llevar a propuestas equivocadas..

Michel Laforge es Ingeniero Agrónomo. Actualmente, es consultor de AVSF (Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras Francia). Ha asesorado en los últimos años al Ministerio de Agricultura del Ecuador en la preparación del Plan Tierras. Es miembro de AGTER.

AGTER. una Asociación para contribuir a Mejorar la Gobernanza de la Tierra, del Agua y de los Recursos Naturales. 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne Cedex. Tel : 33 (0)1 43 94 72 59 agter@agter.org <http://www.agter.asso.fr/>

Aunque hace algunos años el tema de tierras estaba prácticamente inexistente de la agenda política en el Ecuador, hoy, con la preparación anunciada de tres proyectos de ley de tierras diferentes se puede esperar un retorno importante del tema en el quehacer nacional.

Este retorno en boga nace del proceso político que se inicia en el Ecuador con la elaboración de una innovadora Constitución de la República en el año 2008, continúa con la publicación de una todavía novedosa Ley de Soberanía Alimentaria en 2009 y ... queda en espera de una Ley de Tierras. Debe mucho además a la impaciencia generada por un Plan Tierras estatal probablemente insuficiente, al cual se suma un reconocimiento de parte de diferentes autoridades gubernamentales de una “deuda con el sector agrario”.

Sin embargo, ahora que renace el debate sobre la necesidad de redistribuir el acceso a la tierra, es ne-

cesario tomar en cuenta el cambio de la estructura económica y de las relaciones sociales del país en los últimos 50 años, como se señalaba en el libro “Reforma Agraria: Viejos Temas, Nuevos Argumentos” del SIPAE¹; ya no es pertinente hablar del latifundio, y probablemente tampoco lo sea mencionar el precarismo, mientras que hay que tomar en cuenta que se han ido creando nuevas formas de apropiación de la tierra, como la multipropiedad, nuevas formas de acaparamiento de tierras y nuevas relaciones de producción, como la agricultura por contrato, que prefiere la denominación de “negocio inclusivo”, o los impactos de la emigración masiva hacia el extranjero, que resulta en una feminización de ciertos espacios rurales.

Además, el marco jurídico ha introducido temas nuevos, como la Soberanía Alimentaria, el Buen

¹ Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador.

Vivir o Sumak Kawsay, y la Función Social y Ambiental. Por último, también el contexto mundial es diferente, ya que el calentamiento global y el agotamiento de los recursos petroleros obligan a plantear la matriz de la producción agropecuaria de manera diferente.

En este contexto, parece importante recordar la situación de acceso a la tierra en el Ecuador, analizando la problemática actual de la propiedad y la situación de oferta y demanda.

Este artículo concluye recorriendo algunos lugares comunes frecuentes sobre la situación agraria en el Ecuador, que se deberán tomar en cuenta para evitar tomar decisiones a partir de prejuicios bien enraizados.

I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA TIERRA EN EL ECUADOR

La situación actual del acceso a la tierra en el Ecuador tiene las siguientes características :

A. Inequidad en el acceso a la tierra

Producto de la historia, se ha dado un proceso de polarización de la tenencia de la tierra, donde pocos tienen mucho y muchos tienen poco:

las unidades productivas de menos de 5 has, que representan el 64% del total de unidades de producción (con 53 500 unidades) ocupan 6% de la superficie total (que equivale a 774 225 has), mientras que las unidades de producción de más de 100 has, que representan 2% de las unidades de producción, (con 19 500 unidades) ocupan 43% de la superficie (que equivale a 5 260 375 has).

Esto coloca al Ecuador como un país con alta desigualdad en el acceso a la tierra con relación al resto de países latinoamericanos, con un coeficiente de Gini² de 0,80.

B. La propiedad individual de grandes extensiones de tierra es ineficiente

1. *El latifundio ya no existe, pero existen enormes propiedades individuales*

Se puede decir que técnicamente el latifundio desapareció en el Ecuador, ya que no existen más después de las dos Reformas Agrarias de los años 60 y 70 las relaciones sociales casi feudales que se encon-

traban en el campo ecuatoriano (obligación de trabajo gratuito en los latifundios, control de la vida de las poblaciones que formaban parte de la hacienda como un activo más).

Sin embargo, persisten las grandes propiedades (un estudio del SIPAE demuestra que las propiedades de más de 500 has llegan a sumar 1 840 000 has de las 12 millones de has del Ecuador), a nombre de una persona jurídica e incluso natural, con la mayor propiedad registrada llegando a alcanzar 24 900 has. Estas grandes propiedades están concentradas en algunas zonas del Ecuador, como por ejemplo en Santa Elena, en el Guayas, en el Azuay y en ciertos cantones de Pichincha.

2. *Fenómeno nuevo de multipropiedad*

Más allá de la existencia de grandes propiedades, herederas de las grandes haciendas fraccionadas para evitar ser sujeto de las Reformas Agrarias, encontramos ahora en ciertas regiones del Ecuador el fenómeno de "multipropiedad", donde un mismo dueño es propietario de diferentes predios, no necesariamente adyacentes, mediante sistemas a veces complejos de personerías jurídicas utilizadas como pantalla. Este esquema de propiedad no permitiría que un sistema de limitación del tamaño de la propiedad sea muy eficaz, ya que estos grandes propietarios no cabrían dentro de la definición de una gran propiedad en un solo cuerpo.

3. *La gran propiedad individual no genera suficiente riqueza ni empleo para el país*

El problema con el acceso inequitativo reside sobre todo en el hecho de que, en las condiciones actuales de producción del Ecuador, las grandes propiedades no generan suficiente ingreso y empleo por unidad de superficie.

Los datos de diferentes estudios demuestran que en el Ecuador la agricultura familiar, cuando tiene condiciones adecuadas, como riego, o buenos mercados, puede generar entre hasta 10,000 \$ por hectárea al año de riqueza³ para el país. Mientras que algunas grandes propiedades generan menos de 1,000 \$ por hectárea para el país, por lo que no están produciendo al tope de su potencial productivo. Se puede decir que, en ese sentido, son *improductivas*⁴. Por más que esté sembrada, una propiedad empresarial que genera 2,000 \$ por ha en promedio anual le

² El coeficiente de Gini mide la inequidad: mientras más cercano de 1, existe más inequidad, mientras más cerca de 0 hay mayor equidad.

³ El Valor Agregado por hectárea define una producción de riqueza para el país, distribuida después en impuestos, alquileres, pago de servicios y finalmente en ingreso para el productor.

⁴ Por lo tanto, un predio puede estar sembrado, y aún así, ser improductivo, ya que no genera suficiente riqueza para el país. Esta noción es diferente de la noción de *tierras incultas*, que no están siendo sembradas.

está haciendo perder por lo menos 2 000 \$ por hectárea al año al país, si la comparamos con la misma extensión trabajada por la agricultura familiar (que puede generar 4 000 \$ de riqueza anual). Si asumimos que 1,500,000 de hectáreas se encuentran en esas condiciones de *improductividad*, el país estaría dejando de producir alrededor de 3 000 millones de dólares de riqueza por año solamente por el acaparamiento de tierras.

Además, los datos demuestran que la agricultura familiar genera entre 0,5 y 4 empleos permanentes por hectárea al año, mientras que la agricultura agroexportadora en general crea menos de 0,25 empleos permanentes por hectárea al año (es decir, menos de 1 empleo cada cuatro hectáreas).

C. La gran propiedad rural individual no redistribuye la riqueza

Aunque la gran propiedad individual fuera productiva, esto no sería suficiente para generar un proceso redistributivo en el país, ya que no existen mecanismos suficientes para propiciar dicha redistribución.

Los mecanismos existentes actualmente son:

- El impuesto predial

Es un impuesto definido por el municipio en base a un avalúo del valor del predio, avalúo que el municipio determina en base a una serie de criterios como la calidad del suelo, la existencia de vialidad cercana, la existencia de riego, etc.... Este avalúo es potestad del municipio según la ley orgánica de municipalidades, sin embargo, no existe actualmente una unidad de criterios sobre la definición de estos avalúos a nivel nacional, y potencialmente cada municipio puede decidir cómo definirlos. Por otra parte, este avalúo debería registrarse en una base cartográfica que refleje toda el área administrada, en un *catastro*. Esta herramienta no existe en la mayoría de los municipios con tierras rurales en el país⁵, por lo cual el pago del impuesto predial se limita a una declaración voluntaria del propietario. Todo indica que, en el caso de los grandes propietarios individuales, éstos sistemáticamente minimizan la superficie realmente en su poder. Además, existen normas que les permiten tener deducciones de impuestos, por ejemplo por haber invertido en mejoramiento genético de su

hato lechero, es decir que, proporcionalmente a la superficie, pagan menos impuestos.

El marco legal vigente no permite una unificación de la información de catastro existente a nivel nacional, ya que cada municipio puede establecer parámetros técnicos propios; si existieran parámetros técnicos comunes, se pudiera unificar la información y establecer una base de imposición para el impuesto sobre la tierra rural definido a continuación.

- El impuesto sobre la tierra rural

Está definido por la ley de equidad tributaria (art. 173 a 181) pero corregido por el Código de la Producción. Es un impuesto sobre la superficie que excede las 25 has, proporcional al tamaño, aunque de bajo valor (se aproxima a 9 \$ por hectárea actualmente, lo que equivale a 900 \$ anuales para el dueño de 125 has⁶).

El problema de este impuesto es que, a falta de un sistema de catastro de tierras rurales, es difícil poder definir el tamaño de cada propiedad, y por lo pronto, tener la base para poder cobrar este impuesto.

Este impuesto pudiera mejorarse si fuera más progresivo, definiendo un rango adicional entre 25 y 50 ha donde el impuesto es bajo o inexistente (50 ha era el tamaño permitido en las áreas de colonización), limitando así su impacto en zonas como la Amazonía, y aplicando mayor tasa impositiva en los tamaños más importantes.

Han existido dificultades reales en implementar esta norma, ya que por mandato constitucional fue aplazada su ejecución por dos años, tuvo diferentes plazos más para su aplicación y aparentemente está a la espera de la publicación del reglamento del Código Orgánico de la Producción para su puesta en aplicación.

- El impuesto sobre la renta

Se aplica sobre lo que cada propietario debe declarar como ganancia anual. Aunque no se conocen las dimensiones, está documentado en el sector florícola una importante evasión tributaria, que se puede probablemente extender a una parte importante del sector de la gran propiedad agraria, lo que no permite una redistribución de ingresos al resto del país.

⁵ El trabajo del PRAT, proyecto de 16 millones de dólares, logró crear un catastro en 8 cantones. Su sucesor, el SIG Tierras, tenía previsto hacer el catastro de 5 cantones adicionales en el 2010. Estamos lejos de los 221 cantones del Ecuador.

⁶ Las modificaciones en el código de la Producción han generado exenciones en la Amazonia

D. El minifundio: otro esquema productivo ineficiente, sinónimo de pobreza y emigración

El minifundio⁷ es una de las formas más extendidas de acceso a la tierra en el Ecuador, ya que se estima que por lo menos unas 230,000 familias se encuentran en esta situación, según el Censo Agropecuario del año 2000. Por definición, el minifundio permite la producción de alimentos para la familia, permitiéndole a ésta un ingreso adicional por autoconsumo que le permite a la familia subsistir con salarios muy bajos (por eso, algunos autores afirman que el minifundio subsidia a la agro-empresa que utiliza mano de obra barata).

Por lo general, el minifundio es el resultado de la herencia, en un contexto cultural en el que los padres procuran dejar partes iguales de su pequeña propiedad a sus descendientes: estamos hablando de predios que por lo general se encuentran por debajo de una hectárea en superficie.

Parece existir una correlación entre deficiente acceso a la tierra con pobreza y con emigración. Las zonas de emigración son también las zonas con mayor fraccionamiento de los minifundios.

E. Las reformas agrarias fueron insuficientes

Las reformas agrarias fueron incompletas, concentrándose sobre todo en administrar un proceso de colonización en las zonas bajas de la Costa y la Amazonía, entregando títulos de propiedad⁸.

En las zonas altas de la Sierra, se concentró en las zonas más altas, menos aptas para la agricultura, con un fraccionamiento de las haciendas en grandes propiedades que quedaron en manos de los familiares o de personas cercanas del hacendado.

Se puede decir que estas reformas agrarias fueron incompletas ya que, al redistribuir las tierras, no contaron con un programa de apoyo al productor beneficiario que incluya asistencia técnica, crédito,

etc.

Sin embargo, el mayor problema con estos procesos de reforma agraria fue que no hubo control sobre los mecanismos de reconcentración ni de fragmentación de las parcelas de tierra, lo que provocó que, después de 40 años, una sola persona haya podido comprarle propiedades a los vecinos (reconcentración), o un predio ha sido repartido por medio de herencias a 16 personas (fragmentación).

F. Incertidumbre sobre la tenencia

1. En el Ecuador, existen diferentes tipos de tenencia:

- La posesión

Esta forma de tenencia se da cuando personas tienen acceso a tierras, producto de colonizaciones antiguas (de más de 20 años, por lo general); estas tierras están por lo general en producción, con “ánimo de dueño y señor”, pero no cuentan con ningún documento que respalde el usufructo que tienen sobre esa tierra. En algunos casos, estas posesiones pueden haber sido realizadas sobre tierras que tenían un título individual, pero que no estaban siendo utilizadas (caso de las tierras embargadas a los bancos).

- La propiedad individual con título no actualizado

La persona tiene acceso a un predio, que generalmente usa (posesión con ánimo de dueño), pero para el cual no tiene un documento que certifica su propiedad sobre ese predio, ya que éste fue repartido durante una sucesión, vendido, etc., y no se ha hecho una actualización en el registro de la propiedad ni en el catastro.

- La propiedad individual

Existe un título registrado en el registro de la propiedad, que certifica que una persona es dueña de un predio. Sin embargo, el hecho de estar registrada en el registro de la propiedad no significa que esté registrada en el catastro municipal.

- La propiedad asociativa

Se da cuando el título se logró por un proceso de compra entre varias personas, a nombre de una asociación o alguna otra forma asociativa, que son dueñas en conjunto de una propiedad; en general, estas personas trabajan cada una un mismo predio dentro de toda la propiedad adquirida, de manera permanente (el usufructo es de cada familia).

- La propiedad colectiva

El título de propiedad está a nombre de una comuna, bajo la figura de la Ley de Comunas. Es decir,

⁷ Un minifundio es, por definición, una unidad de explotación agropecuaria que no genera suficientes ingresos como para el productor pueda vivir únicamente de dicha producción. Es preferible esta definición a la de “agricultura de subsistencia”, ya que en este caso, la producción agropecuaria no es la parte más importante del ingreso total de la familia.

⁸ Durante el período 1964 - 1994, la superficie total intervenida en reforma agraria fue de aproximadamente 9.026 Km² (o su equivalente en hectáreas, algo más de 900 000) es decir, el 3,4% de la superficie del país. Una cifra muy abajo de los resultados de la colonización, la cual, en el mismo periodo, alcanzó siete veces más tierras, 63.631 Km² (esto es 6,36 millones hectáreas) afectando a un 23% del territorio nacional. (Gondard, Mazurek. 2001).

que para toda la tierra de la comunidad, existe un solo título. Sin embargo, en la mayoría de estas comunas, una proporción importante del territorio titulado está siendo utilizado en usufructo permanente por las familias, y a veces permanece un predio en el que todos los comuneros pueden tener actividades productivas, pero éstas están por lo general reguladas por normas internas de la comunidad (ejemplo, en las zonas de páramo, hay zonas altas que son destinadas al pastoreo y en las que todo comunero tiene derecho de pastorear).

- Territorios ancestrales con ó sin título

En las zonas amazónicas, existen tierras en las cuales las comunidades amazónicas pueden reclamar un derecho ancestral, por ser territorios que ellos y sus antepasados han utilizado para su subsistencia, aunque estas tierras no necesariamente estén todas cultivadas en un momento dado. Algunos de estos territorios han sido titulados por el Estado a nombre de las asociaciones de pobladores locales

- Acceso precario con alquiler y aparcería

Esta forma de tenencia permite cultivar un predio, pero en general mediante contratos verbales, que en la mayoría de los casos valen sólo para una temporada de siembra, y para los cuales el inquilino o aparcerero no tiene ninguna seguridad de poder acceder a dicha parcela en la próxima temporada. En estos casos los tenedores no tienen ánimo de posesión, y por lo tanto no tienen documentos que certifican su dominio. Sin embargo, es bien conocido que, de contar con un apoyo legal adecuado, el inquilino puede solicitar un “amparo posesorio” ante un juez, para hacer valer una cierta prescripción adquisitiva, y volverse dueño en vez del que le alquiló la tierra.

2. Falta de respaldo legal para muchos usuarios

Como se puede ver, el mayor problema que existe, es que existen diferentes casos en los que los predios que una familia utiliza no tienen ningún respaldo legal que les permita garantizar la perennidad de su acceso, ya sea por no tener título, ya sea porque este título no está al día, o ya sea porque el título no entra en el detalle de las parcelas utilizadas realmente en usufructo por las familias o simplemente por la precariedad del acceso. Esto da pie a conflictos, ya que pueden existir diferentes interpretaciones sobre la dimensión y los límites del predio, y porque no existe una autoridad que permita garantizar que los procesos de transmisión del dominio sean claros y transparentes. En el marco jurídico vigente, estos

conflictos tienen que ventilarse en el ex INDA⁹, como trámites administrativos (aunque algunos de ellos pasan a la esfera judicial). La duración de los trámites era proverbialmente muy larga, y actualmente muchos expedientes están estancados en esta instancia (que ha sido remplazada por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP).

3. Los límites de los documentos existentes

En este esquema de acceso a la tierra, el *título de propiedad*, entregado por el Estado, y el *extracto del registro de la propiedad*¹⁰ son los únicos documentos que garantizan la propiedad sobre un predio. El problema para obtener estos documentos son los costos y la lentitud de los trámites para obtenerlos. El INDA esperaba que el solicitante corra con los costos de medición de la parcela, que generalmente son elevados, ya que se recurre a topógrafos privados que pueden abusar de su posición de “técnicos” cobrando precios elevados, lo cual es anacrónico en la era de la tecnología de teledetección y de los GPS, que han simplificado y abaratado los costos de georeferenciación¹¹.

Otro de los problemas del título de propiedad es que, al permitir la constitución de una hipoteca sobre el bien inmueble para tener acceso a un crédito, permite de hecho una pérdida eventual de dicho bien, ante la imposibilidad de pagar el crédito, y se convierte en un catalizador de la reconcentración de las tierras. Aunque la titulación sea citada como una de las condiciones para el mejoramiento de la situación del agro¹², ya que permitiría el acceso a crédito productivo, sus impulsores olvidan mencionar que éste mecanismo permitiría a muchos predios entrar al mercado de tierras, y por lo tanto, alimentar los procesos de reconcentración.

G. La situación de la mujer

Aunque aparentemente el marco legal actual no es discriminatorio hacia la mujer, en la práctica la gran mayoría de los títulos de propiedad están inscritos a nombre del “jefe de hogar”, es decir, del hombre. En un contexto donde, en muchos casos, la mujer es

⁹ La existencia del INDA es derogada por Decreto Ejecutivo 2733, en mayo 2010, conforme a las potestades del Presidente, de acuerdo a la Constitución.

¹⁰ La inscripción de la compra o de la sucesión en el Registro de la Propiedad es la condición para reconocer el dominio sobre un predio.

¹¹ Inclusive algunos teléfonos celulares avanzados pueden calcular las coordenadas geográficas con relativa precisión, lo que no se aprovecha creativamente.

¹² El INDA tenía un proyecto aprobado para titular 300 000 predios en 4 años. Este plan debería ser ahora potestad de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP

la administradora real del predio (especialmente en los casos de emigración pendular o de emigración permanente), esto puede llevar a problemas de administración de las tierras, acceso al crédito, además de conflictos jurídicos al momento de una separación, divorcio o viudez, y de herencia.

Esto también puede llevar a problemas de injusticias e indefensión de la mujer si el Estado, en el proceso de adjudicación de tierras, las entrega sólo al cónyuge masculino, ya que, en una sociedad rural predominantemente machista, éste puede abandonar a la pareja y sin embargo quedarse con todo el predio, especialmente en casos de uniones de hecho no registradas o de uniones libres. Por lo tanto es imprescindible asegurar que tanto la mujer como el hombre en una pareja sean beneficiados directamente, inscribiendo a ambos de ellos como propietarios.

H. La situación de la propiedad colectiva

Como ya se mencionó, la Ley de Comunas permite la figura de títulos colectivos, que existen esencialmente en la Sierra, en algunas partes de Esmeraldas y en Santa Elena.

Existen actualmente 2,760 comunas en el Ecuador, que representan el 32% de las tierras de más de 1,000 has, con 519,000 has. Esto hace que algunos designen a las comunas como grandes propietarios.

Sin embargo, es obvio que estas grandes extensiones pertenecen colectivamente a un grupo importante de familias, lo cual relativiza su extensión. Además, estos territorios comunales están muchas veces en ecosistemas frágiles como los páramos, lo que frena su aprovechamiento agropecuario.

La situación de estas comunas es la de la división de hecho de partes variables del territorio de la comuna, constituyendo parcelas en usufructo trabajadas por las familias de los comuneros con fines agropecuarios. En los hechos y aunque estas prácticas no están reglamentadas en la ley de Comunas, estas parcelas son transmisibles por herencia y, en algunos casos, pueden ser transmisibles por venta, a otro comunero. En ciertas comunas esta división ya ha afectado a la totalidad del territorio de la comuna, y en algunos casos subsiste una extensión que no ha sido parcelada, y por lo tanto permanece de uso colectivo; este uso es generalmente normado por la comuna (por ejemplo, en las áreas de pastoreo, ciertas comunas pueden prohibir el uso del fuego, práctica común en las zonas de pastoreo para hacer rebrotar nuevo pasto), aunque esto no está respaldado por la ley. Dependiendo de los casos, puede haber una presión de ciertos comuneros por parcelar la extensión indivisa, generalmente para poder exten-

der su área de producción, aún cuando otros sectores se oponen, por la fragilidad ambiental de estas áreas. También puede haber presión de ciertos comuneros por obtener títulos de propiedad individual, ya que suponen que esto les dará acceso a crédito.

En general, se puede decir que esta modalidad de propiedad ha limitado la reconcentración de tierras, ya que la institución comunal por lo general prohíbe la venta de las parcelas familiares a no comuneros y que el comprador eventual no podría teóricamente escriturar el predio que compró (ya que existe un solo título colectivo). Sin embargo, la legislación actual no respalda de ninguna manera la existencia de estas parcelas individuales dentro de la institución comunal, y permite más bien la segregación permanente de las parcelas individuales¹³, destruyendo de hecho la institución comunal (y dando paso a la reconcentración de tierras, cuando un agente externo con gran capacidad financiera compra varias propiedades individuales).

Aunque no necesariamente existe contradicción entre el usufructo familiar de parcelas y el título colectivo, sí es necesario crear en la institución comunal normas que permitan asegurar la tenencia de las parcelas familiares y reglamentar el uso de las áreas colectivas cuando existan. Existen ejemplos de esto en los programas de *saneamiento interno* de Bolivia.

I. La demanda por la tierra

Aunque la situación actual de movilización por la tierra no se compara con la que se dio en las décadas pasadas, donde existió una gran movilización de organizaciones campesinas por el acceso a la tierra, articuladas en particular a la CONAIE, sí se puede decir que permanece una necesidad de tierra. Esto se comprueba cuando por ejemplo se crea el Plan Tierras del MAGAP, y se constata que empiezan a llegar de todas partes del país solicitudes de diferentes grupos para acceder a nuevas tierras para producir.

Sin embargo, podemos decir que, hasta hace poco, esta demanda no estaba siendo canalizada por las grandes organizaciones representativas de los sectores campesinos e indígenas¹⁴, y permanece a nivel de pequeños grupos de campesinos con interés en ampliar su acceso a la tierra. En la Costa merece una mención aparte la organización Tierra y Vida, que se constituye como una organización ineludible pa-

¹³ Art 31 de la Ley de Desarrollo Agrario.

¹⁴ La CONAIE acaba de incluir una demanda por la redistribución de tierras en la declaración final de su Consejo Ampliado de setiembre 2011

ra tratar con grupos movilizados por tener acceso a la tierra¹⁵.

J. La oferta de tierras

Según los datos actuales, dada la inexistencia de tierras baldías susceptibles de ser colonizadas, y a menos que se afecten tierras en zonas de ecosistemas frágiles, que están dentro del sistema de áreas protegidas, un proceso de redistribución del acceso a la tierra pasa por una afectación de la gran propiedad, es decir una limitación de los derechos de propiedad actuales de un sector de la sociedad. Esta limitación está implícita en el artículo 282 de la Constitución, que determina que la tierra deberá cumplir con la *función social y ambiental*.

Este sector está ligado a grandes conglomerados económicos nacionales o transnacionales, lo que le confiere un poder económico y por lo tanto político importante, lo que es importante tomar en cuenta, ya que es un sector que no necesariamente va a aceptar una limitación de su propiedad.

Sin embargo, es importante tener presente que *afectación de la propiedad* no es sinónimo de *expropiación* ni menos de *confiscación* (prohibida por la Constitución).

Existen otros mecanismos de afectación de la propiedad, como pudieran ser:

- En caso de determinarse el no cumplimiento de la función social, o ambiental, sanciones, como por ejemplo multas
- Mecanismos de compra-venta, beneficiando directamente a grupos de productores, apoyados por el Estado mediante el diseño de un sistema de crédito diseñado para este tipo de actores
- Mecanismos de alquiler garantizado de largo plazo (mínimo seis años), con opción de compra, a favor de grupos de productores

El MAGAP llevó a cabo un estudio en el área de influencia del proyecto de riego Trasvase en la península de Santa Elena, y se detectó que existen unas 12,000 has, pertenecientes a 200 propietarios, que han estado incultas por más de dos años consecutivos, cayendo entonces en el causal de expropiación vigente en la Ley de Desarrollo Agrario.

Finalmente, como producto de la crisis bancaria, el Estado, a través de ciertas instituciones (como el Ministerio de Finanzas, directamente o a través del

Fideicomiso no Más Impunidad, el Banco Central, la CFN y el BNF), tiene en su poder tierras productivas. Estas tierras, evaluadas entre 20,000 y 50,000 has, deberían ser redistribuidas mediante el programa conocido como Plan Tierras, adscrito a la Subsecretaría, lo que permitiría definir los procedimientos de un futuro Fondo de Tierras. Sin embargo, este Plan ha tenido una aplicación muy limitada debido a la falta de cooperación de las entidades ya mencionadas, que no han facilitado la información sobre la lista ni la extensión de los predios en su dominio.

II. EL COMBATE A LOS MITOS SOBRE LA TIERRA EN EL ECUADOR

Toda reflexión sobre la legislación de tierras en el Ecuador deberá, además de tomar en cuenta la situación real, combatir varios mitos, muy presentes todavía en las discusiones sobre tierra en el país, y que son producto de apreciaciones erradas sobre la historia agraria y la situación actual. Como se verá, algunos de estos mitos son además contradictorios entre sí.

Mito # 1. Basta quitar la tierra a los grandes propietarios y distribuirla para corregir la inequidad.

Esto no es cierto, ya que el ejemplo de las Reformas Agrarias anteriores demuestra que es imprescindible un mecanismo de control que regule la reconcentración y el fraccionamiento, sino, de una situación de relativa equidad se puede llegar a una situación de inequidad importante en dos generaciones

Mito # 2. Distribuir una gran propiedad entre un gran número de campesinos es desarticular una unidad de producción productiva, que tiene su propia lógica de economías de escala

La noción de economías de escala es cuestionable en los sistemas de producción agropecuaria, debido a los diferentes factores climáticos y pedológicos que pueden afectar la producción, y que son cada vez más importantes cuanto mayor es la extensión. Una gran propiedad no necesariamente genera más riqueza para el país (valor agregado por hectárea) debido a su extensión, sino a la cantidad de capital que se invierte en la producción por unidad de superficie; la producción campesina puede compensar esta falta de capital con una inversión fuerte de mano de obra, lo que le permite generar igual o más riqueza por hectárea que una producción industrial, dependiendo del rubro y del acceso a capital, mercados, riego, etc..

¹⁵ Aunque algunos de estos grupos puedan estar manipulados por intereses más mercantilistas.

Mito # 3. La expropiación es el único mecanismo de adquisición de tierras por el Estado

Como se mencionó anteriormente, se pueden combinar diferentes mecanismos de afectación de la propiedad, como el control del cumplimiento de la función social y ambiental, con sanciones monetarias importantes por incumplimiento, un sistema de impuestos progresivos, que permita la redistribución de la riqueza creada, penalizando la propiedad improductiva, así como un límite a la tenencia individual de la tierra.

Mito # 4. El límite máximo es la única vía de redistribución

Como se vio en el párrafo anterior, se pueden combinar diferentes mecanismos para redistribuir la tierra, pero además existen otros mecanismos, como el alquiler garantizado en el tiempo, o el crédito a la compra de tierras, para promover una redistribución del acceso a la tierra

Mito # 5. La producción colectiva es forma de producción ideal

Aunque efectivamente la producción colectiva forma parte de la tradición andina, a través de la existencia de faenas comunales, algunas de las cuales pueden estar dedicadas a la siembra y manejo colectivo de ciertas parcelas específicas (cuyo producto puede servir posteriormente a financiar alguna necesidad comunal), hay que reconocer que la regla en las comunidades andinas actuales es la producción familiar, en parcelas individualizadas, aún en el marco de propiedades comunales con un solo título colectivo.

No existe actualmente evidencia de que la producción agropecuaria colectiva sea una manera de producción exitosa a nivel mundial; más bien existen casos de fracasos notorios, sobre todo donde esa colectivización fue forzada (ejemplo de la Unión Soviética). Por el contrario, el trabajo colectivo en procesos de aprovisionamiento o comercialización ha demostrado muchos casos de éxito, por lo cual la asociatividad para la comercialización o el aprovisionamiento de insumos puede ser fortalecido como parte de una política de Estado.

Mito # 6. La integración de minifundios puede permitir crear predios más grandes con toda la gente asociada

Efectivamente la integración de minifundios puede crear una propiedad de mayor tamaño, la cual probablemente podrá ser más fácilmente viable económicamente, en un proceso de “consolidación parcelaria”, que se ha llevado a cabo en países como Francia y Bélgica; sin embargo, para esto se deberá

concentrar las labores en una sola familia productora, ya que, de otra manera, estamos intentando crear una parcela colectiva de producción de muchos pequeños exdueños, llevando a las dificultades ya mencionadas en el párrafo anterior.

Mito # 7. Para producir se necesita ser dueño

Esto no es exacto, ya que en ciertos países de Europa (Francia, Bélgica, Holanda), más de la mitad de la tierra en producción está basada en inquilinos, los cuales no son por definición dueños de la tierra pero sí de los otros factores de producción, lo cual les permite producir sin contar con todo el capital necesario. Sin embargo, en estos casos, el alquiler es garantizado por un plazo de tiempo (9 años en Francia), y además el nivel de precio del alquiler es controlado.

Mito # 8. La titulación es indispensable para créditos

este argumento es efectivamente fuerte y parece tener mucho sentido, en la medida en que no se pueden obtener créditos bancarios en muchos casos sin tener un título de propiedad que le permita a la institución financiera contar con un respaldo en caso de deuda impaga. Sin embargo, se puede observar que existen mecanismos creativos que le permiten al productor obtener créditos, por ejemplo a través de la creación e garantías solidarias a través de una organización de productores, o también poniendo los contratos de compra de la producción a futuro como una garantía del préstamo a nivel de una asociación. Por último, es importante recalcar que, en ciertos casos, titular un predio es dar paso a la pérdida del mismo en caso de no poder pagar un crédito, así que la titulación finalmente lo que hace es permitirle al predio entrar más fácilmente al mercado de tierras.

Mito # 9. El catastro es un proceso costoso

Los catastros existen en los países desarrollados desde mucho antes que la era de la computación; actualmente, en la era de los GPS y del Internet, se pudiera pensar que la tecnología, lejos de complejizar los procesos de elaboración y actualización de catastros, los facilita. Es posible que esta aseveración provenga de ciertos técnicos que se enfocan en la tecnología, sin ver la realidad del Ecuador, con una tenencia muy desigual: en un caso como este, resulta bastante obvio desde el punto de vista técnico-económico, el hacer un proceso de catastro que se asegure de registrar las más grandes propiedades, para luego ir descendiendo hasta las más pequeñas.

Mito # 10. El título debe estar al nombre del jefe de familia

Esta consideración, producto de una sociedad tradicionalmente machista, ignora los derechos de la mujer.

Mito # 11. La propiedad colectiva es una manera de producción obsoleta/si se reconoce la propiedad individual, se amenaza la propiedad colectiva

Es posible, como lo demuestra el caso del “Saneamiento Ambiental” en Bolivia, asegurar los derechos colectivos mediante una titulación colectiva, mientras que, simultáneamente, se reconocen y registran los derechos de usufructo de una familia sobre el predio utilizado. La propiedad colectiva es una buena modalidad de evitar la reconcentración de tierras, particularmente de parte de no comuneros.

Mito # 12. Las comunidades son los más grandes latifundistas

No es posible comparar la propiedad individual de una gran extensión con la propiedad de cierta extensión, en propiedad compartida por un cierto número de familias; las áreas que permanecen en uso colectivo permiten formas de manejo originales de los recursos naturales, que necesitan sin embargo de normas reconocidas por todos los miembros del colectivo para un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

III. CONCLUSIÓN: UN DEBATE QUE COMIENZA

Como se mencionó anteriormente, existen actualmente tres proyectos de Ley de Tierras¹⁶ que plantean medidas diferentes para enfrentar el tema agrario, y que probablemente susciten en los próximos meses un importante debate en el Ecuador, ya que por lo menos dos de ellos se plantean la recolección de las 30 000 firmas necesarias para presentar el proyecto de ley como una Iniciativa Popular, según el procedimiento previsto por la Constitución.

Estos tres proyectos deberán ser discutidos en por lo menos cuatro ámbitos que aparecieron como centrales en el proceso de construcción promovido por la Conferencia de Soberanía Alimentaria: definiciones sobre propiedad y uso de la tierra, control de la propiedad agraria, redistribución de la tierra y es-

¹⁶ Un proyecto preparado por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, uno preparado por la Mesa de Políticas Públicas promovida por el Centro Andino de Formación de Líderes Sociales (CAFOLIS) y uno preparado por la CONAIE (federación del movimiento indígena del Ecuador).

tructura institucional de administración de la tierra.

Más allá de las pasiones políticas e ideológicas, nos parece importante enriquecer el debate con este tipo de insumos, que planteen el tema de la propiedad agraria a la luz de la realidad actual del Ecuador, para abrir nuevas posibilidades en la construcción creativa de soluciones a los problemas actuales del sector agrario en el país.

Bibliografía

- Atlas de Tenencia de la Tierra. SIPAE. 2011
- Constitución de la República del Ecuador. 2008
- Brassel, Herrera y Laforge, ed. “Reforma Agraria: Nuevos temas, nuevos argumentos”. SIPAE. 2009.
- Pierre Gondard y Hubert Mazurek, 30 Años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales, Estudios de Geografía, Vol. 10, CEN, CGE, IRD, PUCE 2001, p. 15-40
- INEC, SICA, MAG. III Censo Nacional Agropecuario. Resultados Nacionales y Provinciales. Quito. INEC. 2002
- Laforge, Valverde y Taipe. “Dinámicas y perspectivas de la agricultura familiar campesina en el Ecuador”. Fundación Heifer y AVSF. Sin publicar
- Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. 2009



Este obra está bajo una [licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

12/10/2011 08:10;

Laforge_AGTER_2011_ley_tierras_Ecuador.doc