PUCE

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Facultad de Economía

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA

DICIEMBRE 2017

Premio de la Fundación Hanns Seidel Ecuador
a las mejores disertaciones de grado de la
Facultad de Economía de la PUCE
Especialidad: Economía Social de Mercado

Hanns Seidel Stiftung
Ecuador

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Facultad de Economía

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA

Especialidad: Economía Social de Mercado

ANA BELÉN SANMARÍN CASTILLO
MARÍA ANGÉLICA TRUJILLO CADENA
SARA VALERIA TELLO GARCÍA

Premio de la Fundación
Hanns Seidel Ecuador
A las mejores disertaciones
De grado de la Facultad
de Economía de la PUCE
Especialidad: Economía
Soial de Mercado

DICIEMBRE 2017

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

Dr. Fernando Ponce León, SJ.
Rector
Mtr. Graciela Monesterolo Lencioni
Directora General Académica
Eco. Diego Mancheno Ponce
Decano de la Facultad de Economía
Master Santiago Vizcaino
Director del Centro de Publicaciones

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA
Ana Belén Sanmarín Castillo
María Angélica Trujillo Cadena
Sara Valeria Tello García

ISBN 978-9978-77-338-3

Facultad de Economía PUCE

Diseño e Impresión
Imprenta Nueva Imagen
bcruz@fauna.com.ec

Impreso en Ecuador
Diciembre2017

Con el auspicio de la Fundación Hanns Seidel

Facultad de Economía
Av. 12 de Octubre y Robles

Índice General

Presentación **8**

El Trabajo en la Fundación Hanns Seidel en el Ecuador **12**

Concentración versus. Procesos de Desconcentración en la tenencia de tierra como elemento de desarrollo rural. Caso de estudio: Cocán San Patricio (1995-2015) **16**

Metodología del trabajo **24**
Preguntas de Investigación 26
Objetivos de Investigación 26
Estrategia de Investigación 26

Fundamentación Teórica **27**
La tierra y su rol en la teoría económica 27
La distribución de la tierra 29
Concentración de tierras 30
El capital según Thomas Piketty 31
Vías de desarrollo capitalista en el agro 32
Desarrollo Rural 37
Tenencia de tierras 43

Capítulo I: Marco Histórico **47**
Antecedentes de la Primera Reforma Agraria 47
Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964) 53
El Decreto 1001 55
Segunda Reforma Agraria (1973) 57
Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) 59
Levantamiento Indígena (1990) 60
Ley de Desarrollo Agrario (1994) 61
Marco Legal Vigente 64
Constitución de la República del Ecuador (2008) 64
Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) 65
Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria 65
Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales 66
Conclusiones Capítulo I 79

Capíulo II: Tenencia de la tierra en Ecuador **81**
Contexto del mercado de tierras en América Latina 81
Caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador 89
Uso del suelo y concentración de la tierra 91
Formas de propiedad sobre la tierra 99
Análisis comparativo de los Censos 1954- 1974-2001 103
Situación actual en la tenencia y distribución de la tierra 107
Concentración de la tierra en Ecuador 110
Mecanismos de control sobre la tierra 116
Factores que han facilitado la concentración de tierras 119
Impactos de la Concentración de la tierra 121
Conclusiones Capítulo II 123

Capítulo III: Acceso a tierra de la Comunidad Cocán San Patricio **125**
Historia y estrategia del Programa Créditos del FEPP para Acceso a Tierra 125
La parroquia de Tixán 130
Antecedentes del acceso a la tierra 134
Situación de la Comunidad Cocán San Patricio antes del proceso de acceso a la tierra (1994) 136
Proceso de acceso a la tierra de la Comunidad Cocán San Patricio 144
Situación de la Comunidad Cocán San Patricio después del acceso a la tierra 156
Acceso a la tierra y desarrollo rural de la Comunidad Cocán San Patricio 163
Vía de acceso y desconcentración de la tierra 169
Forma de tenencia comunal versus propiedad privada 172
Ruptura de la estructura de producción comunal: Fomento de Agricultura Familiar Campesina 174
Elementos complementarios al acceso de tierra 177
Conclusiones Capítulo III 178

Conclusiones **180**
Recomendaciones **184**
Referencias Bibliográficas **185**

El impuesto a la renta y su impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso en Ecuador en el período 2007-2015 **191**

Metodología **199**
Preguntas de investigación 199
1. Pregunta general 199
2. Preguntas específicas 199
Objetivos de investigación 199
1. Objetivo general 199
2. Objetivos específicos 199
Método de investigación 199
Alcance de la investigación 200
Descripción de la información utilizada 200
3. Fuentes de información 200
4. Universo de estudio 200
5. La unidad de análisis en modelos de microsimulación para impuesto a la renta sobre personas naturales 201
Modelo de microsimulación 201
Configuración metodológica de la investigación 203
1. Depuración y preparación de las bases de datos 203
2. Distribución del ingreso y estimación del impacto del impuesto a la renta sobre la desigualdad 204
2.1. Curva de Lorenz e índice de Gini 204
2.2. Índice Reynolds y Smolensky 206
3. Asignación del total de dividendos generados por la economía 208
3.1. Preparación del APS (Anexo de Participación Societaria) 208
3.2. Proceso de asignación de dividendos 210
Descripción de la cadena de participación societaria 210
Descripción del proceso de asignación de dividendos 210
Diagrama de flujo del proceso de asignación de dividendos 214

Fundamentación teórica **215**
La distribución del ingreso, una lectura positivista: “el ser de la distribución del ingreso” 215
Justificación de la distribución, una lectura normativa: “el deber ser” de la distribución 217
1. Eficiencia de la economía de mercado 217
1.1. Eficiencia en el sentido de Pareto 219
1.2. Teoremas del bienestar 220
2. Justicia distributiva 220
2.1. Enfoque utilitarista 221
2.2. Enfoque de J. Rawls 223
2.3. Problemas de las funciones sociales de bienestar y curvas sociales de indiferencia 224
3. Teoría de la Justicia de J. Rawls 225
4. Igualdad de capacidades de Sen 226
Sistema tributario 228
1. Principios del sistema tributario 228
1.1. Principio de beneficio 228
1.2. Principio de capacidad de pago 228
Equidad horizontal y vertical 228
2. Clases de impuestos 229

Capítulo I: El sistema tributario y el impuesto a la renta en el Ecuador período 2007-2015 **231**
Introducción 231
Estructura del sistema tributario en el período 2007-2015 231
1. Evolución de la recaudación tributaria total 231
2. Composición de los ingresos tributarios 233
Estructura del impuesto a la renta para personas naturales período 2007-2015 235
1. Evolución en la recaudación de impuesto a la renta 235
2. Composición del impuesto a la renta 236
3. Reformas a la legislación tributaria 239
4. Configuración del impuesto a la renta de personas naturales 246
Modelo integral 247
Sujeto activo y sujeto pasivo 247
Tributación individual 247
Tarifa del impuesto 248
Conclusión general 248

Capítulo II: El impuesto a la renta, su incidencia distributiva, Dependencia a los ingresos laborales y tributación de dividendos **249**
Introducción 249
Incidencia distributiva del impuesto a la renta de personas naturales 2007-2015 249
1. Distribución de los ingresos antes y después de impuestos 249
2. Dominancia de Lorenz 250
3. Índice de Gini antes-después de impuestos y Reynolds-Smolensky 251
4. Progresividad 254
Dependencia del impuesto a la renta de personas naturales a los ingresos de laborales 255
1. Composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta 255

2. Desigualdad de los ingresos gravados por el impuesto a la renta 260
Problemas en la tributación de los dividendos 264
Conclusión general 268

Capítulo III: Asignación de dividendos, análisis de desigualdad y de incidencia distributiva 269
Introducción 269
Asignación de dividendos 269
1. Dividendos asignados 269
2. Número de personas que reciben dividendos 273
3. Composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta después de asignación 273
Análisis de desigualdad 276
1. Ingreso total 276
2. Ingreso no laboral e ingreso de capital 277
3. Dividendos 280
Análisis de la incidencia distributiva y del nivel recaudatorio 281
1. Índice de Gini antes-después de impuestos y Reynolds-Smolensky 281
2. Progresividad 283
Conclusión general 285

Conclusiones **286**
Recomendaciones **288**
Referencias bibliográficas **289**
Anexos **297**

Factores que influyeron en las decisiones de los hogares de involucrar a sus niños/as y adolescentes en actividades laborales en el Ecuador para el año 2012 **311**

Introducción 317

Metodología de trabajo **320**
Preguntas de investigación 320
Objetivos de la investigación 320
Tipo de investigación 320
Procedimiento Metodológico 320
Fuentes de Información 321
Variables e indicadores 322
Delimitación de la Investigación 322

Fundamentación Teórica **323**
A. Marco Institucional Internacional 323
B. Marco Institucional Nacional 326
C. Visiones del trabajo infantil 329
D. Modelos de elección del hogar 334
E. Modelo econométrico de regresión Logit 347

Capítulo I: Situación socioeconómica de los niños, niñas y adolescentes trabajadores **353**
1.1 Análisis de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012 353

1.2 Situación del trabajo infantil del Ecuador en el año 2012 354

Capítulo II: Modelo Econométrico **381**
2.1 Estimación de los modelos econométricos 381
2.2 Interpretación de los modelos 384

Capitulo III: Lineamientos de la Política de Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil en el Ecuador **404**
3.1 Políticas de erradicación y prevención del trabajo infantil 404
3.2 Principales resultados de las políticas implementadas 412
3.3 Análisis de la política junto con los determinantes del trabajo infantil 419

Conclusiones **426**
Recomendaciones **429**
Referencias Bibliográficas **431**
Anexos **437**
A. Metodología de los quintiles de bienestar 437
B. Test de consistencia de los modelos 437

Presentación

Las disertaciones se convierten en los primeros esfuerzos de investigación dirigidos que, con alta rigurosidad académica, realizan los estudiantes de las universidades. Como se conoce, estos trabajos, pasan por varios filtros de evaluación que concluyen en una exposición final previa a la obtención del título profesional.

Los trabajos que se presentan en esta publicación además de estos filtros regulares han sido escogidos a partir de una nueva matriz de criterios que tiene que ver con: la aplicación de los conocimientos adquiridos a lo largo de su carrera, la oportunidad, el aporte al conocimiento de la realidad del país, la calidad argumentativa y la consistencia de su exposición. A su vez; nuestra socia en este esfuerzo editorial, la Fundación Hanns Seidel, también realiza su propio proceso de evaluación y selección.

Esta publicación por tanto, contiene todos los elementos para ser considerada como de excelencia académica y de alta relevancia; por lo que, expreso a nombre de la Universidad, de la Facultad y del mío propio las más sinceras felicitaciones a nuestras estudiantes. Más aun cuando, como mujeres, posiblemente se enfrentarán al desafío de participar en un contexto laboral con oportunidades no simétricas. Obviamente; hago extensivas estas felicitaciones a sus directores; por su apoyo y su interés y empeño para que nuestros alumnos alcancen la excelencia.

El trabajo de Maria Angélica Trujillo titulado *El impuesto a la renta y su impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso en Ecuador en el período 2007-2015* encuentra que la incidencia distributiva del impuesto a la renta de personas naturales es menor al 1% y que la recaudación del impuesto se sostiene fundamentalmente sobre las rentas del trabajo. Evidencia que en promedio apenas el 4.9% del total de dividendos es distribuido a los accionistas efectivos como parte de la renta global gravada por el impuesto a la renta. Y concluye que la asignación de dividendos presenta un importante potencial recaudatorio.

De su lado, Sara Tello en su disertación titulada *Factores que influyeron en las decisiones de los hogares de involucrar a sus niños/as y adolescentes en actividades laborales en el Ecuador para el año 2012,* confirma el hecho de que el trabajo infantil es un problema estructural que trae consigo importantes consecuencias que afectan a los niños, adolescentes y a sus familias. Demuestra que, factores como la educación del jefe de hogar y género del jefe de hogar (hombre) disminuyen la probabilidad de trabajo infantil; y, que si el niño o adolescente es indígena o migrante aumenta la probabilidad de insertarse al mercado laboral.

Finalmente el trabajo de Ana Belén Sanmartín titulado *Concentración vs. Procesos de Desconcentración en la tenencia de tierra como elemento de desarrollo rural. Caso de estudio:*

Parroquia de Tixán, Comunidad Cocán San Patricio (1995-2015) aborda la problemática de la concentración en la tenencia de la tierra, como un problema estructural y pendiente de resolver en el sector agropecuario del país. En su revisión histórica describe los nuevos mecanismos de concentración. A través del estudio de caso muestra cómo el acceso a la tierra en el caso de esta comunidad se consolidó como un elemento importante para su desarrollo.

Finalmente, debo expresar como Universidad nuestro profundo agradecimiento a la Fundación Hanns Seidel por su permanente y decidido apoyo y colaboración para llevar a cabo esta publicación; que se traduce en la promoción de la investigación nacional y en un estímulo importante para nuestros estudiantes.

Diego Mancheno
Facultad de Economia
Decano

El Trabajo de la Fundación Hanns Seidel en el Ecuador

La Fundación Hanns Seidel está presente en el Ecuador desde 1985, con el compromiso de fomentar una cultura democrática y plural, basada en los principios de libertad y tolerancia. La política de desarrollo y los ideales social-cristianos son los pilares para la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

Desde hace más de 30 años de cooperación y apoyo a los propósitos de desarrollo de la sociedad ecuatoriana, se han identificado fundamentalmente las siguientes líneas de trabajo:

- Formación de líderes.
- Fomento de la democracia.
- Gestión de riesgo y cambio climático.

La Fundación Hanns Seidel brinda el apoyo por intermedio de sus contrapartes de la siguiente manera:

- Crea espacios de discusión en temas de actualidad.
- Promueve la participación e intercambio de experiencias entre futuros líderes y actores políticos.
- Genera conciencia democrática a través de foros de discusión y simulaciones académicas, en donde se manejan políticas de negociación, procedimiento parlamentario, oratoria, entre otras actividades.
- Apoya proyectos de gestión de riesgo, creando conciencia y generando planes de mitigación sobre los factores que afectan el cambio climático mediante proyectos nacionales y regionales.
- Patrocina investigaciones y publicaciones en temáticas relevantes que aporten al análisis académico.
- Otorga becas de pregrado en las mejores universidades del Ecuador. Conscientes de la importancia de la educación en el desarrollo económico de un país, la Fundación Hanns Seidel apoya desde el año 1992 a jóvenes talentosos de escasos recursos.

De manera conjunta con proyectos que se desarrollan en países sudamericanos, realizamos el "Intercambio de Jóvenes Líderes de América Latina", cuyo objetivo es tomar contacto directo con los diversos sistemas políticos y socio- económicos de los países de la región e intercambiar experiencias con diferentes grupos de jóvenes.

La Fundación Hanns Seidel pone estas relaciones al servicio del diálogo y fomenta el intercambio de opiniones entre grupos e intereses divergentes.

Metodología de Trabajo

- Conferencias, foros, seminarios, talleres y encuentros.
- Trabajos de investigación, análisis y publicaciones.
- Programas de simulación académica.
- Escuela de formación de líderes.
- Becas de pregrado en Ecuador.
- Becas de postgrado en Alemania.

En el Ecuador la Fundación Hanns Seidel trabaja con varios aliados estratégicos para cumplir su misión:

Contrapartes

- Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, (CELAEP)
- Corporación Autogobierno y Democracia, (CAD)
- Corporación de Simulaciones Académicas, (CORSIAC)
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo, (FCD)
- Fundación para la Integración y el Desarrollo de América Latina, (FIDAL)
- Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas, (INDESIC)
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador, (PUCE)

La Fundación Hanns Seidel constituida en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.

Desde hace más de 40 años, la FHS se ha comprometido a la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 115 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida digna y prestar un aporte al desarrollo sustentable a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

Philipp Fleischhauer
Representante de la Fundación Hanns Seidel en el Ecuador
www.fhs.ec

Quito, diciembre del 2017

Concentración versus procesos de Desconcentración en la tenencia de tierra como elemento de desarrollo rural. Caso de estudio: Parroquia de Tixán, Comunidad Cocán San Patricio (1995-2015)

Autora: Ana Belén Sanmartín Castillo
belen_sc35@hotmail.com

Director: Ec. Rubén Flores Agreda
reflores61@yahoo.mx

Quito, julio de 2016

A quienes han estado ahí, siempre ahí para darme todo su cariño, ejemplo y enseñanzas, mis abuelitos.

A mi ciudad bonita, Riobamba, por ser fuente de inspiración y motivación a lo largo de esta carrera.

A los forjadores de quien soy a quienes lo debo todo, mis padres.

A mis compañeros y ejemplo de vida, mis hermanos.

A quienes han sido la base y el motor en esta etapa, a toda mi familia.

A mis compañeros y amigos en la vida universitaria, por tantos momentos vividos y compartidos.

A la Facultad de Economía, su personal administrativo y docente, en especial al Ec. Rubén Flores por ser ejemplo de profesional y persona.

Al Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Dirección Riobamba por la apertura brindada en el desarrollo de esta disertación.

Resumen

Se aborda el problema de la concentración en la tenencia de la tierra en Ecuador, evidenciando las razones de porque se debe considerar a este como un problema estructural dentro del sector agropecuario del país, y como desde las políticas implementadas a lo largo de la historia no ha podido ser solucionado.

Para esto se hace una revisión histórica en materia de tenencia y distribución de tierras, la cual parte de la I Reforma Agraria (1964) y llega a la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016), a su vez se realiza un análisis actual (2016) de la tendencia de distribución y concentración de la tierra en Ecuador, a través del cual se revisan las causas y consecuencias de este fenómeno y los nuevos mecanismos de concentración que aparecen dentro de la coyuntura global y nacional.

La desconcentración de la tierra se analiza mediante el caso de estudio de la Comunidad Cocán San Patricio, ubicada en la provincia de Chimborazo. El acceso a la tierra fue promovido por el Programa Acceso a la Tierra del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) en 1995, este muestra como el acceso a la tierra en el caso de esta comunidad se consolidó como un elemento de desarrollo rural, a la vez que brinda pautas sobre la reflexión que se necesita llevar a cabo en el tema de políticas públicas sobre tierra, para dar una respuesta efectiva a las demandas de los sectores históricamente excluidos.

Palabras claves: Tierra, tenencia, acceso, distribución, política pública sectorial.

Abreviaturas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

ESPAC: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FEPP: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio

ICCO: Organización internacional holandesa de cooperación para el desarrollo

IERAC: Instituo Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LOTRTA: Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

MAE: Ministerio del Ambiente del Ecuador

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

MRTT: Movimiento Regional por la Tierra y Territorio

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir

PEA: Población Económicamente Activa

RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

SIPAE: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

UPA: Unidad de Producción Agrícola

Introducción

El problema de la inequidad en la tenencia de tierra ha provocado procesos de concentración a nivel mundial y regional, los mismos que han llevado a implicaciones de tipo económico, social y ecológico. Primero, la teoría estructuralista (Paz,2001) sostiene que estos procesos en el plano económico pueden ocasionar repercusión en la distribución del ingreso y el rendimiento, además de efectos en la productividad por unidad de área en unas condiciones de alta especialización, por el lado de consecuencias sociales estarían las prevalecientes condiciones de exclusión y de distribución desiguales de los recursos productivos, que al mismo tiempo generan un uso de la tierra ineficiente en términos de la distribución alimentaria. Mientras que referente a las implicaciones ecológicas, según el experto en temas de tierra, Frithjof Kuhnen (1980) se podrían expresar mediante la explotación de los recursos naturales y prácticas agrícolas poco sostenibles dada la limitación en el acceso a la tierra, además que el proceso de desterritorialización se constituye en una amenaza latente para la conservación de los recursos naturales en las zonas rurales.

Ecuador también es parte de este fenómeno, que ha permanecido como un problema estructural del sector agropecuario a lo largo de la historia del país, por esto la presente disertación en medio de cambios sustanciales de las políticas públicas, reflejado en la reciente aprobación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) en 2016, retoma la investigación en temas de tierra y territorio, lo que busca disponer de elementos de reflexión que a la vez permitan elaborar soluciones creativas y efectivas para los pobres rurales.

Se ha escogido situar el estudio de caso en la provincia de Chimborazo, en la parroquia Tixán, Comunidad Cocán San Patricio por la relevancia histórica de esta zona en cuanto a mercado de tierras. Esto fortalecerá y aportará a la toma de decisiones y la coordinación de políticas enfocadas al desarrollo rural. De igual forma, el análisis del territorio, que incluye los procesos de concentración y desconcentración permitirán sentar las bases para una transformación productiva de las comunidades rurales, que conscientes de las particularidades humanas, culturales y ambientales del territorio permitan garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.

Este trabajo de titulación se desprende de la investigación “Análisis de la política de tierras en el sector agrario de Ecuador, período 1954-2014”, dirigida por el Econ. Rubén Flores, de la cual la autora de esta disertación fue asistente de investigación. Por lo que profundiza uno de los elementos revisados de forma muy breve en la investigación madre, como es la concentración de la tierra, y revisa otro caso de estudio de forma más detallada, que complementa y contrapone los resultados obtenidos en la primera investigación.

En este marco, la investigación a su vez aporta al Movimiento Regional por la Tierra y Territorio (MRTT), programa creado por ICCO “para sistematizar 1.000 casos de restitución, distribución, acceso, control y ocupación de la tierra y territorio de campesinos, indígenas, agricultores familiares y comunidades, que con sus iniciativas exponen la alternativa de la vida rural” (ICCO,2015:2), por lo

cual la presente investigación se constituirá en uno de los mil casos que este movimiento busca recopilar, mediante un trabajo conjunto con el FEPP.

El presente documento está compuesto por tres capítulos. El primer capítulo aborda los hechos históricos más relevantes que han incidido en diferente medida en el agro ecuatoriano y el Marco Legal Vigente. Primero, en orden cronológico se describen: antecedentes a la Primera Reforma Agraria; Primera Reforma Agraria y Colonización (1964); Decreto 1001 (1970); Segunda Reforma Agraria (1973); La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979); Ley de Desarrollo Agrario (1994). Segundo, en el Marco Legal Vigente se revisa: Constitución de la República del Ecuador (2008); Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017); Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (2010); y Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016).

En el segundo capítulo, se analizará: el contexto mundial del mercado de tierras, con énfasis en la coyuntura regional de América Latina; posterior a esto, el análisis se llevará a cabo a nivel nacional. La tenencia de tierras; la relación existente entre el uso de la tierra en determinados productos y la concentración de la misma; las formas de propiedad que prevalecen sobre la tierra; se hará un análisis comparativo de los censos (1954-1974-2001); se revisará la situación actual en la tenencia y distribución de tierra en el país; para finalizar el capítulo se analizará la concentración de tierras.

El tercer capítulo desarrolla el estudio de caso, tema central de esta investigación. El análisis comprende todo el proceso de acceso a tierra mediante la ejecución del Programa Acceso a Tierra auspiciado por el FEPP, se evidencia la eficacia de la vía mercado mediante una operación financiera, el crédito, para promover y permitir el acceso a tierra de pequeños campesinos y productores de la Comunidad Cocán San Patricio. Mediante el análisis de la estructura socioeconómica productiva de la comunidad, se compara la situación de la misma antes del proceso de acceso a la tierra (1994) con la situación actual (2016). Posteriormente, se abordarán temas que se desprenden del análisis presentado en esta disertación, que a modo de conclusiones y recomendaciones buscan analizar temas que puedan servir como herramientas para la construcción de políticas públicas sectoriales. En este sentido se revisará la vía de acceso y desconcentración de la tierra en el caso estudiado, las conclusiones sobre las repercusiones del cambio de tenencia comunal a propiedad privada y las implicaciones que tiene la ruptura de la propiedad comunal en la agricultura familiar campesina.

Metodología del trabajo

La presente investigación se construyó con base en cuatro partes que dieron forma a la disertación final. Para la realización de la primera parte de la disertación, se elaboró una síntesis histórica de la evolución de políticas y leyes agrarias en Ecuador, la cual se construyó a partir de la revisión literaria de algunos documentos, entre los más relevantes se encuentran: " La Reforma Agraria Ecuatoriana" escrita por Oswaldo Barsky (1984); Cambios en la tenencia y uso de la tierra, en las parroquias Julio Andrade y Huaca, cantón Tulcán provincia del Carchi investigación realizada por Marlene Moreno (1995); y, "Análisis de la política de tierras en el sector agrario de Ecuador, período 1954 – 2014" dirigida por el Econ. Rubén Flores en 2015. Posterior a eso, para el análisis del marco legal vigente, se hizo una lectura a detalle de la LOTRTA, la cual permitió profundizar el análisis de la Ley diferenciando algunos temas que esta incluía.

La segunda parte de la presente disertación se fundamentó en la recopilación y análisis de información estadística referente a: i) el fenómeno de transacciones de tierras en el mundo; y ii) la tenencia de tierras en manos privadas, comunales y estatales en Ecuador, para lo cuál se procesó información estadística de *land matrix*, y de los tres Censos Nacionales Agropecuarios (1954) (1974) y (2001), además de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Contínua (ESPAC 2013), posterior a ello se hizo una revisión literaria de obras como: La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo, elaborada por Albert Berry,Cristóbal Kay, Luciano Martínez, y Liisa North en 2015, además de varios documentos desarrollados por la FAO sobre las Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización.

En tercer lugar, para el estudio de caso se tomó contacto con la regional del FEPP Riobamba, quien en la dirección del Ing. Juan Herrera compartieron documentos de diagnóstico y de historias de las comunidades que fueron parte del acceso a tierra en la provincia de Chimborazo, estos documentos fueron revisados y se constituyeron en la línea base para el desarrollo del tercer y cuarto capítulo de la presente investigación. Con los contactos facilitados por el FEPP Riobamba, se llevaron a cabo las entrevistas y levantamiento de información en la Comunidad Cocán San Patricio, posterior a las visitas se procesó la información, y se realizó la sistematización del caso usando la metodología provista por el Movimiento Regional por la Tierra.

En la cuarta parte de esta disertación se analizó el estudio de caso y los resultados provenientes del mismo, a la par se llevó a cabo una revisión literaria sobre tierra, desarrollo rural y experiencias de comunidades. Para el desarrollo del cuarto capítulo, obras de autores como Luciano Martínez, Manuel Chiriboga y Carlos Julio Jara fueron trascendentales para argumentar las reflexiones y las conclusiones finales.

Finalmente, después de haber culminado con la fase de investigación, se procedió a realizar algunas conclusiones y recomendaciones en función de los resultados obtenidos en la disertación, y en respuesta a las preguntas y objetivos de esta investigación.

Preguntas de Investigación

Pregunta General

¿Cómo han incidido los procesos de desconcentración de tierras en el desarrollo rural de la comunidad de Cocán San Patricio?

Preguntas Específicas

- ¿Cómo se caracteriza la regularización histórica y actual de tierras en Ecuador?
- ¿Cómo se caracteriza la situación de tenencia de tierras en Ecuador?
- ¿Cuál era la situación de la comunidad Cocán San Patricio antes de atravesar por el proceso de desconcentración de tierras y cuál es la situación actual de la comunidad Cocán San Patricio después de atravesar el proceso de desconcentración de tierras?
- ¿Los procesos de desconcentración de tierras son un elemento para el desarrollo rural?

Objetivos de Investigación

Objetivo General

Determinar la incidencia de los procesos de concentración y desconcentración de tierras para el desarrollo rural de la comunidad de Cocán San Patricio.

Objetivos Específicos

- Caracterizar la regularización histórica y actual de la tierra en Ecuador.
- Caracterizar la tenencia de la tierra en Ecuador.
- Describir analíticamente la situación de la Comunidad de Cocán San Patricio, antes del proceso de desconcentración de tierras, y la situación de después del proceso de desconcentración de tierras.
- Determinar si los procesos de desconcentración de tierras fueron un elemento para el desarrollo rural de la comunidad de Cocán San Patricio

Estrategia de Investigación

Para la presente investigación, el tipo de estrategia que se desarrolló fue de tipo descriptivo. Debido a que se caracterizó la situación de la tenencia de tierra en el país, y en el caso de la comunidad de Cocán San Patricio la caracterización se la hizo en dos períodos distintos. En el caso de estudio, debido a la realización de entrevistas, en un principio el alcance fue exploratorio, ya que no existía ningún documento formal de evaluación del acceso a la tierra de la Comunidad en estudio en los últimos años. Es así que mediante entrevistas personales, se logró recabar la información que permitió construir la situación de después del acceso a la tierra de la Comunidad de Cocán San Patricio.

Fundamentación Teórica

El presente capítulo describe el marco teórico en el que se basa esta la disertación, por lo tanto se revisará: el rol de la tierra en la economía a lo largo de la historia, la conceptualización de distribución y concentración de tierra. Posteriormente, se repasará las vías de desarrollo capitalista en el agro que servirá para entender el caso de estudio del Capítulo III de esta disertación. Finalmente, desde la contemporaneidad, junto a enfoques y conceptos modernos se aborda el desarrollo rural y la relación que guarda con la problemática concentración de la tierra.

La tierra y su rol en la teoría económica

Aunque la teoría económica nace con Adam Smith, la actividad económica se practicaba y estudiaba desde el origen mismo de las sociedades organizadas. La obra de Smith, en cierto modo, no es más que una consolidación de un grupo de comportamientos sociales arraigados que permitieron llegar a ella (Schumpeter, 1954). Dentro de la actividad económica, la tierra cumplió un rol fundamental a lo largo de la historia, principalmente dentro de su rol de proveedor principal de alimento a los seres humanos. La tierra, trabajada a través de la agricultura, fue esencial para el asentamiento humano y el surgimiento de las primeras civilizaciones (Smith, 1996). Esta estructura se mantuvo hasta tiempos modernos, donde las ciudades eran fundadas en cercanía a los recursos disponibles para su mantenimiento, principalmente la tierra proveedora de alimentos (O´Sullivan, 2009)

Aunque virtualmente todas las civilizaciones a lo largo de la historia han captado la importancia de la tierra dentro del desarrollo de sus asentamientos y la manutención de su estilo de vida, la teorización respecto a su valor no fue común a lo largo de los siglos. Los primeros en estudiar de forma muy superficial a la tierra como generador de riqueza fueron los griegos, y los romanos (Schumpeter, 1954), pero no fue sino hasta la teoría fisiócrata surgida en el siglo XVIII que se le dio una mayor importancia teórica. Los fisiócratas, con su principal representante, Quesnay, son los antecesores a los economistas clásicos, e incluso, gran parte de sus teorías inspiraron o influyeron el pensamiento de Adam Smith (Schumpeter, 1954). Ellos establecieron que la agricultura era la única actividad económica que creaba valor, por lo que era esta la que debía ser fomentada (Anzil, 2015). Para esta rama de pensamiento económico, la industria y el comercio no generaban valor, solo transformaban aquello ya generado por la tierra.

Con el surgimiento de la economía clásica, la tierra comenzó a ser estudiada mucho más a profundidad. A partir de este punto, es donde al hablar de la tierra, se hace referencia no solo a la actividad agrícola, sino a todos los recursos naturales que se obtienen de la tierra. Esta definición se mantendrá hasta la actualidad, ya que es la misma idea que se maneja cuando se menciona el factor económico tierra. Aunque tanto Ricardo como Smith reconocían que el valor principal de la tierra estaba en su función como proveedor de alimentos y recursos para el uso del hombre (Ricardo, 1987) ellos, y por tanto la economía clásica, concentraron sus esfuerzos de investigación en encontrar que determina el valor de cambio de la tierra, o en otras palabras, su precio de mercado. Adam Smith

(1996) establece que la renta de la tierra, o el precio que se paga por su uso, implícitamente se relacionan con las cualidades de la tierra que permiten el trabajo en ella, pero “no guarda proporción con las mejoras que el propietario pudiera haber hecho en ella, ni con lo que la tierra pudiera rendir, sino más bien con lo que el colono está dispuesto a dar” (Smith, 1996: 141) se establece que a la final, es un valor de mercado que se mueve en función de la demanda y oferta de tierra.

Ricardo (1997), además, centró sus esfuerzos en la relación entre la renta de la tierra y la calidad de la misma. En el caso de una población agrícola con tierra de diversas cualidades, el autor sostiene que los primeros colonos podrán obtener las mejores tierras sin tener que pagar renta por la misma, ya que al haber tanta tierra disponible, los dueños de la misma perderían a sus colonos si se les pidiera pagar. A medida que van llegando nuevos colonos, la tierra de mejor calidad va escaseando, por lo que muchos nuevos colonos deben establecerse en tierras de menor calidad, y se encuentran dispuestos a pagar un valor por el uso de la tierra de mayor calidad, lo que establece la renta de la tierra. Con el tiempo, las tierras en el segundo rango de calidad se agotará de igual manera, y se establecerán rentas sobre las mismas al llegar mayor número de colonos, incrementando también la renta de la tierra de máxima calidad. Con esto, Ricardo no solo confirma la relación previamente establecida por Smith en cuanto a que el valor está en función de la demanda y oferta de la tierra, pero agrega que este es un reflejo de tanto la escasez como el trabajo implícito sobre la tierra.

Este concepto, que pasaría a ser conocido como rendimiento decreciente, daba por hecho no solo la pérdida de calidad de la tierra con el uso, sino también que la determinada calidad de un terreno era un aspecto fijo que no aumentaba, sino se deterioraba con el tiempo. (Ricardo, 1987).

Este concepto sería ampliado por la escuela neoclásica de finales de siglo XIX y principios del siglo XX, donde introducirían el concepto de los rendimientos marginales decrecientes, aumentando la cantidad de factores de producción (capital y trabajo) los rendimientos esperados no crecerían en la misma proporción, e incluirán a las actividades agrícolas dentro de las actividades propensas a este resultado (Schumpeter, 1954)

Uno de los primeros en oponerse a esta teoría fue Marx, ya que el sostuvo que se ignoraba la función del desarrollo tecnológico y la innovación dentro de un proceso productivo, la cual ha sido capaz de reducir los precios de los productos agrícolas y a la vez incrementar su producción a lo largo de la historia (Bifani, 1999). Esta crítica sería de a poco abordada por la teoría económica, que pronto incluyó la influencia de la tecnología dentro de un proceso productivo.

Actualmente, la tierra sigue siendo considerada un importante factor de producción, al menos en los sistemas capitalistas, su valor está asociado directamente a su precio de transacción de mercado, más que a sus cualidades naturales o su capacidad de dotar de alimento a una población, al menos dentro de la teoría económica ortodoxa. Hay ciertos grupos de pensamiento heterodoxo, no siempre relacionados con la economía, que exaltan el valor de la tierra como proveedor fundamental de la

vida del hombre (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas, y Negras, 2006) generalmente relacionados con grupos indígenas, que buscan recuperar el valor ancestral de la tierra.

La distribución de la tierra

Dentro de la economía clásica y neoclásica, el tema de la distribución, en todos los ámbitos en los que puede ser abordado, nunca fue analizado, principalmente porque este era un rol que la teoría otorgaba al mercado, y el cual era capaz de efectuar de manera eficiente (Schumpeter, 1954). Adam Smith analizó los temas de producción a partir del factor tierra, mientras que Ricardo centró sus estudios en la compra y venta de la misma, pero ninguno de los dos cuestionó la manera como esta era distribuida, ya que el principal mecanismo de regulación que poseía todo mercado, era el precio, el cual refleja los cambios en la oferta y la demanda, y es el que determina quienes están en capacidad de adquirir el producto en especifico (Smith, 1996)

La principal crítica al mercado como mecanismo de distribución vino de parte de Karl Marx, ya que la acumulación generada por el capitalista mediante la apropiación de la plusvalía generada en el proceso de producción limitaba a los trabajadores y les imposibilitaba conseguir mejores condiciones de vida, mientras los capitalistas ampliaban su riqueza y extendían su propiedad sobre mayor proporción de los medios de producción (Marx, 2008).

Aunque la crítica de Marx no hacía referencia a la acumulación de tierra necesariamente, sí criticaba de manera férrea la acumulación privada de medios de producción, alienando a los trabajadores de lo que él consideraba su propiedad legitima, al ser estos últimos los que al final realizaban el trabajo necesario para obtener las mercancías que se tranzaban en los mercados. Esto sirvió de inspiración no solo para los pedidos de equidad e igualdad en la distribución de la riqueza en años posteriores, pero sería la inspiración para los pedidos de reformas agrarias llevados a cabo desde entrado el siglo XX. Cabe recalcar que en muchos de los casos de acumulación de tierras, el culpable directo no era el sistema capitalista, en especial para casos de países en desarrollo, ya que la propiedad de estos y su posterior acumulación había sido otorgada y establecida mucho antes de que se estableciera un sistema propiamente capitalista en dichos países, como en épocas coloniales en América. (Barsky, 1984)

Aunque la base teórica que promueve las reformas agrarias fue promulgada por el marxismo, los primeros promotores de las mismas fueron en muchos casos los representantes de burguesías industriales en diferentes países europeos, y Estados Unidos, cuyo fin principal era asegurar medios de producción, estableciendo la creación de pequeños y medianos productores que pudiesen tener los medios para adquirir la producción de las industrias. Claro que esto no fue mayoría, la mayoría de reformas fueron impulsadas por la influencia de grupos campesinos y sociales que clamaban por mayor igualdad en la distribución de la tierra, optando por una reforma agraria, tomando por la fuerza la tierra disponible, como en el caso de México entre 1910-1920 (Stédile, 2001); o mediante presión a

los grupos de poder, forzándolos a dictaminar reformas revolucionarias desde la legislación, que generalmente no tenían el nivel de alcance de las reformas revolucionarias, pero permitían a los grupos de poder mantener la estructura inalterada y calmar la influencia sobre la población de los grupos sociales más radicales (Barsky, 1984). Este fue el caso de la mayoría de Reformas Agrarias llevadas a cabo en América Latina.

Concentración de tierras

Como se mencionó anteriormente, Karl Marx dio pie a la discusión y el análisis acerca de la distribución inequitativa que se daba alrededor de la tierra. A pesar del tiempo transcurrido, en la contemporaneidad se suman teóricos a la discusión tanto de la concentración como de las causas de la misma.

En este sentido, David Harvey (2004: 111) geógrafo y teórico social británico aportó con su interpretación del capital de Karl Marx; quien al mismo tiempo usó el carácter de acumulación dual citado por Rosa Luxemburgo (1968):

> De un lado tiene lugar en los sitios de producción de la plusvalía en la fábrica, en la mina, en el fundo agrícola y en el mercado de mercancías. Considerada así, la acumulación es un proceso puramente económico, cuya fase más importante se realiza entre los capitalistas y los trabajadores asalariados. En la que la paz, propiedad e igualdad reinan aquí como formas, y era menester la dialéctica afilada de un análisis científico para descubrir cómo en la acumulación el derecho de propiedad se convierte en apropiación de propiedad ajena, el cambio de mercancías en explotación, la igualdad en dominio de clases. El otro aspecto de la acumulación del capital se realiza entre el capital y las formas de producción no capitalistas. Este proceso se desarrolla en la escena mundial. Aquí reinan como métodos la política colonial, el sistema de empréstitos internacionales, la política de intereses privados, la guerra. Aparecen aquí, sin disimulo, la violencia, el engaño, la opresión y la rapiña. Por eso cuesta trabajo descubrir las leyes severas del proceso económico en esta confusión de actos políticos de violencia, y en esta lucha de fuerzas. (Luxemburgo,1968, citado en Harvey, 2004: 11)

Esta interpretación se da en medio de la discusión teórica sobre la denominación de primitivo u originario al proceso de acumulación, es por esto que Harvey en el desarrollo de su misma interpretación, termina por describir el rango de procesos a los que se refiere Marx refiriéndose a un solo concepto, acumulación por desposesión.

Para lo que sostiene que, los procesos de los que habló Marx incluyen: la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad (de tipo: común colectivo, estatal, entre otros) en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación

de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, haciendo referencia en los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito (Harvey, 2004)

Con lo que se ha revisado previamente, es evidente que Harvey considera formas y dimensiones de los procesos de acumulación que tienen lugar en el territorio, en donde sitúa su enfoque, así también el aporte de Harvey apunta hacia el rol que cumple el Estado, debido a que puede llegar a consolidar un monopolio de violencia y mediante la ley puede llegar a respaldar estos procesos, lo que vuelve a centrar el análisis sobre el rol del gobierno en las Reformas Agrarias.

Harvey con su aporte llega a concluir como todos los rasgos mencionados por Marx, a pesar del tiempo, han estado claramente presentes en la geografía histórica del capitalismo, puntualmente en el tema de tierras, refiriéndose a la reciente depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la proliferación de la degradación ambiental, que impide cualquier cosa menos los modos capital-intensivos de producción agrícola

Bajo este marco, esta teoría cimienta las bases de la presente investigación para comprender el rol del Estado en la privatización de la tierra, en el caso de Ecuador como ha intervenido en las reformas agrarias y leyes que se han expedido, además de que ayuda a comprender las nuevas dinámicas de acumulación de capital, en este caso de acumulación por desposesión aplicado a la tierra.

El capital según Thomas Piketty

Estudiar la estructura de propiedad de los medios de producción requiere entender las estructuras de poder, en donde la concentración de capital, que en la mayoría de los casos es vista como riqueza o acumulación de factores de producción, permite marcar un escenario que condiciona y limita el desarrollo económico y social, que se entiende desde la hegemonía de poder. Desde este punto de vista, se puede revisar el aporte de la obra el capital del siglo XXI y trasladar ese enfoque al recurso tierra. (Flores et al, 2015: 13)

Thomas Piketty [1](2013) basa su obra “El Capital del Siglo XXI” en la explicación y descripción de la forma en cómo se produce el fenómeno de la concentración de riqueza y la distribución de la misma durante los últimos 250 años.

Piketty sostiene que en los últimos 15 años la desigualdad ha aumentado en los países desarrollados, es así que mediante su estudio muestra como el 1% de la población es cada día más rico, mientras que el 0,1% es aún más rico, llegando a que el 0,01% de la población es aún más rico. Lo que demuestra como el capitalismo es capaz de generar un fenómeno en el cual sus beneficios se

[1] Especialista en desigualdad económica y distribución de la renta.

concentren en pocas manos, para lo que él propone y hace evidente la necesidad de intervenciones extraordinarias. Para Piketty esta tendencia continuará en ascenso, haciendo que el siglo XXI se parezca al siglo XIX, donde las élites económicas vivían de la riqueza heredada en lugar de trabajar por ello (Moreno, 2014).

> Piketty define como capital o riqueza a la maquinaria, propiedad, acciones o efectivo; los mismos que para el autor están repartidos de una forma más desigual que los ingresos. Además, este economista plantea que la tasa de retorno del capital (r) es más alta que la tasa de crecimiento (g) de la economía de los países, capaz de generar "desigualdades arbitrarias e insostenibles que socavan radicalmente los valores meritocráticos en que se basan las sociedades democráticas" (Flores et al, 2015: 14)

En este sentido, al aterrizar el concepto expuesto por Piketty de concentración al factor de producción tierra y al caso ecuatoriano. Se desprenden varios elementos que permiten el desarrollo de esta disertación.

Cuando se analiza que "en sociedades de bajo crecimiento, la riqueza originada en el pasado adquiere una relevancia desmesurada, y con ello se eleva la tasa de rendimiento del capital que conduce a sociedades híperpatrimonialistas que se asientan en la herencia" (Ramírez, 2015) se puede entender que esa herencia proviene de patrones históricos de concentración de riqueza, que al mismo tiempo aplica a la forma de riqueza o capital llamada 'tierra'.

En este sentido, la herencia ha permitido que las estructuras de tenencia de tierra se posicionen y perduren en el tiempo, de manera que sean capaces de generar un escenario donde la concentración sea un fenómeno natural, y los terratenientes se conviertan en las mismas familias usuarias. Este fenómeno se desarrolla en medio de esfuerzos del Estado por romper estas estructuras inequitativas en la tenencia de tierra (Flores et al, 2015: 14).

Los enfoques que se esbozan en este apartado muestran la necesidad de analizar las estructuras inequitativas a las que se ha hecho alusión y que se presentan como un problema para el desarrollo tanto económico como rural. Es por esto, que el presente estudio analizará la concentración en la tenencia de tierra, su análisis histórico y como esto se constituye en un problema y un limitante para el desarrollo rural.

Vías de desarrollo capitalista en el agro

La Sierra ecuatoriana se ha caracterizado por procesos de transformaciones agrarias que tuvieron lugar en las décadas (50-60), lo que originó el paso de la hacienda tradicional a la empresa capitalista, además de un evidente proceso de parcelaciones a consecuencia de la desaparición de algunas haciendas (Valarezo,1980:1).

Esta eliminación de algunas haciendas se tradujo no solo en la transformación de la antigua estructura agraria de la Sierra, sino también en una subdivisión de diversa naturaleza para las grandes propiedades, al hablar de naturaleza se definen tres tipos de transformaciones; en primer término “algunas haciendas entran en una acelerada transformación hacia relaciones de producción netamente capitalistas, mientras que otras haciendas permanecen, pero manteniendo algunos rasgos de la forma de producción anterior y por último otras desaparecen con su total fraccionamiento”. (Valarezo,1980: 2).

Todos estos tipos de transformaciones que se han dado en el agro han impactado en el sector campesino a través de cambios, que en algunos casos han llegado a ser solamente parciales de forma que no han logrado modificar totalmente la situación y estructura de inequidad a la cual han estado sometidos. Sin embargo, a pesar de que los cambios han sido únicamente de tipo parcial, el avance que se muestra evidente es el que se encuentra relacionado al proceso de diferenciación interna, lo que quiere decir que se lograron definir nuevas vías de desarrollo que responden y se adecúan a las nuevas exigencias que plantea el desarrollo capitalista en el agro (Valarezo,1980: 2)

Un argumento que sostiene el desarrollo del estudio de caso que se analizará en esta investigación se centra en la transformación que han sufrido los antiguos trabajadores precaristas de las haciendas, llamados huasipungueros, quienes al ser parte de procesos de acceso a tenencia de tierra, han pasado a convertirse en algunos casos en minifundistas. Estos nuevos productores pasan a cumplir una función principal que gira alrededor de la producción en la parcela, dando lugar a la forma de producción parcelaria. (Valarezo, 1980: 3)

La forma en la que se llevó a cabo la disolución de las haciendas y el tipo de relaciones que anteriormente trabajadores mantenían con la hacienda, definen la base con la cual el campesinado se diferencia e inicia su producción parcelaria, generando diferentes grupos de campesinos, así como relaciones entre estos grupos. De forma que los nuevos agentes del capital dan origen al surgimiento de distintas vías de desarrollo con propias dinámicas y leyes de desenvolvimiento. (Valarezo,1980)

Conceptualización de las vías de desarrollo

A partir de la definición de Marx (1975) el desarrollo capitalista en la agricultura conlleva a la eliminación de las formas de producción anteriores con la finalidad de generalizar las relaciones salariales en toda la sociedad sometiendo a la economía a necesidades de acumulación. (Valarezo, 1980). Se debe entender al desarrollo del capitalismo en el agro desde diferentes formas concretas refiriéndose a las especificidades de cada territorio, en la “medida en que provoca la descomposición de los antiguos sectores rurales, posibilitando la emergencia de nuevos sujetos sociales” (Valarezo, 1980: 6)

En este sentido, se debe abordar a la economía como una estructura compleja de dominación, entendiéndola desde la perspectiva de estructuras de poder, articulada como una combinación específica de varios modos de producción de los que uno es el dominante (Bettelheim ,1974).

Por lo mismo que al tratar de entender el proceso de desarrollo capitalista en la agricultura se lo ve como un proceso complejo, debido a que como se mencionó anteriormente, primero se encuentra la hacienda, la cual ha iniciado una etapa de modernización que incluye cambios tecnológicos, mientras que luego subsiste el sector campesino con diferentes rasgos que los caracteriza e incluso diferenciación interna (Valarezo, 1980: 4-5).

Dentro de estas transformaciones, las estructuras campesinas preexistentes también deberán cambiar para que la agricultura se articule al desarrollo del capitalismo, estos cambios se refieren puntualmente a modificaciones en la economía campesina, además de incluir procesos de diferenciación, proletarización o aburguesamiento del campesinado. (Valarezo,1980)

Modelos clásicos de Desarrollo en el Agro

Los modelos clásicos de Desarrollo en el Agro, han sido teorías desarrolladas por grandes pensadores económicos como lo son Marx y Lenin. En primera instancia, Marx señala en relación al modelo inglés que la introducción del capitalismo en la agricultura determinó que la hacienda tradicional transitará hacia formas de producción netamente capitalistas. En las cuales el terrateniente fue desplazado de su función como empresario, la misma que fue asignada a los arrendatarios capitalistas, quienes dentro de este modelo se encargan de las tareas de inversión y organización de la producción y pago de salarios a los trabajadores agrícolas, en tanto que los campesinos pasan a convertirse en proletarios agrícolas (Moreno, 1995).

Con esto se pueden definir tres clases sociales que aparecen en el agro: el terrateniente, quien como dueño de la tierra, recibe su renta; el arrendatario capitalista, encargado de organizar la producción por la cual obtiene ganancia y paga los salarios a los trabajadores agrícolas; y, el proletario agrícola que recibe un salario del arrendatario por la venta de su fuerza de trabajo (Moreno, 1995).

Mientras que Marx sitúa esa única vía de desarrollo en el agro, para Lenin se crean dos vías. Primero, hace referencia La 'Vía Junker', la cual está basada en la experiencia de transformación agroproductiva de las haciendas feudales en Prusia, estas se transformaron de forma paulatina en empresas capitalistas. En esta vía, la figura de terrateniente no desaparece como tal, sino sufre una transformación en empresario capitalista, lo que como consecuencia genera la desaparición de la economía campesina (Valarezo, 1980: 11).

Luego, Lenin señala a la 'Vía Farmer', como la vía mediante la cual se crean medianas propiedades capitalistas, este tipo de propiedades se pueden generar: i) a través de revoluciones campesinas, que

son capaces de destruir los antiguos latifundios feudales o mediante, ii) la ocupación de nuevas tierras.

En esta vía, resalta la incidencia del trabajo familiar, "que en posesión de la parcela permite ir introduciendo un proceso sistemático de acumulación de capital que posibilita la introducción de mejores técnicas, sin necesidad de contratar fuerza de trabajo asalariada" (Valarezo, 1980: 11).

Dentro de la nueva concepción de agricultura familiar campesina, podría entenderse a este modelo como guía para la formulación de políticas enfocadas a Reformas Agrarias llevadas a cabo en las décadas (30-50) en América Latina y en Ecuador, en las que se contaba como objetivo principal, la constitución de unidades productivas familiares (Valarezo, 1980: 11).

Modelos alternativos para el análisis de las vías de desarrollo capitalista de América Latina

Al analizar las vías de desarrollo capitalista en el agro es evidente que los modelos de desarrollo más debatidos, han sido aquellos que difieren de la realidad latinoamericana, aunque el modelo farmer es el que en cierta medida se acerca más a la complejidad de la estructura de tenencia de tierra y el desarrollo de los fenómenos por los que ha atravesado el agro ecuatoriano. Es importante entender el fenómeno propio de América Latina, en el que se muestra una dinámica caracterizada por "la conformación de economías parcelarias como resultado de la liquidación del huasipungo o inclusive por el acceso a tierras de hacienda a través de organización y presión que ejercen los campesinos sobre estas" (Moreno, 1995).

En este contexto, emerge la necesidad de una conceptualización que responda a la dinámica de desarrollo de la región. Roger Bartra[2] formula dos vías de desarrollo en el agro para América Latina. Llama **'Vía campesina'** al fenómeno que pasa por la destrucción del sistema de haciendas, su subdivisión y consecuente repartición entre los campesinos. Este modelo responde a las presiones inmediatas e históricas del campesinado, además de estar enmarcada en el desarrollo capitalista del campo y la sociedad que se desenvuelve en el mismo. Este fenómeno en ocasiones se da a la par de una alianza entre el campesinado y la burguesía, viendo en la destrucción del latifundio una posibilidad de desarrollo rural (Bartra, 1978).

Luego, emerge un diferente fenómeno que lo llama **'Vía empresarial de desarrollo agrícola'**, que se centra en el estudio de la clase terrateniente, la cual a través de un proceso paulatino de modernización, transformación y cambio, llega a formar una clase empresarial agrícola. A diferencia del primer modelo el sistema de haciendas no es destruido, más bien se modifica, se racionaliza, se cambian las estructuras internas de producción con el objetivo de mantener la gran propiedad agrícola como eje del sector. En este modelo, el rol del campesino se enfoca en la producción de la pequeña parcela asignada, que no garantiza la reproducción de la fuerza de trabajo, sino únicamente

[2] Roger Bartra es antropólogo, sociólogo y académico. Sus estudios se han enfocado a la investigación del agro mexicano, generando una teoría explicativa sobre la evolución de la sociedad rural mexicana que permitió consolidar nuevas formas de interpretar la realidad campesina (Academia Mexicana de la Lengua).

se ven obligados a trabajar parte del tiempo en la empresa capitalista; teniendo una participación subordinada al empresario terrateniente-capitalista (Bartra, 1978).

En América Latina a pesar del tiempo que ha transcurrido desde el desarrollo de estas teorías se mantiene el análisis en el campesinado y en lo rural. Así se encuentra un panorama complicado, en el que coexisten: trabajadores agrícolas asalariados, campesinos minifundistas que trabajan en pequeñas parcelas y que complementan sus fuentes de ingresos con el salario dado por el capitalista, para ellos el acceso a recursos se constituye en un limitante para convertirse en "farmers"[3], finalmente como tendencia en algunas zonas se encuentran los campesinos en vías de capitalización quienes logran tener acceso y control de recursos, lo que les permite tener la posibilidad de ser "farmers" (Moreno, 1995).

El desarrollo histórico en el agro latinoamericano ha permitido la evolución de características específicas del desarrollo de la pequeña producción campesina. Una de las características más significativas se centra en el proceso de capitalización en el campo, que se concentran en determinadas áreas y en ciertos productos, mientras que la gran mayoría de pequeñas y medianas unidades agropecuarias continúan en un estado de escaso desarrollo de fuerzas productivas, atraviesan distintos procesos de diferenciación interna.

Diferenciación campesina

Las continuas transformaciones en la agricultura conllevan cambios en el campesinado y su economía, lo que hace referencia al concepto de diferenciación campesina y proletarización o aburguesamiento del campesinado. Cuando se analiza el contacto entre el campesino y el sistema capitalista, se evidencia el inicio de un proceso de transformación interna, lo que se conoce como diferenciación. La diferenciación campesina rompe con el equilibrio del ciclo de reproducción social, llevando a la descomposición del campesinado, e induce a la diferenciación entre las unidades familiares que acumulan y las unidades familiares que fracasan en sus esfuerzos por reproducirse social y económicamente, perdiendo tierra y convirtiéndose en proletarios o semiproletarios agrícolas o urbanos (Moreno, 1995).

La descomposición del campesinado y su diferenciación se dieron a partir de la mayor penetración del mercado y el poder de la competencia capitalista en el agro, los mismos que funcionaron a través del desarrollo de la agricultura. A esto se suma, la supremacía de la gran explotación sobre el modo de producción parcelario, lo que evidencia la destrucción de este modo de producción de la pauperización del campesinado (Ferrín, 1980).

[3] Concepto desarrollado por Lenin, lo conceptualizó como dueños de medianas propiedades capitalistas.

Marx dentro de su capítulo Génesis de la renta capitalista de la tierra señala que:

> Ya bajo el dominio de la economía natural, con el aumento de la autonomía económica de los campesinos dependientes, aparecen los orígenes de su diferenciación. Pero estos orígenes solo pueden desarrollarse con la renta en dinero, la base de este tipo de renta se sostiene en que: el productor directo continúa siendo el propietario tradicional de tierra, pero lo que Marx señala es que esa base va hacia la descomposición. En tanto que, la relación tradicional, basada en el derecho consuetudinario del campesino dependiente con respecto al propietario de la tierra, se transforma aquí en una relación puramente monetaria, basada en el contrato. Eso lleva, por una parte, a la expropiación del viejo campesinado, y por otra, a que el campesino rescate su tierra y su libertad (Moreno, 1995: 12)

Mientras que Para Lenín, como ya se anotó la diferenciación de los campesinos crea dos nuevas clases de población en el agro, la burguesía y proletariado rural. La clase de los "farmers" se desprenden de la burguesía rural. Al analizar esta clase, merece la pena revisar los casos en los que el tamaño de la hacienda supera a la oferta de la fuerza de trabajo de la familia y por eso en este contexto se genera la formación de un contingente de braseros y de jornaleros, estos actores rurales se constituyen en una condición necesaria para la existencia y permanencia de los campesinos acomodados. Adicionalmente, por su número la burguesía campesina constituye una minoría poco significativa entre todos los campesinos. Sin embargo, por su importancia en todo el conjunto de la economía campesina, la burguesía campesina es preponderante (Moreno, 1995).

A estas dos clases se suma una tercera, que se sitúa en el eslabón intermedio, y son llamados los campesinos medios, que llegan a ser definidos así por sus relaciones sociales. Este grupo oscila entre el superior, al cual tiende y se inclina, pero en el que solo consiguen entrar una pequeña minoría, y el inferior al que le empuja toda la dinámica de la evolución social. Como se ha revisado, el desarrollo del capital en el campo bajo sus distintas modalidades y las formas de articulación de la economía capitalista con la economía campesina trae consigo problemas del orden de diferenciación social. Según el modelo de desarrollo, para unos significa acceder hacia los recursos materiales de producción, mientras que para otros representa deshacerse de estos.

Desarrollo Rural

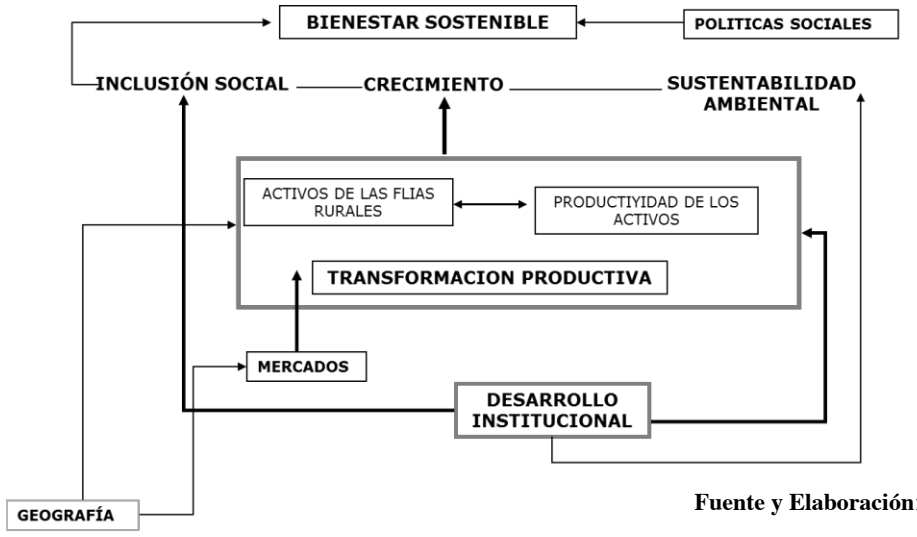
La presente investigación propone a la desconcentración de tierras como un elemento de desarrollo rural, después de haber revisado las vías de desarrollo en el agro, también es importante revisar los conceptos que se manejan en la actualidad desde un enfoque de territorio. Al analizar este concepto se encuentra un gran debate sobre los diferentes enfoques que han abordado el tema. Esto, debido a que no se puede discutir la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace tres o cuatro décadas, es decir existe la necesidad de una renovación de teorías como de propuestas de políticas.

En este sentido, la búsqueda de nuevas respuestas, ha cobrado fuerza en el debate conceptual en la Región Sudamericana, el mismo que ha dado como resultado el denominado “enfoque territorial del desarrollo rural”. Esta nueva convergencia tiene como esencia ir más allá de la identidad desarrollo rural = desarrollo agropecuario; debido a que rescata la importancia de los vínculos urbano-rurales y con mercados dinámicos; enfatiza la innovación tecnológica; y plantea la exigencia de reformas institucionales, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, concertación social, intersectorial y público-privada, y otros (Schejtman y Berdegué 2004: 4).

Desarrollo Territorial Rural

Según Schejtman y Berdegué (2004:30) el Desarrollo Territorial Rural es ”un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural, cuyo fin es reducir la pobreza rural”, como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1: Elementos para la conceptualización de las Dinámicas Territoriales Rurales



Fuente y Elaboración: Schetjman (2003)

Como la definición lo señala, y como se muestra en el Gráfico 1 el Desarrollo Territorial Rural se basa en dos conceptos que están relacionados y que articulan otros a su alrededor. En primer término, la transformación productiva, que “tiene el propósito de articular de forma competitiva y sustentable a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que también supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado” (Schejtman y Berdegué, 2004: 30).

Luego, el desarrollo institucional tiene dos propósitos: “estimular la concertación de los actores locales entre sí y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva” (Schejtman y Berdegué, 2004: 30).

Condicionantes del Desarrollo Rural

Bajo el marco del enfoque de desarrollo territorial rural se deben analizar sus nuevos rasgos y condicionantes estructurales, los cuales se dividen por ser cambios externos a lo rural, y por ser cambios contextuales propios del ámbito rural. Dentro de los cambios externos están: i) el proceso de globalización y apertura de las economías; ii) el de la internacionalización de los sistemas alimentarios y; iii) los de la modernización del Estado con descentralización de la gestión pública. Mientras que los condicionantes que se dan en el propio ámbito rural se encuentran: i) la asimetría de los efectos de la globalización y el ajuste; ii) la concentración de la tierra y del capital educacional; iii) la imperfección de los mercados; iv) la dinámica poblacional y los cambios en la estructura del empleo y de los ingresos rurales; v) el fenómeno de la migraciones y de las remesas y; vi) la presencia de movilizaciones sociales de diversa naturaleza (Schejtman y Berdegué, 2004: 9-16).

Rasgos y condicionantes estructurales externos a lo rural

Por el lado de la Globalización y apertura de las economías, en la actualidad el comercio internacional y los mercados de capital están articulados de forma global, lo que a la vez consolida la entrada e influencia de nuevos actores globales. Los mismos que emergen de manera supranacional y desarrollan nuevas formas de organización en la producción y en la coordinación. Estos nuevos condicionantes globales invitan e involucran a los demás actores, en este caso aquellos que son parte de las economías rurales a crear capacidades y condiciones para competir globalmente, lo que en algunos casos pasa a ser una condición indispensable para la viabilidad de estas economías. (Schejtman y Berdegué, 2004: 9-10).

En cuanto a la globalización de los sistemas agroalimentarios, también traen consigo implicaciones del desarrollo de los procesos de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias en el espacio rural, en otras palabras las nuevas prácticas de adquisición[4] de los supermercados y los grandes procesadores que alcanzan un nivel de control global, están reformulando las reglas del juego en donde el factor que prima es el crecimiento de la inversión extranjera directa. En consecuencia, el reto para los pequeños productores que son parte de la economía rural radica en la inserción de sus productos en estos mercados cada vez más dinámicos, que manejan una lógica diferente de comercialización y que solo en algunos casos podrían presentar oportunidades para dinamizar el mercado de los productos primarios de pequeños productores (Schejtman y Berdegué, 2004: 11).

Otro condicionante estructural que aparece es el impacto asimétrico de los cambios en las reglas de juego. En este sentido, son las reglas del mercado las que han marcado una estructura de subordinación de las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales, generando un juego perverso en el que todo se limita a las reglas impuestas por el mercado. Actualmente, el sector rural se ha visto caracterizado por fenómenos como: la globalización, que ha dado paso a una mayor

[4] La nuevas prácticas de los supermercados están referidos a sus exigencias en el cumplimiento de: estándares de calidad y seguridad, envasado y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia, prácticas de pago (Schejtman y Berdegué, 2004)

apertura de mercados, así mismo esto ha provocado que los mercados posicionen cada vez más su papel como regulador (Schejtman y Berdegué, 2004: 11-12).

En este contexto, los factores mencionados se han convertido en oportunidades para empresas que han visto la factibilidad de aprovechar estas condiciones que el mercado les presenta. De forma que empresas con tierras de mayor potencial para la producción de productos exportables, han sido quienes se han enfocado en la captura de estos beneficios que aparecen con las nuevas tendencias globales. Además que estas empresas han venido acompañados de la ventaja de contar con el acceso a servicios financieros y no financieros, como lo son la capacidad de acceder al crédito, la tecnología y la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo. Siendo así que estas mismas tendencias han ocasionado que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones y en los productores medianos y grandes, un fenómeno que se analizará en el Capítulo II de la presente disertación (Schejtman y Berdegué, 2004: 11-13).

Si bien la dinámica exportadora genera beneficios de índole macroeconómica, al mismo tiempo si se analiza dentro del problema de concentración económica esta tiene el riesgo de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha sido una de las problemáticas que atentan contra los procesos de modernización de lo rural. Al tomar en cuenta que la apertura de mercados puede ser un agravante que acelera los ya mencionados procesos, expone a los productores a una mayor competencia pero atenta contra los pequeños productores, situándolos en una posición de desventaja. Entonces, el impacto de los cambios de las reglas de juego sobre el espacio rural difiere en función de las particularidades estructurales de cada espacio, son los más representativos: (i) la bimodalidad de la estructura productiva, en donde coexiste un sector empresarial capitalista y un sector constituido por una amplia gama de unidades familiares; y (ii) el alto grado de heterogeneidad entre las propias unidades familiares (Schejtman y Berdegué, 2004: 11-12).

Bajo este marco, aparece también como condicionante del desarrollo rural, la descentralización. Según el Código Orgánico de Descentralización Territorial (2010: 70)

> Art. 105.- Descentralización.- La descentralización de la gestión del Estado, consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

La participación en la toma de decisión a nivel político ha sufrido un gran cambio, yendo de una gestión centralizada focalizada en asegurar un control rígido del gasto con el objetivo de lograr equilibrios macroeconómicos y estabilidad económica, hacia un modelo capaz de responder a las crecientes demandas sobre mayor equidad distributiva, integración y participación. Los problemas del antiguo modelo definido por el centralismo evidencian sus limitaciones para responder a los conflictos distributivos y las reivindicaciones ambientales, étnicas y regionales (Schejtman y Berdegué, 2004:

14). Por lo que, la descentralización es un modelo de gestión que se maneja en función de la importancia que ha tomado la democracia. En el caso de Ecuador, es relevante atender el papel de la descentralización y el rol de los gobiernos locales como un factor que condiciona el diseño de la política rural.

Rasgos y condicionantes estructurales internos en lo rural

Entre los condicionantes externos que tienen implicaciones en lo rural, también se encuentran los mercados imperfectos y costos de transacción. Es clave señalar que uno de los obstáculos que enfrenta el desarrollo rural es la ausencia de mercados idóneos en los cuales los sistemas de precios puedan cumplir su función. Existe una clara necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales, debido a que la dinámica del empleo rural, y las actividades de los pequeños productores se caracterizan por funcionar en un ámbito en que el comportamiento de los mercados de crédito y seguros, tecnología, información, trabajo, tierras, y otros, no corresponde al modelo de precios de equilibrio (Schejtman y Berdegué, 2004: 11-12).

Para Schejtman y Berdegué (2004: 13) uno de los condicionantes estructurales para el desarrollo rural que requiere atención es la concentración de la tierra. Según sus investigaciones sobre este fenómeno, América Latina se caracteriza por ser la región que muestra los índices más altos de concentración de la tierra y los esfuerzos y expectativas que se han puesto en el desarrollo de los mercados de tierra, no han dado los resultados esperados, lo cual sirve como argumento para cuestionar la vigencia y efectividad de las Reformas Agrarias en la región.

La investigación que presenta el RIMISP (2004) revela que las transacciones que se dan en el mercado de la tierra, **Vía Mercado**, se efectúan en su mayoría en un mismo estrato de productores, lo cual no incide en cambios significativos que sean capaces de modificar la desigual estructura de la tenencia de la tierra. La dinámica del mercado de tierra, varía de acuerdo con las zonas, por lo que se ha observado que los mercados más dinámicos y desarrollados son los existentes alrededor de las ciudades y en las zonas de reciente colonización, lo que se contrapone a la dinámica de los lugares en los que viven los campesinos pobres.

Con este antecedente, y según postula (Vogelgezang, 1996) la vía del mercado no ha sido eficiente en lograr el acceso de pequeños productores al recurso tierra, ha mantenido a las familias rurales pobres en el mismo estado de marginalización en su acceso. Hasta aquí, en la presente investigación se han revisado 5 vías de acceso a tierra: tres vías de desarrollo capitalista en el agro (modelo inglés, vía “junker” y vía “farmer”); la vía campesina; y, la vía mercado. Es relevante entender y diferenciar estos elementos, debido a que son la base teórica que explica la naturaleza de las diferentes formas de acceso a la tierra que se han dado en Ecuador. Como se verá en el Capítulo I, la vía “farmer” y la vía campesina son la base de las reformas agrarias llevadas a cabo en Ecuador desde 1964, en tanto que la vía de mercado que incluye el uso de instrumentos financieros, se analizará mediante el desarrollo del caso de estudio en el Capítulo III. De esta manera, se podrá analizar la eficacia de

estas vías mencionadas, la intromisión de otras que no presentan un marco conceptual y las razones de porque la vía "junker" y el modelo inglés no son aplicables en el contexto ecuatoriano.

Al volver a los condicionantes que afectan al desarrollo rural, se encuentran los cambios en la dinámica del empleo dentro de los territorios rurales, la cual agrava la situación en el agro debido a que con mayor frecuencia se abandona la identidad rural-agrícola y como consecuencia aumentan los índices de migración. Según el estudio del RIMISP (2004) la tendencia del empleo en la zona rural se encuentra definida hacia las actividades no agrícolas, que se caracterizan por: i) tener un peso relevante en relación a los ingresos rurales; ii) mecanismo de superación de pobreza como alternativa a las actividades agrícolas; iii) diversificación de fuentes de ingreso; iv) menor riesgo que la actividad agrícola; v) mayores oportunidades en áreas con mayor dinamismo que el campo agrícola, en donde las mejores opciones de Empleo Rural No Agrícola se encuentran relacionados con: nivel de educación, infraestructura, género, y prestación de servicios no vinculados al tema agrícola ni rural (Schejtman y Berdegué, 2004: 14).

A este factor se suma otro, las demandas de participación y ciudadanía. En lo rural, continúan los esfuerzos hacia la cimentación de una base sólida de ejercicio y poder ciudadano para quienes su primordial lucha es alcanzar al menos sus derechos naturales. La consolidación de una ciudadanía activa que luche por sus derechos continúa en construcción; sin embargo, siempre con el afán de ir en busca de demandas que aún no han sido solventadas y que dentro de sus organizaciones se siguen situando como primordiales. Entre estas se encuentran el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social (CEPAL, 2001: 246).

Lo que se necesita es que los Estados como los sistemas políticos desarrollen la capacidad de "absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando" (CEPAL, 2001: 65). De forma que inserten las demandas sociales a la formulación de políticas públicas sectoriales, evitando la marginalización de los sectores que históricamente han sido excluidos. Esto pretende ayudar a entender que el acceso a la tenencia de tierra es una lucha permanente para los países de América Latina, una lucha que exige respuesta a través de políticas públicas y que en el caso de Ecuador podría haberse dado con la LOTRTA que se revisará en el Capítulo I de la presente disertación.

Agricultura Familiar Campesina

> La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres.

> Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2014, pág. 1)

En este sentido, y como se analizará en el capítulo III, el acceso a la tierra debe venir acompañado de formas de producción que puedan ser viables y se acoplen al componente cultural de los territorios, es por esto que se debe atender al concepto de agricultura familiar campesina y a sus segmentos, como parte del desarrollo rural de los territorios.

La Agricultura Familiar Campesina (AFC) tampoco se puede abstraer como homogénea en todos los territorios, ya que dentro de esta hay grandes diferencias según las zonas, para lo cual la FAO y el BID (2007) dentro de su estudio sobre AFC construyeron una tipología que distingue tres categorías:

- **De Subsistencia (AFS):** orientado al autoconsumo, con recursos productivos e ingresos insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que lo induce hacia la asalarización, cambio de actividades o migración, mientras no varíe su acceso a activos
- **En transición (AFT):** orientado a la venta y autoconsumo, con recursos productivos que satisfacen la reproducción familiar. Experimenta problemas para generar excedentes que le permitan el desarrollo de la unidad productiva
- **Consolidada (AFC):** cuenta con recursos de tierra de mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productive (BID, 2007: 7).

Tenencia de tierras

Alrededor de la tierra, son varios conceptos los que emergen y que deben ser entendidos antes de describir la dinámica que envuelve el mercado de tierras rurales, así como la complejidad del desarrollo rural abordado desde el enfoque de territorio.

En este contexto, es importante anotar definiciones como tenencia de tierras y concentración, las cuales son base de la presente investigación. La concentración de la tierra, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, conocida como FAO (2003), por sus siglas en inglés puede darse en dos tipos; por tenencia y por uso, sin embargo la presente investigación se centra únicamente en concentración de tierras por tenencia.

Se define a la tenencia de la tierra como la relación de forma jurídica o consuetudinaria que se mantiene entre individuos o grupos con respecto a la tierra. A la tenencia de la tierra, también se la entiende como una institución, que dentro de la rama de Economía Política se encuentra referida al conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. De forma que, son las reglas sobre la tenencia las que definen la forma en que se asignan dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Este marco de comportamiento basado en reglas también

define cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones (FAO, 2003: 1-2).

Según el estudio de la FAO (2003) sobre la tenencia de la tierra y el desarrollo rural, la tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas. Se lo debe entender con un carácter multidimensional, ya que relaciona aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos.

La tenencia de la tierra, de acuerdo a la FAO (2003:10) se divide frecuentemente en las siguientes categorías:

- **Privada:** asignación de derechos a una parte privada, que puede ser un individuo, un grupo de personas o una persona jurídica, así como una entidad comercial o una organización sin fines de lucro.
- **Comunal**: puede existir un derecho colectivo dentro de una comunidad en que cada miembro tiene derecho a utilizar independientemente las propiedades de la comunidad.
- De libre acceso: en este caso no se asignan derechos específic8os a nadie, ni se puede excluir a nadie.
- **Estatal:** se asignan derechos de propiedad a una autoridad del sector public (FA0, 2003: 10)

Para la presente investigación es relevante revisar que se entiende como Acceso a la tierra, debido a que en el Capítulo III se analizará un estudio de caso en donde el acceso es la forma de desconcentración de la tierra. La FAO (2003: 19-20) se refiere que en el caso de la población rural pobre, el acceso a la tierra muchas veces puede estar relacionado con la costumbre, debido a que en las sociedades indígenas los derechos consuetudinarios[5] a la tierra se crean como indica su nombre más regidas a sus tradiciones y mediante procedimientos en que los líderes asignan derechos de uso de la tierra a los miembros de la comunidad. Este tipo de acceso se lo puede catalogar muchas veces como derechos adquiridos, siendo la colonización, la naturaleza del acceso a la tierra.

Según la literatura, evidencias y experiencias pasadas, pueden utilizarse también estrategias muy diversas para conseguir acceso a la tierra. Entre ellas configuran las siguientes:

a) **Compra de tierras**: en el cual su financiamiento puede provenir de diferentes orígenes, sin embargo en el caso de nuestro país es muy probable que sea financiado con capital acumulado que haya sido obtenido de la remuneración del trabajo como migrante en zonas urbanas.

[5] Derecho Consuetudinario: es la expresión de la norma jurídica a través de la conducta de los hombres integrantes de una comunidad; como expresión espontánea del derecho, funciona como una norma de conducta o costumbre, si bien no están estrictamente escritas se cumplen porque ha llegado a ser una costumbre el cumplirlas (FAO, 2003).

b) **Prescripción o usucapión**: esto se fundamenta en la adquisición de derechos de propiedad mediante la posesión durante un período de tiempo determinado
c) **Arrendamiento**: el cual consiste en pagar un monto por el alquiler de la tierra al propietario.
d) **Aparcería,** permite acceder a la tierra a cambio del pago de un porcentaje de la producción al propietario.
e) **La herencia**: se realiza mediante una transacción de tierra intrafamiliar en calidad de heredero.
f) **La invasión ilegal de la tierra**: en la actualidad se da con menos frecuencia (FAO, 2003)

Adicionalmente, se debe identificar que existen también tipos de acceso a la tierra que operan de forma sistemática. En América Latina, las más comunes se han realizado mediante la Vía Reforma Agraria por iniciativa gubernamental, como consecuencia de políticas públicas sectoriales adoptadas en respuesta a la necesidad latente por corregir injusticias históricas en materia de inequidad en la distribución de la tierra.

Estas reformas agrarias se producen normalmente en un contexto en que "gran parte de la propiedad privada se concentra en un número relativamente pequeño de propietarios y la tierra está improductiva o insuficientemente aprovechada" (FAO,2003:20), es decir las Reformas Agrarias han sido adoptadas como respuesta al problema central de esta investigación concentración de tierra.

La literatura muestra que las Reformas Agrarias han tenido diferentes dinámicas según el país y el contexto en el que se hayan desarrollado. Un tipo de reforma agraria que se ha implementado, ha sido la restitución de la tierra, mientras que otras intervenciones por parte de los gobiernos se han constituido los programas de redistribución de tierra, que tratan de ofrecer a la población rural acceso a la tierra, al mismo tiempo que tienen como objetivos; promover la eficiencia y la inversión en la agricultura. Las experiencias han mostrado que lo más recomendable ha sido que este tipo de programas sean acompañados de servicios agrícolas subvencionados, ya sea de extensión o acompañados con crédito (FAO, 2003: 20-21). En este marco, cabe señalar que esta revisión de literatura servirá de base para el análisis del estudio de caso y su discusión.

El tipo de Reforma Agraria redistributiva impuesta, se da mediante la intromisión del Estado en el mercado de tierras, de forma que el gobierno toma la tierra de los grandes terratenientes y las transfiere a campesinos sin tierras o con escasas propiedades. Estas transferencias se caracterizan por cambiar la estructura de la propiedad, logrando en algunos casos que los anteriormente arrendatarios se conviertan en propietarios; sin embargo, un limitante que se ha hallado cuando se analiza este tipo de Reformas es que no modifican la estructura de las explotaciones (FAO, 2003: 21).

Otra iniciativa que según la FAO (2003) también se incluye dentro del concepto de Reforma Agraria, se caracteriza por la negociación de la compra de la tierra entre los beneficiarios y los propietarios, estas transacciones en algunos casos se realiza mediante el financiamiento proveniente del Estado.

Para este tipo de reforma agraria es probable que se establezcan ciertos requisitos que los grupos que pretenden acceder a la tierra deban cumplir para ser beneficiaros de estos programas. Entre los requisitos más comunes se encuentran: los beneficiarios deben constituir un grupo que se identifique con la tierra, la negociación debe ser con el vendedor, deben formular un proyecto que cumpla con las características necesarias para recibir el crédito o donación estatal dependiendo el caso, deben pre establecer la distribución y asignación de la tierra entre los miembros del grupo y cuáles serán las correspondientes obligaciones de pago (FAO, 2003).

La importancia de entender el acceso a tierra desde las Reformas Agrarias es que dentro de la bibliografía sobre el tema, existe un consenso acerca del papel fundamental que desempeña la Reforma Agraria en el desarrollo rural en el caso que la concentración de la propiedad sea elevada. Como se ha revisado en este Marco Teórico hay ciertos autores que diferencian las vías de acceso a la tierra, por: Vía Mercado, Vía Campesina y Vía Reforma Agraria mientras que estudios desarrollados por la FAO sostienen que la Reforma Agraria tipifica todas estas vías, es decir todas las vías antes mencionadas se encuentran dentro de las clases de reformas agrarias existentes.

De uno u otro modo, lo importante es señalar que desde la teoría perdura el debate sobre cuáles son los mecanismos más idóneos para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra, alternativas que se analizaran y se detallarán en los siguientes capítulos de esta investigación.

Capítulo I:

Marco Histórico

Al analizar la dinámica social campesina y las formas concretas que asume el desarrollo capitalista en el agro es necesario ir rescatando el proceso histórico, a partir de ciertos hitos relacionados con la Reforma Agraria, desarrollo rural y el cambio de estructura en la tenencia de la tierra en el Ecuador. Así también, es importante para el desarrollo de esta investigación determinar cuáles han sido los diferentes factores que a lo largo de la historia han incidido en el proceso de concentración y desconcentración de tierras.

Esta investigación se desarrolla en un contexto de cambios sustanciales de las políticas públicas y en medio de la aprobación de la LOTRTA (2016), que a pesar de su aprobación fue blanco de grandes críticas y cuestionamientos por parte de algunos sectores. En este aspecto, el análisis histórico permite llegar a una reflexión relevante para la investigación, que a la vez permitan consolidar herramientas y evidencias claves para la elaboración de políticas públicas sectoriales.

A continuación se abordará brevemente el proceso y los hechos históricos más relevantes que han incidido en el agro ecuatoriano, y específicamente en materia de tenencia, distribución y concentración de tierras, por lo mismo se revisará en orden cronológico los siguientes puntos: antecedentes a la I Reforma Agraria; Primera Reforma Agraria y Colonización (1964); Decreto 1001 (1970); Segunda Reforma Agraria (1973); La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979); Ley de Desarrollo Agrario (1994).

Antecedentes de la Primera Reforma Agraria

La crítica situación por la que atravesaba el sector agropecuario en la década del 60, se evidenció con los resultados del I Censo Agropecuario (1954). Este Censo señaló la existencia de una defectuosa estructura de distribución, tenencia y uso de la tierra; caracterizada por la compleja interacción entre latifundio y minifundio, como causa fundamental del estado de pobreza del campesinado (Andrade, Argotti y Hernández, 2002).

En ese contexto, la coyuntura política predominante tanto en el plano nacional como latinoamericano obligaron a que se aborden con mayor interés los problemas del campo y se introduzcan reformas estructurales con énfasis en programas de Reforma Agraria (Andrade et al, 2002).

La preocupación por la deuda política y social que se mantenía en el campo llegó a manifestarse en la generación de documentos oficiales que, desde entonces han regulado la política del sector agropecuario, siendo estas: tres Reformas Agrarias (1954) (1964) y (1994), decretos, leyes conexas, y finalmente la LOTRTA aprobada a inicios del 2016.

La Misión Andina en el Ecuador

Un hecho importante previo al decreto de la primera ley de Reforma Agraria fue la labor que la Misión Andina de las Naciones Unidas del Ecuador llevó a cabo desde el año 1956,[6] hasta julio de 1970, esta entidad que en un inicio fue de derecho privado, y que finalmente paso a ser una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Previsión Social y Trabajo (Barsky, 1984: 32). Basó su trabajo en el denominado Enfoque del Desarrollo de la Comunidad[7], dirigido principalmente a los campesinos indígenas de la Sierra ecuatoriana.

Tenía como fines esenciales: superar y desterrar la falta de armonía en las relaciones entre los indígenas y los otros grupos de la población; y, proveer el desarrollo de las comunidades indígenas, en el sentido ampliado (FAO y UNESCO, 1961). La Misión buscaba promover el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades campesinas de la sierra ecuatoriana, para elevar sus niveles de vida, de forma que se integren en el proceso de desarrollo del país. (UNESCO, 1966). Es así que el área de influencia para La Misión Andina fueron 70 comunidades, pertenecientes a las provincias de: Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja (Barsky, 1984: 32).

En cuanto a su gestión, la Misión Andina en el Ecuador incentivó a un grupo de propietarios de haciendas a ser parte de un proceso modernizador tanto productivo, como benéfico en lo que se refiere a relaciones sociales, es decir remplazando las precarias relaciones pre capitalistas por otras que determinen una nueva forma de organización de la estructura productiva (Barsky, 1984: 32).

Según Oswaldo Barsky (1984), el trabajo de la Misión consiguió avances en lo que a trabajo rural e integración campesina se refiere, esta acción no logró afectar problemas como el sistema de tenencia de la tierra. El enfoque llegó a ser fuertemente criticado debido a que fueron escasos los lugares en los que se consiguieron cambios efectivos que impacten la situación de los campesinos pobres, además de que en muchos lugares las iniciativas fueron capitalizadas y los mayores beneficiarios llegaron a ser los sectores locales de mayor poder.

El trabajo llevado a cabo por la Misión tuvo como uno de sus mayores logros, a la contribución en ciertas zonas de la Sierra al romper el aislamiento de los grupos indígenas, mejoró los niveles de organización en ciertos grupos y fue fuente de promoción y acompañamiento para la generación de nuevos líderes, quienes posteriormente jugarían un papel importante en las movilizaciones campesinas que se dieron para la promulgación de las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973 (Barsky, 1984: 32).

---

[6] La Misión Andina trabajó hasta 1963 con ese nombre, luego se crea la Misión Andina del Ecuador en sustitución de lo que era la Misión Andina de las Naciones Unidas en el Ecuador; así se creó esta institución de derecho privado, con finalidad social, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios (Barsky, 1984:29)

[7] Este enfoque buscaba potenciar a las comunidades rurales más deprimidas de los países pobres. Los técnicos pertenecientes a este programa, se encargaban de apoyar y ayudar a las comunidades en: la definición de sus necesidades; la planificación de la forma de abordar la satisfacción de las mismas; la resolución de conflictos; y en la ejecución de dichos planes, maximizando los recursos disponibles. (Barsky, 1984:29)

Influencias de carácter externo

A inicios de los años 60, confluyeron algunos procesos que posicionaron al problema agrario en primer plano del debate latinoamericano, y tuvieron influencia en la generación de la Primera Reforma Agraria de Ecuador, estos fueron: Revolución cubana (1959); Alianza para el Progreso (1961) y la Carta de Punta del Este (1961).

La Revolución Cubana (1959) es uno de los impulsores con mayor influencia política en América Latina respecto a las Reformas Agrarias. Tuvo como objetivo central, eliminar la situación de explotación del campesinado y los obreros agrícolas. Proscribió el latifundio al fijar límites máximos y convirtió de forma gratuita, en propietarias a familias que anteriormente tenían que pagar por las parcelas que cultivaban. Todo esto bajo la ideología socialista que había acabado de posicionarse en Cuba (Bell, López y Caram, 1959).

En Ecuador los emergentes campesinos fueron los que se vieron influenciados por los acontecimientos en Cuba, y comenzaron a realizar una mayor presión sobre los hacendados para legitimar su acceso a la tierra. En este contexto, otras corrientes de pensamiento se generaron para contrarrestar la Revolución Cubana, por lo que se creó el Programa 'Alianza para el Progreso'[8] (ALPRO), programa bilateral de ayuda económica, política y social que se efectuaba entre Estados Unidos y cada uno de los países América Latina, que se ejecutó entre 1961 y 1970 (Aguirre, 2005: 4).

Para aprobar la ALPRO, los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos [9](OEA) tuvieron cita en la Conferencia de Punta del Este, del 5 al 17 de agosto de 1961 en Punta del Este (Uruguay). En la cual firmaron la Carta de Punta del Este, un documento en el que los Estados miembros de la OEA formalizaron la constitución de una Alianza para el Progreso (García, 1961).

La Carta de Punta del Este establece la necesidad de planear el desarrollo de América Latina, el argumento de la carta se sostenía en que en el caso de los países en desarrollo, la libre operación de las fuerzas del mercado no lleva al uso óptimo de los recursos productivos, de forma que las políticas gubernamentales en América Latina tampoco han logrado un uso racional de sus recursos, ni el mejor rendimiento de sus inversiones (García, 1961: 726).

Frente a esto, la Carta del Este estableció algunas medidas a favor del desarrollo económico de América Latina; dentro de estas se disponía la creación y ejecución de una Ley de Reforma Agraria,

[8] Entre sus objetivos, a favor del desarrollo de los países latinoamericanos se encontraban: incremento anual de 2.5 % en el ingreso del capital; el establecimiento de gobiernos democráticos; eliminación del analfabetismo de adultos para 1970; estabilidad de precios; eliminación de la inflación o deflación; más equitativa distribución del ingreso, reforma agraria; y planificación económica y social (García, 1961).

[9] Los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia,Costa Rica, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay Venezuela (República Bolivariana de).

para la cual se disponía que sus objetivos debían ser: “mejorar la productividad agrícola; libre comercio entre países latinoamericanos; modernización de la infraestructura de comunicaciones; reformar los sistemas de impuestos; acceso a la vivienda; mejora de las condiciones sanitarias; y mejora en el acceso a la educación“ (Lameda, sf: 9). De forma que, la firma de la Carta de Punta del Este, instaba a la realización de procesos de Reforma Agraria de acuerdo a las particularidades de cada país.

Es notoria la influencia de procesos externos al país en la creación de la Ley de Reforma Agraria (1964). Si bien la revolución cubana sirvió de motivación para las masas campesinas e indígenas a nivel latinoamericano, existió una respuesta rápida por parte de Estados Unidos, posicionándose en contra de los ideales cubanos, y con el objetivo de evitar que se replique la revolución cubana, instauraron su propio proceso, en el cual delinearon las ideas sobre el tipo de reforma agraria que debía aplicarse en los países latinoamericanos.

Estructura Agraria en el Ecuador previa a la Reforma Agraria

Previo a la creación de la Primera Ley de Reforma Agraria, el agro ecuatoriano adolecía de una estructura caracterizada por la inequitativa tenencia de la tierra, a continuación se revisará brevemente como se encontraba la estructura agraria en el Ecuador antes de 1964.

Estructura de la Hacienda Tradicional a comienzos de la década de 1960

La estructura de las haciendas en la Sierra Ecuatoriana, se presentaba en el contexto de toda la Región Andina, caracterizado por un complejo sistema que incorporaba a la fuerza de trabajo indígena a los diversos mecanismos que tenían los colonizadores para la extracción de excedentes. En el período republicano, la hacienda se configuró como eje estructurador de la sociedad agraria serrana, al ser el medio de generación de excedentes, configurando un tejido social complejo, en donde coexistían las comunidades de origen indígena y campesinos independientes (Barsky, 1984: 41).

Existía una heterogeneidad en la dominación del campesinado sobre la tenencia y la explotación de la tierra, que se diferenciaba de territorio a territorio. Por citar un ejemplo, Tungurahua presentaba un perfil de explotaciones que generaba un nivel de ingresos superior al resto del campesinado. A su vez, los arrimados[10] en la provincia de Loja, tenían acceso a una mayor fracción de tierra y posibilidades productivas que también los diferenciaban del resto de campesinos del país (Barsky, 1984: 41).

Para Barsky (1984) la mayor cantidad de producción que sostenía el mercado se generaba en las grandes haciendas, las cuales contaban con grandes extensiones de terreno que incluso permitían a sus propietarios tener huasipungos en sus propiedades, lo que ocasionaba una polarización de la riqueza agropecuaria.

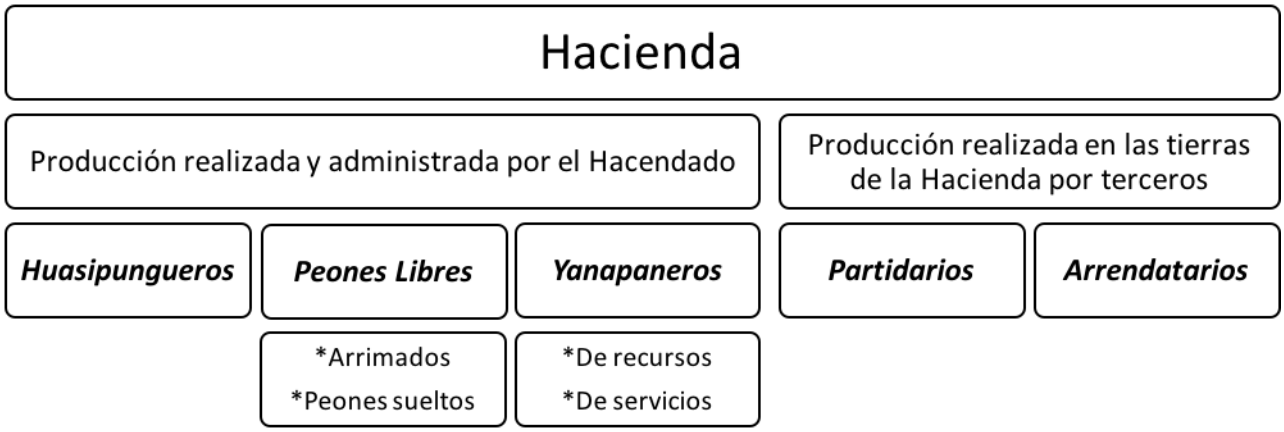
[10] Arrimados: son familiares de los huasipungueros que carecen de tierra propia (Barsky,1989: 44).

Relaciones de trabajo alrededor de la hacienda tradicional

La hacienda tradicional estaba caracterizada principalmente por la entrega de pequeñas parcelas a los trabajadores para que las usufructuaran, recibiendo a cambio días de trabajo gratuitos, en otros casos estos días de trabajo se pagaban a mitad de salario, o se realizaba una compensación en productos o dinero, a los trabajadores que adoptaban esta forma de trabajo se los llama huasipungueros.

Al analizar las diferentes relaciones que se dan alrededor del sistema de hacienda tradicional. Se observa las diferencias que existen dentro de este conjunto, debido a que aparecen: i) estructuras laborales caracterizadas por la apropiación de la renta en trabajo y en especie; ii) bajos salarios que no alcanzan el nivel de subsistencia; y iii) la configuración de relaciones capitalistas (Barsky, 1984:45).

Es importante revisar los tipos de relaciones que se daban alrededor del campesinado, y como estas se caracterizaban, debido a que servirá de marco para entender los fenómenos sociales e intereses de clases, que se desarrollaron en el caso de estudio que se revisará en el Capítulo III. De esta forma, para una mejor y más concisa interpretación, la relación de los distintos tipos de trabajadores se puede sintetizar en el Cuadro 1.



Cuadro 1: Relaciones alrededor de la hacienda tradicional

Fuente: Oswaldo Barsky (1984)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

La hacienda tradicional en función de su estructura, podía configurar un conjunto de relaciones que según Barsky (1984) podrían esquematizarse en: i) relación con los huasipungueros; ii) relación con los yanapas; iii) relación con peones libres; iv) relación con arrendatarios y partidarios; y v) relación con campesinos minifundistas.

Relación con los huasipungueros: el huasipunguero tenía la obligación de trabajar 4 o 5 días por semana en la tierra de la hacienda y a prestar servicios de huasicama[11] con una no existente o baja paga, a cambio del derecho al uso de la parcela y de otros recursos, que en su mayoría eran forrajeros[12]. Además, las mujeres debían prestar ciertos servicios domésticos; y todos debían participar en los trabajos colectivos, llamados mingas (Barsky, 1984: 44).

Relación con los yanapas: los yanayapas aparecen dentro de otra relación entre el hacendado y los comuneros; se los divide en dos grupos: Primero, de servidumbre o residencia, a quienes pagaban por la utilización de recursos de la hacienda que no poseían valor de mercado. Segundo, de recursos, este tipo de yanapas trabajaban uno o varios días, a cambio de pastar sus animales en tierras de la hacienda (Barsky, 1984: 44).

Relación con peones libres: se les consideraba a los peones que no vivían en la hacienda, y que trabajaban a cambio de un jornal (Barsky, 1984: 45).

Relación con arrendatarios y partidarios: esta relación se daba con quienes ante la necesidad del uso de un trozo de terreno y en algunos casos de semillas, entregaban una porción de sus cosechas al hacendado (Barsky, 1984: 45).

Relación con campesinos minifundistas: Pertenecían al grupo de campesinos que en ciertas épocas prestaban su fuerza de trabajo a las haciendas a cambio de un jornal, a la vez que poseían pequeñas parcelas en las que cultivaban (Barsky, 1984: 45).

Como se analizó anteriormente, las relaciones que se daban alrededor del trabajo en la hacienda tenían como resultado un nivel de vida apenas de subsistencia para los campesinos; caracterizada por una deficitaria alimentación, viviendas en malas condiciones y una tasa de mortalidad elevada. Cabe mencionar que junto a este modelo clásico de hacienda tradicional, funcionaban otros tipos de hacienda, primero con vinculaciones muy escasas con las áreas de minifundio y luego existían vastas zonas de minifundio con muy escasa o nula vinculación con la hacienda (Barsky, 1984).

El debate agrario resultante

El debate en general y bajo las influencias de lo antes anotado, ubicó a tres tipos de políticas como eje de la discusión para la formulación de la Ley de Reforma Agraria y Colonización. La primera política se centró en el problema de la falta de tierra de los campesinos, la cual trató de solucionarse por medio de procesos de colonización, iniciados en el año de 1959 con el gobierno de Camilo Ponce, cuando se expidió un Decreto de Ley de Emergencia por el que se determinó al Instituto

[11] Huasicama: líder del grupo de huasipungueros, tenía más responsabilidades, ya que aparte de prestar todos los servicios que le correspondían como huasipunguero, también debía ocuparse del cuidado de animales domésticos y la huerta de la hacienda (Barsky, 1984)

[12] Forrajeros: cultivos destinados a la alimentación animal (pasturas, avena, cebada, sorgo forrajero, etc.)

Nacional de Colonización como el ejecutor de esta parcelación y repartición de tierras (Jiménez, 2002).

El segundo tipo de políticas estaban encaminadas a eliminar todos los tipos de trabajo precarios, especialmente el huasipungo[13]. Así, la ley de Reforma Agraria de 1964 enfoca principalmente los problemas de la Región Sierra, y no es sino hasta fines de la década del 60 en que se retoma el problema de la tierra en la Costa. Por último, el debate sobre el tema tierras, se centró sobre una ley de Reforma Agraria que pudiera afectar a haciendas privadas y que por lo tanto abarque los dos puntos anteriores de una manera conciliadora y efectiva (Jiménez, 2002).

Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964)

Antes de la primera Ley de Reforma Agraria, en Ecuador ya se había iniciado con éxito la realización de pequeñas Reformas Agrarias espontáneas en algunas haciendas pioneras; pero había la necesidad de que estas iniciativas se generalicen, lo que vulneraba la cotidiana situación de los latifundistas tradicionales, incapaces de asumir los gastos de una mano de obra asalariada (Andrade et al, 2002).

Bajo ese marco, las organizaciones sindicales reclamaban insistentemente una Reforma Agraria radical. A los representantes de la clase obrera ya no les parecía posible aislar sus reivindicaciones clasistas de una redistribución generalizada de la tierra. Era importante que se entienda la demarcación entre campesinos y obreros, diferencia que estaba ligada a los intereses de las clases (Andrade et al, 2002).

La Ley de Reforma Agraria y Colonización fue dictada mediante decreto 1480 el 11 de julio de 1964 por la Junta Militar de Gobierno, esta nace como una recopilación de los proyectos de Reforma Agraria planteados por la Comisión Nacional de Reforma Agraria, del Partido Liberal Radical, del Bloque centro-derechista, de la Comisión de la Cámara de Diputados y del Consejo Nacional de Economía (Barsky, 1984). Además como ya se mencionó, con la influencia del pensamiento de la Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso, los proponentes de la Ley al tratar de abordar las recomendaciones de cada uno de los sectores en un solo documento, acabaron favoreciendo al sector terrateniente (Flores et al, 2015:26). Con la Ley emitida los puntos más relevantes que expone son:

1. Se declararon tierras expropiables a:

    a. A las tierras ociosas, es decir las no explotadas por más de 3 años o las explotadas por quienes no tuviesen vínculo contractual con el propietario sin que este haya hecho la denuncia.

[13] Característica del huasipungo: Sistema que había sido heredado de los sistemas coloniales de haciendas serranas.

b. A las tierras deficientemente explotadas, aquellas cuyo rendimiento sea visiblemente inferior al promedio de la zona agrícola respectiva y concediéndose en este caso 3 años de plazo al propietario para elevar su productividad. Se exceptúan además de la afectación, las tierras cuyos propietarios hayan presentado planes de inversión no atendidos por el Banco Nacional de Fomento.

c. Aquellas sobre las cuales se ejerza gran presión demográfica, determinada esta por un informe de la Junta Nacional de Planificación.

d. Las tierras de unidades donde se violen las leyes que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.

2. Se fijó límite a la cantidad de tierra que se puede poseer: 2.500 has, más 1.000 has de sábanas y pastos naturales en la Costa y 800 has en la Sierra. Según dispone la Ley, en la Sierra, se puede poseer 1.000 has adicionales de páramos y terrenos eriales sin la posibilidad de riego.

3. En el Art. 34 de la ley se establece que no estarán sujetas a las limitaciones y regulaciones: las empresas promovidas y organizadas por el IERAC; las empresas que presenten planes concretos de explotación que sea aprobado por la Junta de Planificación; la propiedad rústica eficientemente explotada, proveedora de materia prima; y, la empresa agropecuaria de notoria eficiencia productiva.

4. Se declararon abolidos el huasipungo y la yanapa. La Ley establecía que en caso de que el huasipunguero tenga 10 o más años de trabajo en la hacienda debía recibir una parcela en propiedad, no necesariamente dentro de la que trabajaban, ya que la ley admite la relocalización. Para casos donde el huasipunguero trabajó entre 5 y 10 años, el hacendado puede otorgar la propiedad al exhuasipunguero, y además pagar la diferencia del valor en un plazo no mayor a 5 años. Además, propietarios que posean menos de 100 hectáreas, podrán compensar al huasipunguero en dinero.

5. Se reconoce el derecho permanente al acceso del recurso agua por parte de los trabajadores de las haciendas, además de servidumbre de tránsito y leña para sus necesidades personales; y podrán hacer uso de los pastos por los siguientes 5 años mientras sigan trabajando para la hacienda.

6. Se admiten arrendamientos hasta 8 años posteriores a la ley.

7. Se permite el régimen de aparcería.

A la par a las medidas que se establecían en la Ley, se puede revisar el objetivo de la Reforma Agraria, el cual consistía en afectar a propiedades de baja productividad, e incentivar la formación de

empresas agropecuarias eficientes, basadas en relaciones laborales salariales (Flores et al, 2015: 27).

En este sentido, la falta de exactitud para la definición de algunos términos acabó por determinar un real beneficio para los propietarios y hacendados, al darles la posibilidad de evadir algunos causales de expropiación, al contrario de lo que pasó con los campesinos. Es así que expresiones como 'deficientemente explotadas' y además aquellas 'eficientemente explotadas', determinaron afectaciones poco efectivas en términos de expropiación y de no expropiación respectivamente. (Flores et al, 2015: 27).

Además muchos propietarios pudieron eludir la acción de expropiación por medio de la cláusula que determinaba la no expropiación de aquellas tierras cuyos propietarios que habiendo presentado planes de inversión, no hayan obtenido respuesta del Banco Nacional de Fomento (Jímenez, 2002).

En cuanto al tamaño de los predios la ley establecía que el IERAC debía determinar una extensión mínima a entregar como 'unidad agrícola familiar' de acuerdo con las particularidades de cada zona. Así la Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964) determina la extensión adecuada como aquella que “conforme a la naturaleza de la zona, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo propietario y su familia sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento [...], y para el progresivo mejoramiento de su nivel de vida”. Sin embargo, y como otra ambigüedad mas, no se hablan de extensiones mínimas cuando se habla de la supresión de los huasipungos (Jiménez, 2002).

El Decreto 1001

Fue emitido el 15 de diciembre de 1970, durante el gobierno de Velasco Ibarra, con el objetivo de abolir el precarismo en el modo de producción de arroz y garantizar de esta forma el abastecimiento de esta gramínea a la población ecuatoriana

El Decreto dispuso al IERAC la expropiación y ocupación de las haciendas arroceras que hubieran sido explotadas por sistemas precarios. Terminadas las cosechas de las plantaciones así afectadas, estas pasarían a manos de los precaristas. Así también, establece fuertes multas para los propietarios que se opongan, determina que el Banco Nacional de Fomento deberá otorgar los créditos necesarios para el cultivo del arroz y estimula la organización de formas asociativas para los beneficiarios de las entregas de tierras (Jiménez, 2002).

Los efectos de este decreto se observaron inmediatamente, pero aun así existieron quienes opinaban lo contrario, los miembros de la Confederación de Trabajadores del Ecuador declararon que esta ley “era un gran negocio para los terratenientes, debido a que los precios de las tierras se denominaban prohibitivos para los precaristas” (Barsky, 1984: 185).

Como se observa en el Cuadro 2, mediante el Decreto 1001 la mayor parte de afectaciones se dio en la provincia del Guayas, con un total de 1.658.17 has afectadas en el período (1970-1976), representando el 60% de afectaciones a nivel nacional. Seguido de las provincias de Los Ríos, Manabí y el Proyecto Riego Babahoyo, con un 19%, 0,1 y 21% de afectaciones respecto al total respetivamente (Jiménez, 2002).

Cuadro 2: Afectaciones con aplicación del decreto 1001 (1970-1981)

Años	Guayas	Los Ríos	Manabí	Proyecto Riego Babahoyo	Total
	Superficie (has)	Superficie (has)	Superficie (has)	Superficie (has)	Superficie (has)
1970	257.75	-	-	-	257.75
1971	3.439.58	-	-	-	3.349.58
1972	11.777.67	-	-	-	11.777.67
1973	1.353.73	1.913.36	-	6.550.90	9.817.99
1974	11.784.94	635.00	-	-	12.419.94
1975	2.215.39	1.006.19	-	-	3.221.58
1976	1.658.17	612.08	-	-	2.270.25
1977	5.707.74	2.009.81	-	4.044.77	11.762.32
1978	6.104.69	8.203.10	51.36	8.840.47	23.199.62
1979	6.300.44	2.283.95	-	-	8.584.39
1980	3.148.30	469.88	-	-	3.618.18
1981	242.20	-	-	-	242.20
TOTAL	53.990.60	17.133.37	51.36	19.436.14	90.611.47

Fuente: Jefatura Regional Centro Occidental

Elaboración: Evaluación y estadísticas IERAC

Segunda Reforma Agraria (1973)

Fue decretada el 9 de octubre de 1973, después de que las Fuerzas Armadas tras un golpe de Estado a Velasco Ibarra regresaran al poder en 1972. Este gobierno buscó "impulsar un proyecto que altere las características del modelo de desarrollo imperante, basado esencialmente en las exportaciones agrícolas" (Barsky, 1984:203).

En este sentido el nuevo gobierno militar liderado por el General Guillermo Rodríguez Lara, basó su modelo de desarrollo en el fortalecimiento del aparato estatal, y en la generación de una cultura de planificación, lo cual se consolidó en el Plan integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977), realizado por la Junta Nacional de Planificación en 1972 (Flores et al, 2015: 27 El mismo que sostenía la necesidad de "generar un proceso de reformas que permitieran mejorar el nivel de vida de los campesinos y sectores urbanos de bajos ingresos en función de crear un mercado nacional más

amplio que posibilite a la par el desarrollo industrial" (Junta de Planificación, 1972). Por lo cual, se necesitaba alterar las estructuras económicas y productivas del país, y la opción más viable era la formulación de una nueva Ley de Reforma Agraria (Flores et al, 2015: 27).

Dentro del debate de la Ley, se señaló la importancia de llevar a cabo una Reforma Agraria 'integral', al entender a integralidad como la combinación de un proceso mediante el cual se opere una redistribución de la propiedad y del ingreso, y que además permita: eliminar el latifundio; integrar el minifundio; destruir la rígida estratificación social e; incorporar a los campesinos marginados proceso al de desarrollo. Este tipo de inclusión se la realizó con el criterio de acceso a servicios financieros y no financieros, entre estos: crédito, asistencia técnica y social, organización de la comercialización de los productos del agro, apoyo en el mejoramiento comunitario, y organización económica y social de los campesinos (Barsky et al, 1982).

La discusión de la ley tuvo como actores principales a tres sectores: Cámaras de Agricultura, representantes y técnicos del gobierno, y una escasa participación del sector campesino (Flores et al, 2015: 27). La posición del gobierno en cuanto a la Ley centró la discusión en los problemas de acumulación de riqueza que persistían en el agro ecuatoriano, atribuyendo que estos estaban relacionados a la concentración de la tierra (Flores et al, 2015: 28). Por lo que su eliminación junto con otras formas precarias de producción agrícola, permitiría una "redistribución del ingreso que aumentaría el poder de compra de la masa campesina" (Junta Nacional de Planificación, 1972: 83).

Basado en esto, se debatían propuestas que contribuyan al desarrollo del campesinado ecuatoriano. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por consolidar un cambio real en la estructura de tenencia de tierras del país, las presiones políticas a nivel interno del gobierno y de las Cámaras de Agricultura, incidieron en el cambio de enfoque de la Reforma (Flores et al, 28).

Como se mencionó, en su esencia esta Ley manifestaba ambiciones más grandes, tratando no solo de reformar la distribución de la tierra, sino también de crear un proceso de cambio gradual y ordenado de la estructura, en los aspectos económico, cultural, social y político. Es así que la Ley de Reforma Agraria (1973) tuvo como puntos principales los que se detalla a continuación.

Esta Ley fue más estricta en lo que a causales de afectación se refería que la Ley de Reforma Agraria (1964), ante todo por razones de productividad más que de acaparamiento, las causales según Barsky (1984: 219) fueron:

a) Predios deficientemente cultivados
b) Predios explotados deficientemente, que no preserven los recursos naturales
c) Predios que no se encuentren bajo la responsabilidad y administración directa del propietario de la explotación
d) .Predios que no cumplieran las leyes que regulan el trabajo Agrícola

e) Predios que pudiesen beneficiarse de proyectos de riego estatal
f) Predios sujetos a gran presión demográfica (Barsky 1984: 219)

En la Ley se define el acaparamiento de tierras a los casos en donde predios, con superficies mayores a 200 has aprovechables no tendrían una productividad superior al 15% del promedio determinado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para dicho sector, y en caso de terrenos superiores a 500 has, la productividad deber ser del 20%, y 25% para predios de 1.000 has o mayores (Flores, 2015: 28).

La Ley estableció a la propiedad rústica como objeto de expropiación, por no cumplir con la función social de la tierra y consecuentemente generar procesos de acaparamiento en la tenencia de la misma. La ley también definió como 'tierra deficientemente explotada' a la tierra que tenga menos del 80% de su superficie disponible bajo explotación agropecuaria, no mantenga los niveles de productividad fijados por la ley, y no cuente con infraestructura física que posibilite la explotación económica de la propiedad (Flores, 2015: 28).

Una diferencia importante con relación a la anterior Reforma Agraria fue que esta no estableció límites máximos a las propiedades. Estas causas de afectación de tierras, y la posibilidad inmediata de su ejecución, sumadas a políticas de gran incentivo a la producción en el agro y la respuesta que estas acciones tuvieron por parte de la sociedad en su totalidad, dan paso al nacimiento de capas agrarias medias, que mediante compras o herencias, fueron construyendo un nuevo panorama agrario nacional (Jiménez, 2002).

Esto, en un contexto en el cual la aplicación de esta nueva ley retomó los procesos de entrega de huasipungos en la Sierra, y de tierras a los precaristas arroceros de la Costa que se habían iniciado con las leyes de Reforma Agraria de 1964 y el Decreto 1001 respectivamente. Se impulsó así, en mayor medida las movilizaciones campesinas que afectaron la propiedad de unidades en manos de grandes propietarios (Jiménez, 2002). Al comparar las adjudicaciones de tierra por Reforma Agraria y Colonización entre los años 1964- 1973 y 1974-1980, se encuentra los siguientes resultados:

Cuadro 3: Adjudicaciones de tierra por reforma agraria y colonización (1964-1973 vs. 1974-1980)

Período	Reforma Agraria (Has)	Porcentaje (%)	Colonización (Has)	Porcentaje (%)
1964-1973	220.098	32.9	682.265	40.6
1974-1980	449.115	67.1	998.391	61.6
1964-1980	669213	100	2.349.869	100

Fuente y Elaboración: Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

Como se observa en el Cuadro 3, la segunda Ley de Reforma Agraria actuó de manera más eficiente que la primera, ya que logró abarcar un 67.1% de lo que se había hecho por Reforma Agraria hasta el año de 1980.

Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979

Posterior a la puesta en vigencia de la Ley de Reforma Agraria (1973) existieron criticas fuertes que llevaron al gobierno a reformular las políticas que se establecían en la misma, presionado por sectores influyentes en el contexto nacional, como lo eran las Cámaras de Agricultura. El gobierno debía responder a críticas que se habían generado a partir de la falta de confianza entre los hacendados, quienes sostenían que la ley se convirtió en un desincentivo a las inversiones agropecuarias, afectó a la producción de alimentos y además generó un proceso inflacionario (Flores, 2015:30).

Sin embargo, la presión de otros sectores también se fortaleció, como fue el caso del movimiento campesino, quienes desde su espacio ratificaron la importancia de hacer modificaciones a la Ley de Reforma Agraria (1973), debido a que para este sector dicha Ley no ayudó a efectuar un acceso a la tierra para los campesinos, por el contrario desde su percepción se convirtió en una forma de promover la transformación productiva de las haciendas (Flores, 2015:30).

En este contexto, el gobierno cedió a las presiones de la Cámara de Agricultura, y modificó el reglamento de aplicación de la ley a apenas un año de haberlo promulgado en los siguientes puntos:

- Se modificaron los niveles de eficiencia y productividad exigidos.
- Se cambiaron los causales de expropiación ante el incumplimiento de leyes de trabajo agrícola.
- El Estado puso a disposición de los agricultores más de 3.000 millones de sucres a través del Banco de Fomento, con el objetivo de potenciar la inversión agrícola.
- Se generaron otros incentivos a la producción: libre importación de semillas certificadas, fertilizantes, pesticidas, y maquinaria agrícola (Flores, 2015: 31).

A la par, esto generó que por parte de los movimientos campesinos ejerzan presión y acciones sobre grandes propiedades, llevando a cabo procesos de invasiones. Lo cual fue manejado por los propietarios mediante la fuerza (Flores, 2015: 31).

Las pugnas de intereses entre los diferentes sectores debilitaron la Ley de 1973, a la vez que hacían notoria la necesidad de incrementar las enmiendas y correcciones a la misma Ley. De esta forma, La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario fue dictada por la Junta Militar de Gobierno mediante Decreto No 3289, el 6 de marzo de 1979, apenas 5 meses antes que el gobierno democrático de Jaime Roldós tome el poder (Flores, 2015: 31).

Esta ley a diferencia de las otras Reformas Agrarias se enfocaba menos en la redistribución de la tenencia de tierra, centrándose en un esquema con un enfoque más productivista, en vista de que su fin principal era “promover un 'ambiente económico' en el agro que fomentara la producción, mediante incentivos como: la liberación de impuestos internos; importación de insumos agropecuarios; beneficios crediticios, y otras disposiciones” (Flores, 2015: 31).

La ley respondía en su mayoría al proyecto que habían propuesto las Cámaras de Agricultura, es así que su declaración se centró en que el Estado protegería a los predios dedicados a la producción agropecuaria, además de tener como puntos centrales a los que se exponen a continuación.

Modificó las condiciones de eficiencia con las cuales se evaluaban los predios, a partir de la promulgación de esta Ley un predio se consideraba eficientemente explotado cuando: “utilizaba fertilizantes, semillas y plaguicidas en niveles y calidades recomendadas por los organismos de control; cumplía las normas técnicas establecidas para la producción; contaba con cierto grado de mecanización agrícola e infraestructura necesaria para la producción, entre otros” (Flores, 2015: 31).

Con esta moderación en lo que se refiere a causales de expropiación, gran parte de las grandes unidades productivas pasaron a ser consideradas eficientes. Además, se estableció en caso de expropiación, que el Estado debía pagar el valor total de la tierra al contado y en dinero en efectivo junto con las inversiones realizadas en la misma. Otra modificación a la anterior Ley, se ubicó en la eliminación de la cláusula que establecía que se debía tener bajo producción al menos el 80% del predio disponible, caso contrario sería objeto de explotación (Flores, 2015: 31).

La Ley propició un mecanismo habitual en la negociación de tierras, la invasión de grandes predios por parte de campesinos organizados, para luego negociar estas tierras con el IERAC, y así el control del área invadida. Como bien anota (Barsky, 1984), el papel del IERAC pasa de ser el organismo encargado de defender a los campesinos afectando las grandes propiedades, a uno en el que se transforma en un instrumento legal de defensa de la gran propiedad.

Levantamiento Indígena de 1990

El movimiento indígena había logrado un mayor posicionamiento desde la década del 70. Con las Reformas Agrarias que anteceden a este proceso, se trató de dar mayor importancia a la demanda de este sector, a la vez que se consolidaba como un grupo más fuerte basado en la convicción de la lucha por sus derechos sociales y culturales. Es así que un nuevo levantamiento indígena empezó el 28 de mayo de 1990 con un hecho simbólico, la toma de la Iglesia de Santo Domingo, desde ese lugar los indígenas enviaron una carta que incluían todas las demandas de su sector al Presidente de la República, Rodrigo Borja.

En la carta se contemplaba una crítica al modelo agroexportador y al pago de la deuda externa y rechazaban el apoyo a los grupos empresariales por sobre los derechos de los campesinos, haciendo énfasis en su reclamo por el derecho a la tierra (Acción Ecológica, 2010:1). La toma de San Francisco

fue simplemente el inicio del Levantamiento Indígena Nacional, que se anunciaba por parte de los altos dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que además vino acompañado de la toma de tierras de grandes haciendas y actos de reivindicación histórica del sector indígena ecuatoriano (Acción Ecológica, 2010: 1-2).

Como antecedente a este hecho, en abril del mismo año, la CONAIE elaboró en Pujilí el 'Mandato por la Defensa de la Vida y los Derechos de las Nacionalidades Indígenas', el cual incluye las demandas que serían planteadas al Estado como muestra de la lucha reivindicativa de los movimientos indígenas (Flores et al, 2015: 32).

En los días posteriores al 28 de mayo, el levantamiento indígena se hiso sentir a lo largo del país, sobre todo en la serranía ecuatoriana, en donde se llevaron a cabo algunos cierres de carreteras; enfrentamientos en las plazas de parroquias, pueblos y ciudades, lo que a su vez trajo consecuencias en la comercialización y desabastecimiento de alimentos, las medidas fueron enérgicas, llegaron a tomarse incluso algunas haciendas (Flores et al, 2015: 33).

El gobierno de Rodrigo Borja, preocupado por la presión social que ejerció este sector trató de buscar el diálogo, en el cual el rol de la Iglesia fue fundamental, al constituirse como el mediador entre el gobierno y la CONAIE. La CONAIE por su parte, presentó un listado de 72 conflictos de tierra que necesitaban una solución urgente. Al mismo tiempo, que el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) respondió, desvirtuando el tema y sin dar soluciones concretas a las demandas del sector campesino (Flores et al, 2015: 33).

Es así que el levantamiento indígena tuvo como detonante todo el caos, el conflicto y la presión sobre algunas propiedades, centrando al problema de tierras como tema prioritario en las negociaciones con el gobierno (Flores et al, 2015: 33). La importancia del levantamiento indígena dentro de la historia nacional, se centra en el gran paso que significó que las comunidades indígenas se hagan escuchar e incluso lleguen a negociar con el gobierno sobre sus propuestas, todo con el fin que sus demandas sean consideradas. Así, el Levantamiento duró hasta el 11 de junio, y como movimiento indígena obtuvieron como mayor logro, el respeto a la existencia de distintos pueblos y el reconocimiento a existir como nacionalidades (Acción Ecológica, 2010).

Ley de Desarrollo Agrario (1994)

La Ley de Desarrollo Agrario (1994), se llevó a cabo en un contexto de privatización del Estado promovido por el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996). La propuesta de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada principalmente establecía el cambio en las relaciones Estado-sociedad como una meta necesaria, la misma que contemplaba que el crecimiento económico del país debía alcanzarse aprovechando sus ventajas comparativas en la exportación de bienes primarios. Hasta entonces, desde su punto de vista, la estructura estatal en vigencia impedía ese logro porque existían

numerosas agencias y regulaciones estatales que obstaculizaban el desarrollo de un sector agrícola y pesquero orientado hacia la exportación.

Por lo tanto, los primeros pasos de la reorganización del Estado estuvieron dirigidos a remover barreras domésticas e internacionales del mercado agrícola. Así, el Decreto Ejecutivo 1623, que contenía el Reglamento General de la Ley de Modernización, establecía el marco de lo que se entendía por racionalización del Estado, referente al cambio en la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos. Así también, dentro de los cambios que establecía la ley, el Decreto Ejecutivo No 1572 borró el paquete de poderes y políticas que le habían permitido al Estado impulsar y proteger la industrialización sustitutiva desde la década del sesenta (Andrade,2009).

La intención inicial de Durán Ballén referente a la tierra, era expandir los límites de la propiedad privada convirtiendo grandes áreas de propiedad pública en susceptibles de ser usadas como fuente de ganancia privada o directamente apropiadas por actores privados. La Ley de Modernización y los decretos establecían los principios rectores de la privatización y las capacidades estatales para llevar a cabo nuevas formas contractuales, o directamente, para la conversión de propiedad pública en propiedad privada (Andrade, 2009). De esta forma, en el caso de la propiedad privada ya existente, la iniciativa gubernamental más importante fue la Ley de Desarrollo Agrario, en cuanto a la creación de nuevas formas de propiedad.

En su concepción La Ley de Desarrollo Agrario contribuiría a generar estímulos para que la propiedad rural fuese usada eficientemente, orientado a la producción de bienes exportables. Sin embargo, La Ley de Desarrollo Agrario provocó un choque directo entre el gobierno y las organizaciones campesinas, las cuales sentían amenaza por el énfasis puesto en el proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso en beneficio de la propiedad privada individual (Andrade, 2009). Los sectores campesinos se opusieron al contenido de esta ley, especialmente por la supresión de las causales de expropiación y por las regulaciones que estaban relacionadas con el fraccionamiento de los predios comunales. Luego de un paro nacional, se constituyó una comisión mixta que propuso reformas a la ley, que, sin embargo no lograron modificarla sustancialmente.

Finalmente, los cambios propuestos por la Comisión fueron aprobados en la Ley Reformatoria de la ley de Desarrollo Agropecuario expedida el 15 de agosto de 1994 (Chiriboga y Rodríguez, 1998). En esta línea de promover la dinamización del mercado de tierras, La Ley de Desarrollo Agrario (1994) estableció la eliminación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC) junto con ello se suprime la autorización que concedía el IERAC para la venta de las tierras que habían sido objeto de adjudicación. Paralelamente, la ley estipula la creación del Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), el mismo que tuvo como finalidad principal; declarar la expropiación de tierras. Las causales de expropiación se limitaron significativamente; a pesar que se reintrodujo la causal por presión

demográfica, la expropiación por este motivo solo puede hacerse con informes previos favorables tanto del Ministerio de Agricultura, como del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE); en este sentido se estableció que las expropiaciones deben ser pagadas en dinero en efectivo de acuerdo con el avalúo comercial de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) y se transfiere la resolución de las controversias a los jueces civiles respectivos.

La Ley de Desarrollo Agrario pretende dinamizar el mercado de tierras abriendo la posibilidad que las tierras comunales sean fraccionadas, aunque subsisten algunas limitaciones para ello provenientes de la Ley de Comunas (Chiriboga y Rodríguez, 1998).

Dentro de la ley mencionada, además se establece que las concesiones de agua sean transferidas automáticamente con la venta de las tierras, lo cual debe ser registrado en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos. La Ley establecía que el Estado asigne anualmente dentro del Presupuesto General del Estado los fondos necesarios para el pago de expropiaciones (Chiriboga y Rodríguez, 1998).

El período (1990-1995) estuvo caracterizado por tener al mercado como la instancia dominante de reasignación de tierras en donde tuvo lugar un acelerado proceso de descolectivización de la propiedad en aquellas regiones donde se dieron procesos de redistribución de la tierra, situación en la cual, los pequeños productores campesinos que accedieron a la tierra ya sea mediante Reformas Agrarias o colonización aparecen como los principales oferentes de tierras, especialmente en la Sierra ecuatoriana. Se trata de productores tradicionales que no han logrado insertarse en las actividades productivas más rentables de su zona y están cediendo tierras a pequeños productores empresariales, que han logrado niveles de acumulación. Sin embargo, no ocurre lo mismo en la región Costa, puesto que en las zonas arroceras, los campesinos han logrado mayores niveles de retención y tenencia de sus tierras por los niveles de capitalización que han logrado debido a las políticas de precios y de crédito que les han favorecido (Chiriboga y Rodríguez, 1998).

Es notable que esta ley realza el mercado de tierras, pero más aún deja ver que la redistribución producto de las dos reformas agrarias iniciales, no han logrado sostenerse, debido a que pocos han logrado configurar una producción sostenible.

Codificaciones de La Ley de Desarrollo Agrario

En el año 2004, bajo el gobierno de Lucio Gutiérrez se llevó a cabo un proceso de sistematización del ordenamiento jurídico ecuatoriano, con el propósito de evitar que en diferentes cuerpos legales se regulen idénticos intereses jurídicos, en el tema agrícola se trasladó a la Ley de Desarrollo Agrario, las siguientes normas de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, contenidas en los artículos 4, 5, 6, 29, 30, 54, 55, 56, 57, 92 y 93, referidos a capacitación campesina, utilización del suelo, investigación agropecuaria, organización empresarial campesina, medidas ecológicas y sanciones (Congreso Nacional, 2004).

Posterior a esta codificación, por Decreto Ejecutivo No. 373, publicado en Registro Oficial Suplemento 206 del 3 de Junio del 2010, se suprimió el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, y se transfirieron sus funciones al MAGAP, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (Congreso Nacional, 2010).

Marco Legal Vigente

El problema de concentración de tierras en Ecuador, se ha caracterizado históricamente por intentos de redistribución de la tierra. Sin embargo, desde La Ley de Desarrollo Agrario (1994) ha sido un tema olvidado por la política pública del país. Con el inicio del gobierno del Eco. Rafael Correa Delgado (2007-2016), se habló de un cambio de época para el país, caracterizado por un conjunto de profundas transformaciones en el ámbito político, social, económico y ambiental. En este sentido, preocupados por la transformación productiva del agro y en pro de mejorar la calidad de vida de los campesinos de la zona rural, el debate sobre tierras se retomó en este gobierno. A continuación se revisarán los elementos que constituyen el Marco Legal Vigente:

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)
- Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria (2010); y,
- Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)

Constitución de la República del Ecuador (2008)

Desde su origen en el 2008, la Constitución de la República del Ecuador estableció a la Soberanía Alimentaria como un eje prioritario para la formulación de políticas públicas. En este aspecto, para garantizar la soberanía alimentaria se necesita garantizar el acceso a los factores de producción agua y tierra. Por lo que desde la formulación de la nueva Constitución se estableció la necesidad de concentrar esfuerzos sobre el tema de Soberanía Alimentaria y redistribución de la tierra. Al analizar el marco constitucional es importante resaltar el Art. 282, el que específicamente se refiere a la concentración de tierras.

Art. 282.-

> El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental (Asamblea Nacional, 2016)

Con lo cual, desde la creación de la nueva carta magna del país, se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, lo que confirma la necesidad de leyes conexas que normen lo establecido en la Constitución.

Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)

En el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) se hace referencia a la necesidad de la Revolución Agraria, como parte del proceso de transformación del país. En este sentido, señala que "la Revolución Agraria es un proceso que no puede postergarse y que significa redistribución de la tierra, fomento al crédito, asistencia técnica, comercio justo y acceso al riego" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013: 19). Así también, en la Nueva Agenda Pública del Ecuador que consta en el PNBV, se establece que parte de la transformación del país, comprende un proceso, en el que uno de los vectores centrales para la transformación se enfoca en políticas de redistribución, y habla específicamente de los factores de producción, bajo este marco se establece la necesidad de una Reforma Agraria, debido a que si bien el gobierno ha avanzado con el traspaso y la titularización de las tierras improductivas de propiedad estatal, la mayor parte de la reforma agraria está aún pendiente (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 58).

Por lo que es latente la necesidad de concentrar esfuerzos orientados a auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, y en consecuencia la generación de políticas que creen condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza, y se orienten a democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades y fomentar a cohesión territorial. En este sentido, en el PNBV se señalan los lineamientos de política que se debe seguir por parte del Estado para llegar al Buen Vivir Rural. Los cuales se encuentran en los siguientes Objetivos Nacionales: Objetivo 2, Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad; Objetivo 8, Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible; y, Objetivo 10, Impulsar el Cambio de Matriz Productiva.

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

En la Constitución de la República del Ecuador (2008) dentro del título VI . (Art.281) del Régimen de desarrollo, se "establece a la soberanía alimentaria como un objeto estratégico y una obligación del Estado" (Asamblea Nacional, 2016), ya que este debe generar "incentivos a la producción y transformación agroalimentaria; adoptar políticas fiscales de protección al sector agroalimentario; fortalecer uso de tecnologías ecológicas y orgánicas; impulsar políticas redistributivas sobre uso y acceso a las tierras y el uso y manejo de agua de riego para la producción de alimentos" (Flores et al, 2016:38).

Se creó la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), publicada en el Registro Oficial en diciembre del 2010. El objeto de la LORSA es "establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas,

comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente" (Asamblea Nacional, 2010:1). En este contexto, como dicta el mandato constitucional, mediante la LORSA en su Título II se establece el Acceso a los factores de producción alimentaria.

> **Artículo 6. Acceso a la tierra:** el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que esta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.
>
> La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a esta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República. (Asamblea Nacional,2010*)*

El carácter multidimensional de la LORSA urgía la necesidad de crear leyes que converjan para la construcción del régimen de Soberanía Alimentaria. Para lo cual, paralelamente a la creación de la LORSA se generaron algunos Proyectos de Ley, dentro de las cuales se encontraban La Ley de Administración de Tierras y la Ley de Comunas. En el caso de La Ley de Administración de Tierras, esta se convirtió en la hoy vigente LOTRTA que se analiza a continuación, en el caso de la Ley de Comunas, no pasó de ser una propuesta de Ley, que hasta junio 2016 no ha tenido materialización.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

Generalidades

Como parte de los proyectos de Ley que se generaron paralelamente a la creación de la LORSA, se encuentra la LOTRTA. Una ley creada con el afán de remplazar la norma vigente desde 1994, Ley de Desarrollo Agrario. En un contexto de crisis global, esta ley busca responder a la preocupación mundial existente sobre la fiebre por la tierra. Un fenómeno que se dio a partir del aumento de precios en los commodities de los productos agrícolas en los años 2007-2008, y suscitó una ola de transacciones en adquisiciones de tierras agrícolas en el mundo. El incremento de esta tendencia se ve agravada por factores como: crecimiento demográfico; crecimiento del consumo; y el aumento en el mercado de la demanda de alimentos, biocombustibles, materias primas y madera. Estos factores

incentivan a la producción agrícola, pero al mismo tiempo tienen que lidiar con un problema cada vez más recurrente, la escasez de tierra en el mundo (FAO, 2011).

Por lo que el gobierno del Ecuador, preocupado por la defensa de su soberanía alimentaria y conscientes de la necesidad de prever para el futuro una eficiente distribución de la tierra que garantice la producción adecuada de alimentos para la población del país, vio pertinente enmendar la deuda con el agro ecuatoriano que se ha mantenido por décadas, al poner atención en uno de los sectores más descuidados por parte de la política pública, el sector campesino y agrícola.

De esta forma, el 29 de enero del 2015, el Pleno de la Asamblea Nacional retomó el primer debate por la LOTRTA, y un año después, el 14 de marzo del 2016, a pesar de las fuertes críticas por sectores de oposición, fue aprobada por la Asamblea Nacional. Esta Ley se convirtió en el marco normativo que regula la tenencia, distribución y concentración de tierras, temas que son centrales para el desarrollo de esta investigación, y que merecen ser revisados con mucha precisión. En este sentido a continuación se analizarán los puntos más relevantes de la Ley y las nuevas directrices que se establecen en el sector agropecuario a partir de la puesta en vigencia de esta legislación.

La Comisión de Soberanía Alimentaria y de Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional, fue la encargada de la propuesta de Ley, la cual está compuesta por un total de 178 artículos (132 artículos, 12 disposiciones generales, 24 disposiciones transitorias, 5 disposiciones reformatorias, y 5 disposiciones derogatorias). En la parte considerativa, que justifica la creación de la Ley de tierras, se establece que es necesario contar con un cuerpo legal que regule el adecuado uso de la tierra rural productiva, que cumple la función social y ambiental.

Señala que las pasadas leyes de Reforma Agraria se encuentran caducas sin tener una perspectiva sostenible al no tomar en cuenta la función social y ambiental, además que la Ley vigente (1994), con sus políticas neoliberales no promovió el acceso equitativo y transparente a la tierra rural. De esta forma, con la expedición de esta Ley, se derogó la Ley de Desarrollo Agrario (1994), la Ley de Tierras Baldías y Colonización (1954), los artículos (29,30 y 31) de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979), Ley de Adjudicación de tierras de Comunidad a Indígenas (1932) y La Ley especial para adjudicación de tierras baldías en la Amazonía (1972).

La presente Ley busca dar respuesta a las necesidades nacionales en materia de tierras rurales y territorios ancestrales, en concordancia al modelo de desarrollo del país, velando por la producción y en un marco de cambio de la matriz productiva. De esta forma, establece la regulación del derecho al uso y acceso a la tierra; regula el cumplimiento de la función social y la función ambiental de la propiedad agraria; garantiza la seguridad jurídica de la posesión y propiedad de la tierra; establece e instrumenta la aplicación de las políticas de redistribución de la tierra rural; estructura los mecanismos financieros de crédito en condiciones preferenciales para el acceso equitativo (Asamblea Nacional, 2016: 4).

Contenido de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

La Ley se ha concentrado en cinco puntos claves. Los temas que se han desarrollado como estratégicos en la Ley, con el objetivo de conseguir el Buen Vivir Rural son: i) Mejorar la Productividad; ii) Limitar la frontera agrícola; iii) Conservar y mejorar la fertilidad del suelo; iv) Seguridad jurídica de la propiedad de la tierra rural y territorios ancestrales; y, v) Evitar el minifundio, la concentración de tierras y la expropiación del latifundio que no cumpla la función social y ambiental.

i) **Mejorar la Productividad**

Como se detalla en el Cuadro 4, La Ley mediante sus componentes busca mejorar la productividad de las tierras rurales, promoviendo una producción agraria de forma sostenible y sustentable en armonía con la naturaleza, bajo el cumplimiento de la función social[14] y función ambiental, y con el objetivo de asegurar la Soberanía Alimentaria del país (Asamblea Nacional, 2016).

A su vez, este tema estratégico contiene al menos cuatro elementos importantes que permiten analizar el contenido de la Ley. En cuanto al diseño de estímulos e incentivos económicos por parte del Estado para una producción sostenible bajo un marco de Soberanía Alimentaria, cabe señalar que la Ley pone énfasis en la agricultura familiar campesina, pequeños y medianos productores agropecuarios y de organizaciones campesinas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, de forma que los incentivos también están orientados a promover la asociatividad. Justamente, en este sentido la Ley plantea el establecimiento de un régimen especial preferencial de incentivos para estos actores de la economía, promoviendo que sean ellos quienes generen una producción agraria sustentable (Asamblea Nacional, 2016).

Como segundo elemento, se encuentra al apoyo a toda la cadena de producción, mediante el implemento de servicios financieros y no financieros. Se habla de apoyo a toda la cadena de producción, ya que se diferencian los productos y servicios que el Estado desarrollará para fortalecer diferentes eslabones de la cadena productiva. Esto, debido a que se ha identificado que el apoyo a la fase de comercialización es imprescindible para que la producción logre ser sostenible (Asamblea Nacional, 2016).

[14] Art. 11.- De la función social**.** Esta función presupone que el sistema productivo agrario establecido en el precio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria, la generación de trabajo familiar o de empleo, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de producción, agroindustria y exportación agropecuaria. Además, la función social de la propiedad de la tierra rural implica que el derecho del propietario o posesionario no afecta otros derechos individuales y colectivos que concurren con este. El predio rural con aptitud productiva, cumple la función social cuando reúne las siguientes condiciones: se realizan en él actividades productivas de manera contínua, sostenible y sustentable, incluyendo los períodos de descanso; genera trabajo familiar o empleo; que por su extensión y eficiencia productiva no constituye latifundio, establecido por la Autoridad Agraria Nacional, ni concentración de tierra rural, en los términos de esta Ley; se aprovechen sosteniblemente las obras de riego, drenaje, infraestructura existente y otras que el Estado ha ejecutado para mejorar la producción y la productividad agropecuaria; mantenga los promedios de producción y productividad establecidos por la Autoridad Agraria Nacional de acuerdo con la zona en que se encuentra y al sistema de producción; su aprovechamiento respete los derechos individuales y colectivos de las y los trabajadores y poblaciones humanas en el área de influencia del predio; y se empleen tecnologías que no afecten a la salud de las y los trabajadores y de la población (Asamblea Nacional, 2016).

Los hechos que anteceden a esta promulgación de Ley, como es el caso de las Reformas Agrarias que impulsaban la redistribución de la tierra, son lecciones aprendidas que se han tomado en cuenta para mejorar la política pública en temas de distribución de la tierra. En este sentido, la Ley se preocupa además de generar servicios complementarios para los campesinos. La Ley pone mucha atención en la importancia de garantizar servicios financieros, aunque se limita a los incentivos que se pueden brindar por parte de la Banca Pública, lo cual fue duramente criticado por otros sectores al momento del debate de la Ley en la Asamblea Nacional.

Como tercer elemento, se encuentra la importancia del cumplimiento de la función social para las tierras productivas. Refiriéndose al uso y aprovechamiento eficiente de los recursos físicos que son provistos por el Estado, como son: obras de riego, drenaje, infraestructura existente entre otros. Además, dentro de la función social que deben cumplir las tierras se dispone que exista un promedio de producción y productividad de acuerdo con cada zona, los cuales deberán ser respetados para que se consideren como tierras productivas y no sean objeto de expropiación.

Como cuarto elemento relacionado a mejorar la productividad se encuentra la creación de la Unidad Productiva Familiar. Con los procesos de redistribución agraria que preceden a esta Ley, en los que se logró el acceso de algunos campesinos a pequeñas parcelas de tierra, se pudo comprobar cómo el tamaño de la parcela influye en la productividad. Por lo que se crea la Unidad Productiva Familiar[15] como “unidad básica de producción, que le permita a una familia rural percibir ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas que garantice el Buen Vivir y obtener ingresos que contribuyan a la formación de un patrimonio” (Asamblea Nacional, 2016).

[15] Unidad Básica de Producción: Constituye una unidad de medida económica, estimada en un número de hectáreas de tierra productiva (Asamblea Nacional, 2016).

Cuadro 4: Elementos de la LOTRTA para mejorar la productividad

Temas principales	Lineamientos	Artículos de la Ley
Diseño de estímulos e incentivos económicos por parte del Estado para una producción sostenible bajo un marco de Soberanía Alimentaria	Promover la producción agraria sustentable, la transformación agroalimentaria, la investigación científica, el diálogo de saberes, y el incremento de la productividad, esto sujetándose a las normas de calidad, rentabilidad e incremento del ingreso familiar	Art. 7, e, g
	Establecer un régimen especial preferencial de incentivos, con dictamen de medidas económicas, establecimiento de productos y servicios a favor de la agricultura familiar campesina, de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de organizaciones campesinas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para el desarrollo de sus inversiones	Art.9,d Art. 10 Art. 30
	Impulsar programas y proyectos enfocados al desarrollo de emprendimientos productivos por parte de pequeños y medianos productores asociados	Art. 10
	Generar e implementar políticas de incentivos y programas de innovación tecnológica, fomento a la producción, crédito rural, seguro agrícola, valor agregado a la producción, apoyo a la comercialización, entre otros	Art. 10 Art. 34
	Apoyar el desarrollo económico rural del sector agropecuario, en concordancia con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional Agropecuario y la Planificación Hídrica Nacional	Art. 9,c Art. 10 Art. 44
Apoyo a toda la cadena de producción, mediante el implemento de servicios financieros y no financieros	Desarrollar programas sectoriales de producción, comercialización agraria y agroindustria para fortalecer la agricultura familiar campesina en los procesos de la cadena de producción	Art. 8,i Art.10
	Proporcionar asistencia técnica e información permanente sobre el mercado, promover el diálogo de saberes e inversión pública orientada a garantizar la soberanía alimentaria	Art. 9, e, g Art.10
	Proveer capacitación y asistencia técnica en innovación tecnológica y tecnificación de los procesos agroalimentarios para mejorar la productividad y facilitar el acceso a mercados	Art. 32,o
	Generar productos financieros, líneas de créditos y tasas de interés preferencial y otros similares. Respaldar las operaciones financieras que realicen las entidades financieras, y promover universalización del seguro agrícola para los productores agrarios.	Art. 32, v Art. 34 Art. 39
Cumplimiento de la función social	Aprovechar sostenibleme nte las obras de riego, drenaje, infraestructura existente y otras que el Estado ha ejecutado para mejorar la producción y la productividad agropecuaria	Art.11
	Mantener los promedios de producción y productividad establecidos por la Autoridad Agraria Nacional de acuerdo con la zona en que se encuentra y al sistema de producción	Art.11
Creación de la Unidad Productiva Familiar (UPF).	Se constituye la Unidad Productiva Familiar, como una unidad básica de producción agraria. La producción de esta Unidad deberá generar ingresos suficientes para la reproducción familiar, pago de la tierra y utilidad para mejorar su sistema de producción y la calidad de vida familiar. a UPF	Art. 75
	Evitar el minifundio, para lo cual La Autoridad Agraria Nacional dará celeridad a los procesos de titulación, para la implementación de programas o planes de integración productiva parcelaria de predios rurales cuya extensión sea menor a la UPF	Art. 65

Fuente: LOTRTA (2016)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

ii) Limitar la frontera agrícola

El Cuadro 5 resume el contenido de la Ley referente a limitar la frontera agrícola, el cual a su vez se puede analizar mediante la diferenciación de dos elementos principales. En primer lugar, se encuentran artículos que se refieren a la regulación y control del avance de la frontera agrícola. El Estado mediante la Autoridad Agraria Nacional y la Autoridad Ambiental Nacional serán los encargados de regular el avance de la frontera agrícola, protegiendo ecosistemas frágiles, áreas naturales protegidas y territorios con alta biodiversidad. La Ley establece con exactitud las características de los páramos que no podrán ser intervenidos (Asamblea Nacional, 2016).

Luego, con el objetivo de limitar la expansión de la frontera agrícola, mediante el cumplimiento de la Ley se busca regular el crecimiento urbano en tierras rurales.

Cuadro 5: Elementos de la LOTRTA sobre limitar la frontera agrícola

Temas principales	Lineamientos	Artículos de la Ley
Regulación y control de la frontera agrícola	Regular y controlar el avance de la frontera agrícola que puede afectar a los ecosistemas frágiles, tales como páramos, manglares, humedales, bosques nublados, bosques tropicales, secos y húmedos, zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico; y en general, en áreas naturales protegidas y particularmente en los territorios con alta biodiversidad o que genere servicios ambientales	Art. 7,k
		Art. 50
	Prohibición de ampliar la frontera agrícola en las tierras rurales donde existan ecosistemas frágiles o que sean parte del dominio hídrico púbico	Art.13
	Prohibición del avance de la frontera agrícola en los páramos no intervenidos que se encuentren sobre los 3300 metros de altitud sobre el nivel del mar, al norte del paralelo tres latitud sur, y sobre los 2700 metros de altitud, al sur de dicho paralelo; y en general, en áreas naturales protegidas y particularmente en los territorios con alta biodiversidad o que generen servicios ambientales	Art. 50
Regular el crecimiento urbano en tierras rurales	Proteger la tierra rural del crecimiento urbano no planificado. Se reconocen y respetan los actuales asentamientos humanos y las actividades productivas que tendrán el respectivo plan de manejo.	Art. 7,k
		Art. 50
	La aprobación del uso del suelo agrícola para urbanizaciones debe tener autorización de la Autoridad Agraria Nacional	Art. 50

Fuente: LOTRTA (2016)

Elaboración: Ana Belén Sanmartí

iii) Conservar y mejorar la fertilidad del suelo

La conservación y la mejora de la fertilidad del suelo es otro tema prioritario que esta Ley busca normar. Como se analiza en el Cuadro 6, el papel de la Autoridad Agraria Nacional es de trascendental importancia para la protección, conservación y recuperación de la capa fértil, ya que será la entidad encargada de normar y regular el buen uso del suelo productivo en pro de la conservación, y la que generará otras medidas que velen por el mantenimiento de la fertilidad del suelo (Asamblea Nacional, 2016).

Para la conservación de la fertilidad del suelo, el cumplimiento de la función ambiental[16] juega un papel clave, debido a que esta función dispone la generación de políticas e incentivos por parte del Estado para la protección del suelo, además de la propiedad de tierra rural deberá contribuir al uso racional del suelo. Otra disposición de la Ley se refiere al control de prácticas mejoradas, refiriéndose a la necesidad de regular y controlar la utilización de productos y tecnologías, que puedan afectar las características físicas, químicas o biológicas de los suelos para lo cual se promoverá la investigación, control, y promoción del empleo de buenas prácticas de manejo de suelos (Asamblea Nacional, 2016)

El cuarto elemento necesario para el mantenimiento del suelo es la planificación para el aprovechamiento de la capacidad de uso y potencial productivo, lo cual se hará mediante la implementación del buen manejo de recursos naturales y zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria (Asamblea Nacional, 2016) .

[16] Art. 12.- De la función ambiental. La propiedad de la tierra rural deberá contribuir al desarrollo sustentable, al uso racional del suelo y al mantenimiento de su fertilidad de tal manera que conserve el recurso, la agrobiodiversidad y las cuencas hidrográficas [...] El cumplimiento de la función ambiental conlleva también el respeto a los derechos ambientales individuales, colectivos y los derechos de la naturaleza.

El predio rural con aptitud agraria cumple la función ambiental cuando su sistema productivo reúne las siguientes condiciones: i) Se empleen prácticas productivas que promuevan la sustentabilidad de los recursos naturales; ii) Se cumplan con las leyes y los parámetros técnicos de calidad ambiental en materia agraria, de acuerdo con las regulaciones vigentes; iii) Se observen los criterios de manejo de recursos naturales y de zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria; iv) se realicen acciones a fin de evitar la contaminación, y desperdicio del agua; v) Cuando exista cobertura vegetal, bosque natural o plantado, páramo o manglar y especies arbustivas para la protección del suelo; vi) Cumple la función ambiental la tierra rural de propiedad privada o comunitaria dedicada a conservación de recursos naturales renovables. El incumplimiento de la función ambiental será establecido por la Autoridad Agraria Nacional previo informe de la Autoridad Ambiental Nacional (Asamblea Nacional, 2016).

Cuadro 6 : Elementos de la LOTRTA sobre conservar y mejorar la fertilidad del suelo

Temas principales	Lineamientos	Artículos de la Ley
Protección, conservación y recuperación de la capa fértil	Regular la conservación del suelo productivo, a través de medidas para prevenir la degradación, y asegurar el mantenimiento y la regeneración de los ciclos vitales, estructura y funciones	Art. 6
	Conservar, proteger y mejorar la fertilidad de los suelos, para esto La Autoridad Agraria Nacional normará el uso sustentable del suelo con aptitud agropecuaria o forestal para preservar, conservar y recuperar su capa fértil, previniendo su contaminación, degradación, erosión y desertificación	Art. 9,f.
		Art. 32,l
Cumplimiento de la Función ambiental	La propiedad de tierra rural deberá contribuir al uso racional del suelo y al mantenimiento de su fertilidad de manera que conserve el recurso, la agrobiodiversidad y las cuencas hidrográficas para mantener la aptitud productiva	Art. 12
		Art. 32,b
	Generar políticas e incentivos para la protección del suelo con especies arbustivas y forestales, de preferencia nativas	Art 12,e
Control de prácticas mejoradas	Proteger la tierra rural con aptitud agraria del cambio del uso del suelo.	Art 32, l
	Regular y controlar la utilización de productos y tecnologías, que puedan afectar las características físicas, químicas o biológicas de los suelos	Art 32,m
	Promover la investigación, control, y promoción del empleo de buenas prácticas de manejo de suelos para prevenir la contaminación hídrica y edáfica del suelo	Art. 53
Planificación para el aprovechamiento de la capacidad de uso y potencial productivo.	Implementar el buen manejo de recursos naturales y zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria	Art. 12,c
	Impulsar la protección, la conservación y la recuperación de la tierra rural, de su capa fértil, con los demás recursos naturales; desarrollar la planificación para el aprovechamiento de la capacidad de uso y su potencial productivo agrario	Art. 49
	La Autoridad Agraria Nacional promoverá y dispondrá la aplicación de las medidas y prácticas agronómicas que conlleven a la conservación y recuperación de la capa fértil del suelo.	Art. 52

Fuente: LOTRTA (2016) **Elaboración:** Ana Belén Sanmartín

iv) Seguridad jurídica de la propiedad de la tierra rural y territorios ancestrales

Otro aspecto que dificulta el desarrollo adecuado de una política de tierras eficiente, es el tema de titularización, ya que en la mayoría de los casos los requisitos son difíciles de cumplir, y más aún para campesinos que se encuentran en zonas lejanas, respecto al centro encargado de la tramitología pertinente.

Cuando se analiza el acceso a la tierra, el título de propiedad entregado por el Estado, y el extracto del registro de la propiedad son los únicos documentos que garantizan la propiedad sobre un predio (Laforge, 2011). En este contexto, actualmente aún se mantiene la inseguridad jurídica sobre la tierra, ya que tanto individuos como las comunidades, pueblos y nacionalidades no tienen títulos de propiedad actualizados, lo que los hace vulnerables (Laforge, 2015).

Frente a esta problemática, cabe crear algunos mecanismos de regulación para la posesión de propiedades rurales. En primer lugar, se busca regularizar la posesión para legalizar, titular y redistribuir la tierra rural, para lo cual según la Ley, se dará atención prioritaria al reconocimiento de derechos, redistribución de la tierra rural y resolución ágil de conflictos en materia de tierra rural ; además se reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en sus formas y modalidades; y, se garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural (Asamblea Nacional, 2016).

Como segundo punto, mediante lo que dispone la Ley, se reconocerá el derecho a la propiedad sobre la tierra rural pública, para lo cual está prohibido adquirir u ocupar, las tierra rurales que constituyen bienes nacionales de uso público. El tercer elemento, se centra en reconocer el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a sus territorios ancestrales, por lo que se garantizará el derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de sus tierras y territorios. Y, se reconocerá a la “posesión ancestral como la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad, cultura, formas de producción y vida” (Asamblea Nacional, 2016: 20).

Para resolver esta problemática, la Ley define algunas otras herramientas para garantizar la seguridad jurídica, entre las cuales están: adjudicación, régimen de contrato agrario y saneamiento, las mismas que se detallan en el Cuadro 7.

Cuadro 7: Elementos de la LOTRTA sobre Seguridad jurídica de la propiedad de la tierra rural

Temas principales	Lineamientos	Artículos de la Ley
Regularizar la posesión para legalizar, titular y redistribuir la tierra rural.	Dar atención prioritaria al reconocimiento de derechos, redistribución de la tierra rural y resolución ágil de conflictos en materia de tierra rural	Art. 7, m Art. 9,a
	Garantizar el derecho a la propiedad sobre la tierra rural, mediante: seguridad jurídica de la propiedad, simplificación de procedimientos administrativos, régimen especial para el fomento productivo, protección de la tierra rural e integración de sistemas productivos familiares	Art. 86
	Se reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en sus formas y modalidades: pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta	Art. 22
	La regularización comprende: i) los actos administrativos de titulación de tierras rurales estatales en favor de los sectores de atención prioritaria; ii) los actos administrativos de legalización de territorios ancestrales; y, iii) el saneamiento y resolución de conflictos en tierras tituladas.	Art 54, Art 115
Reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural pública	Está prohibido adquirir u ocupar a cualquier título las tierra rurales que constituyen bienes nacionales de uso público, tales como: nevados, carreteras y caminos rurales en uso o desuso, zonas de playa, bahía, manglares, entre otros.	Art. 17
Reconocer el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a sus territorios ancestrales.	Reconocer y garantizar a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, el derecho a conservar la propiedad comunitaria y a mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales y comunales que les sean adjudicados a perpetuidad gratuitamente.	Art 23
	Garantizar el derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de sus tierras y territorios	Art 23
	Reconocer a la posesión ancestral como la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad, cultura, formas de producción y vida.	Art 77
Otras herramientas para garantizar la seguridad jurídica	Establecer la adjudicación, como acto administrativo público de disposición o enajenación de tierras rurales, a través del cual el Estado transfiere y titula el dominio de un predio de su patrimonio.	Art 59
	Reconocer y definir al régimen de contrato agrario sobre tierras rurales, el cual es aplicable a todo tipo de contrato relacionado con la tierra rural y la producción de alimentos o productos agrarios.	Art 89
	Definir al saneamiento como el conjunto de actos y actuaciones administrativas orientadas a atender peticiones y reclamos en materia de posesión y adjudicación de tierras rurales estatales.	Art. 115

Fuente: LOTRTA (2016)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Correspondencia de la Concentración de Tierras con La Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

Formas de tenencia de tierra

Si bien en el marco teórico se revisaron las formas de tenencia de tierra, la LOTRTA da a conocer el marco legal bajo el cual se debe normar la tenencia de tierras en Ecuador. Para lo mismo, la presente Ley define y reconoce las formas de propiedad de la tierra. En primera instancia, define a la propiedad rural como "la titularidad de dominio que da derecho a usar, gozar y disponer, de acuerdo con la Constitución y la Ley, de la tierra que tiene aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, de conservación agraria, recreación y ecoturismo" (Asamblea Nacional, 2016)

Según esta Ley (2016), y su Art. 85 son formas de propiedad de la tierra las siguientes:

a) Propiedad estatal: constituida por las tierras de propiedad de las entidades del sector público, incluyendo las tierras rurales que formando parte del territorio nacional, carecen de dueño;

b) Propiedad privada: la adquirida por los particulares, personas naturales o jurídicas provenientes de adjudicaciones realizadas por el Estado o adquiridas en la forma prevista en la legislación civil;

c) Propiedad asociativa: la adquirida para uso y aprovechamiento por las distintas formas de organización social reconocidas legalmente bajo el principio de solidaridad;

d) Propiedad cooperativa: la obtenida por las organizaciones del sistema cooperativo nacional, contempladas en el régimen de la economía popular y solidaria.

e) Propiedad mixta: la adquirida en copropiedad por el Estado y una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de conformidad con la Ley; y,

f) Propiedad comunitaria: la que ha sido adjudicada y titulada en favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Asamblea Nacional, 2016)

Concentración de tierras

Uno de los temas más polémicos en torno al debate que ha generado, es el relacionado a la concentración de la tierra, debido a la complejidad que existe para definir y determinar este fenómeno en el país. Sin embargo, a pesar de los diferentes criterios existentes sobre la existencia de concentración de tierras en el país, la Ley en su Art. 111 la define como: "El dominio o a la posesión legal de tierras rurales aptas para la producción agraria, en uno o más predios, por una o más personas naturales o jurídicas u operadores económicos nacionales o

extranjeros, en forma directa o indirecta o mediante la captación de acciones, participaciones, derechos o cualquier otro título que otorgue derechos" [...]; es así que queda proscrita cualquiera de los siguientes casos:

Referente a la distorsión de los esquemas de mercado, la normativa establece la prohibición de la concentración de tierras que tenga como fin crear o consolidar monopolios u oligopolios privados, en materia de producción y comercialización agraria. La Ley prohíbe la concentración de tierras que afecte, limite, restrinja o impida por cualquier medio, la participación de los competidores, poniendo especial atención en los pequeños y medianos productores. Así también, regula el dominio y abuso de mercado que pueden ejercer algunos sectores sobre el factor de producción, tierra. En este mismo sentido, pone atención a la concentración de tierras que tenga como fin constituir o desarrollar esquemas de dominio o abuso del poder de mercado.

En cuanto al fin especulativo de la tierra, la Ley se refiere a que se considera concentración de tierras a las propiedades que tengan como propósito la especulación con el precio de las tierras rurales productivas. Según La ley (Art. 111), puede existir concentración de tierras en caso de que las tierras rurales se encuentren ubicadas en zonas sujetas a presión demográfica, y requieran programas de redistribución de factores de producción. Además de esto, en referencia a la concentración de tierras, se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos que establece la Ley:

- Para cumplir con la función social las propiedades no podrán concentrar tierra rural. (Art. 11, literal c).
- La Autoridad Agraria Nacional deberá establecer medidas para prevenir la concentración de tierras rurales. (Art. 32, Literal d)
- La Concentración de tierras se constituye en una causal de expropiación.[17]

De forma que en su Art. 112 la ley prohíbe expresamente la concentración de tierras establecido bajo cualquier forma contractual, y ya sea que tenga origen productivo, adjudicado, transferido o por programas de redistribución. Todos estos casos deberán ser regulados y controlados por la Autoridad Agraria Nacional, que será la entidad competente para declarar concentración de tierras rurales, bajo el marco de Soberanía Alimentaria.

El tema de concentración de tierras, históricamente se ha referido a la eliminación del latifundio, lo cual se contempla dentro de esta Ley, para lo cual define el latifundio.

[17] Art. 103, e: cuando exista latifundio o concentración de tierra en los términos y condiciones previstos en la Ley, o que por esta se impida el ejercicio del derecho al pleno desenvolvimiento de los titulares de derechos colectivos, de acuerdo con la sentencia que en materia constitucional se dicte respecto de la acción de protección que se proponga. (Asamblea Nacional, 2016)

> **Artículo 110.- Latifundio.** Se considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, de propiedad de una persona natural o jurídica que sobrepase los máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional, de acuerdo con la zonificación productiva del país, a la infraestructura disponible, al tipo de cultivo o actividad agraria.
>
> La eficiencia productiva de la propiedad rural se mide según los criterios de productividad promedio de la zona [...]

Por lo cual, queda en manos de la Autoridad Agraria Nacional la definición del latifundio, en cuanto a la determinación del tamaño de superficie por zona y bajo los conceptos de tipo de suelo y producción. Lo cual ha sido muy criticado por el sector campesino, debido a que para ellos este debía ser un debate que se maneje en el pleno de la Asamblea y es uno de los elementos más importantes que podía haber contemplado la Ley.

Para Jorge Herrera, Presidente de la CONAIE "terminaron aprobando una ley ilegítima. En varios puntos esta ley tiene vacíos, la Constitución como tal ya pone límites al latifundio. Esta ley debería dejar claro el concepto de latifundio y garantizar: democratización, desconcentración y la redistribución de la misma" (Herrera, 2016).

En cuanto a la expropiación agraria[18], la Ley prohibe el cambio de uso del suelo del precio expropiado y su fraccionamiento, en este aspecto la ley ha recibido duras críticas debido a que el pago del valor está en función el avalúo municipal, valores que no son actualizados lo que podría ocasionar grandes pérdidas para quienes se afectan de la expropiación, y que según el criterio de la oposición al gobierno se transforma en un abuso por parte del Estado para expropiar sin pagar ni siquiera un valor mínimo correspondiente.

Como causales de expropiación de acuerdo con la Ley, en su Art. 103 se consideran:

- Incumplimiento de la función social: i) al ser tierras que no han sido aprovechadas o expropiadas por dos años consecuetivos; ii) tierras ineicientemente explotadas sin cumplir los promedios de productividad de acuerdo con su zona.
- Incumplimiento de la función ambiental, generando daño ambiental sin reparación.
- Existencia de presión demográfica sobre el predio.
- Existencia de latifundio o concentración de tierra, lo cual estará determinado por la Autoridad Agraria Nacional.
- Mantener relaciones precarias de trabajo o prácticas ilegítimas para perturbar la posesión.

18. Art 102.- La expropiación en materia de tierras rurales consiste en un acto administrativo de la Autoridad Agraria Nacional, mediante el cual se afecta el derecho a la propiedad de un predio, apto para la producción agraria, incurso en una o más causales de expropiación, previo el pago del valor respectivo, de acuerdo con el avalúo municipal correspondiente a la expropiación. [...] (Asamblea Nacional, 2016)

- Impedir el uso de caminos o servidumbres a los propietarios o posesionarios de predios colindantes o ejecutar prácticas monopólicas con la finalidad de obligarlos a enajenar su predio o posesión.

Conclusiones Capítulo I

Después de revisar el Marco Histórico y legal de la tenencia de la tierra en Ecuador, se entiende que su actual estructura es consecuencia de varios factores que se han desarrollado desde la época colonial. No se puede pretender generar políticas públicas sectoriales sobre tierras sin revisar la historia que lleva consigo

Al revisar brevemente la historia agraria del país se tiene. Primero, si bien con lo que establecían las siguientes leyes se buscaba generar mayor equidad en la distribución de la tierra para así mejorar la calidad de vida de los campesinos que habían soportado formas de trabajo precario: la primera Ley de Reforma Agraria (1964) se eliminaba el huasipungo y la yanapa; con el Decreto 1001 se eliminaban las formas precarias de trabajo en el sector arrocero; con la Segunda Ley de Reforma Agraria (1973) se sentaban normas muy estrictas en cuanto a la expropiación de tierras que no estaban siendo eficientemente explotadas. Luego, con Leyes como la de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) y La Ley de Desarrollo Agrario (1994) se buscó modernizar el agro, lo que quiere decir que su finalidad fue entorpecer las leyes antes emitidas, para asegurar los derechos de propiedad de grandes haciendas beneficiando a los grandes terratenientes, y oprimiendo a los campesinos.

Con la aplicación de las distintas leyes antes mencionadas, existieron reacciones por parte de los sectores que se sentían afectados. A lo largo del tiempo los únicos que tenían voz eran los terratenientes, dueños de grandes propiedades que preocupados porque se afecte su gran propiedad, generaban un juego de intereses en donde los ganadores siempre eran los mismos grupos económicos, lo que les dejaba como perdedores a los campesinos pobres. Pero, justamente estas injusticias sociales, son las que dieron origen al levantamiento indígena, a la lucha campesina y la reivindicación social, buscando que se respeten sus derechos naturales, entre estos el acceso a la vida, la tierra y el agua. Esto generó una mayor presión por parte de los sectores históricamente marginados, para que desde aquel año (1990) se hagan escuchar sus demandas y sean parte del proceso de construcción de políticas públicas sectoriales.

Estos enfrentamientos implicaron cambios que han trascendido a través del tiempo, y que han visibilizado el poder y la lucha de la multiculturalidad de nuestra gente y nuestros pueblos. Sin embargo, a pesar que se ha avanzado en cuanto a posicionamiento de este sector, el agro ecuatoriano ha sufrido un proceso de abandono por parte del gobierno y las políticas emitidas por el mismo, y fue hasta el año 2015 donde se retomó el debate de La LOTRTA, que fue aprobada finalmente en marzo (2016).

Es necesario precisar que en un contexto económico debilitado, en donde sigue sin priorizarse el tema agrícola, la LOTRTA no encuentra mucha viabilidad, a pesar que esta supone la redistribución equitativa de la tierra y un acompañamiento al sistema integral[19] para el sector agroproductivo, aún no se han generado las condiciones idóneas y las garantías necesarias para que se cumpla con el objetivo.

La normativa vigente ha traído consigo varias críticas, tanto por su contenido poco conciso, como por no responder a las demandas sociales y campesinas. Bajo este marco, cabe aclarar que la presente Ley no da el concepto explícito de concentración de tierras y latifundio, sino traspasa esta competencia a la Autoridad Agraria Nacional, lo cual ocasiona problemas, debido a que la ley presenta un vacío para normar la propiedad, a pesar de que en la Constitución de la República ya existe una prohibición.

Si bien se ha revisado la normativa legal vigente en materia de tenencia, distribución y concentración de tierras, es relevante proceder a revisar la estructura de tenencia en Ecuador, y ver cuánto han incidido las políticas de Reforma Agraria establecidas desde la década del 60, esta información y análisis se desarrollara en el siguiente Capítulo.

[19] Se entiende por acompañamiento al sistema integral, la generación de los siguientes servicios: financiamiento, asesoramiento técnico, crédito, garantía de soberanía alimentaria y desarrollo sustentable de la tierra (Asamblea Nacional, 2016: 1).

CAPÍTULO II:

Tenencia de la tierra en Ecuador

Este capítulo tiene como objetivo caracterizar la tenencia de la tierra en Ecuador, es por esto que a continuación se aborda: i) el contexto del mercado de tierras en la Región de América Latina, bajo el cual se desarrollan los fenómenos de transacciones de tierras en Ecuador; ii) la geografía agraria y la estructura de producción agropecuaria del Ecuador; iii) formas de propiedad en Ecuador y la preminencia de la propiedad privada; iv) descripción de la situación actual de la tenencia de tierra; y v) la problemática de la concentración de tierra.

La descripción estadística que se muestra a continuación, detalla las tendencias del proceso de concentración de la tierra en Ecuador a nivel nacional, regional y provincial, al hacer uso de la información de los Censos Nacionales Agropecuarios (1954), (1974) y (2001). Dentro del análisis es imprescindible entender que existen características estructurales que a lo largo de la historia han facilitado los procesos de concentración y que se han ido configurando históricamente en los territorios. Por lo que el presente análisis busca condensar las especificidades locales, que permiten dar cuenta de la diversidad de los territorios rurales, y trato heterogéneo que se lo debe dar en cuestión de generación de política pública sectorial.

Contexto del mercado de tierras en América Latina

En el 2008 el contexto económico global señalaba que la crisis de los precios de los "commodities, tendría repercusiones sobre la seguridad y soberanía alimentaria de los países, elevando el número de personas con hambre. A la par, se suscitaba una creciente ola de inversiones internacionales de gran escala situando a un nuevo activo estratégico, la tierra. Esto, en medio de los grandes cambios que se encuentran relacionados con patrones como: el crecimiento demográfico; el crecimiento del consumo; el aumento en el mercado de la demanda de alimentos, biocombustibles, materias primas, energía y recursos naturales; y, la liberalización de los regímenes comerciales, están determinando que la competencia por tierras sea cada vez de mayor alcance global y de corte desigual (International Land Coalition , 2011: 1).

El fenómeno de concentración de tierras en el Ecuador, se lo debe entender en el contexto del desarrollo de fenómenos similares en sus países vecinos. Según la FAO (2012:553), los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos que se observa en América Latina y el Caribe han aumentado significativamente con respecto a la década del 60, cuando se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la Región.

Por su parte, el fenómeno del *Land Grabbing*[20] se encuentra en una fase de inicio y restringida únicamente para los países de Argentina y Brasil. En tanto que para los demás países, es probable que las tendencias de concentración, extranjerización de la tierra y land grabbing a pesar de que están presentes en la región, no se manifiesten con la misma intensidad en todos los países, lo cual puede depender de factores económicos, geográficos, políticos y sociales; un mayor nivel de integración en los procesos globales; el tamaño de las economías; o, "el rol que juegan las políticas públicas a partir de un nuevo proceso de revalorización del Estado en la región, como puede ser el caso de algunos países andinos Venezuela, Ecuador y Bolivia" (FAO, 2012:232).

Los estudios que han tratado sobre el nuevo fenómeno de land grabbing, o por su traducción en español acaparamiento de tierras indican que "hay países y empresas multinacionales con intereses concretos sobre los recursos en tierra y agua en países del sur, que buscan orientarlos hacia una nueva lógica productiva, muy alejada de las necesidades reales de la población originaria de esos territorios" (FAO, 2012:232). Lo cual implica que este nuevo fenómeno tendría como finalidad aprovechar los recursos en tierra que existen en Latinoamérica, para orientarlos dentro de un nuevo proceso de acumulación mundial.

El acaparamiento de tierras que actualmente caracteriza principalmente a los dos países de la región, Argentina y Brasil, está relacionado con una mayor producción de alimentos, sobre todo de carne vacuna[21]; y, sectores no alimentarios, referidos a la producción forestal, industrial y la conservación en gran escala (FAO, 2014:17). Mientras que para la mayoría de los países de la región existe un fuerte dinamismo en la tenencia de la tierra, con intensos procesos de concentración y globalización, y que están asociados a la concentración de las cadenas de valor (FAO, 2014: 9).

Una de las características del mercado de tierras en América Latina, se centra en la cantidad de transacciones de tierras privadas[22]. En esta región es mayor en comparación con otras regiones del mundo, donde hay más concentración en la categoría de tierras públicas (FAO, 2014: 17). El cambio en el uso de la tierra en América Latina se consolida como otra característica importante, debido a que ha tenido un cambio multidireccional. En el sector alimentario, la tierra dejó de utilizarse para cultivar alimentos y empezó a utilizarse para forraje o combustible; y al contrario, en las tierras que no se dedicaban a la agricultura ni a la silvicultura se empezó a cultivar alimento, forraje y combustible para exportación (FAO, 2014:18).

---

[20] Land grabbing: en español es llamado acaparamiento de tierras. Se refiere al proceso masivo de adquisición de tierras de unos Estados a otros, con la finalidad de abastecerse de alimentos. (FAO, 2011)
[21] Según la FAO, esto se da en un contexto de una incipiente tríada alimento-forraje-combustible, a la cual denomina 'flex crops' (cultivos comodín, cultivos que tienen varios usos).
[22] Es uno de los regímenes de derechos de propiedad sobre la tierra, entre estos están: privado, público o estatal, comunal.

La cantidad de transacciones que se han llevado a cabo en América Latina responden en algunos casos al mecanismo de desposesión, que ha sido la característica esencial de los acuerdos de tierras a gran escala en América Latina y el Caribe. Este hecho se ha dado mediante el desplazamiento de la población rural pobre, lo que a la par ha ocasionado la expulsión de la población de sus tierras, y ha atentado contra la soberanía alimentaria de los países involucrados (FAO, 2014:18).

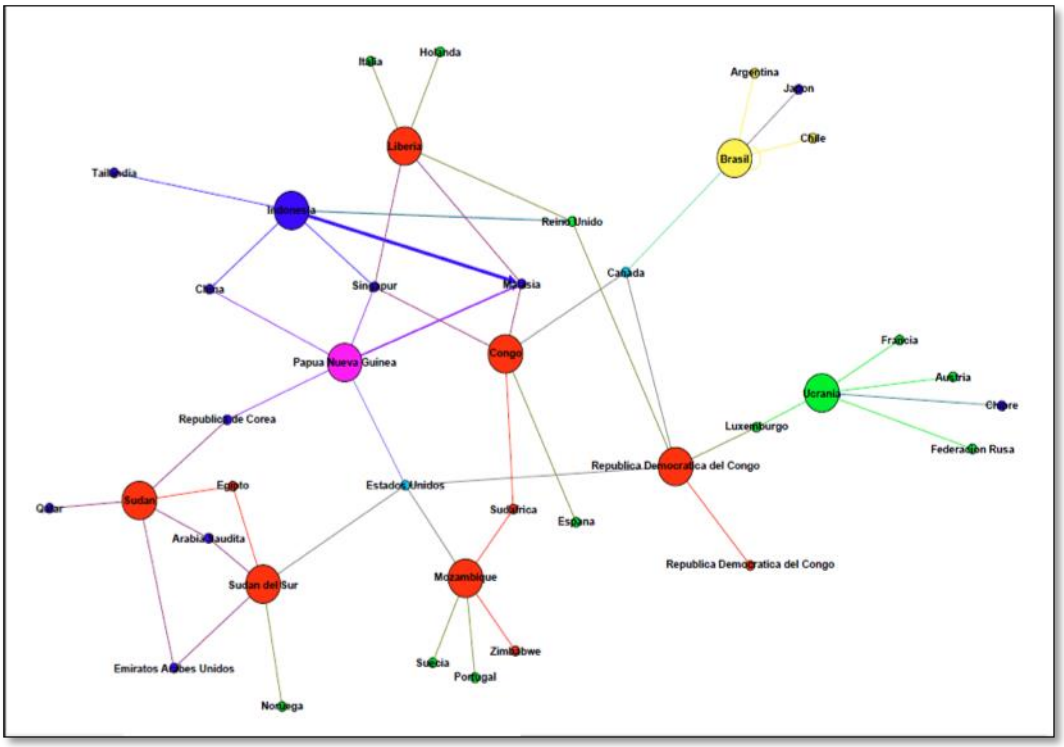
Como se ha dicho, al situar a la tierra como un nuevo activo estratégico, las transacciones de tierra han sido a escala mundial, interconectando cada vez más al mundo entero, bajo un enfoque de globalización y de lucha de poderes entre países para asegurar la alimentación de los próximos 50 años de su población. La plataforma Land Matrix[23] contiene informes de 1.838 transacciones de tierras agrícolas contabilizadas en el período (2000-2014), que representan 78,13 millones de hectáreas en transacciones a nivel mundial, lo cual representa el 1,6% de la superficie agrícola mundial.

Al analizar el destino de las inversiones a nivel mundial, se encuentra que África parece ser el objetivo principal de tenencia de tierra. De las 1.838 transacciones, el 42% de los proyectos que cubren un área total de 56 millones hectáreas se encuentran en África, seguido de Asia en donde cubre un 35% de las transacciones con más de 17 millones de hectáreas, América Latina es el tercer continente destino de inversiones en tierra con 7 millones de hectáreas que representan el 18% de las transacciones, y finalmente están otras regiones, como Europa del Este y Oceanía con 2 millones de hectáreas en transacciones.

En el Gráfico 2 se observan los 10 países considerados como los destinos de inversiones más relevantes, así como cuáles son sus países inversores. En el caso del país que encabeza la lista, Papúa Nueva Guinea los países que más invierten son Malasia (28 transacciones), Estados Unidos (3 transacciones), China (3 transacciones), Corea del Sur (2 transacciones) y Singapur con una transacción.

[23] Land matrix es una plataforma interactiva que contabiliza las transacciones en tierra a nivel mundial.

Gráfico 2: Principales países destino de inversiones en tierra, por número de transacciones (2000 – 2014)



Fuente: Land Matrix (2015)
Elaboración: María Belén Ojeda y Ana Belén Sanmartín

En el caso de América Latina, el país que encabeza la lista como destino de inversiones es Brasil, con 1.8 millones de hectáreas que han sido compradas, seguido de Argentina con 1.2 millones de hectáreas. El fenómeno de Brasil y Argentina puede atribuirse al desarrollo de cadenas de valor alimentarias, en la cual actores domésticos operan granjas a gran escala, facilitando el establecimiento de inversores extranjeros que son capaces de imitar estos modelos (Collier y Venables, 2011).

En este sentido, al analizar el caso de Brasil se encuentra una particularidad, el mismo país está invirtiendo en grandes cantidades de hectáreas dentro de su propio territorio con sus multinacionales que buscan expandir sus dominios. Además de países de la región como Argentina y Chile que también están invirtiendo en Brasil se encuentran Canadá y Japón como importantes inversores.

En América Latina se invierte en Uruguay, Argentina, Perú, México, Paraguay, Chile, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Honduras, que en su mayoría tienen como fin el uso de la tierra para biocombustibles, cultivos en su mayoría dedicados a la producción de cereales y en el caso de Argentina turismo (Land matrix,2014). Por el lado de los inversionistas en tierras, de acuerdo

con los resultados de Land Matrix, existen tres grupos de países que están dando origen a las inversiones, estos se pueden identificar como: Países Emergentes como China, Brasil y Sudáfrica; Estados del Golfo como Arabia Saudita; y países del Norte Global, como Estados Unidos y miembros de la Unión Europea.

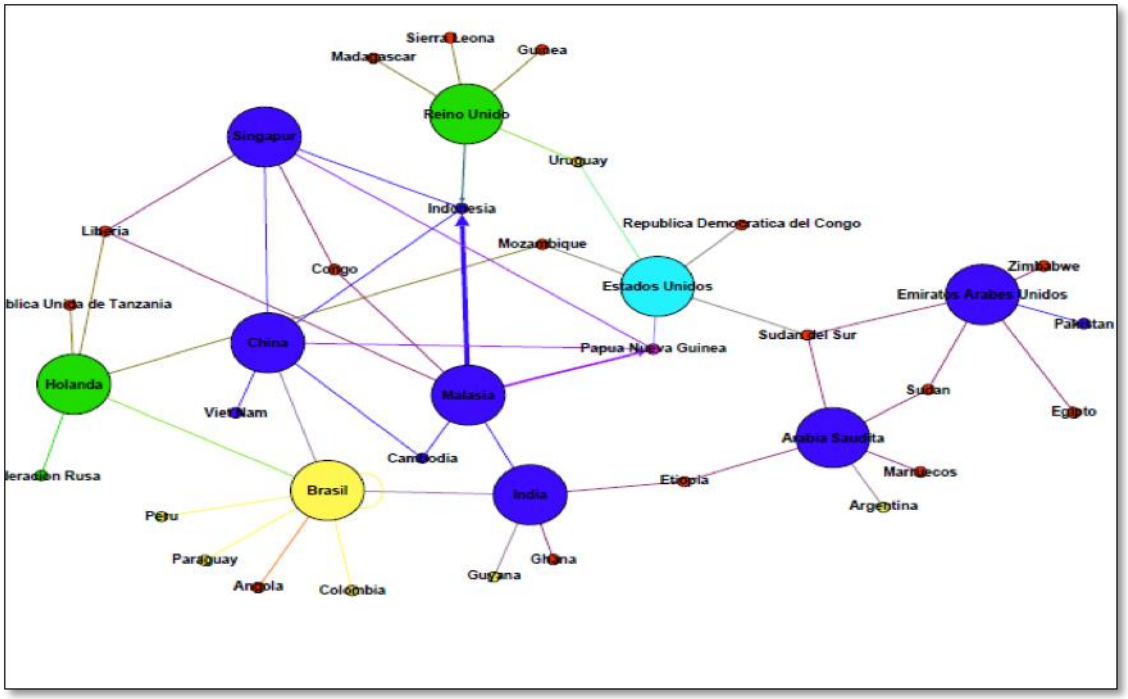
Uno de los hechos más notables sobre la reciente oleada de ofertas de tierras a gran escala es la participación de los países emergentes como importantes inversores. Este grupo reúne a los países BRICS[24] (con la excepción de Rusia) y la mayoría de los países emergentes de Asia. Los BRICS son generalmente ricos en capital, pero pueden poseer relativamente poca tierra cultivable, algunos de estos países son a la vez el origen y destino de flujos de inversión, como es el caso de China y Brasil. Los inversionistas de India, China y Brasil parecen ser los más activos (2,9 millones de hectáreas; 1,35 millones de hectáreas; y 1,36 millones de hectáreas respectivamente) (Anseuuw et al, 2012).

La participación masiva de inversores provenientes de países emergentes ilustra una nueva tendencia hacia el regionalismo caracterizado por las relaciones Sur-Sur (Anseuuw et al, 2012). En América Latina, las empresas de agronegocios de Brasil y Argentina están tratando de expandirse internacionalmente, pero con una preferencia para los países dentro de su región (Rabobank International, 2011). Del mismo modo, los inversores sudafricanos participan en proyectos de toda África, en particular en África oriental, central y el sur de África.

El Gráfico 3 muestra que los países que más invierten en términos de millones de hectáreas de tierra transadas son: Estados Unidos (6,9 millones de h), Malasia (3,4) Singapur (2,9) Emiratos Árabes (2,8) y en América Latina Brasil, llegando a adquirir 1,4 millones de hectáreas, cabe mencionar que la contabilización de estas transacciones incluyen transacciones de tipo privada y pública.

[24] Se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

Gráfico 3: Principales países inversores en tierra (2000– 2014)



Fuente: Land Matrix (2015)

Elaboración: María Belén Ojeda y Ana Belén Sanmartín

Estos datos muestran con mayor precisión la dinámica de compra y venta de tierras a nivel mundial, y por supuesto evidencian la tendencia de acaparamiento de tierras que se está viviendo en América Latina. Para la FAO (2012), el acaparamiento y la concentración de tierras que existe en la región ocurren con un trasfondo de la corriente neoliberalista que se ha extendido por América Latina y el Caribe. Según sus estudios, la concentración de tierras en América Latina se diferencia en cada país por las cadenas de valor a las cuales se relacionan.

Cuadro 8: Concentración de tierras y capital por país y por sector

País	Sectores donde se ha dado una concentración sustancial de tierras y capital recientemente
Argentina	Soya, trigo, ganado, caña de azúcar, tabaco, fruta, conservación
Bolivia	Soya, ganado, silvicultura
Brasil	Soya, caña de azúcar, aves de corral, ganado, fruta, silvicultura
Chile	Fruta, lácteos, vinos, semillas, aves de corral, conservación
Colombia	Palma aceitera, remolacha, caña de azúcar, soya, arroz, maíz, silvicultura
Ecuador	Plátano, caña de azúcar, palma aceitera, silvicultura
Paraguay	Soya, maíz, trigo, Ganado
Perú	Frutas, verduras, caña de azúcar, palma aceitera
México	Soya, maíz, trigo, Ganado
Costa Rica	Plátano, piña, palma aceitera
Guatemala	Caña de azúcar, palma aceitera, silvicultura
Nicaragua	Ganado, arroz, palma aceitera, caña de azúcar, cítricos, turismo, silvicultura
Panamá	Plátano, café, arroz, palma aceitera
República Dominicana	Caña de azúcar, plátano, fruta, verdura
Guyana	Caña de azúcar, ganado, arroz, piña, silvicultura
Trinidad y Tobago	Caña de azúcar, cacao, fruta

Fuente y Elaboración: FAO (2012)

Como se observa en el Cuadro 8 la concentración de tierras en la Región tiende a ocurrir en relación a diferentes sectores, por lo que la tendencia está asociada a la captura de bienes y ganancias a lo largo de la cadena de valor, pasando por acaparamiento ecologistas[25] (FAO, 2014: 22). Como muestra el cuadro 8 en el caso de Ecuador la concentración de tierra está relacionada con la producción de banano, caña de azúcar, palma aceitera y silvicultura, lo cual se analizará más adelante en este mismo capítulo.

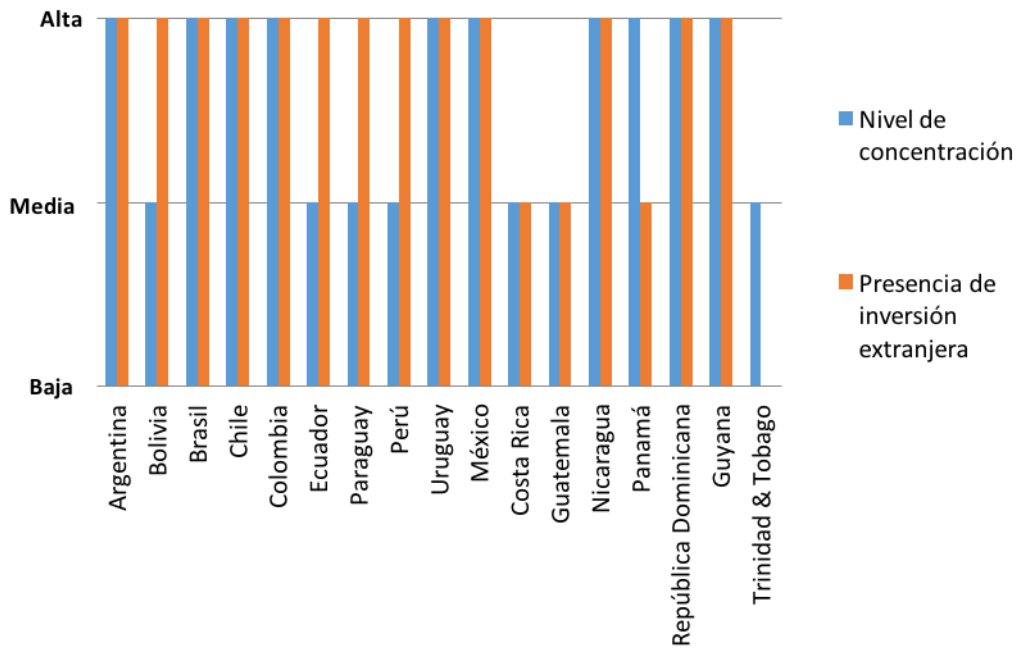
De esta manera, la concentración de tierras se da tanto en el sector alimentario, como el no alimentario, pero destaca el repunte en las tierras, en la cual su uso está relacionado con una mayor producción de cultivos comodín[26] y la adquisición de tierras vinculadas a la expansión de las explotaciones forestales industriales y los grandes proyectos de conservación (FAO,

[25] Acaparamiento de tierras en nombre del medio ambiente

26 .Cultivos comodín: son productos agrícolas que pueden utilizarse como alimento humano y animal y como biocombustible, y a los cuales es posible cambiar de manera flexible, como la soya, la palma aceitera y la caña de azúcar (FAO, 2012).

2014:22). En este sentido, es importante revisar otros indicadores que proporcionen mayor información sobre la tenencia de tierra y los niveles de concentración en América Latina.

Gráfico 4: Niveles de Concentración y extranjerización de la tierra



Fuente: FAO (2012)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Como el Gráfico 4 indica los países más grandes de la Región, Argentina y Brasil, se caracterizan por tener altos niveles de concentración y extranjerización de la tierra. En este sentido, para la FAO (2012) con base en el estudio de estos fenómenos en América Latina y el Caribe, han definido que países con niveles de concentración y extranjerización media alta en la Región son: México, Chile, Colombia, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

En el caso de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, si bien muestran niveles altos de concentración, no registran inversiones en otros países. Centroamérica se caracteriza por niveles de concentración y extranjerización media baja, entre estos países resaltan Costa Rica, Guatemala y Panamá. En tanto que a pesar de tener algunos valores altos en niveles de concentración y extranjerización, el funcionamiento del mercado de la tierra no es tan dinámico como los demás de América Latina y El Caribe, este es el caso de Guyana y Trinidad & Tobago (FAO, 2012)

Tendencias de Concentración de la tierra en América Latina

Para International Land Coalition, ente que se ha preocupado por temas de acceso, gobernanza y tenencia de la tierra. Paraguay es el país con mayor concentración en América

Latina, con un coeficiente de gini de 0,94, seguido por Brasil (0,86), Uruguay (0,84) y Panamá (0,84)[27] (International Land Coalition, 2011:26). Esto se ve vinculado a la importancia de la agricultura en la dinámica productiva de los países de América Latina, a pesar que aproximadamente el 75% de la población total de América Latina vive en ciudades, la agricultura sigue siendo la actividad de subsistencia más importante en la región. Debido a que se constituye como una de las mayores fuentes de ingresos para la mayoría de las economías de la región; contribuye de forma significativa al PIB y al empleo en cada país; y su impacto en la disminución de la pobreza en el sector rural (Herrera M.).

En materia de inversión extranjera directa, los miembros del MERCOSUR constituyen el destino principal de las grandes corporaciones y de las inversiones de los países asiáticos. International Land Coalition sitúa a Argentina como el mayor exportador de trigo y el segundo de maíz, es importante mencionar que en su territorio, al igual que en Brasil y en menor medida en Paraguay, funcionan dos de las más grandes multinacionales mundiales del mercado de granos: Bunge[28] y Louis Dreyfus[29]. Lo que está asociado a que en los países en donde se asientan estas empresas en América Latina se constituyen en la zona donde existe mayor concentración de la tierra (International Land Coalition , 2011:26)[30].

Caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador

Ecuador es un país caracterizado por la producción agropecuaria, la cual para el 2014, según la información de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador representó el 8,7% del PIB total del país. En consecuencia, la agricultura se posiciona como la principal actividad generadora de empleo en el sector rural, creando cerca de 1 millón ochocientas mil plazas de empleo, lo que equivale al 62% de la población ocupada en el área rural; se ubica como la segunda actividad generadora de divisas, que representa el 37% de las exportaciones, además de ser un sector con baja dependencia de insumos importados (MAGAP, 2016: 99).

La importancia del sector agropecuario ecuatoriano se ha configurado en medio de una estructura marcada por la inequidad en lo social, económico y territorial. Este sector debe ser analizado desde la heterogeneidad de los territorios en donde se desarrolla la dinámica productiva, en el cual la forma como se distribuye la tierra y otros recursos naturales como el agua tienen implicaciones sobre la organización de la actividad agropecuaria y el desarrollo del sector rural (MAGAP, 2016: 99).

Por estos motivos, es importante revisar el contexto económico y geográfico de la actividad agropecuaria en el país, para entender como se ha desarrollado el fenómeno de la

[27] Si bien el coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad en la tenencia de la tierra, no es un indicador determinante debido a que excluye otros factores, como la calidad de la tierra.
[28] Bunge: se dedica a la producción de oleaginosas, trigo, maíz, soya, harinas, aceites y agrocombustibles.
[29] Louis Dreyfus: empresa orientada a la producción de arroz, aceite, azúcar, algodón, cítricos y etanol.
[30] Revisar el Anexo A.

concentración de la tenencia de tierra en el Ecuador. A continuación se revisará: geografía agraria del Ecuador; las formas de propiedad y la distribución inequitativa de la tierra en el Ecuador, para así analizar el problema central de esta investigación, la concentración de la tierra, sus características, y mecanismos.

Geografía Agraria del Ecuador

La superficie total del Ecuador cubre 256.370 km2 , de la cual el 48,2% (123.558,31 km2) se encuentra bajo uso agropecuario. La superficie agrícola está compuesta por 842.882 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), que tienen extensiones entre 0,05 ha y 65.000 ha (Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, 2011: 6). La unidad de análisis de la tenencia, uso y distribución de la tierra es la UPA, definida por el INEC en el III Censo Nacional Agropecuario como:

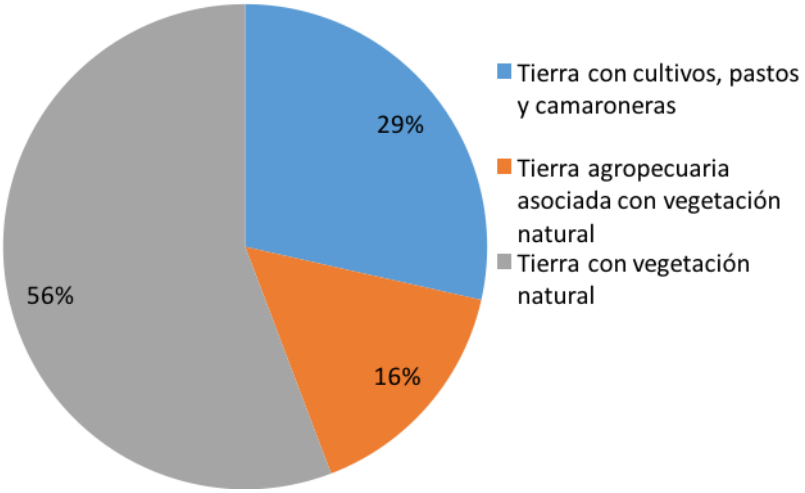
> **Unidad de Producción Agropecuaria (UPA).-** Es una extensión de tierra de 500 m^2 o más, dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria, considerada como una unidad económica, que desarrolla su actividad bajo una dirección o gerencia única, independientemente de su forma de tenencia y de su ubicación geográfica. Superficies menores de 500 m^2 que mantengan las características de UPA descritas, solo fueron consideradas como tales por el Censo, sí durante el año censal generaron algún producto para la venta. En la práctica una UPA es toda finca, hacienda, quinta, granja, fundo o predio dedicados total o parcialmente a la producción agropecuaria.
>
> Una UPA está conformada por uno o varios terrenos dedicados a la producción agropecuaria, los cuales están bajo una gerencia única y comparten los mismos medios de producción como: mano de obra, maquinaria, etc. La gerencia de los terrenos puede ser ejercida por una persona, un hogar, una empresa, una cooperativa o cualquier otra forma de dirección.
>
> Cuando actividades de caza, silvicultura (cultivo de bosques y explotaciones de madera), pesca, prestación de servicios agropecuarios, cría de ranas, abejas, peces y otras especies animales no incluidas en la producción pecuaria, se realizaban de manera exclusiva en tierras bajo una gerencia única, éstas tierras no fueron consideradas UPA, y por tanto no fueron investigadas en el Censo (INEC, 2001).

Según datos del III Censo Agropecuario, como expone el Gráfico 5 superficie total del país continental[31] se distribuía en: tierras con cultivos, pastos y camaroneras con una extensión total de 7´093.604 has que representaba el 28,5% de la superficie total del país; tierras dedicadas a la producción agropecuaria asociada con vegetación natural que representaba el 15,7% (3´905.344 has); y, tierras con vegetación natural como bosques húmedos, bosques secos,

[31] Superficie de Ecuador, sin contar la superficie de Galápagos

manglares y páramos (13´871.638 has) que representaba el 55,8% de la superficie total del país (INEC, 2001).

Gráfico 5: Uso del suelo en Ecuador (Censo Agropecuario 2001)



Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Desde el 2001, año en que fue publicado el III Censo Nacional Agropecuario hasta el 2015 se estima una pérdida de vegetación natural, debido a la expansión de áreas urbanas, el avance de la frontera agrícola, y el avance de la erosión. Por lo que es necesario analizar el uso del suelo, y el estado de la frontera agrícola que se revisará en el siguiente apartado (SIPAE, 2011).

Antes de continuar, cabe mencionar que para el análisis y caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador, la debilidad de las estadísticas oficiales no permite disponer de datos actualizados, pues solo se dispone de las cifras del Censo Agropecuario del 2001, de información muestral llevada a cabo por la ESPAC en el año 2013 y de estudios esporádicos de otras entidades públicas y de investigación.

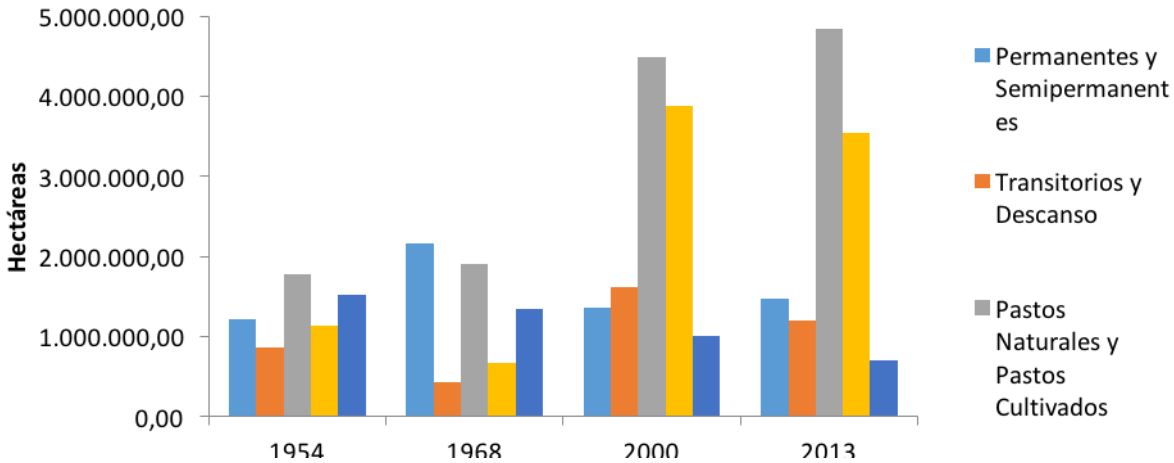
Cuando se analiza el uso y cobertura vegetal entre el año 2001 y 2015, se tiene que el principal ecosistema del país por la extensión de superficie que ocupa son los bosques nativos; sin embargo, en estos 15 años ha existido una pérdida de 988.179 has de bosque nativo, posiblemente debido a la expansión de la frontera agrícola, ya que al mismo tiempo que se perdió superficie de bosques, las áreas de producción agrícola han llegado a representar en el 2015 una explotación de 8.719.157 has, que constituye el 35% del total de cobertura vegetal del Ecuador. Dentro de esta estructura, el uso de la tierra para pastizales es predominante, lo que al mismo tiempo sugiere que la actividad ganadera es prominente en el país (MAE y MAGAP, 2015).

La expansión de la frontera agrícola es uno de los problemas que aqueja a la situación forestal del país, debido a que en la actualidad la ubicación de bosques, virtualmente están solo en la Amazonía, y tanto en la región Costa como en la Sierra se han posicionado otro tipo de actividades, entre ellas las agrícolas. Es así que en un contexto de concentración de tenencia de tierra, la expansión de la frontera agrícola agrava los mecanismos de distribución equitativa de la misma, debido a que a diferencia de las décadas anteriores en donde las Reformas Agrarias establecían una expansión de la frontera agrícola, como respuesta a la concentración, hoy se ve como una alternativa impracticable (Gondard y Mazurek, 2001: 16). Esto, en función que "las tierras que aún no han sido intervenidas, son zonas con escasa vocación agrícola o cuya utilización tendría grandes impactos ecológicos" (Carrión, 2012).

Análisis de la producción agropecuaria

Aproximadamente el 35% del territorio del país está destinado para fines agroproductivos. El Gráfico 6 muestra la expansión de la frontera agrícola entre los años (1954-2013), mediante el cual se observa la evolución del uso de la tierra para pastizales, al mismo que se lo puede señalar como responsable de la expansión de la frontera agrícola. Entre los años 2000 y 2013 se muestra un crecimiento más moderado del número de hectáreas utilizadas para fines agrícolas, esto podría deberse a que en el Ecuador ya no es posible ampliar la frontera agrícola sin poner en grave riesgo la salud de los ecosistemas del país.

Gráfico6: Evolución del uso de suelo en Ecuador, período 1954 - 2013[32]



Fuente: I, II, III Censo Agropecuario/ ESPAC
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

[32] El uso del suelo, se refiere a la categoría de utilización de las tierras en el sector rural del país. Así, encontramos las siguientes posibilidades: cultivos permanentes, cultivos transitorios y barbecho, descanso, pastos cultivados, pastos naturales, montes y bosques, páramos y otros usos. Los cultivos permanentes están representados por: caña de azúcar, banano y palma africana; los cultivos transitorios se refieren en su mayoría a maíz duro seco, arroz y papa.

Estructura de la Producción Agrícola en Ecuador

Como se muestra a continuación una parte de la concentración en la tenencia de tierra puede ser atribuida al patrón de producción que se ha mantenido por décadas en el país, en este sentido es importante analizar la estructura de la producción agrícola para reflexionar sobre la relación que guarda con la inequidad en la distribución de la tierra.

Según la ESPAC (2013) la superficie destinada a la agroproducción comprende una extensión de 5.891.111[33] hectáreas, en donde el 92,68% del área corresponde a la producción de: banano, cacao, caña de azúcar, palma africana, plátano, arroz, maíz duro seco, pasto entre otros cultivos permanentes y transitorios. Los siguientes productos que se detallan en la tabla a continuación (Flores et al, 2015: 59).

Cuadro 9: Superficie, producción y rendimiento de los principales cultivos agrícolas en Ecuador (2013)

Cultivos	Superficie (Has.)		Producción (Tm.)	Rendimiento	Participación en Superficie Plantada
	Sembrada o Plantada	Cosechada			
Pastos Cultivados	3,227,319	3,227,319	-	-	54.78%
Cacao (Almendra Seca)	508,885	402,434	128,446	0.32	8.64%
Arroz (En Cáscara)	414,146	396,77	1,516,045	3.82	7.03%
Maíz Duro Seco (Grano seco)	338,129	322,59	1,042,011	3.23	5.74%
Palma Africana (Fruta Fresca)	288,199	218,833	2,316,838	10.59	4.89%
Banano (Fruta Fresca)	217,874	188,658	5,995,527	31.78	3.70%
Plátano (Fruta Fresca)	151,442	121,824	604,134	4.96	2.57%
Caña de azúcar para azúcar (Tallo Fresco)	113,16	101,066	7,158,265	70.83	1.92%
Otros Permanentes	103,59	82,056	-	-	1.76%
Otros Transitorios	97,198	84,599	-	-	1.65%
Total Nacional	**5,891,111**	**5,146,149**			**92.68%**

Fuente: ESPAC

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

[33] Esta sumatoria comprende el uso en hectáreas de cultivos permanentes, transitorios, tierra en descanso y pastos cultivados al año 2013

Como se muestra en el Cuadro 9, es importante destacar que el uso más representativo de tierra es el que corresponde a pastos cultivados con un 54,78%, lo que resalta la importancia de la actividad ganadera en el sector agropecuario del país. Con base en el Cuadro 9, se pueden abstraer algunas reflexiones: el banano no es el cultivo más extenso del país, a pesar de ser el primer producto agrícola de exportación según los datos del Banco Central del Ecuador (2015). La extensión de suelo usado para el cultivo de este producto es menor a la del cultivo de cacao, arroz y palma aceitera (Flores et al, 2015: 60)

En tanto que las categorías otros cultivos permanentes y transitorios, incluyen productos que usan una menor superficie, pero que resultan significativos en la producción y exportación de "commodities", como son: café, maíz suave y papa. Lo cual permite decir que, la mayor extensión de tierra cultivada en el país es usada para la producción de productos permanentes, los cuales en su mayoría son productos de exportación. Mientras que en el caso de cultivos transitorios, se caracterizan por ser productos que tienen como objetivo el mercado local (Flores et al, 2015: 60).

Uso del suelo y concentración de la tierra

Por lo antes mencionado, a continuación se va a analizar el uso del suelo que está destinado a la producción de cultivos tradicionales, como es el caso de banano, caña de azúcar, palma africana, y de que forma el cultivo de estos productos puede alentar a la concentración de la tierra.

1. Banano

La producción de banano en territorio ecuatoriano se encuentra distribuido en propiedades de diferentes extensiones y superficies, y contrario a lo que se habría supuesto, los terrenos con más de 500 has a nivel nacional dedicados al cultivo del banano representan únicamente el 9.75% del total de la superficie que se usa para su producción. Sin embargo, cuando se diferencia el análisis por el nivel de concentración que tiene cada provincia, Los Ríos y Guayas son las zonas con mayor concentración de tierra destinada a la producción de banano (FAO, 2012: 236).

Como se indica en el Cuadro 10, las propiedades de más de 500 has en la provincia del Guayas representan en número el 0.79% del total de propiedades existentes en ese territorio, pero ocupan el 28,54% de la superficie total de este cultivo. En el caso de la provincia de Los Ríos, se observa una tendencia similar, en la cual el 1.04% de las propiedades de más de 500 has usan el 31.66% de hectáreas disponibles para el cultivo del banano. El patrón de concentración de tierra usada para el cultivo de banano aparece en menor medida en la provincia de El Oro, ya que solo el 7.7% de la superficie total usada para el cultivo de este producto, se distribuye en propiedades con superficies mayores a 500 has.

Cuadro 10: Propiedades de más de 500 ha de banano, según provincias

Provincias	Porcentaje de fincas, respecto al total de cada provincia	Porcentaje de ha respecto al total de cada provincia
Guayas	0,79	28,54
Los Ríos	1,04	31,66
Esmeraldas	0,43	10,94
El Oro	0,15	7,7
Total nacional	0,21	9,74

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (2001)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Los grupos económicos que controlan la producción del banano son parte del fenómeno de concentración de tierra, en el cual el principal actor dentro del mercado del banano es El grupo Noboa. El grupo que tiene como líder a Álvaro Noboa se caracteriza por ser el grupo económico más importante del país, controla 110 compañías y concentra el mayor número de hectáreas dedicadas a la producción del banano (19.185 has) como se muestra en el Cuadro 11, además de controlar el 9% del mercado mundial bananero. Dentro de su gestión productiva y empresarial, se encuentra la compra de banano a 600 productores asociados, llegando a controlar 36.600 has, con lo cual esta compañía tiene bajo su dominio cerca del 25% de las exportaciones ecuatorianas de banano. Con base en este análisis, se puede decir que el Grupo Noboa es una de las compañías que es parte de la concentración por tenencia y por uso de la tierra en Ecuador que se encuentra relacionado al patrón de la agroproducción y agroexportación (FAO, 2012: 238).

El grupo Quirola, por su parte tiene plantaciones de banano ubicadas en la provincia de El Oro, cuenta con 11 haciendas que producen sobre una superficie de 17.199 hectáreas, es proveedor de las multinacionales Del Monte, Chiquita y Dole. De forma que sus exportaciones tienen como destino Norteamérica, Europa y Asia (FAO, 2012: 238).

Mientras que el grupo Wong[34], fundado en 1977 se considera como una de las empresas más jóvenes que ha presentado significativos niveles de crecimiento. Con la fundación de la empresa Rey Banano del Pacífico, se creó el Holding Favorita Fruit Company[35], donde el grupo Wong tiene bajo su posesión el 84.83% del paquete accionario.

[34] El grupo Wong es de origen chino, y también posee la empresa Reysahiwal AGR, dedicada a la ganadería, actividad forestal e industria de lácteos (FAO, 2012: 238).

[35] El Holding Favorita Fruit Company también se dedica a la exportación de piña y a actividades vinculadas a empresas de plástico, cartones, insumos agrícolas y fumigación aérea (FAO, 2012: 238).

Cuadro 11: Concentración de tierra en banano por grupos económicos

Grupos empresariales	Propietarios	N° de haciendas	Total de hectáreas
Noboa	Alvaro Noboa Pontón	8	11.925
	Bernardo Manzano Díaz	3	7.260
Quirola	Esteban Quirola Figueroa	8	13.415
	Estuardo Quirola Loja	3	3.784
Wong	Rafael Wong Naranjo	5	2.350
	Rafael Wong Mayorga	3	881
	Otros miembros Wong	5	874
Total		35	40.489

Fuente: SIPAE (2010)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

2. Palma Africana

La producción de la palma africana está asociada con un mayor nivel de concentración de la tierra que en el caso del banano. Lo que se podría considerar como un modelo de gran plantación capitalista, la producción de este cultivo se encuentra dividido en las provincias de la Sierra, Costa y Amazonía, y debido a la alta heterogeneidad que presentan los territorios, hay que tener en cuenta que los niveles de concentración de la tierra varían dependiendo la zona: en Orellana el 30.84% de propiedades con una extensión mayor a 500 has usan el 94.67% de hectáreas destinadas a este cultivo, mientras que en Esmeraldas el 1.63% de fincas concentran el 34.19 de hectáreas (FAO, 2012: 236).

Cuadro 12: Propiedades de más de 500 ha de palma africana, según provincias

Provincias	**Porcentaje de fincas, respecto al total de cada provincia**	**Porcentaje de ha respecto al total de cada provincia**
Orellana	30,84	94,67
Pichincha	4,59	50,18
Los Ríos	4,89	35,18
Esmeraldas	1,63	34,19
Total Nacional	3,85	61,5

Fuente: SIPAE (2010) **Elaboración:** Ana Belén Sanmartín

La concentración de la tierra en el caso de estos cultivos, también se encuentran relacionados a la actuación de dos grandes grupos económicos: Palmera de los Andes e Industrias Ales C.A. Palmera de los Andes, es una empresa ubicada en la provincia de Esmeraldas, es la división agrícola del grupo agroindustrial Danec. S.A y tiene bajo su posesión 25.618 has. En tanto que el grupo ALES, se ubica en la provincia de Manabí, pero también posee plantaciones de palma en la provincia de Esmeraldas y opera en una superficie de 14.000 has (FAO, 2012:240). En el caso de la palma, se debe señalar que el proceso de concentración de la tierra implica a la vez la deforestación de los territorios en donde se llevan a cabo los procesos productivos, el cantón San Lorenzo es uno de las zonas en donde ha ocurrido este fenómeno. El área de expansión de plantaciones de palma africana aumentó de 276 ha en 1998 a 22.519 ha en 2007, es decir en menos de diez años tuvo un crecimiento de 1126% (FAO, 2012: 240).

Cuadro13 : Concentración de tierra en palma africana por grupos económicos

Grupos empresariales	Propietarios	N° de haciendas	Total de hectáreas
Palmeras de los Andes	Isaac Pailacho	2	14.834
	Salomón Gutt	1	10.784
Palmeras del Ecuador	Salomón Gutt	1	14.000
Ales Palma S.A	Wilfrido Acosta	1	4.678
OLEPSA	ALES	1	1.000
Total		6	45.296

Fuente: SIPAE (2010)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín.

3. Caña de azúcar

La producción de caña de azúcar concentra grandes extensiones de tierra ubicadas en las provincias: Guayas, Cañar y Loja. El mercado del azúcar ecuatoriano, como se muestra en el Cuadro 14 está controlado por seis ingenios azucareros: Cía. Azucarera Valdez; Ingenio San Carlos; Ingenio La Troncal; Hcda. Taura; Monterrey Azucarera Lojana C.A.; Hcda. Tababuela (FAO, 2012: 239).

Cuadro 14: Concentración de tierra en palma africana por grupos económicos

Grupos empresariales	Propietarios	N° de haciendas	Total de hectáreas
Cía. Azucarera Valdez	Francisco Alemán Vargas	2	25.473
Ingenio San Carlos	Javier Marcos Stagg	1	19.634
Ingenio La Troncal	Vicente Abadd Isaías	1	10.165
Hcda. Taura	Vicente Abadd Isaías	1	7.500
Monterrey Azucarera Lojana C.A.	Francisco Gordillo	1	1279
Hcda. Tababuela	Jorge Benavides Rivera	1	4.217
Total		7	68.268

Fuente: SIPAE (2010)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Los datos del Cuadro 14 muestran una alta concentración en la tenencia y uso de la tierra que tienen como fin la producción de caña de azúcar, únicamente 6 haciendas productoras de caña, tienen bajo su posesión 68.268 has, lo que demuestra un nivel más alto de concentración que en la producción de banano y palma.

4. Actividad Forestal

La concentración de la tierra también es un fenómeno que aparece con la actividad forestal. Una de las empresas que encabeza la lista en esta actividad productiva es la empresa BOTROSA, Bosques Tropicales S.A., pertenece al grupo empresarial ecuatoriano Peña Durini, principal exportador de madera del país. Esta empresa está ubicada en la provincia de Esmeraldas, tiene una superficie de 20.000 has de plantaciones y 25.000 has de bosques naturales. La empresa Bosques Tropicales S.A además ejerce presión sobre asentamientos ocupados por comunidades nativas de las provincias de Pichincha y Esmeraldas para extraer bosques y completar su oferta (FAO, 2012:237).

Esta actividad incluye varios conflictos que atentan sobre las comunidades y sus territorios. Las empresas dedicadas a actividades forestales, buscan maneras de ejercer presión sobre los indígenas, y campesinos de las comunidades, para esto usan dos principales mecanismos:

entrega de máquinas y créditos a los indígenas y campesinos que les asegure la venta de los árboles y construcción de vías de acceso en forma ilegal hacia los bosques de comunidades nativas. Los conflictos sociales a partir de esta actividad nacen muy frecuentemente de la tala ilegal de bosques nativos que están en manos de comunidades (FAO, 2012:237).

5. Concesiones otorgadas por el Estado

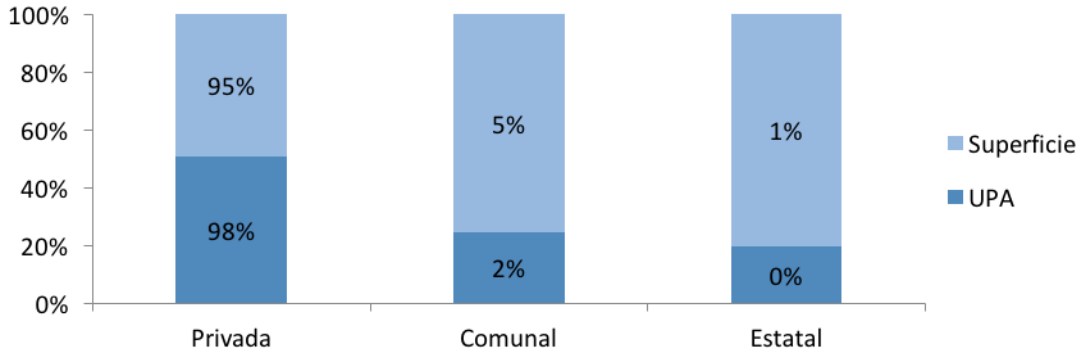
Las concesiones realizadas por el Estado, se han dado en la mayoría de los casos para la explotación hidrocarburífera, minera y maderera. Estas concesiones se realizan en beneficio tanto de empresas extranjeras como nacionales. Si bien, el gobierno de Rafael Correa (2006-2017) ha empezado a revertir un gran número de estas concesiones en el campo de la minería, por no cumplir con los requisitos contemplados en la Constitución de la República (2008) y en la Ley de Minería (2013); los desacuerdos y los conflictos sociales con grupos campesinos e indígenas que se han desarrollado alrededor de las concesiones mineras han friccionado las relaciones entre las organizaciones indígenas y campesinas, y el gobierno de Correa (FAO, 2012:242). Las concesiones en torno al petróleo son las más importantes del país, y también son generadoras de conflictos. Especialmente con los pueblos indígenas de la Amazonía, ya que se atenta contra sus territorios y sus recursos naturales, un fenómeno común cuando se trata de concentración de tierras. De tal forma, que el problema en este tipo de concesiones, está relacionado con los temas de conservación de los recursos naturales y la resistencia y sobrevivencia de pueblos ancestrales que habitan estos territorios (FAO, 2012: 242).

Formas de propiedad sobre la tierra

Antes de pasar a analizar la estructura de la tenencia de la tierra en el Ecuador, de forma breve se revisarán las formas de propiedad sobre la tierra para entender como el fenómeno de la concentración de la tierra es característico de la propiedad privada. En el Marco Teórico y el Marco Histórico de la presente disertación, se revisaran conceptualmente las formas de la propiedad sobre la tierra. Sin embargo, por su parte el III Censo Nacional Agropecuario (2001) también conceptualizó, reconoció y generó estadísticas sobre las mismas, las cuales se revisarán en este apartado.

A partir de los datos del Censo Agropecuario (2001), se observa que dentro de las tres formas de propiedad predominantes, la propiedad privada ocupa el 94,5% de la superficie agrícola del Ecuador (11’680.469 has); el 4,9% (602.862 has) de la superficie pertenecen al tipo de propiedad comunal, y apenas el 0,6%, que alcanza un total de 73.261 has, son tierras de propiedad Estatal (SIPAE, 2011). Como se muestra en el Gráfico 7, tanto por el número de UPA’s, como por la extensión de superficie en hectáreas, existe una notable diferencia entre los tres tipos de propiedad, verificando el predominio de la propiedad privada sobre la propiedad estatal y propiedad comunal.

Gráfico 7: Porcentaje de UPA's y superficie según el tipo de propiedad



Fuente: III Censo Agropecuario (2001)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín.

1. Propiedad Comunal

El III Censo Nacional Agropecuario "reconoce la propiedad comunal o cooperada como otra forma de tenencia. Esta propiedad corresponde a un bien colectivo otorgado en beneficio y uso de una proveniente de poblaciones indígenas, montubias o afros, generalmente reconocidas a partir de la Ley de Comunas" (SIPAE, 2011:10).

Estas poblaciones fueron reconocidas a partir de la Ley de Comunas (1937), la cual permitió la figura legal de títulos colectivos, e incentivó a que esta se convierta en la modalidad más común de agrupamiento a nivel de la Sierra Ecuatoriana, cuyas características principales se relacionan a la forma de organización tradicional de los indígenas referida a la comunidad (Martínez, 1998: 3).

La propiedad comunal también puede ser otorgada a favor de cooperativas y asociaciones, formas de organización que también son comunes en el territorio rural. De esta forma, la propiedad comunal o cooperativa se diferencia de la propiedad privada al "garantizar el uso y aprovechamiento colectivo de la tierra, así como la gestión de los recursos naturales, la cohesión social y la representación política, lo que permite generar una identidad dentro de las comunidades y territorios" (SIPAE, 2011:10).

En el Ecuador, actualmente existen 2.760 propiedades comunales, que representan el 32% de las tierras con superficies mayores a 1000 has, de esta manera las comunas tienen bajo su posesión 602.862 has. Lo que a su vez, lleva a señalar a las comunas como grandes propietarios, sin embargo este análisis no puede dejar de lado dos factores: i) la importancia del tamaño de las propiedades comunales dependen del número de integrantes de cada comuna; y ii) la mayoría de territorios en propiedades comunal se encuentran en ecosistemas frágiles como los páramos (Laforge, 2011: 6). Lo que conlleva a decir que la tierra en propiedad comunal ocupa un bajo porcentaje tanto en número de UPA's (2%), como en superficie (5%).

De acuerdo con el SIPAE (2011:10) este tipo de propiedad se encuentra en todas las regiones del país, siendo más común en la Amazonía. Cabe añadir que las provincias: Francisco de Orellana, Pastaza, Sucumbíos, Napo, Chimborazo, y Loja tienen cantones en los cuales su superficie está ocupada al menos en un 26% por el tipo de propiedad comunal. Mientras que las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Machala, Pichincha, Tungurahua, Manabí y Babahoyo tienen una superficie se caracteriza por tener escasa o nula extensión de tierra en propiedad comunal.

2. Propiedad Estatal

El Código Civil Ecuatoriano en sus Art. 604 y 605[36] define los "bienes nacionales como aquellos que pertenecen a toda la nación, y cuyo derecho de uso pertenece a las instituciones del Estado". La forma de propiedad estatal tiene bajo su posesión 73.261 has, lo cual a primera vista significaría que el Estado posee tierra suficiente para emprender procesos de redistribución. Sin embargo, el análisis requiere de mayor precisión, para esto se debe considerar que el III Censo Nacional Agropecuario no contempló categorías ambientales en su información. El 69% de la superficie de tierra que tiene el Estado son parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, entre estas se encuentran: Reservas Ecológicas, Parques Nacionales, Bosques protectores, entre otros. En este sentido, debido a que el INEC se basa en parámetros comunes de carácter nacional, se requiere de un tratamiento distinto de la información para poder diferenciar la situación de la tenencia de tierra en las diferentes regiones del país (SIPAE, 2010:3).

En tanto que, al analizar el porcentaje de tierras en manos del Estado se encuentra, que estas llegan a representar apenas el 0,6% del total de la superficie agrícola del país. Las tierras estatales están distribuidas en 1.228 UPA's, ubicadas en 116 cantones. De estos cantones, los que tienen mayor predominancia de forma de propiedad estatal son los cantones de Píllaro y Patate ubicados en la provincia de Tungurahua, cubren hasta el 54% de la superficie agropecuaria cantonal, y ocupan un total de 18.700 ha (SIPAE, 2011:12).

Actualmente el gobierno dispone del Plan de tierras y Territorios, ejecutado por la Subsecretaría de Reforma Agraria del MAGAP, el mencionado Plan es un fondo de tierras de alrededor de 130.000 has conformado con propiedades que pertenecían a la AGD[37], formadas

[36] Art. 604.- Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales (Código Civil Ecuatoriano, 2005).
Art. 605.- Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. (Código Civil Ecuatoriano, 2005)

[37] Provenientes también del fideicomiso, Banco Central, MAGAP, FF.AA, por expropiación y compraventa de tierras. (Martinez, 2015: 57)

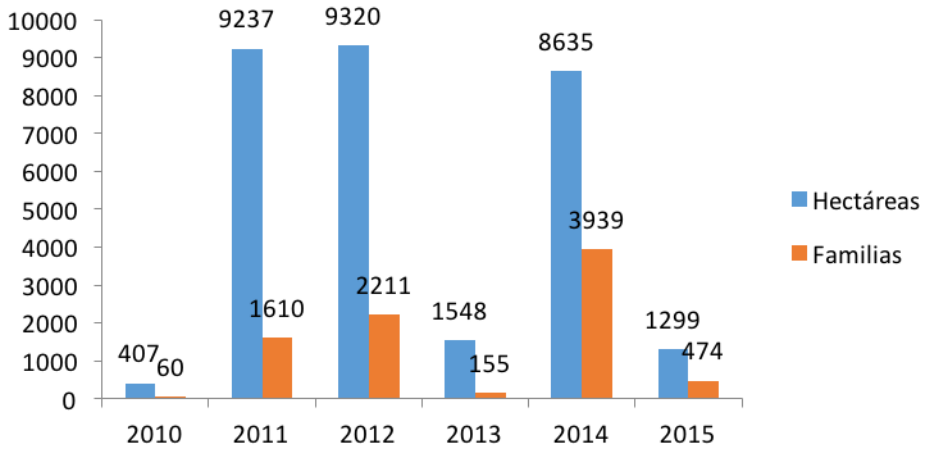
con bienes incautados al narcotráfico y a bancos en quiebra; estas tierras han empezado a adjudicarse a varias comunidades y grupos campesinos (Martínez, 2015:57).

Según Martínez (2015), de este total solo entre 65.000 y 69.000 has estarían en condiciones de ser transferidas, lo que ha generado una demanda de agricultores, que motivados por acceder al recurso tierra han formado cerca de 200 asociaciones para beneficiarse de este proyecto. El proyecto en marcha desde el año 2010, empezó a transferir la tierra a los campesinos. Para su primer año de ejecución, apenas se entregaron un total de 407 has a 60 familias beneficiarias, lo cual no les permitió llegar a la meta planteada de distribuir 5000 has anuales.

El Plan Tierras y Territorios del Gobierno Nacional ha sido blanco de varias críticas, tanto por su falta de claridad en su alcance, como por la alta especulación que ha desatado en torno a las tierras que se encuentran en proceso de adjudicación o incluso ya adjudicadas a posesionarios organizados, lo que ha llevado a que se produzcan invasiones de tierras en predios ya ocupados legalmente, lo que a la par ha desatado un incremento en los conflictos sociales (Landivar y Yulán, 2011).

El programa en sus seis años de gestión ha redistribuido una cantidad de 30.445 hectáreas, tienen como beneficiarias a 8.449 familias, como el Gráfico 8 indica, los años en que más hectáreas se adjudicaron fueron en el 2012 con (9237 has) y 2013 con (9320 has). Es posible que en el año 2015 se haya adjudicado un mayor número de hectáreas, sin embargo hasta el cierre de año se contabilizaban 1299 has redistribuidas.

Gráfico 8: Avance de redistribución de tierras 2010-2015



Fuente: III Censo Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Hasta el 2015, la mayor cantidad de tierras se entregaron en la Costa (83,7%), seguido por el volumen de tierra entregado en la Sierra (12,5%) y en la Amazonía, donde la distribución fue

mínima (2%). De alguna manera, las tierras que disponía el Estado y que fueron distribuidas se ubicaban mayormente en los territorios de mayor concentración de la tierra como se analizará a continuación, que corresponden a las provincias de Guayas, Esmeraldas y Los Ríos en la Costa; y a las provincias de Pichincha e Imbabura en la Sierra (Martínez, 2015:57).

3. Propiedad Privada

La propiedad privada de la tierra se refiere "al uso y aprovechamiento de la tierra en beneficio individual y se fundamenta en el poder jurídico pleno o completo de la tierra" (SIPAE, 2011:14). La tenencia de tierra en Ecuador es caracterizada por la prominencia de la forma de propiedad privada, el 98,3% de las UPA's son reconocidas como privadas, tienen bajo su dominio 11.680.469 has. Estas unidades productivas privadas se diferencian entre pequeñas, medianas y grandes, las cuales son parte de una estructura desigual de tenencia de la tierra (SIPAE, 2011:14).

En este sentido, de aquí en adelante el análisis de la tenencia de la tierra se centrará únicamente en la forma de propiedad privada, debido a que es el tipo de tenencia donde se presentan grandes distorsiones e inequidad, lo que sintetiza el concepto de concentración "muy pocos propietarios poseen grandes extensiones de tierra" (SIPAE, 2011: 9).

Análisis comparativo de los Censos 1954- 1974-2001

Antes de entrar al análisis del problema de la concentración de tierra en el Ecuador, es importante revisar brevemente los cambios en la tenencia de tierra que se han dado a lo largo de la historia del país; este análisis solo se lo puede realizar a partir de la información de los tres Censos Agropecuarios con los que cuenta el país (1954- 1974-2001). Desde este ángulo, mediante el análisis de las estadísticas, se encontrará cómo han evolucionado los problemas históricos de exclusión e inequidad en lo rural, caracterizados por una desigual estructura y distribución en la tenencia de la tierra (MAGAP, 2015: 93).

A pesar de todas las regulaciones creadas con el fin de redistribuir la tierra en el país, la estructura agraria no ha variado significativamente en los últimos 50 años. Cuando se analiza la información de los censos agropecuarios, se evidencia una tendencia de cambios pero apenas relativos, que no exponen variaciones trascendentales en relación a la inequidad en la tenencia de la tierra (Brassel et al, 2008: 21).

En este sentido, ni la expansión en el número de predios, que entre 1954 y 2001 constituyó la creación de 496.811 propiedades, que al mismo tiempo representa un crecimiento de 138%; ni la extensión de la superficie agrícola, que tuvo un crecimiento de 5´358.657 has (106%), han significado cambios estructurales que incidan en la inequidad en la tenencia de la tierra (MAGAP, 2015).

Los rasgos más significativos de las tendencias de cambio en la tenencia de la tierra entre 1954 y 2001, se pueden analizar mediante la información que se sintetiza en el Cuadro 15, la cual a su vez permite abordar los siguientes puntos: disminución de propiedades mayores a 100 has; reducción de la pequeña propiedad; incremento de unidades entre 5 y 20 has; y, el desarrollo significativo de la mediana propiedad.

Cuadro 15: Evolución de la tenencia de la tierra entre 1954-2001

Extensión de las UPA (en HA)	1954				1974			
	UPA	%	Superficie (HA)	%	UPA	%	Superficie (HA)	%
Menos de 1	92,387	26,8%	46,000	0,7%	145,55	28%	63,263	0,9%
1 a 4.99	159,299	46,3%	386,200	6%	201,297	38,8%	475,405	6,8%
5 a 9.99	36,250	10,5%	271,500	4,2%	54,935	10,6%	377,756	5,4%
10 a 19.99	21,400	6,2%	294,300	4,6%	41,425	8%	557,535	8%
20 a 49.99	19,415	5,6%	591,500	9,2%	42,537	8,2%	311,974	4,5%
50 a 99.99	8,327	2,4%	547,200	8,6%	22,276	4,3%	1,352,697	19,5%
100 en adelante	7,156	2,1%	4,263,000	66,6%	11,091	2,1%	3,810,773	54,8%
TOTAL	**344,234**	**100%**	**6,399,700**	**100%**	**519,111**	**100%**	**6,949,403**	**100%**
GINI	**0.873**				**0.822**			

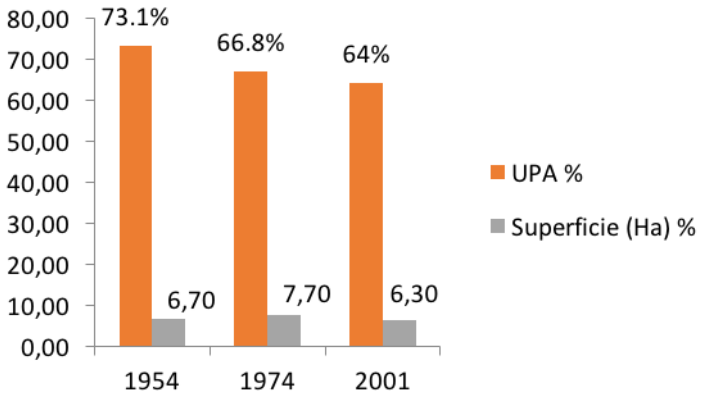
2001				
Extensión de las UPA (en HA)	**UPA**	**%**	**Superficie**	**%**
Menos de 1	248,398	29,70%	95,834	0,80%
1 a 4.99	286,911	34,30%	678,391	5,50%
5 a 9.99	101,066	12,10%	688,987	5,60%
10 a 19.99	75,66	9%	1,017,807	8,20%
20 a 49.99	76,792	9,20%	2,372,027	19,20%
50 a 99.99	34,498	4,10%	2,242,409	18,10%
100 en adelante	13,557	1,60%	5,260,375	42,60%
TOTAL	**836,882**	**100%**	**12,355,830**	**100%**
GINI	**0.814**			

Fuente y Elaboración: MAGAP (2015)

1. Menos pequeñas propiedades: se consideran pequeñas propiedades a aquellas que tienen una superficie menor a 5 has. Al analizar las estadísticas, las pequeñas propiedades en número de UPA's pasaron de representar el 73% en (1954) a 64% en el (2001) como se muestra en el Gráfico 9, sin embargo se repite la tendencia en relación al número de UPA's, ya que se duplicaron, pasando de 159,299 a 286,911 UPA's. En términos de la superficie controlada por este segmento de productores también disminuyó: las pequeñas propiedades controlaban el 6,7% de la superficie agrícola en 1954, mientras que para el 2001 controlaban el 6,3%, cabe mencionar que de igual manera en términos de hectáreas casi se duplicó, pasando de 46,000 has controladas en el año 1954 a 95.834 has controladas en el año 2001 (MAGAP, 2016: 153).

El tamaño promedio de la pequeña propiedad menor a 5 has, se redujo en este período intercensal de 1,72 has. a 1,45 has. Esto responde a uno de los fenómenos más comunes en la zona rural; en un contexto cultural en el que los padres procuran dejar partes iguales de su pequeña propiedad a sus descendientes, la herencia imposibilita que las unidades de producción mantengan su tamaño (Laforge, 2011: 4).

Gráfico9: Evolución de las pequeñas propiedades (1954-2001)

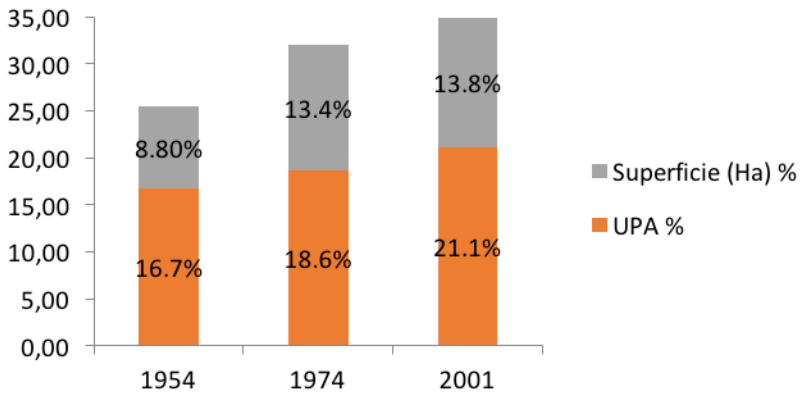


Fuente: I, II y III Censo Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

2. Propiedades entre 5 a 20 has: en este caso la importancia relativa en superficie y en número de UPA's se incrementó entre el primer y último Censo Agropecuario (1954-2001), en términos de UPA's pasó de 16.7% a 21% como se observa en el Gráfico 10 esto debido a que el número de UPA's se triplicaron en casi 50 años (MAGAP, 2016:153). Mientras que la superficie que controlan estas UPA's se incrementaron pasando de controlar el 8.8% a 13.8% de hectáreas a nivel nacional.

Este crecimiento de las UPA's se puede explicar por dos factores: i) por los efectos de las Reformas Agrarias, en su afán por desarrollar el mercado de tierras; y, ii) por la expansión de la frontera agrícola (MAGAP, 2016:153).

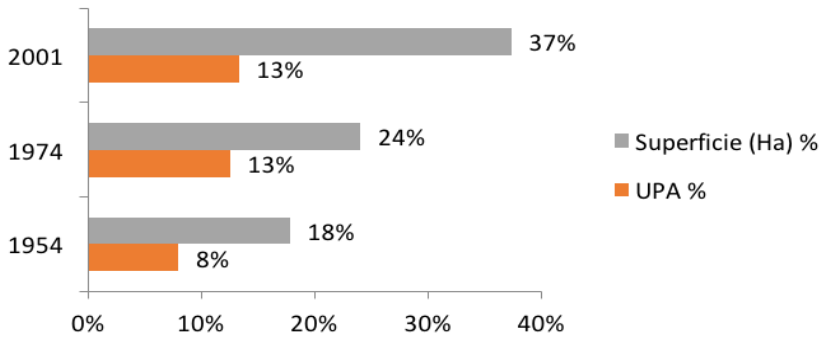
Gráfic o10: Evolución de las propiedades entre 5 y 20 has



Fuente: I, II y III Censo Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

3. Crecimiento de la mediana propiedad: El Gráfico 11 permite evidenciar el crecimiento del número de predios que comprenden una superficie entre 20 y 100 has. En 1954 existían 27,742 UPA's, mientras que para el 2001 se llegaron a contabilizar 111,29 UPA's con una extensión mayor a 20 has, pero menor a 100 has. Estas propiedades consideradas como medianas por su extensión, incrementaron su peso relativo dentro de la estructura de tenencia de tierra; pasó de 8,1% en 1954 a 13,3% en 2001 (MAGAP, 2016:155).De lo cual, se puede concluir; que por número de UPA's y por superficie controlada este tipo de propiedades se multiplicaron por cuatro en 50 años; mientras que, el tamaño promedio de estas propiedades se mantuvo alrededor de 41 has, en el período intercensal 1954-2001(MAGAP, 2016:155).

Gráfico 11: Evolución de la mediana propiedad (1954-2001)

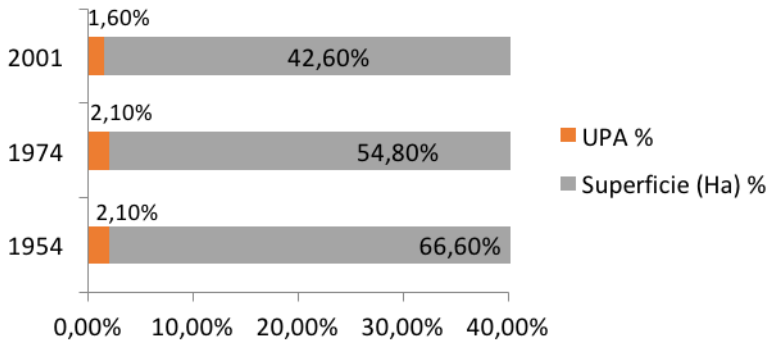


Fuente: I, II y III Censo Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

4. Disminución de propiedades mayores a 100 has: se puede considerar como gran propiedad a aquellas unidades de producción de más de 100 hectáreas. Según el Gráfico 12, el peso relativo de estas UPA's en el total de predios entre 1954 y 1974 se mantuvo en 2.1%, esto a pesar de que su número en términos de UPA's se incrementó en un 55%, mientras que en el período comprendido entre 1974 y 2001, estas UPA's pasaron de representar del 2.1% en número de propiedades, a representar el 1.6% (MAGAP, 2016: 153).

Sin embargo, cuando se analiza en términos de superficie controlada por la gran propiedad, se encuentra que estas controlaban el 67% de la superficie agrícola en 1954, mientras que para el año 2001 llegaron a controlar el 43%. A pesar de que en número de hectáreas se dio un crecimiento de 23%. Con esto se puede decir que no ha existido una gran afectación a la gran propiedad, el hecho que haya disminuido el peso de relativo en términos de superficie se debe al crecimiento del total de hectáreas explotadas para uso agrícola. En 1954 la superficie total era de 6,399,700 has distribuido en 344,234 UPA's, para el año 2001 la superficie total llegó a ser de 12,355,830 has. En consecuencia, lo que sí cabe resaltar es que el tamaño promedio de las propiedades, si disminuyó en el período (1954-2001) pasando de 596 has a 388 has (MAGAP, 2016: 153).

Gráfico 121: Importancia de grandes propiedades



Fuente: I, II y III Censo Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Situación actual en la tenencia y distribución de la tierra

Como se ha revisado, después de medio siglo de intervenciones estatales, los problemas estructurales del sector agropecuario ecuatoriano siguen presentes; en cuanto a la distribución de la tierra, ha sido un problema que se ha consolidado a través de los años, y que en la actualidad se muestra mediante los esquemas de inequidad persistentes en la tenencia. Por lo mismo, es importante estudiar la estructura de la tenencia de la tierra con la información disponible.

A continuación se analizarán los fenómenos más representativos que actualmente se presentan con relación a la tenencia de tierra en el país.

1. Grandes propiedades versus Pequeñas propiedades: Con base al análisis de la información del Censo Nacional Agropecuario (2001), se puede decir que en la actualidad, el 64% de las UPA's son pequeñas y ocupan el 6,5% del total de la tierra agropecuaria del país; en tanto que del otro lado las grandes propiedades, las cuales son UPA's con más de 500 has, representan por número el 0,2% de las UPA's, pero ocupan el 16% de la superficie total.
Es así que existe un contraste entre las grandes propiedades (mayores a 500 has) y las pequeñas propiedades (menores a 5 has), debido a que 1.884,482 hectáreas se encuentran distribuidas en 1346 propiedades privadas, lo que resulta un promedio de 1400 hectáreas por propiedad. Mientras que por el lado de las propiedades pequeñas, 774,225 hectáreas están distribuidas en 535,309 propiedades, es decir el tamaño promedio de las pequeñas propiedades es de 1,44 hectáreas. Con base en este análisis, es evidente la persistencia de las grandes disparidades en materia de tenencia de la tierra, mientras existen propiedades de 1400 has, a la vez coexisten terrenos de apenas 1,44 has.

2. Consolidación de mayor número de medianas propiedades: el Censo Nacional Agropecuario (2001) también indica que el 75% de las UPA's, con extensiones de tierra entre 1 y 10 has poseían el 11,8%, mientras que el 0,8% de UPA's con 200 has o más, poseían el 29,1% de superficie agrícola (SIPAE, 2007: 31). Lo que cabe destacar, es que las propiedades de 20 a 100 has como se observa en el Gráfico 11 representaban el 37,3%, lo que quiere decir que muchas de las grandes propiedades, subdividieron sus grandes propiedades en más pequeñas, para que de esta manera puedan evitar cualquier política de reforma agriaría. Es así, que aparece uno de los fenómenos comunes de la última década, la multipropiedad, tema que se abordará a detalle más adelante (SIPAE, 2007: 31).

3. Cambios extremos respecto a la tendencia pasada: a partir de los datos para el 2013 provenientes de la ESPAC se puede observar que la importancia relativa de las pequeñas propiedades, parece haberse reducido en el período (2001-2013), de forma que pasaron de un peso relativo de 64% en 2001 al 58,8% del total de UPA's en 2013, sin embargo las hectáreas que controlan se mantienen (MAGAP, 2016: 155).

En las propiedades bajo el control de la gran propiedad (más de 100 has), en términos de superficie en hectáreas, la concentración de tierra parece disminuir; en el 2001 controlaban el 42,6% de las hectáreas de tierra en uso agrícola, mientras que para el 2013 se redujo al 33,5%. Sin embargo, al analizar el número de UPA's que forman parte de la gran propiedad, se encuentra que aumentaron ligeramente, debido a que pasó de representar el 1,6% en 2001 a 1,8% en 2013 (tendencia contraria a la registrada entre el I y III Censo Nacional Agropecuario); es decir el número de UPA's también aumentó (MAGAP, 2015: 156). Lo cual se puede atribuir

a que ha existido una recuperación de espacio de las grandes plantaciones, pero también ha existido una expansión de la frontera agrícola.

No así con la evolución de los predios entre 5-20 hectáreas y las medianas propiedades (entre 20 y 100 has); estos siguen la misma tendencia del período 1954-2001, es decir, un incremento tanto en términos de número de UPA's como de superficie, lo que también se evidencia cuando se analizan sus pesos relativos dentro de la estructura de tenencia en el Cuadro 16.

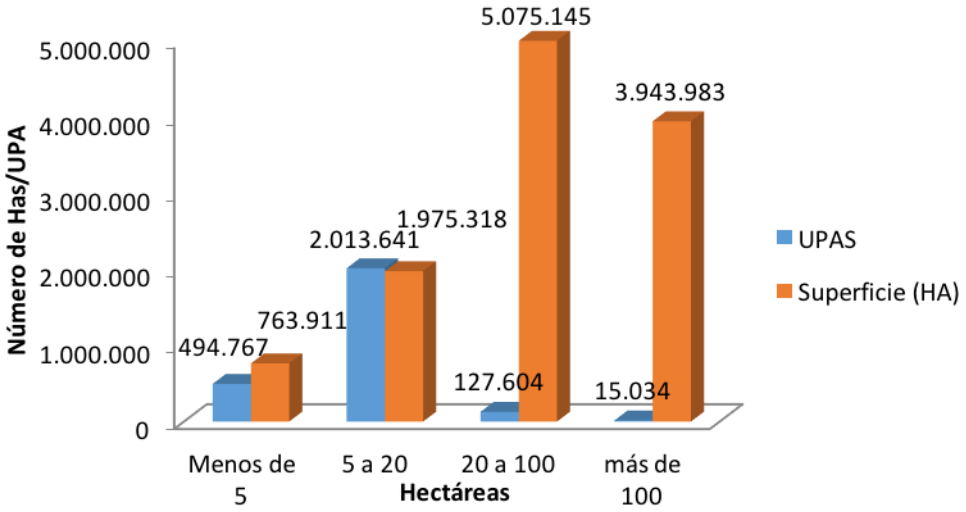
Cuadro 16: Distribución de la tenencia de la tierra por UPA (2013)

2013				
Extensión de las UPA (en HA)	**UPA**	**%**	**Superficie**	**%**
Menos de 1	202,694	24,00%	80,065	1%
1 a 4.99	292,073	35,00%	683,846	6%
5 a 9.99	112,257	13,00%	756,621	6%
10 a 19.99	91,384	11,00%	1,218,697	10%
20 a 49.99	91,755	11,00%	2,802,085	24%
50 a 99.99	35,848	4,00%	2,273,060	19%
100 en adelante	15,034	2,00%	3,943,983	34%
TOTAL	**841,045**	**100%**	**11,758,357**	**100%**
GINI	**0.761**			

Fuente y Elaboración: MAGAP (2015)

Con base en la información de la ESPAC (2013) sobre tenencia de tierra, sus datos dan cuenta de la permanencia de una estructura agraria de tenencia de tierra fraccionada, a pesar de los esfuerzos de redistribución de la tierra que se han llevado a cabo en los procesos de reforma agraria y colonización: el 6,5% de la superficie agrícola del país está distribuida en 494,767 UPA's con superficies menores a 5 hectáreas. Las propiedades con superficies entre 5 y20 hectáreas representan el 16,8% de la superficie agrícola del país, la misma que está distribuida en 203,641 UPA's (MAGAP, 2015: 156).

Gráfico 13: Distribución de la tierra según estratos (2013)



Fuente: I, II y III Censo Agropecuario (2001)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Como se observa en el gráfico, la mayor parte de la superficie agrícola del país, el 43% (5.075.145 has) están bajo el control de medianas propiedades, distribuidos en 127.604 predios de entre 20 y 100 hectáreas, lo cual supone un tamaño promedio de dichas UPA's de 39,7 has. Así también como muestra el gráfico, únicamente 15.034 UPA's tienen una superficie superior a 100 hectáreas, pero controlan el 33,5% (3.943.983 has) de la superficie agrícola del país, para lo cual se calcula un promedio de 262 hectáreas por UPA's (MAGAP, 2015: 156).

Concentración de la tierra en Ecuador

"Ecuador es uno de los tres países más pequeños de América Latina por superficie, sin embargo tiene uno de los índices más altos de inequidad en acceso a la tierra" (SIPAE, 2011:16). El problema de la concentración de tierras se consolida como una contradicción, por un lado se encuentran las grandes haciendas que acaparan extensiones de tierra productivas, y del otro lado se encuentran pequeños campesinos minifundistas. Esto se traduce en consecuencias que van en contra del desarrollo rural, agravando el estado de pobreza y hambre en los territorios de la ruralidad.

En el caso de Ecuador, el proceso de concentración responde a procesos que no mantienen las mismas tendencias del resto de países de América Latina, debido a que obedece a diferentes causas. "Estas no obedecen solo a la propensión tradicional del acaparamiento, producto del peso político de una clase terrateniente modernizada o no" (FAO, 2012: 233). Si bien, esta tendencia había sido predominante hasta los años 70 del siglo XX, en el contexto de la globalización y dolarización ha implicado que los procesos de concentración se encuentren más vinculados con el aprovechamiento de los recursos agua y tierra para la producción orientada al mercado interno como externo (Martínez, 2015).

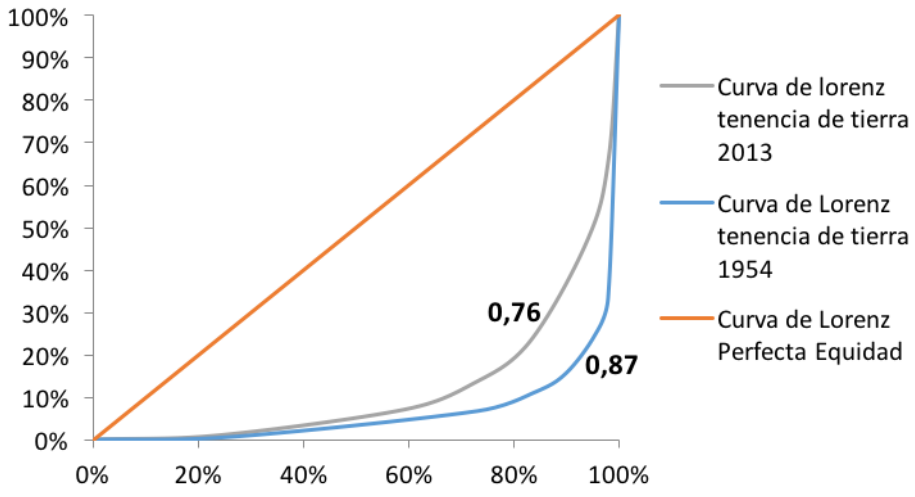
Para el SIPAE (2011:16) el problema de la concentración de la tierra se agudiza cada vez más, provocando nuevos fenómenos e incluso el aparecimiento de un nuevo estrato social 'los sin tierra', lo que significa que es un problema que necesita atención urgente. Más aún, al tratarse de un problema que se ha ido configurado de forma paulatina a lo largo de la historia agraria del país, y que hasta hoy sigue siendo un tema pendiente para la política pública.

En este sentido, dada la importancia del análisis del problema para tomar acciones referentes a la política pública en el país. En este apartado, se revisarán: el coeficiente de gini de la tierra, como instrumento de análisis del problema; la concentración de tierra por regiones y provincias; factores que facilitan la concentración de la tierra; los mecanismos de control sobre la tierra; y finalmente las implicaciones que tiene este problema.

1. Coeficiente de Gini de la tierra

Al disponer de información proveniente del último Censo Nacional Agropecuario de hace más de diez años, no existen datos actualizados que permitan conocer con precisión cuál es el índice de Gini de la tierra para el año 2016. A pesar de que la ESPAC (2013) presenta datos que pudieron ser usados para la construcción del coeficiente de Gini del Ecuador, estos datos no son comparables con los del Censo Agropecuario (2001), debido a que la información que la ESPAC provee es solo de tipo muestral.

Gráfico 14: Distribución de la Tierra. Curvas de Lorenz y Coeficiente de Gini (1954-2013)

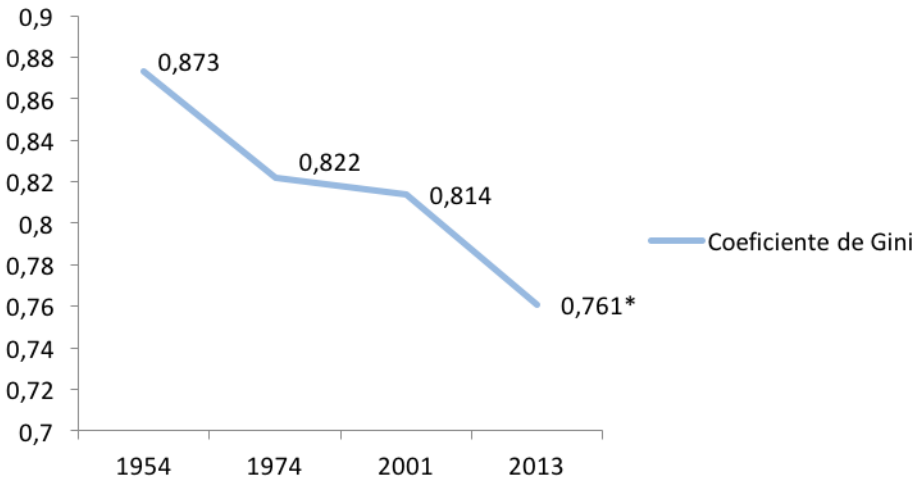


Fuente: I Censo Nacional Agropecuario (2001) y ESPAC (2013)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Sin embargo, con base en la información disponible sobre la distribución de tierra en Ecuador, el SIPAE construyó el coeficiente de Gini de la tierra, el cual se ha constituido en la estadística oficial en materia de tenencia de tierras en Ecuador. De manera que en el Gráfico 14 se puede constatar el alto grado de concentración de la tierra en el país. Además, el Gráfico 14 muestra la evolución del coeficiente de gini en los años (1954-2013), el cual refleja una variación poco significativa para el tiempo transcurrido; en 1954 este índice era de 0.87; en 1974 registró 0.82; en el año 2001 fue de 0.81 y para el 2013 registró 0,76. Para el MAGAP (2015) esta evolución responde a los procesos de fragmentación de la tierra que son tan comunes en el agro ecuatoriano, en especial por la tradición cultural relacionada a la herencia que se continua practicando, lo que también es llamado como el 'microparcelamiento' de terrenos (MAGAP,2015).

Ecuador es uno de los países más pequeños de América del Sur, pero con uno de los coeficientes de Gini más altos de la región. En el año 2014, se cumplieron cincuenta años de la formulación de la I Reforma Agraria de Ecuador; sin embargo, los pequeños campesinos siguen teniendo bajo su posesión la misma superficie agrícola, en 1954 controlaban el 6,7% de tierra, mientras que para el 2013 se encuentran controlando el 6,5% de superficie de tierra. Si a este análisis se suma la variación del coeficiente de gini, se encuentra que las políticas sectoriales impulsadas a lo largo de la historia agropecuaria del país no han estado enfocadas hacia una verdadera distribución y equidad en la tenencia de la tierra (MAGAP, 2015:392)

Gráfico 15: Evolución del Coeficiente de Gini de la tierra en Ecuador (1954-2013*)*



Fuente: I, II y III Censo Agropecuario. ESPAC (2013)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín.

2. Concentración de Tierras en Ecuador por regiones y provincias

El proceso de concentración de tierras en Ecuador, debe ser entendido desde la alta heterogeneidad espacial, económica y social que existe entre los territorios, en otras palabras

se trata de un fenómeno que no se puede generalizar en todas las regiones y provincias del país. Es por esto que, nace la necesidad de diferenciar el análisis de la concentración de la tierra por regiones y provincias.

En las tres regiones que pertenecen al Ecuador continental, según el SIPAE las propiedades con una superficie mayor a 500 hectáreas no representan ni el 0,5% de UPA's; sin embargo, concentran considerables porcentajes de tenencia de tierra. En la Sierra, el 0,32% de las UPA's con un tamaño mayor a 500 has controlan el 17,79% de la superficie; en la Costa, el 0,29% de las UPA's manejan el 17,59% de hectáreas, mientras que en el Oriente, el 0,21% de las UPA's controlan el 11,93% de la superficie agrícola (FAO, 2012:234). Estos datos corroboran que existe una tendencia de concentración de tierras en el país, y aunque es diferenciada por el grado de concentración, aparece en todas las regiones.

Cuadro 17: Distribución de la tierra según regiones (en porcentajes)

Estratos	Sierra		Costa		Oriente	
	UPA	Ha	UPA	Ha	UPA	Ha
Menos de 100	98,96	65,79	96,69	55,01	91,42	61,55
De 100 a 500	0,72	16,43	3,02	27,4	8,37	26,52
500 a 1000	0,28	4,23	0,2	6,54	0,12	1,54
Más de 1000	0,04	13,56	0,09	11,05	0,09	10,39

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (2001)

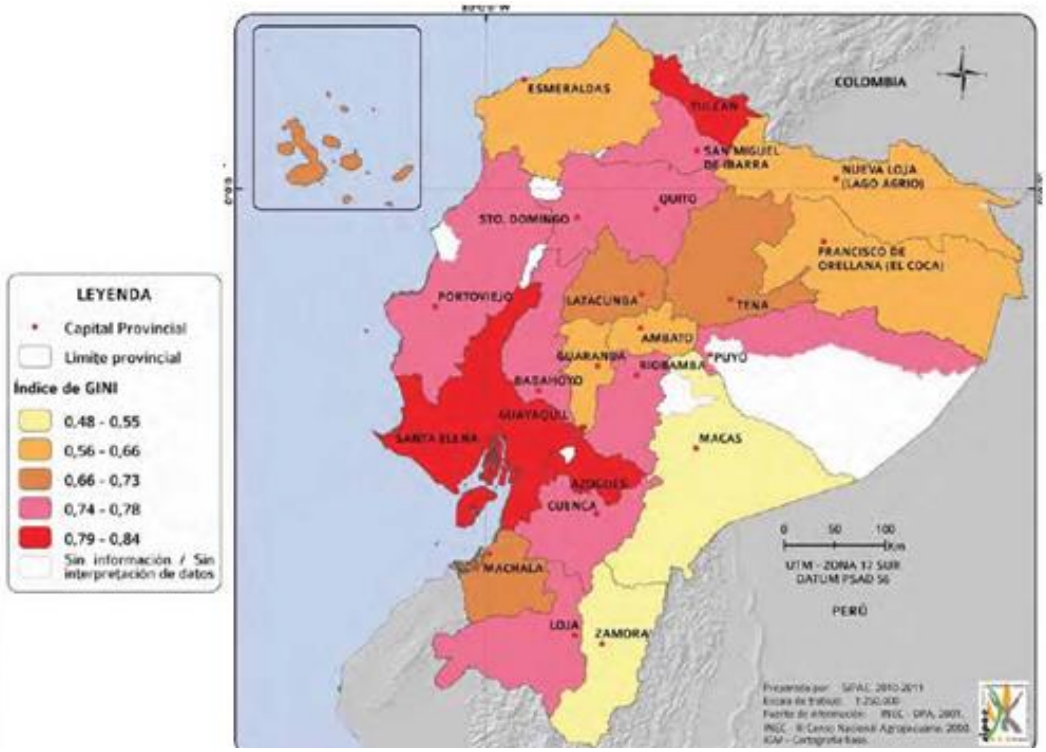
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

A partir de los datos que provee el Censo Agropecuario (2001), el SIPAE construyó los coeficientes de Gini para la Región Sierra y para la Región Costa. La Sierra tiene un coeficiente de gini de 0,810, mientras que en la Costa el Coeficiente de Gini de la tierra alcanza 0,753. Lo cual podría indicar que la concentración de tierras es un fenómeno que caracteriza más a la parte andina del Ecuador; sin embargo, mediante el Cuadro 17 se obtiene que el tamaño promedio de las propiedades con más de 500 has son: 267 has en la sierra; 292 has en la costa; y, en la Amazonía 233 has, lo que podría mostrar que se trata de un proceso de concentración más focalizado en la Costa, seguido de la Sierra y la Amazonía (Brassel et al, 2008:24-25).

Estos datos deben ser considerados como manifestaciones de una tendencia, sin dejar de lado que la concentración de tierras en Ecuador aparece de forma diferenciada según las regiones y al interior de ellas, según las provincias y territorios (Martínez, 2015). El mapa del coeficiente de Gini de la tierra a nivel provincial desarrollado por el SIPAE (2011), muestra las zonas con

mayor nivel de concentración de tierra, lo que implica mayores niveles de desigualdad en el acceso a la tierra. Como se observa, las provincias con mayor concentración, donde el índice de Gini está entre 0,79 y 0,84 son: Guayas, Los Ríos y Carchi. En tanto que las zonas con menor desigualdad se encuentran en la Región Amazónica en las provincias de Morona Santiago, y Zamora Chinchipe, donde el índice de Gini está entre 0,48 y 0,55 (SIPAE, 2011).

Gráfico 16: Coeficiente de Gini por provincias



Fuente y Elaboración: SIPAE(2011)

2.1. Sierra

En la Sierra, como muestra el Cuadro 18 las provincias con mayores índices de concentración de tierra son: Azuay, provincia en la que apenas el 1,67% del total de UPA's concentran el 47,68% de la superficie; seguido de la provincia de Cañar, en donde el 2% de las UPA's controlan el 53,52% de la tierra; en Carchi el 4,68% de UPA's manejan el 53,58% de hectáreas; Cotopaxi, el 1,97% de UPA's manejan el 47,49% de tierra; y, Tungurahua, el 0,48% concentran el 49,32%. (Brassel et al 2008: 24)

Chimborazo, es la provincia en la cual se encuentra la parroquia rural en donde se desarrolló el estudio de caso que se revisará en el Capítulo III, esta provincia es una de las regiones más pobres del país, en la cual se atribuye a la concentración de la tierra como una de las causas de su escaso desarrollo rural. En el caso de Chimborazo, el 0,97% de propiedades concentran el 48,27% de las tierras. Además, como se observó en el Gráfico 16 la provincia de

Chimborazo cuenta con un índice de Gini entre 0,74 y 0,78, lo que le posiciona como una de las provincias con mayor desigualdad en acceso a la tierra.

Cuadro 18: Distribución de UPA por provincias de la Sierra

Provincias	UPA (en porcentaje)			Hectáreas (en porcentaje)		
	Menos de 1 hectárea a menos de 10	Desde 10 has hasta menos de 50	Desde 50 has y más	Menos de 1 ha a menos de 10	Desde 10 has hasta menos de 50	Desde 50 has y más
Azuay	90.00	8.33	1.67	26.47	25.84	47.68
Bolívar	74.50	22.62	2.88	23.74	47.12	29.14
Cañar	87.94	20.06	2.00	21.40	25.08	53.52
Carchi	75.85	19.48	4.68	17.87	28.74	53.38
Chimborazo	92.62	6.41	0.97	31.66	20.08	48.27
Cotopaxi	88.75	9.28	1.97	25.22	27.30	47.49
Imbabura	85.75	10.66	3.60	15.65	27.36	56.98
Loja	69.74	25.46	4.80	14.58	33.78	51.64
Pichincha	74.58	18.52	6.90	9.34	29.77	60.88
Tungurahua	97.24	2.28	0.48	36.11	14.58	49.32

Fuente: III Censo Agropecuario (2001)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín.

2.2. Costa

En la región Costa, las provincias con mayor nivel de concentración son: Los Ríos, el 5,1% de las UPA's tienen bajo su control del 48,7% de la tierra; Guayas, el 6,1% de las UPA's manejan el 66,6% de tierras disponibles. Como se revisó en la primera parte de este Capítulo, en la Costa ecuatoriana, el fenómeno de la concentración de la tierra está relacionado a la agro exportación, y en estas dos provincias, se ubican grandes haciendas de propiedad de empresas agroindustriales (Brassel, Ruiz, & Zapatta, 2008:25)

En la provincia de El Oro, 9,50% de las propiedades controlan el 60,40%, fenómeno similar al de la provincia de Manabí en donde el 9,50% de UPA's concentran el 61,7% de hectáreas agrícolas. Finalmente, la provincia de Esmeraldas, zona caracterizada por la producción de palma también reporta niveles de concentración de tierra aunque en menor medida, de forma que el 23,50% de UPA's tienen bajo su propiedad el casi 70% de las tierras de la provincia.

Cuadro 19: Distribución de UPA por provincias de la Costa

Provincias	UPA (en porcentaje)			Hectáreas (en porcentaje)		
	Menos de 1 hectárea a menos de 10	Desde 10 has hasta menos de 50	Desde 50 has y más	Menos de 1 ha a menos de 10	Desde 10 has hasta menos de 50	Desde 50 has y más
El Oro	61.70	28.90	9.50	9.20	30.40	60.40
Esmeraldas	22.30	54.20	23.50	2.00	28.30	69.70
Guayas	72.70	21.20	6.10	12.20	21.20	66.60
Los Ríos	68.40	26.50	5.10	16.60	34.70	48.70
Manabí	63.30	27.20	9.50	9.10	29.20	61.70

Fuente: III Censo Agropecuario (2001)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín.

Mecanismos de control sobre la tierra

Un estudio realizado sobre la problemática de la estructura agraria en el Ecuador en el 1984 postulaba que:

> La actual concentración de tierras, debe diferenciarse de aquella concentración latifundaria de los años 50, con su enorme dilapidación de tierras cultivables y el uso ineficiente de los demás recursos, dentro del marco de un sistema autoritario del poder. Se trata, más bien, de un progresivo monopolio de las mejores tierras agrícolas por medianos y grandes propietarios y, de una creciente concentración de capitales que robustece su capacidad empresarial, permitiéndoles la especialización creciente y la tecnificación de las actividades agropecuarias (Jara y Chiriboga, 1984).

Es decir, acorde avanza el tiempo, los mecanismos de control sobre la tierra también han evolucionado. Por esto, es relevante entender el problema de la estructura agraria en el Ecuador, mediante sus características. Teniendo que adentrarse en las "lógicas de apropiación, poder y exclusión en el acceso a la tierra, comprendiendo las formas de cómo se articulan las modalidades de apropiación de la renta territorial, y de la acumulación capitalista en el agro" (Brassel et al , 2008:26).

De forma que se entienda a la concentración de tierras en el Ecuador, como un proceso que se encuentra relacionado con el control de una clase social, "una burguesía agraria que reproduce un patrón de acumulación que tiene un fuerte contenido histórico, heredado de la fase prereforma agraria de los años 60 y que ha logrado reproducirse de varias formas en los territorios del país" (Berry, Kay, Martínez, y North, 2015:47).

Según algunos estudios, se podrían diferenciar 5 modalidades de control sobre la tierra: subsistencia de la mediana y gran propiedad agraria tradicional; ampliación de la propiedad y

reconcentración de tierra; sistema de multipropiedad; agricultura bajo contrato; y la constitución de áreas de reserva natural (Brassel et al , 2008:27).

1. Subsistencia de la mediana y gran propiedad agraria tradicional: este mecanismo ha sido el más citado en la presente disertación. En el caso de la mediana propiedad, como se analizó con los datos anteriormente, ha existido un aumento en el número de propiedades debido a la fragmentación de los predios, mientras que por el lado de la gran propiedad a pesar de los intentos por disminuir y limitar la permanencia de este tipo de propiedades, estas han logrado subsistir.

Además, la subsistencia de estas propiedades no siempre ha venido acompañada de una reconversión productiva. Según (Brassel, 2008) en Ecuador, los casos de subsistencia de mediana propiedad que si han tenido procesos de reconversión productiva en sus propiedades, se han caracterizado por pasar de ser haciendas ganaderas a ser florícolas, procesos comunes en los cantones Cayambe, Pedro Moncayo (Pichincha) o, en el valle del Cutuchi (Cotopaxi) (Brassel et al, 2008:27).

Luego en lo que se relaciona con propiedades que no han tenido reconversión productiva, están aquellas en las que a lo largo de su historia, han mantenido sus formas de producción y el uso que le dan a la tierra, en la mayoría de los casos persiste el latifundio dedicado a la ganadería extensiva. Este tipo de propiedades se puede encontrar: en el cantón Chunchi, provincia de Chimborazo; o en los páramos del Piñán, entre los cantones Urcuquí y Cotacachi en la provincia de Imbabura (Brassel et al, 2008: 27).

2. Ampliación de la propiedad y reconcentración de la tierra: en el caso ecuatoriano la concentración de tierras puede manifestarse mediante la ampliación de la propiedad, la cual en la actualidad se da mediante procesos de reconcentración, de compra, o de arrendamiento de tierras tanto para la producción local como para el mercado externo (Martínez, 2015).

Si el análisis de la concentración es visto desde una perspectiva marxista, cabe aquí citar una frase del filósofo Karl Marx (1867) “el capital llama al capital para su concentración”, en otras palabras, en procesos de producción donde exista mayor rentabilidad a partir del uso y productividad de la tierra, es donde se van a dar los procesos de reconcentración de la misma, del otro lado se encuentran en cambio, las tierras más erosionadas o de mala calidad, las cuales en la literatura clásica son llamadas tierras marginales, las mismas que no son centro de interés para la valorización capitalista (Berry, et al, 2015:46).

En este sentido, como además lo señala el neo marxista David Harvey “el poder del monopolio de la propiedad privada es en consecuencia el inicio y el fin de toda actividad capitalista” (Harvey,2008: 30), lo que da la pauta para entender que la concentración de un medio de

producción como la tierra, todavía es importante en el campo para la acumulación capitalista, y que es un fenómeno que persiste en el agro ecuatoriano, ahora mediante la reconcentración de la tierra.

Este mecanismo se encuentra relacionado con la migración, debido a que terrenos antiguamente fragmentados vuelven a las manos de un solo propietario, por el abandono y salida de los antiguos que ven en la migración campo-ciudad una alternativa más rentable.

3. Sistema de multipropiedad: el sistema de multipropiedad se trata de un nuevo fenómeno, que "va más allá de la existencia de propiedades herederas de las grandes haciendas fraccionadas para evitar ser sujeto de las Reformas Agrarias" (Laforge, 2011:2). La multipropiedad se refiere a la progresiva adquisición por parte de un mismo propietario de diferentes predios, no necesariamente adyacentes y, de distintas extensiones que en la mayoría de los casos varían entre 0,5 hectáreas y 5 hectáreas. Estas propiedades son vendidas por los campesinos, voluntaria o forzosamente (Berry et al, 2015:27).

Este mecanismo es frecuentemente utilizado por los grupos empresariales dedicados a la agroexportación, debido a que con el fin de asegurar el volumen de su oferta exportable, además de tener grandes extensiones de terreno bajo su dominio, controlan una cantidad considerable de propiedades que las usan como anexas, y que como se mencionó por lo general se encuentran geográficamente dispersas (Berry et al, 2015:27).

Este proceso, entendido como acaparamiento de varias propiedades se sirve de sistemas complejos de personerías jurídicas, usando distintas denominaciones en su razón social. Por tales motivos, pueden ser varias empresas, nominalmente independientes, pero que pertenecen a un mismo grupo económico y que solamente a través de un minucioso seguimiento catastral se podría detectar la situación de concentración (Berry et al, 2015: 46).

4. Vía Agricultura bajo contrato: otro mecanismo de control sobre la tierra es la agricultura bajo contrato, mediante la cual los sectores que históricamente se han constituido como monopolios en el comercio de productos agrícolas y algunos alimentos, tienen bajo su control todos los factores de producción (tierra, capital, trabajo y tecnología), es así que controlan a la mano de obra campesina, su tierra, y, en general toda la cadena productiva que incluye innovación en la producción (Brassel et al, 2008:28).

Es un mecanismo que ha generado malestar y conflictos sociales en las comunidades rurales, al tratarse de un control total sobre los medios de producción, y al mismo tiempo atentar contra las formas de vida de los campesinos. En la Sierra, buena parte de la producción avícola, de brócoli, alcachofa y, papas se encuentra produciendo bajo esta modalidad; en tanto que en la Costa, el maíz duro y las frutas, han optado por esta vía (Brassel et al, 2008:28).

5. Constitución de áreas de reserva natural, tierras particulares, estatales y comunitarias: a raíz de la constitución de áreas de reserva natural en las diferentes formas de propiedad ya sean estas privadas, estatales o comunitarias, se han llegado a conformar latifundios genéticos. Esta modalidad de control de la tierra en Ecuador tiene una base legal: la Ley Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981), la cual establece que "el patrimonio de áreas naturales del Estado sea inalienable e imprescriptible". Sin embargo, en Ecuador hay casos en los que una parte importante de las áreas que son consideradas patrimonio como estipula la Ley, están constituidas por extensos latifundios particulares; uno de esos casos se puede constatar en las Reservas Ecológicas Cotacachi-Cayapas, Cayambe-Coca o, en la Reserva Antisana (Brassel et al, 2008:26).

Factores que han facilitado la concentración de tierras

A lo largo de la historia agraria del Ecuador, se han desarrollado algunos procesos que ya sean de orden productivo o no, han influenciado en el fenómeno de concentración de tierras, es por esto que ésta parte de la disertación se dedica a analizar algunos posibles factores que han facilitado la concentración en la tenencia de la tierra

1. Modernización del agro en un marco de políticas neoliberales: el giro en la orientación de las políticas de los gobiernos de América Latina en la década de 1970 marcó un importante cambio el sector agropecuario de los países de la Región. Con la implementación del modelo de desarrollo 'Industrialización por Sustitución de Importaciones' (1950-1960) se recuperó el tamaño del Estado, mediante su intervención en la economía y se protegía en primer lugar al mercado interno con la implementación de barreras comerciales (FAO, 2014:112)

Estas medidas que apoyaban y protegían a los productores nacionales, fueron sustituidas por políticas neoliberales, que caracterizaron al gobierno de Sixto Durán Ballén en el Ecuador (1992- 1996). En su período de gobierno como se revisó en el Capítulo I, se creó la Ley de Desarrollo Agropecuario (1994), con la cual modernizaba el agro, adoptando políticas neoliberales que entre algunos componentes incluía facilidad de la entrada de inversión extranjera directa al país, generando incentivos para que el mercado de tierras se dinamice y crezca la agro exportación (FAO, 2014:112).

En síntesis, tanto para Ecuador, como para el resto de países de América Latina, "la industrialización como eje del modelo de desarrollo orientado al desarrollo de los mercados internos tuvo una corta duración, mientras que el neoliberalismo contribuyó a una reprimarización de la economía y hacia la dependencia de los mercados externos", lo que a su vez sigue alentando la explotación de recursos naturales (tierra y agua), como centro de la actividad económica (FAO, 2014:116).

2. Debilitamiento de las políticas de protección a las tierras comunales: uno de los factores que probablemente han incidido en los últimos años en el fenómeno de concentración de la tierra, se refiere al debilitamiento de las políticas de protección a las tierras comunales, debido en buena parte a la preminencia de las actividades extractivas en Ecuador. En otras palabras, el gobierno ha otorgado concesiones a industrias extractivas para la explotación de recursos no renovables en suelo ecuatoriano, con lo que se violentan los derechos sobre el uso de la tierra de las comunidades (FAO, 2014:116).

En este sentido, este factor facilita la concentración de la tierra, debido a que las concesiones otorgadas por el Estado son grandes superficies de tierra que se dedican a actividades extractivas. Sin embargo, es lógico pensar que este factor permanecerá aún por algunos años más en Ecuador, mientras la estructura productiva del país no se diversifique, y la economía ecuatoriana siga dependiendo de las rentas que provienen de este tipo de industrias (FAO, 2014:116).

3. Desmovilización campesina: la década de los 80 para el Ecuador, estuvo marcada por la superación de la dictadura militar y el regreso a la democracia, con el gobierno de Jaime Roldós Aguilera (1979-1981). La recuperación de la democracia, en el caso de Ecuador también alentó el posicionamiento de los sectores populares. Es así, que en la década posterior (1990) uno de los hechos más importantes fue el levantamiento indígena que ya se revisó en el Capítulo I, en el cual los movimientos campesinos e indígenas se situaban como un sector de influencia en la política nacional (FAO, 2014:117).

Sin embargo, en la actualidad ha existido un debilitamiento de este sector, debido a la desarticulación de la organizaciones indígenas y campesinas, “las ideologías radicales perdieron su capacidad orientadora y su fuerza, lo cual ocasionó una pérdida de posicionamiento en el entorno nacional” (Eguren, 2011:16). Y, como afirma Luciano Martínez esta desmovilización se debe también a los cambios que se han experimentado en los territorios: ruptura entre lo rural y la producción agrícola; la migración campo-ciudad; la falta organización e institucionalidad dentro de los asalariados rurales; y la invisibilidad de las leyes de reforma agraria. (FAO, 2014:117)

4. Legislación agraria: en el contexto de las políticas descritas en el Capítulo I, el acaparamiento de tierras también se ha visto promovido por cambios en la legislación agraria. Una de las leyes que promovió cambios en el mercado de tierras en el Ecuador, fue la Ley de Desarrollo Agrario en 1994. Como ya se revisó en el Capítulo I, esta ley garantizó la propiedad privada, flexibilizó los límites al tamaño de las propiedades, facilitó la ejecución de transacciones en el mercado de tierras, generó incentivos para las inversiones nacionales y extranjeras, debilitó las formas comunales de propiedad (FAO, 2014:118). Estas condiciones

favorecieron la concentración de la tenencia de las tierras, más aun en un contexto de gran demanda internacional de “commodities” (FAO, 2014:119).

Desde 1994 y durante las últimas dos décadas, las políticas públicas sectoriales enfocadas al crecimiento de la agricultura se orientaron a las iniciativas comerciales de gran escala. Posterior a esto, como se analizó en el Capítulo I, el gobierno de Rafael Correa, focalizado en la deuda pendiente que mantenía con el sector agropecuario impulsó desde la Constitución La ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA, 2010) y la recientemente aprobada LOTRTA (2016); de la cual se espera un modesto cambio en la estructura de la tenencia de tierra en el Ecuador.

Impactos de la Concentración de la tierra

Como se ha revisado, a la concentración de tierras se la puede catalogar como problema, siempre y cuando esta ocasione impactos o consecuencias negativas. En este sentido, los impactos de la concentración de la tierra pueden ser de orden, social, económico o incluso ecológico. Brevemente a continuación se revisarán los impactos de la concentración que han podido ser observables a partir de esta investigación.

1. Desterritorialización: los procesos de desterritorialización se producen cuando las empresas ejercen presión sobre las economías campesinas, y ocasionan un despoblamiento en los territorios, los campesinos se ven envueltos en una situación en donde el poder que ejercen en los territorios no es suficiente para poder mantenerse en ellos. Todo esto ocurre, debido a que por parte de los grupos económicos, “existe un verdadero hostigamiento sobre los campesinos que obligan a estos a vender sus parcelas y convertirse en asalariados de plantaciones” (Berry et al, 2015:51).

En el país, es un fenómeno que sucede con frecuencia en los territorios donde predominan las plantaciones de banano, palma africana, caña de azúcar y la forestación en gran escala. Algunos ejemplos de los problemas a los cuales están sujetos los pobladores de territorios que son objeto de despoblamiento, se narra a continuación.

En la provincia de Esmeraldas existen extensas zonas dedicadas a plantaciones forestales, una de las empresas que opera en la provincia, es EUCAPACIFIC, una vez que logró comprar propiedades de un tamaño entre 500 y 2000 hectáreas, la empresa optó por comprar también las tierras colindantes de pequeños propietarios. En este contexto, la empresa ha desarrollado varias tácticas y estrategias mal intencionadas para influir y presionar a los campesinos sobre su decisión de vender sus propiedades, entre las medidas que tomó la empresa se encuentran: prohibirles el paso por la propiedad de la empresa y el pastoreo de los animales; “boicot” contra la producción campesina; y, el daño de sus cosechas debido a la contaminación de los agroquímicos (Gerber y Veuthey, 2010: 465).

Otro estudio realizado en la provincia de Los Ríos, en el cantón Quevedo da muestra de los impactos y peligros a los que están expuestos los campesinos que están ubicados en los límites de las plantaciones de palma africana, al tener que estar en contacto con agroquímicos, pesticidas y herbicidas que afectan a la producción de sus fincas. Además, en algunos territorios pertenecientes al cantón Quevedo, los campesinos se ven vulnerables ante la presión que ejercen las palmicultoras, las cuales se sirven de amenazas y desalojos forzosos para que los campesinos abandonen sus tierras (Jácome López y Landívar, 2009).

Si volcamos estos procesos a un análisis visto desde la teoría económica, se considerarían como parte de lo que Harvey denomina acumulación por desposesión, que en otras palabras implica la liberación de un conjunto de activos a un costo muy reducido. De forma que, el capital puede y está en la capacidad de, posterior a la desposesión asignar un rol nuevo a esta fuerza de trabajo, e incluso lograr un reconocimiento local como generador de empleo (Martínez, 2015: 52).

2. Implicaciones ecológicas: la concentración de tierras se puede considerar como una amenaza a la conservación de Recursos Naturales. Según el experto en temas de tierra, Frithjof Kuhnen (1980) este tipo de implicaciones se podrían expresar mediante la explotación de los recursos naturales y prácticas agrícolas poco sostenibles dada la limitación en el acceso a la tierra, además de que el proceso de desterritorialización se constituye en una amenaza latente para la conservación de los recursos naturales en las zonas rurales. En el caso de Ecuador, las amenazas hacia los recursos naturales son más palpables en la Amazonía, en las zonas de explotación minera y petrolera

3. Amenaza a la Agricultura Familiar Campesina y la producción de alimentos: la concentración de la tierra, analizada por el lado de consecuencias sociales muestra prevalecientes las condiciones de exclusión y de distribución desigual de los recursos productivos, que al mismo tiempo generan un uso de la tierra ineficiente en términos de la distribución alimentaria (Martínez, 2015:56).

El problema de la concentración trae consigo una ruptura entre la producción campesina y la producción de alimentos, a consecuencia de una desterritorialización que ocasiona en la mayoría de los casos la migración de los campesinos despojados de sus tierras; debido a que será poco el porcentaje de campesinos que podrían quedarse a trabajar in-situ, por lo que necesariamente deben migrar a centros urbanos u otros territorios con alta demanda de mano de obra, lo que por otro lado implicaría una reducción de la producción de alimentos, al menos mediante la modalidad de agricultura familiar campesina (Martínez, 2015:56).

Así pues, la concentración de tierras se posicionaría como una amenaza para la soberanía alimentaria de algunos pueblos y comunidades ecuatorianas, lo que ocasionaría también

impactos en los niveles de salud y nutrición en el medio rural (Martínez, 2015:56). Sin embargo, si bien se encuentra latente el problema de concentración de tierras, como amenaza para la producción de alimentos, aún quedan territorios minifundistas que no están amenazados por la concentración y que son los que están produciendo alimentos para el mercado interno. Pero, un avance masivo de este fenómeno sobre los cultivos ubicados en territorios de la provincia de Los Ríos que actualmente producen arroz, por ejemplo, significaría una debacle completa de la política de soberanía alimentaria como uno de los ejes de las políticas públicas para el campo (Martínez, 2015: 56).

4. Acceso a tierra y Pobreza Rural: el Banco Mundial (1995) destacó que la pobreza en el Ecuador rural está estrechamente vinculada con la tierra. Las actividades agrícolas emplean el mayor número de personas y proveen la mayor proporción de ingresos familiares en las áreas rurales. Según el Banco Mundial hay una fuerte relación inversa entre tenencia percápita de tierra y pobreza, lo que hace que los campesinos más pequeños sean generalmente los más pobres. “Pero estos últimos usan la tierra más intensamente y tienen un mayor rendimiento que los campesinos más grandes en varios productos” (Banco Mundial, 1995:37).

Conclusiones Capítulo II

Después de la revisión de este Capítulo es pertinente hacer algunas anotaciones que sintetizan la importancia de la caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador. En primer lugar, se encontró que el proceso de concentración de tierras en Ecuador, no es un fenómeno aislado, al contrario se encuentra bajo la ola mundial de inversiones que toman a la tierra como un nuevo activo estratégico.

En este sentido, el avance del fenómeno de acaparamiento de tierras en América Latina, se caracteriza por estar acompañado de políticas agrarias débiles en cuanto a redistribución de tierras se refiere, que a su vez ocasiona reconcentración de tierras y un esquema de producción que no asegura la soberanía ni la seguridad alimentaria de los países.

En segundo lugar, es importante anotar que la concentración de la tierra en el caso ecuatoriano no está relacionada con el land grab (Ver nota al pie 21), debido a: la existencia de barreras legales, como la que establece la Constitución de la República del Ecuador (2008); y, a la pequeña escala del país que no dispone de áreas suficientemente grandes que puedan ser de interés de inversionistas extranjeros.

En tercer lugar, la concentración de la tierra en Ecuador se puede manifestar mediante el cultivo extensivo de ciertos productos vinculados a la agroexportación, como en el caso de la palma africana, caña de azúcar y en menor medida el banano.

En cuarto lugar, al entrar en el análisis de la estructura de formas de propiedad, se evidenció que el problema de concentración se encuentra en la forma de propiedad privada, mientras que

el porcentaje de propiedad estatal es mínima, lo cual si se analiza a la par lo con lo que establece la LOTRTA, no existe un justificativo para fomentar el Fondo Nacional de Tierras. Debido a que actualmente el Estado no tiene una superficie de tierras significativa en sus manos, por lo que no existe una base con lo que el Fondo de Tierras pueda operar y a su vez permita redistribuir la tierra de forma significativa.

En quinto lugar, la información disponible permitió hacer una comparación entre los Censos Agropecuarios (1954-2001) y la ESPAC (2013), esta comparación reflejó que el nivel de concentración de la tierra medido por el coeficiente de Gini disminuyó apenas en 10 puntos, pasando de 0,873 en (1954) a 0,76 en (2013). Es decir, en cuanto a la distribución y estructura de la forma de propiedad privada en Ecuador, en cincuenta años, tiempo que ha transcurrido desde la I Reforma Agraria (1964) si bien se registraron cambios a favor de la redistribución, se mantiene una estructura desigual e inequitativa de tenencia de tierra. La distribución inequitativa de tierra se resume en la disparidad entre pequeñas y grandes propiedades, es así que: 763.911 has están distribuidas en 494,767 UPA's con superficies menores a 5 hectáreas, mientras que del otro lado en apenas 15,304 UPA's con superficies mayores a 100 has se concentran 3.943.983 has. De manera que, en los últimos 50 años han aparecido nuevos fenómenos que caracterizan la tenencia de tierra en Ecuador, entre estos se encuentran: disminución de propiedades mayores a 100 has; reducción de la pequeña propiedad; incremento de unidades entre 5 y 20 has; y, el desarrollo significativo de la mediana propiedad.

En sexto lugar, se encuentra que los mecanismos de control sobre la tierra han cambiado la estructura agraria en el campo de lo rural. Estos, han sido definidos en nuevo contexto de ruralidad, en donde no solo la tenencia bajo la modalidad de propiedad privada ha permitido la concentración, en la actualidad (2016) el control y concentración de la tierra se manifiesta por otros canales como: ampliación de la propiedad y reconcentración de la tierra; sistema de multipropiedad; agricultura bajo contrato; e incluso la constitución de áreas de reserva natural, tierras particulares, estatales y comunitarias.

Finalmente, a partir del análisis de los factores e impactos de la concentración de la tierra, se evidenció que en el caso de Ecuador este se ha ido consolidando como un problema estructural agrario. Por lo que es importante entender los procesos de desconcentración de la tierra, como repuesta evidente al problema. En el Capítulo III de esta investigación se revisará un estudio de caso, mediante el cual, se analizará como el acceso a la tierra de una comunidad de campesinos en la provincia de Chimborazo, incidió en el cambio de su estilo de vida, y hasta qué punto el acceso a la tierra es un elemento del desarrollo rural de la comunidad en estudio.

Capítulo III:

Acceso a tierra de la Comunidad Cocán San Patricio

La concentración en la tenencia de la tierra como se revisó en el Capítulo II, es un problema que ha permanecido a lo largo de la historia del agroecuatoriano. Desde los impactos y consecuencias que se despliegan a partir de esta problemática, se busca dar soluciones que vayan a favor del desarrollo territorial rural de quienes son los más afectados por esta situación de inequidad.

Al tener la concentración de tierra como problema, es evidente que la alternativa más razonable sería la desconcentración de la tenencia de la misma, como forma de acceso a un recurso natural y productivo, por parte de un segmento de la población que históricamente se ha encontrado marginado, los campesinos.

En el presente capítulo, se busca abordar el proceso de desconcentración de la tenencia de tierra, desde la experiencia específica de la parroquia de Tixán, Comunidad Cocán San Patricio, para lo cual es relevante revisar la situación del antes y el después del proceso de acceso a tierra por parte de la comunidad en estudio, para así poder determinar si el acceso a tierra efectivamente incidió en el desarrollo territorial rural de esta comunidad.

El caso de estudio que se muestra a continuación da señal de los procesos desarrollados por las organizaciones campesinas, en sus luchas reivindicativas frente: a la explotación de las haciendas, el acceso a la tierra, y complementariamente el acceso a fuentes de agua y financiamiento. El estudio que se ha desarrollado ha sido gracias al apoyo del FEPP, organización que financió los créditos que permitieron a los campesinos acceder a la tierra y servicios complementarios, y que para la presente investigación colaboró con contactos, entrevistas e información bibliográfica, que se consolidaron como fuente de información trascendental para el desarrollo de esta disertación.

Historia y estrategia del Programa Créditos del FEPP para Acceso a Tierra

A la tierra se la debe entender desde la importancia que constituye para el campesino, es esta la base de su economía, alimentación y cultura; la misma que través del tiempo se ha convertido en un recurso escaso, con grandes limitaciones en su acceso en especial para los campesinos de nuestro país; que a pesar de las leyes y políticas agrarias implantadas han tenido que sufrir las consecuencias de la concentración de tierras en propiedades medianas y grandes (Navarro, Vallejo y Villaberde, 1996).

Dentro de las organizaciones que han apoyado a los campesinos a adquirir tierras, se encuentra el FEPP[38], institución que empezó a brindar créditos para la compra de tierras en 1977. Estos primeros créditos se realizaron en la provincia de Chimborazo, este organismo empezó la concesión de créditos para la adquisición de tierras cuando en nuestro país se habían dictado ya dos leyes de Reforma Agraria, en 1964 y 1973. En 1979, como ya se revisó en el Marco Histórico se expide la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, la cual cerró la posibilidad que los campesinos puedan acceder a la tierra, esta Ley buscaba proteger la inversión agropecuaria, fomentar el crédito, y mejorar la técnica para que la producción agropecuaria se lleve a cabo en mejores condiciones, con esto el único mecanismo de acceso a la tierra que tenían los indígenas era la compra, pero contando con bajos niveles de capital de trabajo se veían en la necesidad de recurrir a préstamos (Navarro et al, 1996).

Al empezar la década de 1990, el problema de la desigualdad en la tenencia de tierra reapareció latente como un problema social y político no solucionado en el país, con más fuerza en aquellos lugares donde la concentración de la tierra en pocas manos era todavía muy elevada. La reaparición de la problemática en la vida política del país no venía sola, se veía impulsada por factores como: el levantamiento indígena (1990); proximidad de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América en (1992); y, a la paralización de la Reforma Agraria (Navarro et al, 1996).

Con el fin de evitar que se retomen acciones como las del levantamiento indígena, por parte de algunos sectores del gobierno, la Iglesia Católica y organizaciones campesinas propusieron iniciativas que encuentren una solución pacífica a este conflicto, y responda a los intereses de la población más vulnerable. De esta manera, con la compra de un tramo de la deuda externa, se viabilizó la posibilidad de canalizar los fondos obtenidos, en proyectos destinados al acceso a la tierra de los campesinos (Navarro et al, 1996).

La experiencia del FEPP le permitía asumir la compra de la parte de la deuda externa que correspondía al Programa de acceso a la tierra. Hasta ese entonces (1977-1989), el FEPP había venido apoyando a cerca de 88 organizaciones que necesitaban crédito para poder acceder a la tierra, motivo por el cual, en 1989 la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) propuso al FEPP como institución idónea para responsabilizarse de esta tarea (Navarro et al, 1996).

En consecuencia, el FEPP se responsabilizó de la administración de esta parte de la deuda externa, teniendo un contravalor cercano a 6 millones de dólares, los mismos que estaban destinados al Programa de acceso a la tierra. Con esta transacción se constituía el Fondo de Tierras, sin embargo a la vez se exigía el pago de 930.000 dólares al acreedor original, la

[38] Institución privada con finalidad social, que ofrece el apoyo de su experiencia y de sus medios para el desarrollo de los campesinos (Navarro et al, 1996).

sucursal del Banco de Santander. El FEPP para conseguir este monto, se sirvió del aporte de instituciones europeas que apoyaron esta operación (Navarro et al, 1996).

Una vez constituido el Fondo de Tierra, se estableció el Programa como tal, en donde la planificación del Programa de Acceso a tierras planteaba los siguientes objetivos:

Como objetivo general el proyecto proponía fortalecer la organización y mejorar la calidad de vida de los campesinos, indígenas y afroecuatorianos; marginados mediante el acceso a la tierra, la generación de empleo e ingresos con el adecuado aprovechamiento de la tierra, en el marco del respeto a las identidades étnicas particulares de cada comunidad (Navarro et al, 1996).

En tanto que el Programa planteaba como objetivos específicos (Navarro et al, 1996):

a) Facilitar una respuesta concreta a la necesidad, aspiración y reinvindicación de las familias campesinas, indígenas y afroecuatorianas marginadas y sus organizaciones de acceso a la propiedad de la tierra de forma comunitaria.
b) Estimular y completar el esfuerzo de las familias campesinas indígenas y afroecuatorianas y de sus organizaciones, construyendo un fondo rotativo para la compra y legalización de tierras.

c) Apoyar las reinvindicaciones y presiones no violentas para que se aplique la Ley de Reforma Agraria (1974), especialmente en lo que se refiere a la expropiación por presión demográfica, causal contemplada en el numeral 9 del artículo 46 de dicha Ley.

El Programa, tenía un componente muy fuerte en cuanto a desarrollo rural, el cual tenía como puntos principales, los siguientes (Navarro et al, 1996):

a) Facilitar la obtención de un capital inicial, en calidad de crédito, que permita arrancar los procesos productivos.
b) Impulsar la producción a fin de consolidar el estado posesorio, generar empleo e incrementar el ingreso de los beneficiarios.
c) Brindar capacitación y asistencia técnica a fin de conservar los suelos e incrementar los rendimientos, utilizando las tecnologías andinas e introduciendo elementos adaptables de la tecnología moderna.
d) Propiciar la implementación de pequeñas obras de infraestructura con participación comunitaria en la gestión y ejecución.
e) Robustecer los procesos organizativos internos, mediante la potencialización de las formas de comunicación y decisión participativas existentes al interior de cada una de las comunidades.

f) Fortalecer y viabilizar el proceso organizativo y productivo para favorecer el mantenimiento de la propiedad y el trabajo comunitario, aún después de pagar el crédito por la tierra.
g) Elaborar y difundir el material educativo de apoyo necesario y adecuado que refuerce las acciones de capacitación.

De esta manera quedó configurado el instrumento de política a favor del acceso a tierra, en donde el FEPP actuó como un canalizador de crédito para las organizaciones rurales, las que a su vez se vieron en la posibilidad de adquirir capital para invertirlo en la compra de tierras.

Bajo este marco, el FEPP tuvo un rol fundamental, y aprovechó las oportunidades que brindaban algunas haciendas, debido a que al pasar a manos de herederos las pusieron en venta ya que estos no estaban interesados en la actividad agraria. En ese contexto, los campesinos pusieron más empeño para adquirir la tierra, lo hacían por medio de la eliminación de huasipungos, liquidación por trabajo precario, lucha por la reforma agraria, compras, expropiaciones, etc (Navarro et al, 1996).

Características del crédito

Para el FEPP, el crédito no era considerado como un fin en sí mismo, sino un medio, una herramienta, un componente económico y educativo, que aportaba al mejoramiento de las condiciones de vida de los destinatarios y fortalecía a las organizaciones. El crédito formaba parte de un conjunto de acciones que el FEPP puso al servicio de las organizaciones campesinas, articulándolas entre sí para promover el desarrollo integral de los pobres en el campo. La garantía del crédito radicaba en la racionalidad técnica, económica y social del proyecto, en el compromiso solidario de los miembros de la organización beneficiada y, fundamentalmente en el respeto y la confianza mutua entre campesinos y miembros del FEPP (Navarro et al, 1996).

La institución puso al servicio de los campesinos, indígenas y afroecuatorianos un crédito subsidiado, cuya tasa de interés era inferior a la del mercado. El FEPP estaba convencido que de esta manera contribuía de una forma práctica y efectiva a la capitalización de la economía popular, así como favorecía a los principios de solidaridad y trabajo comunitario; y, consciente que no bastaba otorgar el crédito para la compra, legalización y titulación de tierras, acompañaba con capacitación, asistencia técnica, asistencia legal, crédito para la producción, comercialización y aportaba con pequeñas donaciones para obras de infraestructura básica de beneficio comunitario (Navarro et al, 1996).

En este sentido, el crédito se utilizó para los casos de compra, recuperación y legalización de tierras de campesinos en zonas de colonización. Existía una prioridad para atender casos en las zonas y áreas de trabajo del FEPP, pero también operaron fuera del área, tomando en cuenta el grado de conflictividad, el beneficio estimado, etc (Navarro et al, 1996).

Podían acceder a estos fondos para compra de tierras, toda organización campesina constituida de hecho o de derecho, es decir unión, comuna, cooperativa, asociación, grupo de trabajo, comité, etc. El precio de la tierra se fijaba libremente entre las partes, y las condiciones del crédito eran las siguientes (Navarro et al, 1996):

- Plazo: hasta 10 años, con posibilidad de 2 años de gracia para el pago de capital
- Tasa de interés: entre 8 y 18%
- Garantía: convenio, letras de cambio e hipoteca de los predios adquiridos

No había límites establecidos en cuanto al monto de crédito a entregarse, el que variaba de acuerdo con las características de los predios, extensión, valores negociados, etc.

Organizaciones apoyadas y créditos entregados

Antes de operar con los fondos provenientes de la compra de un tramo de la deuda externa, el FEPP entre 1977 y marzo de 1990 había apoyado en todo el país a un total de 65 organizaciones con 76 créditos para el acceso a la tierra, por un monto de 172.060.000 sucres (US 562.550). Mientras que el consolidado global del conjunto del apoyo a la tierra a nivel nacional entre abril de 1990 y junio de 1995 es el siguiente:

Cuadro 20: : Resultados del Programa de Apoyo al Acceso a la Tierra

Número de organizaciones atendidas	No de familias beneficiarias	Número de hectáreas	Número de créditos para comprar y legalización	Monto total de crédito	Monto total de donaciones
199	7.884	382.324	171	6.386.315.593	92.729.440

Fuente: FEPP (1995)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Al observar la totalidad de los resultados globales por regionales y por provincias, se destaca que la Regional Riobamba fue la oficina que logró beneficiar a un mayor número de campesinos, y fue la que promovió el acceso a la tierra de la Comunidad, centro de estudio de esta investigación (Navarro et al, 1996).

Mediante la operación de la Regional Riobamba, existieron 61 organizaciones beneficiadas, llegando a 2.300 socios, que accedieron a 17.387 hectáreas, mediante el monto de un crédito que ascendió a 3.399.594.494 sucres. La provincia de Chimborazo fue la provincia más beneficiada por este programa. El crédito otorgado por esta regional, equivale al 80% del valor total de las tierras. El saldo se cubrió con el aporte campesino, el financiamiento de las Diócesis de Riobamba en dos casos y del Ministerio de Bienestar Social en otros dos. De las

organizaciones apoyadas, 59 son de base[39] y dos de segundo grado[40]; 51 casos se desarrollaron en la provincia de Chimborazo y 10 en la provincia de Tungurahua, debido a que la Regional Riobamba cubría las dos provincias (Navarro et al, 1996).

En gran parte de las organizaciones se ha apoyado tomando en cuenta al mayor número de miembros de la comunidad. El promedio de beneficiarios por organización llega a 37, existiendo algunas organizaciones que sobrepasaban de 100 y muy pocas con menos de 15 socios. En la Regional Riobamba, la demanda de las organizaciones campesinas para el apoyo al acceso a la tierra fue más fuerte que en otras provincias del país, debido a que especialmente en la parte sur de la provincia de Chimborazo, el problema de la tierra estaba sin solución a pesar de los procesos de Reforma Agraria. Las comunidades, asociaciones, comunas, cooperativas, OSGs, entre otros, que recibieron el apoyo por parte del FEPP con créditos para acceso a tierra se encuentran ubicados en los cantones: Alausí, Guamote, Chunchi y Chambo (Navarro et al, 1996).

La parroquia de Tixán

Ubicación Geográfica

El área en donde se desarrolló la investigación comprende a la comunidad de Cocán San Patricio, perteneciente a la parroquia de Tixán, localizada en la parte nororiental del cantón Alausí, al extremo sur de la provincia de Chimborazo. El área comprende aproximadamente 180,83 Km2 (18.083,15 ha) y se puede subdividir en dos partes, las comunidades del sector bajo, territorio en donde se encuentra la Organización de Segundo Grado (OSG) Inca Atahualpa, comprendido entre 2.780 y 3.600 metros sobre el nivel del mar, y las comunidades del sector alto a más de 3.600 metros sobre el nivel del mar, territorio en donde se encuentra la OSG Corporación COCAN (CIACH y CESA, 1989: 191).

Los límites de la parroquia de Tixán son (GAD Tixán, 2015: 2):

- Norte: parroquia de Cebadas y parroquia de Palmira (cantón Guamote)
- Oeste: parroquia de Sibambe y La Matriz del cantón Alausí
- Sur: parroquia de Guasuntos (cantón Alausí)
- Este: parroquia de Achupallas (cantón Alausí)

Características fisiográficas

El área se caracteriza por un clima frio, con una temperatura promedio anual de 6o -7 o C para las comunidades bajas, para las comunidades altas la temperatura disminuye. Por su ubicación en la zona de influencia de las corrientes húmedas de la zona oriental, el área conoce una alta

[39] Organizaciones de Base o Primer Grado: se refieren a comunidades, cooperativas, asociaciones, centros u otras organizaciones de pequeños grupos (Philipp, sf).
[40] Organizaciones de Segundo Grado: Es una agrupación de organizaciones de base (homogénea u heterogénea) que adquiere un estatuto de representatividad local y/o regional en la medida en que busca concretar las demandas provenientes de sus bases. (Martínez Valle, 2006).

humedad relativa y se presenta frecuentemente neblina. El régimen de precipitación, lo cual es irregular en el área, alcanza un promedio anual que oscila entre los 500 y 1000 mm.

En general, la época entre enero y mayo es de mayor incidencia de lluvias en el área, los vientos más fuertes ocurren en los meses de julio y agosto, mientras que las heladas inciden con mayor frecuencia en los meses de noviembre, diciembre, febrero y mayo. Tanto para las comunidades del sector bajo, como para las del sector alto, los suelos predominantes son clasificados como Haplustolls y Hapludolls (USDA, 1995: 754), es decir suelos ústicos[41] y údicos[42] con más del 3% de materia orgánica, una capa superficial de color oscuro y una saturación de bases de más del 50%. Los suelos en su mayoría tiene un PH neutro, una textura franco-arenosa, son profundos, derivados de materiales de origen volcánico y pueden retener una buena cantidad de humedad (Vogel et al, 1995: 10).

En la parte baja, los suelos sufren una moderada erosión tanto por la acción del viento como del agua. Especialmente la falta de cobertura vegetal y la ausencia de medidas de conservación provocan que los vientos fuertes levanten grandes cantidades de tierra oscureciendo el cielo en pleno día. Por su vecindad, el área se halla amenazada por la extensión del desierto de Palmira ubicado al norte del área de Tixán (Vogel et al, 1995).

La topografía de la parte baja es irregular, presenta fuertes pendientes entre el 12 y 50%. La parte alta se levanta como una meseta con un relieve ondulado. Según la clasificación de (Holdridge, 1978: 216) en el sector bajo predomina la zona de vida bosque seco-montano bajo[43]. El sector alto se caracteriza por la zona de vida bosque húmedo-montano[44].

Características demográficas

La parroquia de Tixán, para el año 2015 está compuesta por 46 asentamientos: 1 cabecera parroquial, 9 asentamientos principales, 29 comunidades y 7 anejos, que suman una población total de 10.579 habitantes (GAD Tixán, 2015: 45).

La parroquia se encuentra representada por Organizaciones de Segundo Grado: la Unión de Organizaciones Populares Inca Atahualpa, que está compuesta por 15 comunas afiliadas; Unión General Rumiñahui, que representa 4 poblados comunitarios de Tixán; Corporación COCAN, la cual se compone de 11 comunidades; y, la Corporación los Tipines (GAD Tixán, 2015: 69). Estas organizaciones fueron creadas con el objetivo de representar a cada sector al que pertenecen y mediante estos "acceder a procesos de gestión ante organismos

[41] Se llaman suelos ústicos, a aquellos con una cantidad limitada de humedad, pero suficiente en la estación de crecimiento (Vogel et al, 1995)
[42] Se llaman suelos údicos a los suelos que no están secos por un tiempo tan largo como 90días consecutivos. (Vogel et al, 1995)
[43] Se encuentra localizada entre 2.000 y 3.000 m, con variaciones microclimáticas de acuerdo con los pisos altitudinales de las cordilleras
[44] Se halla entre los 1.800 y 2.000 m. En general esta zona es muy productiva

gubernamentales y particulares cantonal, provincial, nacional e internacional, para canalizar el desarrollo local de sus comunidades y especialmente el mejoramiento productivo de sus tierras y de la comercialización de sus productos agropecuarios" (GAD Tixán, 2015: 69).

Según el Censo (2010) la población de la parroquia Tixán está distribuida de la siguiente forma: 5.098 son hombres y representan el 48% de la población, mientras que 5.481 son mujeres y representan un 52% del total de la población. El 89,61% de la población de la parroquia de Tixán se autodenominó como indígena, el 9,37% como mestizo, el 0,10% como afroecuatoriano o afrodescendiente, el 0,02% como negro o mulato, el 0,03% como montubio, el 0,72% como blanco y el 0,07% de la población se autodenominó con otra etnia; con lo que existe una predominancia de indígenas en el área (GAD Tixán, 2015: 34).

Así también, en la parroquia existen 8.127 habitantes (76%) que hablan el idioma quichua, 4550 habitantes (43%) que hablan el idioma español y 15 habitantes (0,14%) hablan un idioma extranjero. Cabe recalcar que, el 33% de los habitantes hablan dos o tres idiomas (GAD Tixán, 2015: 69).

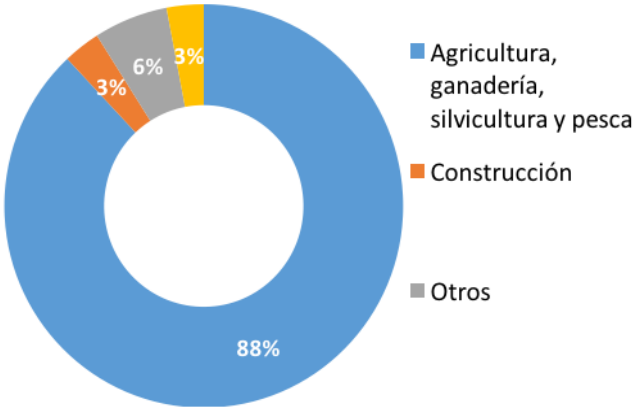
Características socioeconómicas

Del total de 10.579 habitantes de la parroquia de Tixán, 4.362 personas se encuentran en edad económicamente activa[45]. Las principales actividades económicas tanto para las comunidades bajas como altas del área de Tixán, según el Censo (2010), y como se muestra en el Gráfico 17 son: agricultura, ganadería, acuacultura, silvicultura y pesca debido a que el 87% de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedica a esta actividad.

La construcción se ubica como la segunda actividad más común a la cual se dedican los pobladores de la zona, llegando a representar el 3% de la PEA, en su mayoría optan por la construcción, como actividad complementaria a la agricultura y ganadería, en tanto que actividades como: industria manufacturera; comercio al por mayor y menor; transporte y almacenamiento; administración pública y defensa, son actividades a las que se dedican apenas el 6% de la PEA de Tixán. Con esto, la parroquia de Tixán se puede caracterizar por ser un área con vocación agropecuaria, especialmente de productos agropecuarios destinados para la alimentación humana (GAD Tixán, 2015: 67).

[45] La Población Económicamente Activa constituye la población que trabaja activamente en la producción de servicios y bienes, desarrollando una o más actividades remuneradas económicamente y que contribuyen a solventar el sustento personal y de sus familias, incluyendo las necesidades humanas y sociales. (GAD Tixán, 2015: 65)

Gráfico 17: Distribución de Actividades de la PEA de Tixán

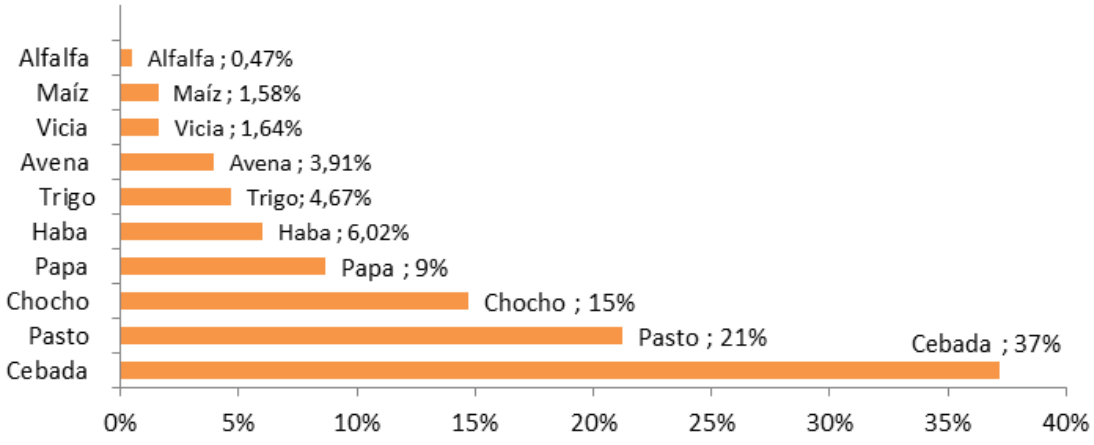


Fuente: INEC (2010).
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Características de la Producción Agropecuaria

Entre los principales productos agropecuarios de la parroquia Tixán se encuentran: la cebada que representa el (37%) de la producción agrícola; los pastos para la alimentación animal (21%); chocho (15%); papa (9%), haba (6%), seguido de la producción lechera y ovinos, como se puede observar en el Gráfico 18. Cabe indicar que la cebada a pesar haber reducido su superficie de cultivo entre el año 2010 y 2014, pasando de 3.068 has a 2.418 has se mantiene como el producto más cultivado en Tixán, en tanto que el chocho ha mostrado una dinámica de crecimiento, probablemente impulsado por el incremento en la demanda (GAD Tixán, 2015: 75).

Gráfico 18: Distribución de cultivos agrícolas de Tixán



Fuente: INEC (2010).
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Como muestra el Gráfico 18, la superficie cultivada de la parroquia se caracteriza por el frecuente uso del suelo para pastos cultivados con mezclas forrajeras, que alcanzan el 21,20% de la superficie productiva, esto podría explicarse por la creciente demanda de leche para el mercado interno. Así también, productos como la vicia, alfalfa y parte de la avena, también son utilizados como forraje para la alimentación de los animales (GAD Tixán, 2015: 75).

Antecedentes del Acceso a la Tierra

Historia Agraria de la Provincia de Chimborazo

Para entender el desarrollo de los fenómenos de desconcentración y acceso de la tierra, es importante situarse en el contexto histórico de la provincia. La historia que se presenta a continuación, describe el contexto de la Primera Reforma Agraria (1964) para la provincia de Chimborazo, y la época en la que se llevaron a cabo los procesos de Acceso a la Tierra en la zona (1994).

En 1954 la apropiación privada de las mejores tierras de grandes zonas de páramos y pastos naturales obligó a los campesinos y a los huasipungueros a acceder a ellas a través de las haciendas. Según registros históricos se estimaba que: la Iglesia; el Estado; y, 20 familias aristocráticas de Riobamba eran dueñas de más del 80% de las tierras cultivables de la provincia (Ibarra, 1991).

La primera Ley de Reforma Agraria (1964) centró su atención en la abolición del huasipungo, pero no dio solución a las principales demandas campesinas sobre tierra, tampoco eliminó por completo las formas precapitalistas de trabajo, lo que llevó a que el conflicto entre clases se agudice y se busquen maneras de impulsar la expedición de leyes posteriores. Entre 1964 y 1967, apenas 24 haciendas en la provincia de Chimborazo liquidaron el régimen huasipunguero, gran parte de las propiedades afectadas correspondían a las haciendas pertenecientes a la Asistencia Social, y a tierras de propiedad de la Iglesia que se encontraban en Cachaguán, el Hospital Gatazo, Colta, Monjas, Ichubamba y Zula, es decir los cantones de Colta y Chunchi fueron los más afectados por esta primera ley (Trujillo, 1986).

La Ley de Reforma Agraria (1973) trajo consigo la declaración de la provincia de Chimborazo como zona prioritaria para la aplicación de la Reforma, lo cual estimuló la movilización y el asedio campesino. La movilización campesina alcanzó a aquellas microrregiones en donde la clase terrateniente monopolizaba la propiedad de la tierra, entre los lugares que más influencia tuvo la Ley se encontraban: Quimiag, Chunchi, Guamote, y Columbe. El movimiento campesino cobró fuerza, es así que en 1976 alrededor de 600 campesinos invadieron 11 haciendas ubicadas en los cantones de Riobamba, Chunchi, Guamote y Colta (Ibarra, 1991).

La presión campesina y la acción estatal en el período (1975-1979) propiciaron un fuerte golpe a la gran propiedad, en especial del cantón Guamote. Posteriormente, a partir de la formulación

de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979), el Estado actuó como intermediario de la capitalización agraria a través de políticas estatales específicas enfocadas a: crédito, precios, infraestructura, comercialización y servicios para la población campesina, lo que llevó a paralizar la Reforma Agraria y a defender la inafectabilidad de las haciendas (Ibarra, 1991).

En este contexto, si bien por un lado muchos terratenientes desaparecieron como tal y optaron por dedicarse a otras actividades económicas, por otro lado algunos hacendados se mantuvieron pero con terrenos de menor extensión, y con la mejor calidad de tierra y mayor cantidad de riego. Este último grupo se centró en modernizar sus predios, transformándolos en empresas agrícolas y buscando nuevos mercados para la comercialización de sus productos, todo esto apoyado en políticas estatales (Ibarra, 1991).

Con esas medidas en la zona, se supuso haber saldado la deuda que el gobierno mantenía con el Agro. Para comienzos de la década de los 80, el Estado veía al problema de la tierra como inexistente, sin embargo, esta percepción estaba muy distante de la opinión y posición de los campesinos, quienes desde 1980 a 1990 habían continuado con las movilizaciones dentro de la provincia, aunque en forma dispersa, pero el reclamo por tierras en las zonas donde todavía quedaban haciendas o al menos parte de ellas persistía (Gallegos, 1990).

En este mismo período se observaba además un cambio en la tenencia de tierra, debido a la reducción de las propiedades grandes, transformándose en medianas, y la fragmentación de otras. Por citar un ejemplo para describir la situación del cambio que se dio en la tenencia de la tierra, de un número original de 529 predios con una superficie total de 40.282,9 has, se transformaron en 2.442 predios con 20.938,6 has. Esta transferencia de tierras, se efectuó sobre todo bajo la vía mercado, el 49% de las tierras fueron transferidas con esta modalidad en la provincia. A nivel cantonal, es significativa la cantidad de tierras transferidas por compraventa en Alausí, con el 91% de tierra, Pallatanga con el 61%, Colta con el 50% y Chambo con el 47% (Ibarra, 1991).

Para inicios de la década del 90, se llevaron a cabo procesos de fragmentación de UPA’s. Este proceso marcó el camino de la división de la mediana hacia la pequeña propiedad, resultante ya de los procesos de división de mediados de los años setenta, cuando las grandes haciendas daban paso a las medianas y pequeñas propiedades (CIACH y CESA, 1989).

Los ingresos monetarios obtenidos mediante la migración tuvo como finalidad la inversión en la compra de tierras, lo cual se convirtió en un factor que promocionó la modificación del sistema de hacienda al incidir en los procesos de fragmentación de la propiedad. Para 1990, la tierra seguía estando sujeta a presión. En el caso del cantón Alausí, varias comunidades presionaron legítimamente sobre los latifundios; los propietarios paulatinamente los vendieron a los campesinos, muchas veces con engaños. Cabe indicar que estas haciendas, caracterizadas

por ser extremadamente tradicionales, explotaban de sobremanera a los campesinos, lo que incitó a una situación de fuerte conflicto con ellos (CIACH y CESA, 1989).

A partir del levantamiento indígena de junio de 1990, el problema de la tierra volvió al primer plano de las reivindicaciones campesinas. Para los indígenas, la tierra constituía no solo la razón de su sobrevivencia económica, sino el eje de su identidad cultural, integrando las dimensiones de territorio, cultura y nacionalidad (COTECA-FAO, 1995).

Acceso a la tierra de la comunidad Cocán San Patricio (1994-2015)

Después de una lucha histórica por la tierra, 51 grupos de campesinos indígenas de la provincia de Chimborazo obtuvieron entre los años 1991-1994 la posibilidad de comprar terrenos por medio del crédito otorgado por el FEPP. De los 51 grupos que lograron acceder a la tierra, actualmente se cuenta con información de diagnóstico de apenas 8 organizaciones que pertenecían a la OSG Inca Atahualpa, y a la Corporación Cocán, todas ubicadas en la parroquia de Tixán, siendo una de éstas la Comunidad Cocán San Patricio.

Con la información secundaria que se pudo obtener e información levantada en territorio, se pretende analizar el proceso de acceso a tierra en esta área por parte de campesinos, situando como centro de estudio a la comunidad Cocán San Patricio, territorio en donde se hiso el levantamiento de información que permite desarrollar el siguiente apartado. Para el análisis, como se había mencionado con anterioridad, se ha determinado dividir en dos puntos específicos de tiempo: 1) la situación de la comunidad antes del proceso de desconcentración y acceso a la tierra (1994), y 2) la situación de la comunidad después del acceso a la tierra (2015). Para así determinar en qué medida los procesos de desconcentración de tierras han incidido en el desarrollo territorial rural de la Comunidad en estudio.

Situación de la Comunidad Cocán San Patricio antes del proceso de Acceso a la Tierra (1994)

Área de estudio y caracterización

El área de Tixán, en 1989 estaba constituida por 29 comunidades casi todas con una población totalmente indígena, en el área habitaban 1.410 familias, formando una población total de 5.854 habitantes, de los cuales el 47% eran hombres y 53% mujeres. Cada familia estaba integrada por un promedio de aproximadamente 4 miembros (CIACH y CESA, 1989).

Las principales actividades económicas tanto para las comunidades bajas como altas del área de Tixán, se basaban en la agricultura y la ganadería. Mientras que la migración como actividad extraparcela[46] se consideraba significativamente mayor en las comunidades bajas que en las altas. El patrón alimenticio de los pobladores giraba en torno a los principales cultivos del área: cebada, papas y habas.

[46] Actividades extraparcelas: Complementan los ingresos económicos de la familia.

El consumo de proteína animal proveniente de especies menores como cuyes era más limitado. El esfuerzo que les demandaba el trabajo agrícola y la rigurosidad del clima les conducía a un alto consumo de energía requerido necesariamente por los habitantes, algo que no siempre se cumplía considerando los signos de desnutrición crónica y el tipo de enfermedades que se presentaban, mismas que también respondían a la mala calidad de agua para consumo humano que provenían de acequias contaminadas (MAG y CEE, 1993).

Al tomar en cuenta que casi toda la población del área era indígena, el idioma quichua dominaba en la zona. El patrón cultural a lo largo del tiempo se ha constituido en una parte fundamental de la forma de organización de las comunidades indígenas, es así que se presentaban de forma común fenómenos como: mingas; cambio mano de obra para la agricultura y la vivienda; y, la realización de fiestas religiosas de celebración intercomunitaria. La religión católica predominaba en el área, a pesar que en algunas comunidades existían grupos evangélicos.

En cuanto a infraestructura vial, la carretera Panamericana, vía de primer orden que pasaba por la parte más baja, comunicaba el área con el resto del país. Hacía la parte alta, zona donde se encuentra el territorio de la Comunidad Cocán San Patricio, la principal vía de acceso era el camino lastrado de segundo orden que, a partir de la carretera Panamericana llegaba hasta las lagunas de Ozogoche. El acceso vehicular entre las comunidades estaba dado por una deficiente red de caminos estrechos de tercer orden.

Los principales problemas de transporte se encontraban entre las comunidades y los pueblos cercanos; ya que a este nivel, los únicos vehículos disponibles eran los que llevaban la materia orgánica. Eventualmente, algunas unidades prestaban este servicio cuando eran contratados como fletes particulares.

Variables analizadas antes del proceso de acceso a la tierra (1994)

En esta sección, mediante la descripción de algunas variables, se revisará la situación de la Comunidad Cocán San Patricio en el año 1994, antes del acceso a la tierra. Entre las variables más importantes se encuentran: producción agrícola y pecuaria, tenencia de tierra, migración, género, ingresos y pobreza.

Actividades productivas

Las actividades agrícolas en la zona se desarrollaban de dos formas. Por un lado, se encontraban pocos terrenos individuales, que no sobrepasaban una superficie de dos hectáreas, y basaban su economía en la agricultura familiar de subsistencia, estos terrenos habían sido otorgados a ex huasipungueros en la década de 1970. Sin embargo la calidad de la tierra de estos terrenos era un factor que iba en contra de la productividad de estos predios, debido a que las propiedades a las cuales pudieron acceder en las décadas pasadas, se

caracterizaban por ser tierras marginales, relacionadas al bajo rendimiento de su producción (Vogel et al, 1995).

Por otro lado, se hallaban propiedades con una superficie notablemente mayor, con extensiones de terreno entre 90 y 300 hectáreas, las haciendas que pertenecían a este grupo contaban con mayor potencial productivo, acceso a riego, tecnología, entre otros servicios. Estas haciendas se manejaban aún con el sistema de huasipungos y forma de trabajo precario, en donde la explotación del campesino se constituía en mayores ganancias para el propietario de la hacienda. En la zona aledaña a la Comunidad Cocán San Patricio, existían 3 haciendas pertenecientes a las Familias Ricaurte, Báez y Condo, con extensiones de 244, 140 y 94 hectáreas respectivamente (Vogel et al, 1995).

Las actividades productivas de la Comunidad antes del acceso a tierra por parte de los campesinos, estaban relacionadas con la producción agrícola y pecuaria, que se describe a continuación.

Producción agrícola

Los principales cultivos del área eran cebada, papa y haba, con mayor productividad en donde existían mayores niveles de humedad y mejor calidad de suelo, es decir en las comunidades altas. Los niveles de productividad de la tierra en donde se asentaba la Comunidad Cocán San Patricio, se posicionaban entre los mejores de la zona de Tixán, dado por el acceso a riego y vertientes de agua (Vogel et al, 1995).

Los productos trigo, arvejas, chochos y lentejas eran escasamente producidos y consumidos en la Comunidad, mientras que el cultivo de maíz, solamente se presentaba en la parte occidental del área de Tixán, sector en donde se hallaban mejores condiciones en términos de humedad y menor altura. Aparte de la papa no se encontraban en el área otros cultivos intensivos que favorecían directamente los procesos erosivos por la acción del agua (Vogel et al, 1995).

Los campesinos al tener huasipungos tenían la capacidad de producir en menor medida, pero lo hacían y destinaban el uso de sus tierras al cultivo de papa, habas y cebada, su producción agrícola servía sobre todo para el autoconsumo, y apenas una mínima parte se destinaba a la comercialización (Vogel et al, 1995).

Producción pecuaria

En la antigua hacienda, la producción pecuaria en su mayoría se encontraba compuesta por ovinos, la misma que se sustentaba en el pastoreo extensivo en tierras que no estaban siendo cultivables o que no llevaban cultivos en ciertos momentos; porcinos, cuyes y bovinos aparecían en segundo y tercer orden de importancia económica dentro del área. La Comunidad

Cocán San Patricio, al estar ubicada en el sector alto, se beneficiaba de los recursos de la zona, que presentaban mejores condiciones para la producción (Vogel et al, 1995).

Es así que en la antigua hacienda San Carlos perteneciente a la familia Ricaurte, buena parte de su extensión se dedicaba para potreros, sin embargo la mayor cantidad de hectáreas de la propiedad era usada para cultivos, llegando a usar la totalidad de las tierras, es decir no habían tierras improductivas en manos de los hacendados (Vogel et al, 1995).

Mientras que algunos campesinos también tenían animales que los mantenían en la misma hacienda, haciendo uso de la infraestructura y espacio de la hacienda para hacerlos pastar. Cabe señalar, que en el área se encontraba una compensación entre la producción pecuaria y la producción agrícola, es decir mientras aumentaba la primera, disminuía la segunda, en proporción creciente a medida que aumentaba la altura (ALOP et al, 1984)

En este sentido, la Comunidad Cocán San Patricio al ubicarse en la parte alta presentaba ventajas en la producción agropecuaria, con mayores niveles de productividad, lo cual desde un principio se consolidó como un gran incentivo para los campesinos que buscaban acceder a la tierra en esta comunidad. No se observaba en el área masas forestales, protectoras, exóticas, ni nativas; salvo pequeños espacios poblados de pino y eucalipto en forma de bosques comunales, plantadas años atrás con la ayuda de EMDEFOR[47] y MAG[48] (Vogel et al, 1995).

Tecnología para la agricultura

En cuanto a tecnología para labores agrícolas, como herramientas más comunes por su uso, se encontraba el trabajo manual y la utilización de la yunta por parte de los campesinos; sin embargo, la fuerza mecánica ejercía mayor importancia por la cobertura que ofrecía, pero a la cual accedían únicamente los hacendados. En este aspecto, la mayor dificultad para la mecanización agrícola se constituía el alto costo de la maquinaria, considerado como un obstáculo para el acceso a tecnología e innovación por parte del campesino (Vogel et al, 1995). El trabajo manual era el más común en la agricultura, y por lo tanto demandaba mucha mano de obra y la inversión de muchas horas de trabajo intensivo; las mingas son una muestra de este tipo de trabajo, en la que participaban hombres y mujeres de todas las edades. En los cultivos de cebada y haba no se utilizaba abonos químicos y agroquímicos, sin embargo el cultivo de papa absorbía insumos químicos tanto por la fertilización como para el control de plagas y enfermedades (Vogel et al, 1995).

[47] EMDESFOR: Era una pequeña empresa de obras y servicios, daba cobertura a la demanda del sector forestal. (EMDESFOR S.L, 2016)
[48] Siglas del Anterior Ministerio de Agricultura y Ganadería

Tenencia y uso de la tierra

La falta de tenencia de tierra en la comunidad fue la principal motivación para que los comuneros luchen por su acceso. La tierra, al constituirse en la plataforma de medios de vida, se consideraba vital para el desarrollo de la comunidad. Eran pocos quienes tenían bajo su posesión pequeñas parcelas, de las 44 familias que fueron parte del proceso de acceso a la tierra, apenas 4 según señalan los entrevistados poseían tierra y con extensiones menores a 2 has (Vogel et al, 1995).

Es así que el 91% de quienes accedieron a este factor de producción, tenían la oportunidad de por primera vez pasar a ser dueños de una propiedad en un inicio comunal, y después privada. El II Censo Nacional Agropecuario (1974) muestra la distribución de la tierra en la parroquia de Tixán, que estaba constituida por 992 UPA's, que estaban bajo una superficie total de 11.502 hectáreas (Vogel et al, 1995).

Migración

En la parroquia de Tixán, Comunidad Cocán San Patricio, para el año 1994 el fenómeno de la migración campesina[49] era muy marcado e influyente, capaz de cambiar tanto la vida familiar como de la comunidad (Villalba, 1992: 87). En el año 1994 la tasa de migración en la zona era muy elevada. Según muestran los datos, el 75% de los entrevistados migraban, en la mayoría de los casos eran hombres y en menor grado lo hacían las mujeres (Vogel et al, 1995).

La migración no estaba específicamente ligada a una edad, es decir hombres de todas las edades migraban. Sin embargo, a partir de los 40 años y conforme avanzaba la edad, el número de migrantes masculinos decrecía (Vogel et al, 1995).

El migrante masculino trabajaba en más de la mitad de los casos en la construcción, con un número de casos menor constan aquellos hombres que se dedicaban a los trabajos en la agricultura, sobre todo en la Costa. En este sentido, llama la atención el hecho que existían migrantes que salían para trabajar en la agricultura en otros lugares, viendo a esta como una actividad rentable, este fue un factor que motivó a los agricultores a considerar que la agricultura también en la zona de Tixán era una de las soluciones para evitar la migración (Vogel et al, 1995).

Los períodos de las salidas de los migrantes se realizaban en las épocas de menor trabajo agrícola en el área de Tixán. Las pocas mujeres que salían a trabajar, eran como empleadas domésticas, jornalera agrícola o para obras de construcción. Ninguna de las ocupaciones implicaba la necesidad de tener formación profesional o experiencia anterior, lo que significa que se ofrecía mano de obra no calificada y barata (Vogel et al, 1995).

[49] Se entiende por migración campesina a la expulsión temporal de una parte de la fuerza de trabajo, es decir el desempleo laboral fuera de la actividad parcelaria para obtención de ingresos monetarios, como una respuesta de las economías campesinas a las necesidades de sobrevivencia de la familia (Villalba, 1992: 87)

En cuanto a la duración de sus salidas, la mayoría de los migrantes pasaban entre 15 días hasta 2 meses afuera de su comunidad, en algunos casos salían varias veces en el mismo año. En muy pocos casos la migración fue definitiva, pues constantemente los migrantes regresaban a sus lugares de origen, sobre todo en las épocas de siembra y cosecha; esto debido a que los meses en que la gente migraba guardaban relación con el calendario agrícola (Vogel et al, 1995).

Respecto a los ingresos obtenidos en la migración, la mitad de los hombres ganaba entre 40.000 y 80.000 sucres[50] por semana en el año 1994, mientras las mujeres lograban obtener cantidades menores. Considerando aproximadamente 4 semanas de trabajo remunerado por mes y tomando en cuenta que en 1994 el salario mínimo vital era de 70.000 sucres mensuales (por lo tanto el salario semanal básico es 17,500), se desprende que la mitad de los migrantes masculinos obtuvo remuneraciones equivalentes entre 3 y 4 sueldos mínimos vitales. Si se comparan estos ingresos obtenidos por medio de la migración con los adquiridos mediante las actividades agrícolas, se puede concluir que la agricultura no era una actividad económicamente interesante (Vogel et al, 1995).

Género

El análisis de género es un esfuerzo sistemático para documentar y comprender en la Comunidad de Cocán San Patricio, las diferencias existentes entre hombres y mujeres, que generan diversas posibilidades en el acceso y control de los recursos y en la toma de decisiones al interior de la familia y la comunidad (Balarezo, 1994).

Por lo tanto, el análisis de género toma en cuenta dos elementos: i) la división del trabajo por género en actividades productivas[51]; ii) el acceso a los recursos y a los beneficios generados con dichas actividades, así como el control sobre su uso.

i) La división del trabajo por género en actividades productivas

Es necesario conocer cuál es la distribución del trabajo en el interior de la familia, analizando las actividades en las que trabajaban los hombres y las mujeres y que actividades se realizaban en forma compartida.

El trabajo productivo incluía la producción de los productos y servicios para el autoabastecimiento y la comercialización. En el área de Tixán el trabajo agrícola involucraba casi completamente a la mujer campesina sobre todo cuando el hombre no se encontraba en el hogar, a causa de la migración. Las labores inherentes a los ciclos de los cultivos eran más rígidas para la mujer que para el hombre; es decir, el volteo manual del terreno con el azadón,

[50] 40.000 sucres equivale a 1,59 USD y 80.000 sucres equivale a 3,19 USD
[51] Las actividades reproductivas, se refiere a tareas domésticas y las de gestión comunitaria

las labores culturales como el deshierbe y almacenamiento de los productos eran realizados por ellas (Balarezo, 1994).

Los trabajos agrícolas que requerían más esfuerzo físico como: la preparación de la tierra con la yunta y diferentes labores como el aporque de las papas correspondían al hombre, que regresaba de la migración para realizar estas tareas. El hombre realizaba también actividades más técnicas tales como el manejo del tractor, mientras que la siembra y la cosecha de los diferentes cultivos son actividades compartidas entre toda la familia, así como la venta de los pocos productos que no se necesitaban para la alimentación del hogar (Balarezo, 1994).

La actividad pecuaria estaba más directamente relacionada a la mujer, había pocas familias que tenían animales mayores como vacas, en estos casos el ordeño también era una tarea asignada a la mujer. Ella recibía cierta ayuda de parte del hombre en los trabajos más pesados como son la esquila de los borregos y en la limpieza del corral. Cabe mencionar que el control de la sanidad de los animales no recibía ninguna atención de parte de la familia (Balarezo, 1994).

ii) El acceso a los recursos y el control sobre el uso

Las actividades productivas y comunitarias requieren el uso de recursos tanto económicos como productivos. Y de acuerdo a la estructura social en los grupos campesinos de la Serranía ecuatoriana, la familia ha sido siempre el núcleo central de las actividades sociales y productivas. En el caso de la Comunidad Cocán San Patricio, tanto hombres, como mujeres accedían a los recursos y controlaban su uso. Sin embargo, en cuanto al acceso y uso de recursos tecnológicos habían grandes diferencias, lo mismo que ocurría con el acceso a la educación, ya que el acceso a educación y capacitación se encontraban a mayor alcance de los hombres (Balarezo, 1994).

Pobreza e ingresos

Dentro de las variables que se deben analizar para entender la situación económica, social y productiva de la comunidad también se encuentran el acceso a servicios financieros y no financieros. Dentro de los servicios no financieros, están incluidos los servicios básicos (luz, agua, teléfono, vivienda) y los programas y proyectos de apoyo con los que contaba la Comunidad. Es por esto que a continuación se detalla brevemente el acceso de los campesinos a los servicios, de los que existe información (Vogel et al, 1995).

En referencia al factor educacional a pesar de que en la Comunidad existía una escuela cercana, los estudios del año 1994 revelan que la mayoría de los padres mandaban a sus hijos a la escuela para que como ellos decían “aprendan a leer y escribir”, capacidades que no eran manejadas ni siquiera por la mitad de la población. El déficit de escolaridad para el cantón

Alausí en el año 1995 según el INEC, fue 71,55% ubicándose como el tercer cantón a nivel nacional con mayor déficit de escolaridad (Vogel et al, 1995).

Más de la mitad de las mujeres eran analfabetas, mientras que los hombres habían recibido mayor formación y sabían manejar el castellano. Cabe destacar que los hombres eran quienes tenían el privilegio otorgado por sus padres para seguir estudiando por más tiempo que las mujeres.

En cuanto a acceso a otros servicios no financieros, el mapa de la pobreza publicado por el INEC (1995) muestra que en la parroquia de Tixán existía un alto déficit en los siguientes servicios: agua potable (67%), servicio higiénico (93%) tratamiento de aguas servidas (91%), sin teléfono (99%), energía eléctrica (63,11%). A esto se suma el mal estado de sus viviendas, y carreteras de segundo y tercer orden en mal estado, el centro de salud más cercano que tenían era el que se encontraba en la cabecera parroquial, es decir Tixán (Vogel et al, 1995).

En general, la parroquia de Tixán para el año 1995 se ubicaba en la posición 117 del indicador población promedio con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del área rural, teniendo un nivel de NBI de 72,29%. El índice Foster Greer Thorbecke (FGT)[52], que antiguamente era utilizado para medir la severidad de la pobreza de ingresos, fue de 0,655 para el mismo año, es decir el índice NBI muestra una severidad de pobreza muy parecida al índice Foster que en términos porcentuales seria de 65.5%. Como se indica, estos datos corresponden a la parroquia de Tixán debido a que es la mínima unidad de análisis censal y estadístico. Sin embargo, se supone que la realidad de la Comunidad de Cocán San Patricio se asemeja mucho al contexto del resto de la parroquia (Vogel et al, 1995).

Estos datos indican la difícil situación económica por la que atravesaba el sector rural de la provincia de Chimborazo, posicionándose como una de las zonas más pobres y atrasadas del país. Así mismo, estas estadísticas de pobreza guardan relación con la composición del ingreso familiar por actividades económicas en la zona, la cual hacia el año 1989 estaba dado por agricultura (46,5%), ganadería (29%) y salario (24,5%). Hay que señalar que dentro de esta estructura de ingresos, no se toman en cuenta los ingresos provenientes de la migración, un fenómeno muy común en la zona, lo cual cambiaría notablemente tanto la estructura de ingresos como la de gastos (Vogel et al, 1995).

Servicios

Como también se mencionó los servicios no financieros incluyen todo tipo de apoyo externo que recibía la Comunidad, en este sentido de acuerdo a la percepción de los campesinos la

[52] Es un índice que mide las carencias en el consumo privado y toma como referencia una determinada línea de pobreza individual, obtenida ésta a partir de un salario mínimo diario, de la población total y de la población económicamente activa. Toman valores entre 0 y 1, (0 es ausencia de pobreza, y 1 significa pobreza máxima)

institucionalidad en el área era muy débil, se percibía una invisibilidad del sector público en el territorio. En tanto que por parte del sector no gubernamental hubo algunas iniciativas pero que al estar descoordinadas entre ellas no rindieron frutos, las instituciones más fuertes en el área en los años (1994-1995) fue el FEPP con el programa de tierras que venía seguido de acompañamiento técnico y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), institución que se dedicaba al apoyo en actividades agropecuarias, riego y conservación y manejo de recursos naturales (Olivo y Heredia, 1995: 62).

Proceso de acceso a la tierra de la Comunidad Cocán San Patricio

La siguiente descripción del acceso a la tierra por parte de la Comunidad Cocán San Patricio, proviene de información obtenida mediante entrevistas realizadas en la comunidad entre los meses de julio y septiembre (2015). Las entrevistas efectuadas se hicieron a comuneros quienes fueron actores relevantes dentro del proceso de acceso a tierra en 1994 y que pudieron ser contactados en territorio.

Las entrevistas llevadas a cabo en el territorio tenían como objetivo: conocer la experiencia de los actores que fueron partícipes del proceso de acceso a la tierra mediante el Programa del FEPP, y cómo este proceso de desconcentración y descomposición de la antigua hacienda contribuyó al desarrollo rural de su comunidad.

Los miembros de la comunidad que fueron entrevistados sobrepasan los 40 años, pero no llegan a los 65 años. Al momento de la compra de la tierra eran parte de la generación joven, que cansados de los abusos a los que habían sido sometidos ellos y sus antepasados, buscaban reivindicar sus derechos sobre el control de la tierra y otros recursos naturales como el agua (Comuneros de Cocán, comunicación personal 2015)[53].

Otra característica que es importante anotar, es que al pertenecer a la cultura indígena la predominancia del idioma quichua aún permanece, lo cual limitó el acceso a información que pudo ser provista por adultos mayores, quienes también fueron parte y testigos del acceso a tierra. Asimismo, los documentos con los que se cuenta para el análisis del diagnóstico de la comunidad dentro del proceso de Acceso a Tierra detalla como esa particularidad del territorio en la década de 1990, se convirtió en un limitante para los talleres y entrevistas que realizaron en su período de investigación, este factor es uno de los cuales permite entender que en el territorio hay características específicas que se deben prever cuando se pretende realizar una investigación de campo (Comuneros de Cocán, 2015).

La metodología que se usa a continuación para la presentación del caso, fue provista por el MRTT, quienes buscan promover espacios de reflexión sobre temas de acceso a tierra y

[53] Se usará la cita: (Comuneros de Cocán, 2015) para identificar que la información que se usa tiene como fuente las entrevistas levantadas en territorio.

territorios a nivel latinoamericano. El proceso que se detalla es relevante dentro del contexto nacional e internacional, debido a que permite rescatar algunos elementos sobre temas como: economía solidaria, al tratarse de una compra de tierra de manera comunitaria; crédito, como incentivo y apoyo para el acceso a tierra; y, el acceso a la tierra en sí, como elemento fundamental dentro del desarrollo territorial rural.

En este sentido, el MRTT promueve la socialización de buenas prácticas de acceso, control y producción que permitan crear alternativas que provengan de la realidad y experiencia del campo y con ello "se logre incidir en la agenda pública, en la sociedad rural y urbana, sobre la pertinencia de considerar el agro y la agricultura familiar campesina e indígena como una posibilidad cierta, dinámica, efectiva y exitosa" (Movimiento Regional por la Tierra, 2016).

1,Información Geo-referencial

Comunidad Cocan San Patricio

El Caso evaluado corresponde a la Comunidad Cocán San Patricio, perteneciente a la Corporación Cocán, parroquia Tixán, cantón Alausí de la provincia de Chimborazo, tiene una altitud geográfica de 3745 (m.s.n.m.) y sus puntos georeferenciados en coordenadas UTM son 753701 y 9763039 (GAD Tixán, 2015).

2.Clasificación del Caso

Los actores del Caso de estudio son los miembros de la comunidad Cocán San Patricio, comuneros que lograron ser beneficiarios de la compra de la hacienda San Carlos en 1994, mediante un crédito otorgado por el Programa Acceso a Tierras del FEPP. Como se revisó en la primera parte de este capítulo, la mayor cantidad de comunidades y casos de éxito en los que el FEPP pudo intervenir para ayudar al acceso a tierra por parte de los campesinos, se situó en la provincia de Chimborazo, y este es uno de esos 51 casos (FEPP, 1995).

Como el FEPP establecía, la compra de la tierra debía ser de forma comunal, ya que era uno de los requisitos que esta Institución previamente disponía para otorgar el crédito, por lo que efectivamente la Comunidad Cocán San Patricio tuvo que organizarse para que sean beneficiarios del crédito de forma colectiva. Los actores a los que hace referencia este caso fueron en un inicio trabajadores y habitantes de la hacienda, bajo la forma de huasipungueros y tiempo después gracias al crédito pudieron convertirse en propietarios (FEPP, 1995).

3.Características demográficas y culturales descriptivas de la población involucrada

La provincia de Chimborazo, ubicada en la región central del callejón interandino, históricamente ha sido una de las provincias con mayor porcentaje de población rural e indígena, cuenta con 6.569 km2 de superficie y una densidad poblacional rural de 50 habitantes/km2. El Censo Poblacional (2010) mostró una población de 458.581 habitantes para

la provincia de Chimborazo, con el 60% del total de su población asentado en la zona rural, manteniendo la predominancia rural sobre urbana de su población (INEC, 2010).
La provincia de Chimborazo es considerada como una de las más pobres del Ecuador; para lo cual se debe contrastar la situación de la pobreza en el área urbana con la situación en el área rural. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), la pobreza urbana por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fue del 24,2%, por otro lado el índice de pobreza por NBI en la parte rural de la provincia fue 87,9%; del mismo modo, la extrema pobreza en la zona rural afecta al 58,8% de la población, mientras que en la parte urbana las personas que se encuentran en la extrema pobreza constituyen el 4,2% de la población (INEC, 2010).

La población de la comunidad Cocán San Patricio en la actualidad es principalmente indígena, con una distribución demográfica en la que predominan niños y adultos, debido a que el fenómeno de la migración aparece con hombres y mujeres que ya forman parte de la PEA, y que pasan a ser parte de la migración campo-ciudad (GAD Tixán, 2015).

En cuanto a la estructura de la población por género, se observó una distribución igualitaria en la Comunidad, es decir no hay una predominancia significativa de la existencia de hombres sobre mujeres, o al contrario. Y, si bien como se muestra en la historia del acceso a tierra de la comunidad, la mujer tuvo un papel trascendental en el éxito alcanzado en el proceso de compra de la hacienda, no se pudo acceder a entrevistas con mujeres que fueron parte de este proceso debido a que fueron pocas las involucradas directamente, y no se encontraban en el territorio (Comuneros de Cocán, 2015).

4.Historia del Proceso de Acceso a la Tierra

La Corporación Cocán consiguió su personería jurídica el 16 de julio de 1994, mediante Acuerdo Ministerial 1646 del exMinisterio de Bienestar Social. Son 11 comunidades asociadas, entre estas se encuentran: Anag, Chiniloma, Curiquinga, El Cortijo, Gulaguayco, Pungupala Alto, Santa Cecilia, Santa Julia, Silveria, y Cocan San Patricio, comunidad en la que la presente investigación se centra (GAD Tixán, 2015).

Según reseñas de los entrevistados, los integrantes de la Comunidad Cocán San Patricio habían trabajado en la 'Hacienda San Carlos' perteneciente a la Familia Ricaurte de Riobamba por décadas hasta el año 1994, año en el que empezó la lucha de esta comunidad por comprar la tierra. Durante ese tiempo varias generaciones pertenecientes a algunas familias de la Comunidad habían crecido y trabajado la tierra de la hacienda. Era una hacienda con una extensión de 232 hectáreas, la cual funcionaba mediante el sistema de huasipungos, lo que quiere decir que a los peones que trabajaban las tierras de la hacienda, les daban un pedazo de tierra pequeña para que produzcan y se alimenten, lo que se constituía en la forma de pago por jornal, en este caso los huasipungos tenían una extensión menor a 1 ha por huasipunguero que incluía su familia, y en el caso del huasicama 2 has. (Comuneros de Cocán, 2015).

Cabe mencionar que el hecho que los dueños de la hacienda les otorguen un pedazo de tierra para que los peones cultiven, no significaba que les concedían los títulos de propiedad de las tierras. La forma de trabajo histórica llamada huasipungo, en el caso de esta Comunidad hizo que los huasipungueros no conciban a los huasipungos como un pago, sino como algo que el hacendado les concedía gratis. Uno de los factores que coadyuvaba al control del hacendado sobre sus peones (Comuneros de Cocán, 2015).

Los comuneros al creer que el hacendado les hacía un favor al prestarle parte de su hacienda para que ellos cultiven, durante mucho tiempo se mantuvieron pasivos frente a la explotación de mano de obra de la cual eran objeto; de forma que dentro de la hacienda Ricaurte trabajaba toda la comunidad de Cocán, y a lo único que tenían derecho era a pastar y chalar, es decir después de la cosecha, los dueños de la hacienda mandaban a los empleados las sobras para que chalen (Comuneros de Cocán, 2015).

Otra característica de la forma de vida precaria que llevaban los campesinos se evidenciaba por la falta de acceso al agua dentro de la hacienda, en este aspecto los entrevistados contaban como el dueño de la hacienda tenía el control total sobre el acceso al agua, debido a que argumentaba que las vertientes estaban en su terreno, por lo tanto él era el único dueño. Sin embargo, los comuneros también necesitaban producir y usar las fuentes de agua, lo cual se constituyó en uno de los factores detonantes para que los comuneros se den cuenta de los abusos que estaban sufriendo, y que el acceso al agua y a la tierra era un derecho, que no debía ser concedido por sus patrones, sino un derecho por el que debían luchar para que se reconozca (Comuneros de Cocán, 2015).

El acceso al agua fue uno de los factores claves que motivó la lucha, los campesinos se vieron en la imposibilidad de acceder a fuentes de agua, ante un control dominante del hacendado, que incluso llegó a mandar presos a todos los comuneros quienes usaban el agua sin su permiso. Muchos comuneros, la mayoría jóvenes, llegaron a la cárcel a causa de usar el agua. Para lo cual, los líderes de la Comunidad, que coincidencialmente venían a ser los jefes de las cuadrillas de trabajo, como es el caso del Huasicama emprendieron acciones legales respaldados por INEREC para demandar a los dueños de la hacienda. Es así que, la demanda al hacendado por el agua, se constituyó en el primer paso de la lucha a favor del acceso al agua y la tierra, los líderes de esta iniciativa en su mayoría fueron hombres adultos, y jóvenes entre 18-20 años, quienes dentro de este proceso se iban vislumbrando como futuros líderes (Comuneros de Cocán, 2015).

Los problemas y descontentos que los peones planteaban se iban sumando, y eran por algunas razones: “Tenían muy explotados los hacendados a los peones, decíamos esto está mal nosotros no tenemos por qué estar explotados, entonces ahí empezamos a pensar y decir

no queremos que regale sino que nos venda los terrenos, comenzamos con la lucha"(Villapaca, 2015). Por parte de los hacendados no contemplaban la opción de vender sus haciendas, pero el grupo de peones que luchaban por la tierra, cada vez se volvía más fuerte y no paraban de exigir que se les venda, para lo que tomaron varias medidas (Comuneros de Cocán, 2015).

Entre las medidas tomadas, los entrevistados narraron que se organizaron e hicieron un levantamiento, en el que se tomaron las tierras de la hacienda, lo que presionó a los dueños a empezar con las negociaciones para la venta de la propiedad a la Comunidad. En este contexto, la Comunidad gracias a la relación que mantenían los líderes con algunas ONG, pudieron acceder a información sobre el proyecto "Acceso a Tierra" del FEPP, por lo que contaban con la garantía de que esta institución les podía respaldar económicamente para la compra de la hacienda mediante el mecanismo de crédito (Comuneros de Cocán, 2015).

Como se señaló en la primera parte de este capítulo, el FEPP para otorgar los créditos para compra de tierras establecía desde un inicio ciertos requisitos que debían cumplir las organizaciones que solicitaban el crédito; el FEPP como institución intervenía en las negociaciones para que los precios a los cuales los campesinos compraban la tierra no sean tan elevados, en este caso el FEPP tuvo una intervención en la negociación que sumado a las medidas que habían tomado los campesinos como la de tomarse las tierras, acabaron por presionar y convencer a los dueños de la Hacienda a que les vendan su propiedad (Comuneros de Cocán, 2015).

La comunidad pudo acceder a la compra de la Hacienda San Carlos con una extensión de 232 has gracias al crédito del FEPP que fue por un monto de 230 millones de sucres, la compra como lo establecía el FEPP fue llevada a cabo de forma comunal, lo cual si bien beneficia a todos los integrantes de la comunidad debido a la relación de poder que ganan al tratarse de una compra colectiva, era complicado en cuanto a organización de la Comunidad, debido a que no todos se encontraban con la misma predisposición y posibilidades de aportar tanto económicamente, como moralmente en un principio a la lucha y su posterior compra de la tierra (Comuneros de Cocán, 2015).

La lucha tanto interna como externa fue muy dura, afirman los comuneros. "Llegaron y tuvimos que llegar duro, duro porque no todos los compañeros ayudaron, no lucharon, no arriesgaron y como no sacrificaron usted sabe que solo el que arriesga llega a tener" (Villapaca, 2015). Los comuneros realizaron la compra en forma comunal, y para cumplir con otro requisito debían aportar con una contraparte, que se constituía en el ahorro de encaje. Esto se convirtió en uno de los mayores retos y conflictos para los campesinos, ya que no todos querían aportar, y lo hicieron indistintamente en diferentes cantidades y proporciones. Finalmente, fueron parte de la compra de la hacienda 44 socios, es decir 44 familias se vieron beneficiadas (Comuneros de Cocán, 2015).

Como se detalló anteriormente, la lucha empezó en el año 1994, tiempo después con el uso de algunos mecanismos y la ayuda del FEPP la Comunidad Cocán San Patricio, que ya contaba con su personería jurídica, logró ejecutar la compra de la hacienda mediante un crédito a cuatro años plazo, por lo que los entrevistados señalan como fecha en la que accedieron y legalizaron la tierra al año en que se dividieron individualmente la hacienda, para lo cual como establecía el proyecto "Acceso a Tierra" el crédito debió haber estado liquidado por parte de los integrantes de la Comunidad. Según lo señalaron esto fue alrededor de los años 1997-1998, año en que los integrantes de la Comunidad Cocán San Patricio pasaron a convertirse en los dueños legítimos de la propiedad (Comuneros de Cocán, 2015).

Uno de los objetivos de los créditos del FEPP era que las tierras se mantengan de forma comunal por lo menos mientras se terminaba de pagar el crédito; sin embargo, como lo puntualizaban los mismos entrevistados, era algo que los actores del caso desde el principio lo vieron como inviable a largo plazo, ya que cada socio o grupo familiar contaban con sus propias prioridades, formas de trabajar e intereses, que no siempre comulgaban con los del resto de socios (Comuneros de Cocán, 2015).

La política del FEPP que consistía en mantener en grupo las tierras, para que sean trabajadas de forma comunitaria no funcionó. Según la información brindada por los entrevistados a pesar que la deuda era comunal los terrenos lo trataban individualmente, incluso antes que la deuda con el FEPP haya quedado saldada; asimismo, según los comuneros esto se debía a que los esfuerzos entre socios y familias no eran comparables, habían unos que hacían más otros menos, y "por más que en un principio intentamos trabajar la tierra de forma conjunta como quería el FEPP, eso no aguanto mucho, hay unos más vagos que otros" (Comuneros de Cocán, 2015).

El trabajo comunitario que en un inicio se intentó llevar a cabo, fue organizado mediante mingas, ruedas y turnos. Bajo estos esfuerzos de organización, los primeros conflictos surgieron por el incumplimiento e irresponsabilidad de algunos miembros de la comunidad, que no cumplían con los horarios de trabajo o con el trabajo específico al que habían sido encomendados, este problema lo llamaron como desigualdad en los trabajos, dentro del cual también enviaban a niños pequeños a realizar las labores de trabajo en la hacienda o a ser parte de las mingas. El tiempo que los socios invertían en el trabajo comunal estaba definido por una programación, muchas veces elaborada por los dirigentes, su cumplimiento dependía de los acuerdos establecidos a nivel del grupo. La ausencia en los trabajos era a veces castigada con multas y significaba de cualquier manera pérdida para los socios. Sin embargo, ni siquiera los mecanismos de control creados para verificar, dar cumplimiento y seguimiento a los trabajos resultaron (Comuneros de Cocán, 2015).

En este sentido, la división de la tierra fue la única alternativa para los integrantes de la comunidad, ya que no tenían ninguna motivación para producir y trabajar la tierra de forma comunitaria, porque para esta Comunidad la producción agropecuaria nunca funcionó así, y si se habían reunido y habían luchado de forma conjunta era porque el acceso a tierra mediante el crédito del FEPP era la única vía con la que contaban para posicionarse como dueños legítimos de los terrenos y acceder a un pedazo de tierra (Comuneros de Cocán, 2015).

La división de las 232 has. se realizó en función de un solo criterio, la cantidad de dinero que había aportado cada socio para liquidar la deuda, en otras palabras dependió de la capacidad de pago de cada familia; es así que las 44 familias obtuvieron terrenos entre 2, 3, 5, y 8 hectáreas (Comuneros de Cocán, 2015).

Para la división del espacio de la hacienda que se asignaba a cada socio, el FEPP les ayudó con la provisión de una empresa especializada que usaba tecnología satelital para dividir la tierra, lo cual fue eficiente y eficaz según lo señalan los comuneros, debido a que no se perjudicó a ningún socio, y cada uno obtuvo el pedazo de tierra que le correspondía. En este sentido, cabe añadir que en el tema de tierras, no basta con repartir cantidades específicas de tierra, es necesario que se tome en cuenta la calidad de tierra que se está repartiendo, por citar un ejemplo la calidad de tierra de pampa alta, ladera y pampa baja son totalmente diferenciables. Por lo que el FEPP consciente de estas particularidades que se deben tomar en cuenta para una distribución equitativa dividió la hacienda en terrenos que cumplían las condiciones tanto en tamaño como en calidad para que sean asignadas a cada socio (Comuneros de Cocán, 2015).

5.Aspectos legales del acceso y control de la tierra, conflictos, otros actores

La compra de la tierra se efectuó bajo mutuo acuerdo de las partes, de un lado estaba el hacendado Joaquín Ricaurte, mientras que de la otra parte se encontraba la Comunidad Cocán San Patricio. En cuanto a lo legal, fue un proceso privado que se llevó a cabo con total normalidad, en el cual el FEPP aparte de ser la institución que apoyó con el crédito a los campesinos, hizo la vez de mediador y de veedor del proceso, asesorándolos para que todo se cumpla estrictamente de acuerdo a lo que la Ley contemplaba. En un inicio, cuando se efectuó la compra, los registros legales se hicieron bajo la forma de propiedad comunal, posteriormente cuando se dividieron las 232 hectáreas de la hacienda, estas pasaron a estar bajo la forma de propiedad privada individual (Comuneros de Cocán, 2015).

En cuanto a los conflictos y problemas que existieron a partir de la compra de la tierra para los campesinos, se pueden señalar algunos, todo esto bajo el contexto de cambio de peones de una hacienda a administradores de sus propias tierras. Entre estos se encuentran problemas productivos, problemas organizativos y problemas económicos. Los problemas que se detallan

a continuación fueron identificados un año después del acceso a tierras por parte de la Comunidad, es decir en el año 1995 (Comuneros de Cocán, 2015).

Problemas Productivos

a. Calidad de tierras: cuando se habla de uso y tenencia de la tierra no se puede dejar de lado el tema de calidad, en este sentido uno de los problemas productivos a los que se enfrentaron los campesinos a partir de la compra de la tierra estaba relacionado con la calidad de tierras que adquirieron. En vista que el último dueño de la tierra el hacendado Ricaurte, trataba a la tierra únicamente con fertilizantes, lo cual en palabras de los campesinos significaba que "hacían producir la tierra, a la fuerza de químicos"; y, debido a que los campesinos no contaban con los recursos necesarios para comprar ese tipo de químicos, se vieron en la necesidad de recuperar la calidad de la tierra mediante otras prácticas y técnicas, que fueron apoyadas en un inicio por el FEPP; sin embargo, el proceso de recuperación de la tierra tardó aproximadamente dos años, lo que representó en pérdidas para los agricultores, ya que en todo ese tiempo hubo tierra en la que no podían producir (FEPP Riobamba, 1996).

De esta forma, a partir del acceso de los campesinos a la tierra, se habría supuesto que iba a existir un cambio en la forma de producir la tierra; sin embargo, existen registros que señalan que la mayoría de los campesinos seguían el mismo patrón que utilizaba el anterior propietario del terreno para cultivar la tierra. Los informes del FEPP de un año después del acceso a la tierra, muestran que el 90% de los entrevistados percibían que existía una mayor producción con el antiguo dueño de la hacienda (FEPP Riobamba, 1996).

Entre las razones por las que creían que antes había una mayor producción, en palabras de los campesinos estaban: los antiguos dueños ponían más abono, la tierra ya estaba cansada, los hacendados tenían más agua, el antiguo dueño tenía plata y herramientas, antes trabajaban más con yunta, hacían rotaciones de cultivo, usaban semillas de buena calidad, fumigaban más, había un tractor, no habían tantas lanchas y plagas, se trabajaba más, antes llovía más. Es decir, para los campesinos habían factores de distinta naturaleza que incidían en que la productividad de la tierra en sus manos sea menor (FEPP Riobamba, 1996).

Mientras que el 10% que opinaban que antes, en manos de los hacendados existía una menor producción, atribuían su postura a razones como las siguientes: el dueño no tenía gente y buscaba peones, no sabían trabajar la tierra, el dueño era muy ocioso, y había muchos problemas con la lancha. Con lo que se puede entender, que atribuían la culpa al antiguo dueño y en menor medida a factores externos a su control (FEPP Riobamba, 1996).

b. Falta de suficiente agua: la escasez de agua en el área se daba tanto en el sistema de riego como en el agua potable para consumo humano. Este problema era atribuible a causas como: las precipitaciones eran escasas, inseguras y/o irregulares; otra razón se debía a que

muchos grupos y/o comunidades hacían uso de agua sin haber realizado los trámites para sacar la sentencia y por ende legalizar su uso; así también la actividad humana provocó escasez de agua; la degradación del ambiente, debido a la deforestación y pastoreo excesivo en el área, destruía paulatinamente la capacidad de mantener la humedad y reservas de agua. Es así que los mismos comuneros narraban que en la década de 1960, en el tiempo de los antiguos dueños, especialmente la parte alta era una zona poblada de vegetación en la que no permitían talar los árboles porque sabían que era una de las maneras de mantener la humedad, tampoco permitían el sobre pastoreo que a partir de los años 90 se lo hacía comúnmente (FEPP Riobamba, 1996).

c. Enfermedades (Lanchas[54] y Roya Amarilla): la enfermedad más dañina que afectaba en esa época a los cultivos, especialmente en la papa, habas y arveja eran las lanchas[55]. Ambas son enfermedades que se presentaba con agresividad según la información obtenida de los entrevistados del área. Sin embargo, era común que la gente confunda el nombre de lancha con cualquier plaga o enfermedad de la zona, sin diferenciar bien si es la propia lancha u otro mal que hace daño a los cultivos (FEPP Riobamba, 1996).

El campesino del área no disponía de recursos económicos, ni estaba suficientemente capacitado para poder combatir las diferentes plagas y enfermedades; no hacían uso de las debidas precauciones, tenían un uso inadecuado e incorrecto de fungicidas preventivos, además no podían controlar los problemas fitosanitarios para evitar así las pérdidas (FEPP Riobamba, 1996).

Otra enfermedad que se encontraba en el área de Tixán y que afectaba la calidad de la semilla, era la roya amarilla, que bajo condiciones favorables era capaz de destruir totalmente las cementeras y ocasionar pérdidas económicas a los campesinos. El ataque principal y más perjudicial se manifestaba cuando los granos eran parcial o totalmente destruidos, disminuyendo de este modo su rendimiento y produciendo granos deformes y pequeños (FEPP Riobamba, 1996).

d. Malas semillas: la baja producción en la zona, según la gente entrevistada en 1995, se podía atribuir en buena parte a la mala calidad de semillas debido a que ya se había degenerado la semilla porque se usaba la misma año tras año. No existía el conocimiento para poder aplicar ciertas reglas de selección o protección contra diferentes daños mecánicos, para asegurar una semilla limpia y sana. En este marco, los campesinos muchas veces utilizaban

[54] Son daños que se presenten en las plantas en diferentes épocas de su crecimiento y de acuerdo con las condiciones del clima. De esta manera las plantas se enferman, el hongo que vive en el suelo o que es traído por el viento, se pega en la planta formando manchas de color negro o café. Luego las hojas se secan y la enfermedad pasa de parcela en parcela, ocasionando daños en los cultivos (FEPP Riobamba, 1996).

[55] Se pueden diferenciar dos tipos de lanchas, la lancha negra ocasionada por la Phytophthora infestans y la lancha temprana ocasionada por Alternaria solani (FEPP Riobamba, 1996).

semillas que estaban infectadas por enfermedades, como el carbón volador o el carbón hediondo, que eran enfermedades que con mayor frecuencia se encontraban en el área, y que afectaban al rendimiento productivo (FEPP Riobamba, 1996).

El reúso de las semillas era frecuente por costumbre y por ser más accesible económicamente, debido a que los campesinos no se encontraban en condiciones de poder obtener o comprar semilla certificada, ya que estas implicaban altos costos (FEPP Riobamba, 1996).

e. Los animales se mueren: los problemas a los cuales los campesinos se debieron enfrentar fueron varios, pero la mayoría relacionados con la falta de uso de buenas técnicas y prácticas agropecuarias, en este caso dirigidas al manejo de las especies mayores y menores. En el área se encontraba frecuentemente el rebaño mixto (borregos, vacas, chivos, chanchos todos juntos), lo que se constituía en una práctica de crianza y manejo campesino de animales domésticos. La crianza 'mezcladitos' era una alternativa eficiente que al campesino le permitía tener un 'ahorro con patas' y que le daba estatus dentro de la comuna. Sin embargo, su escaso conocimiento técnico en el manejo de alimentación, sanidad, reproducción y mejoramiento era insuficiente, produciéndose inconvenientes e inclusive la muerte de los animales (FEPP Riobamba, 1996).
A esto se debe agregar el mal manejo de pastos, y que no había suficiente hierba o forraje debido a la escasez de agua, obteniendo así animales flacos y débiles, y en consecuencia produciéndose a veces la muerte de los animales (FEPP Riobamba, 1996).

Problemas organizativos

a. No se aceptan a las mujeres y los hijos en el trabajo: uno de los problemas respecto al trabajo productivo comunal y a la vida de organización que empezaron a llevar a partir de la compra de la tierra, era que la mayor parte de obligaciones de los socios frente al grupo y al trabajo de la tierra, eran delegadas a las esposas y/o hijo(a)s. Lo que ocasionaba fuertes conflictos dentro de la Comunidad, ya que el trabajo de las mujeres y los hijo(a)s no era considerado igual que el de los hombres (FEPP Riobamba, 1996).

b. Trabajos atrasados: el número de socios que accedieron a la tierra, en relación con el total que iniciaron fue menor, algunos socios no pudieron pagar las cuotas que les correspondía para la cancelación del préstamo, y otros creyeron que el dinero era regalado y no estuvieron dispuestos a pagar las cuotas. Sin posibilidades de poner sus aportes, algunos optaron por retirarse, teniendo que asumir mayores cuotas y más trabajo los que se quedaron (FEPP Riobamba, 1996).

Problemas económicos

a. Precios de granos y animales: la producción agrícola del área en los lotes individuales estaba orientada principalmente a satisfacer el autoconsumo, pequeños volúmenes de

productos eran comercializados, sobre todo los granos. El productor campesino del área ofertaba sus productos en los mercados más cercanos de su comunidad, es decir en Alausí cuyas ferias se realizaban los días domingos, y en las ferias de Guamote que se realizaban los días jueves de cada semana (FEPP Riobamba, 1996).

La venta que realizaban los campesinos guardaba ciertas dificultades, debido a su falta de conocimiento sobre el funcionamiento del mercado, especialmente al desconocimiento de información sobre precios. Esto les colocaba a los campesinos, que empezaban a incursionar en el mercado en una posición vulnerable, lo que les hacía presa fácil de los intermediarios, mayoristas y centros de acopio. Estos otros actores de la cadena, eran quienes imponían los precios bajos para la compra, alteraban el peso justo, dictaban las normas de calidad de acuerdo con su conveniencia, anulándo de esta manera la posibilidad de ampliar y obtener un buen precio de los productos para los productores. A la vez, usaban el sistema de anticipo, en el cual las semillas y el dinero eran entregados a los productores campesinos, para comprometer la producción de los cultivos y su respectiva venta a las personas que otorgaron (FEPP Riobamba, 1996).

b. Falta de recursos para el pago de la deuda: inmediatamente después de acceder a la tierra, como se narró en la primera parte de este Capítulo, los campesinos intentaron trabajar la tierra de forma comunitaria. En el corto período que lo hicieron, según la información con la que se cuenta, de acuerdo al Cuadro 21 el 66% de los socios opinaba que los ingresos conseguidos por medio de la producción del grupo se destinaban al pago de la tierra, como demuestra la tabla. La producción comunal no generaba suficiente dinero para cancelar completamente la deuda de la tierra, por lo que debían buscar otras opciones para lograr cumplir con los aportes (FEPP Riobamba, 1996).

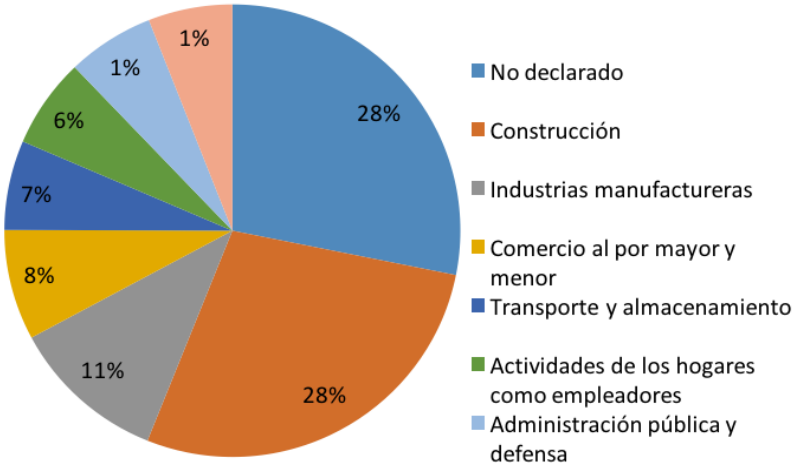
Cuadro 21: Destino de los ingresos de la producción del grupo

Destino de los ingresos de la producción del grupo	Porcentaje de los entrevistados
Pago de la tierra al FEPP	66
No sabe	13
Compra de insumos agrícolas	8
Gastos de transporte	3
Pago al Banco de Fomento	2
Se divide entre todos	2
Los dirigentes engañan	2
Pago a la INCA	2
Gastos de la organización	2

Fuente y Elaboración: FEPP (1995)

Tiempo después, cuando la tierra empezó a ser trabajada de forma individual, las ventas individuales de los granos cultivados por cada uno no resolvía mucho el problema de falta de dinero para cumplir con sus deudas, dado que los precios eran bajos, y como ya fue indicado anteriormente, la mayor parte de los ingresos se gastaban en comida y ropa, como se muestra en el Gráfico19. En este contexto, algunos socios que tenían animales, tenían que venderlos para poder poner su aporte. Según los registros, solo el 25% los ingresos de los migrantes estaban destinados al pago de la deuda de la tierra, el dinero de la migración en menor medida también era usado para la producción en el propio terreno, la compra de animales, la construcción o mejoramiento de la casa y compra de tierra en otro lugar (FEPP Riobamba, 1996).

Gráfico 19: Gastos del dinero adquirido en la migración



Fuente: Diagnóstico de ocho comunidades beneficiarias. (FEPP, 1995)
Elaboración: Ana Belén Sanmartín

c. Falta de dinero para comprar o alquilar una yunta o tractor: debido a las condiciones económicas desfavorables, la mayoría de campesinos no estaban en condiciones de poder comprar animales. Esto afectaba a la producción agropecuaria, ya que no contaban con una yunta para preparar el suelo y realizar sus respectivas siembras. El alquiler de una yunta era relativamente barato, aún más si se comparaba con los gastos de alquiler de un tractor, que según los entrevistados costaba entre 20.000 y 25.000 sucres/hora (FEPP Riobamba, 1996).

La misma gente indicaba que justamente el alto costo de alquiler era la mayor desventaja para trabajar con el tractor, además muchos de los comuneros no sabían cómo trabajar con un tractor, desconocían su manejo y el mantenimiento que necesitaba para estar en buenas condiciones, reconocían que no estaban capacitados para darle un buen uso al tractor. Sin embargo, el tractor según muchos entrevistados tenía la gran ventaja que avanzaba más rápido que la yunta y que escavaba más hondo, lo que presentaba importantes beneficios para los productores (Salinas, 1995).

d. Falta de dinero para comprar animales: Muchos campesinos se veían limitados en poder realizar una pequeña inversión, para la compra de animales por la falta de dinero. La compra de los animales significaba un incremento en su capital, o una especie de ahorro para poder solventar sus deudas y necesidades urgentes que se podían presentar (FEPP Riobamba, 1996).

En cuanto a la posesión de animales, los borregos se encontraban con mayor frecuencia y en mayor cantidad en el área. En tanto que animales grandes, como vacuno lechero no estaban al alcance de muchos, sin embargo la posesión de estos era el mayor anhelo de los comuneros del área (FEPP Riobamba, 1996).

e. Estructura de gastos de los pequeños comuneros: Los problemas a partir de su incursión en la comercialización de los productos, se dieron en varios sentidos; los agricultores pasaban por una serie de inconvenientes para obtener su dinero proveniente de la venta de sus productos, después de conseguirlo, éste era invertido en gastos de primera necesidad, mayoritariamente para gastos de alimentación diaria, y en baja proporción para la compra de prendas de vestir. Dentro de la estructura de gastos, llama la atención que solamente una minoría, usaba sus ingresos de la venta para ahorrar y posteriormente usarlo en el manejo de la tierra (FEPP Riobamba, 1996).

Situación de la Comunidad Cocán San Patricio después del Acceso a la tierra

Características Generales de la Comunidad Cocán San Patricio (2015)

Al momento del acceso a la tierra en 1994, un total de 44 familias que eran parte de la Comunidad accedieron a ella, en tanto que en la actualidad son 75 familias las que pertenecen a la Comunidad Cocán San Patricio, sumando una población total de 310 habitantes. Cabe resaltar que esta Comunidad, es una de las diez poblaciones de la Parroquia de Tixán, con mayor número de asentamientos humanos (GAD Tixán, 2015: 36).

A continuación, mediante el análisis de algunas variables, se podrá comparar la situación de la Comunidad antes y después del Acceso a la tierra, entre las variables que se revisarán están: producción agrícola, producción pecuaria, tenencia de tierras, migración, género, ingresos y pobreza.

Producción agrícola

Se lograron recabar cifras sobre los rendimientos del área, estos datos corresponden a los rendimientos de algunos cultivos antes del acceso a la tierra (1994), y como muestra el Cuadro 22 se compara con los rendimientos de los mismos cultivos después de un año del proceso de acceso a tierra por parte de los campesinos (1995). Así mismo, estos rendimientos son comparados con los rendimientos nacionales en el año 1995 (Comuneros de Cocán, 2015).

Los rendimientos de trigo y cebada alcanzados antes de la compra son aproximadamente iguales a los que tenían después de un año. Los rendimientos para papas y habas logrados a nivel nacional son más altos que los obtenidos en la zona de Tixán, mientras que los rendimientos de trigo y cebada superan a las cosechas promedio alcanzados en el resto del país en los últimos 6 años. Por lo tanto, se confirma la expresión que el sector de Tixán sobre todo se conoce como zona de cereales.

Cuadro 22: Rendimiento de cultivos (1994-1995)

Cultivo	Rendimientos promedios* antes de la compra (1994)[56]	Rendimientos promedios, un año después de la compra (1995) (toneladas por ha)	Rendimientos (1995) Nacional** (toneladas por ha)	Rendimientos (2015)
Papas		1x 6.5	1x 8.2	1x6
Habas		1x 6.1	1x13.3	
Trigo	1x10	1x 9.2	1x7.6	1x12
Cebada	1x5	1x 8.6	1x 5.4	1x7

*Banco Nacional de Fomento (1990)

** INEC (1995)

A partir de las entrevistas realizadas en territorio (2015), se pudo obtener información de cómo ha cambiado la producción desde que accedieron a la tierra en 1994. Este sector caracterizado por la producción de cereales, actualmente tiene extensas zonas de cultivo de cebada, habas, chocho, quinua, avena, y en menor cantidad papas, mellocos y otras hortalizas (Comuneros de Cocán, 2015).

Según la información de las entrevistas, la producción de papa en la mayoría de los casos es para autoconsumo y un pequeño porcentaje para la venta, es así que en promedio destinan un máximo de una hectárea para este cultivo. En tanto que en promedio, los agricultores dedican entre 2-3 hectáreas para el cultivo de cebada, así también para la producción de chochos, y entre 1-2 hectáreas para la producción de habas (Comuneros de Cocán, 2015).

Producción pecuaria

Las familias de la Corporación Cocán San Patricio, en promedio en 1998 contaban con 4 bovinos, 53 ovinos y 2 porcinos. Después de la compra de la hacienda por parte de los campesinos, la tierra se usaba en mayor porcentaje para la agricultura, debido a que no

[56] Los términos (1x6) significa el rendimiento de la producción por cada semilla sembrada.

contaban con los recursos para la compra de animales, a pesar que como se dijo líneas arriba, para los campesinos era uno de sus mayores anhelos porque sabían la rentabilidad que se generaba al comprar esos activos (Comuneros de Cocán, 2015).

Para la gente es evidente el impacto que tuvo el acceso a la tierra en su nivel de vida, lo que se traduce en incrementar su producción tanto agrícola como pecuaria. En el caso de la producción de las vacas lecheras, "ya no tenemos vacas de 5-10 litros como era antes, sino mínimo en promedio de 15-20 litros" (Villapaca, 2015).

Según las narraciones de los entrevistados, a partir del año 2000 la ganadería tomó mayor fuerza, debido a algunos factores. Primero ya se había cancelado la deuda de la tierra, y se había recuperado la calidad de la misma, se encontraban en posibilidades de adquirir un nuevo crédito que les sirva para la compra de animales, es así que algunas familias accedieron a otro crédito por parte del FEPP para comprar vacas lecheras, con esto se dio un cambio en el uso de la tierra, actualmente una buena parte se usa para la agricultura, pero una parte considerable también se usa para pastizales (Comuneros de Cocán, 2015).

Los comuneros vieron a la producción de leche como una gran opción para incrementar sus ingresos familiares, tanto así que en el año 2006 se construyó un centro de acopio para la leche, junto a esto se creó la infraestructura para que funcione una quesera, esta iniciativa pertenecía a la Asociación Intiñán, conformada por 12 socios pertenecientes a la Comunidad Cocán San Patricio (Comuneros de Cocán, 2015).

Los comuneros afirman que ese centro de acopio les trajo muchos beneficios, ya que era más fácil comercializar su leche, el precio al que se compraba la leche en el Centro de Acopio era 28 centavos por litro; sin embargo, al llegar Nutrileche a la zona, empezó a pagar 2 centavos más por cada litro de leche. De forma que Nutrileche, comprando a 30 centavos por litro, concentraba la compra de toda la leche del sector. En este sentido, los comuneros manifestaban que la intromisión de esa empresa ocasionó la quiebra de la quesera (Comuneros de Cocán, 2015).

Sin embargo, los comuneros no dejaron de producir leche, actualmente es una de sus mayores fuentes de ingreso, venden entre 40-70 litros de leche diarios, y según manifestaron el precio de la leche al cual lo venden a septiembre (2015) bordea los 40 centavos.

Tenencia y uso de la tierra

En cuanto a la tenencia de la tierra, los entrevistados manifestaron que a partir de la primera compra de terrenos pudieron ir incrementando su capital, y aunque fue un proceso largo, actualmente tienen bajo su posesión entre 5-10 hectáreas. La calidad de tierra que está bajo su

posesión varía entre pampa alta y pampa baja, y según los entrevistados, actualmente en sus tierras no usan ningún tipo de agroquímico (Comuneros de Cocán, 2015).
A pesar de haber manifestado que en su posesión tienen una cantidad considerable de hectáreas, se enfrentan al problema de la herencia, lo que lleva consigo la fragmentación de las tierras, la mayoría de los entrevistados manifestó que si bien les han dado a sus hijos pedazos de tierra para que vivan con sus familias y trabajen sus tierras, esta asignación no ha sido legalizada, lo cual es señal que la falta de titularización de los terrenos persiste (Comuneros de Cocán, 2015).

El uso de la tierra, tomó un giro respecto al uso que le daba el hacendado. La producción pecuaria se tomó el área, uno de los factores que motivó a los campesinos a optar por la crianza de animales que la producción de cultivos, fue la escasez de agua en la zona. De forma, que era más fácil y lo ven como más rentable usar sus tierras para potreros, el 60-70% de sus tierras son usadas para potreros, mientras que el porcentaje restante lo destinan a cultivos, que como ya se mencionó en su mayoría son de cebada, habas, trigo, incluso hay quienes cultivan la tierra únicamente para autoconsumo (Comuneros de Cocán, 2015).

Migración

Según la percepción de los entrevistados, después del programa del FEPP de compra de tierras la migración siídisminuyó considerablemente, debido a que los pobladores tenían más incentivos para quedarse debido a que contaban con la pachamama, “En lo que se refiere a tierra, si no se tiene Pachamama sino se tiene tierra no se tiene en donde vivir, de que comer y dar de comer a los hijos, habían haciendas pero si el FEPP no nos daba la facilidad no podíamos comprar ese terreno” (Líder Comunitario, 2015)

En palabras del líder de la Comunidad Cocán San Patricio, se puede entender la importancia de tener tierra bajo su propiedad, los entrevistados coincidían en que antes toda la gente optaba por irse a Quito en busca de empleo, sobre todo en la construcción, llegaban a ser albañiles a ser peones. Cuando accedieron a la tierra, esa fue una de sus motivaciones, encontrar la manera de generar empleo para que la gente deje de migrar y pueda llevar una vida de calidad en su propia comunidad (Comuneros de Cocán, 2015).

Los entrevistados también cuentan que se trató de un proceso largo en el que la gente debía creer en su producción, arriesgándose con capital y con trabajo, “más que nada para la agricultura se necesita 9 meses invertir y esperar hasta la cosecha” (Villapaca, 2015).

La dinámica de migración actual cambió, y como se mencionó anteriormente, el 60% de los jóvenes que ya forman parte de la PEA han migrado por lo menos una vez, la mayoría al ser parte del fenómeno de migración campo-ciudad (GAD Tixán, 2015). En su mayoría por estudios superiores, en otros casos por buscar otras formas de empleo, debido a que se

evidencia que ha existido una fractura con el trabajo en el campo, según contaban sus padres se ha vuelto más común que los jóvenes quieran dejar el campo, ya no lo ven como un trabajo atractivo ni como una forma de vida, la emigración afecta en su mayoría al grupo de edad entre 10-29 años (Comuneros de Cocán, 2015).

De esta manera, el proceso migratorio no siempre es permanente, es decir una parte de la población que sale a otros lugares lo hace únicamente por períodos, con una duración entre uno y cuatro meses, principalmente en las épocas que no se requiere de mucha mano de obra en las actividades agropecuarias. Los migrantes salen en busca de trabajo en la Costa, para trabajar en los ingenios; o a su vez en la Sierra se dedican a la construcción. Mientras que la migración permanente, es común en el caso de los pobladores que deben abandonar su comunidad por matrimonio o por adquisición de negocios informales en otras localidades (GAD Tixán, 2015: 61).

Género

El rol de la mujer dentro de la producción agropecuaria, es fundamental y se concentra sobre todo en la producción de los cultivos y el forraje de animales, cuando los hombres migran son las mujeres quienes se quedan a cargo de la producción. Las mujeres jóvenes y solteras también migran, la mayoría lo hace para dedicarse al servicio doméstico, aunque encuentran varias dificultades, debido al desconocimiento y falta de educación en actividades básicas que son comunes en la ciudad pero no así en el campo (GAD Tixán, 2015: 61).

La mujer dentro de las actividades productivas y reproductivas sigue cumpliendo un rol fundamental. En este sentido de acuerdo con las entrevistas y encuestas realizadas, se pudo observar que el papel de la mujer dentro de la Comunidad está totalmente relacionado con las actividades agrícolas. En cuestión de toma de decisiones dentro del hogar, la mujer tiene un rol más limitado, a pesar de que los entrevistados hayan dicho que en sus casas, en cualquier decisión que se tome hay absoluta equidad entre hombre y mujer, fue evidente que en la realidad esto no funciona así (Comuneros de Cocán, 2015).

El rasgo de machismo en la cultura indígena y específicamente en la Comunidad Cocán San Patricio aún es predominante, y esto se evidencia en el papel de la mujer dentro de los cargos directivos, cuando se les consultó a los entrevistados sobre este tema, respondieron que las mujeres tienen un papel activo dentro de las organizaciones; sin embargo, no son las lideresas de las mismas, ya que se limitan a ocupar cargos operativos (Comuneros de Cocán, 2015).

Pobreza e Ingresos

La situación actual de la comunidad Cocán San Patricio en términos globales, se pudo observar que guarda algunos cambios en comparación de la situación de 1994, si se analiza los servicios a los cuales pueden acceder, una vez más diferenciando a estos como financieros

y no financieros. Al revisar los servicios no financieros a los cuales la Comunidad en estudio tiene acceso, se encuentra que la Comunidad cuenta en su territorio con una Unidad Educativa del Milenio, la cual acoge 615 estudiantes de 5 Comunidades, entre estas se encuentran: Aña Moyocancha, Silveria Santa Cecilia, La Merced, La Pacífica y por supuesto Cocán San Patricio, es así como el 40% de estudiantes que acuden a este centro educativo provienen de la Comunidad de Cocán. Además, hay que tomar en cuenta que el promedio de años de escolaridad en la parroquia de Tixán es de 3,3 años, lo que da señal del déficit de escolaridad que permanece en la zona (GAD Tixán, 2015).

En lo que se refiere al acceso a otros servicios básicos, dentro de la parroquia de Tixán, la Comunidad Cocán San Patricio se ha convertido en un punto estratégico tanto por su ubicación geográfica, como por la dinámica social y económica que ha logrado desarrollar. En Cocán San Patricio también se encuentra un dispensario del Seguro Campesino, del cual son afiliados pobladores de 5 comunidades (GAD Tixán, 2015).

A pesar que aparentemente la Comunidad Cocán San Patricio se encuentra en una situación económica más favorable, situándose incluso como una de las mejores en el área de Tixán. Cuando se analizan los datos estadísticos[57], se revisa que Tixán se encuentra dentro de las 200 parroquias más pobres del país, en donde el 78% de hogares se encuentran en un estado de extrema pobreza, el 13% de familias se encuentran en pobreza no extrema, lo que da como resultado que el porcentaje de la población pobre por NBI alcance el 96,9% del total de la población (Sistema Nacional de Información, 2015).

Servicios

En referencia a otro tipo de servicios, los resultados de las entrevistas realizadas en el territorio muestran que actualmente existe mayor facilidad en el acceso a los siguientes servicios: crédito, asistencia técnica, centros de acopio, y apoyo en la comercialización. Son varias instituciones vinculadas al apoyo financiero como no financiero en la zona. Así mismo las entidades son de tipo gubernamental y no gubernamental. El MAGAP ha estado trabajando en ofertar abono químico a las comunidades, lo que sirve para combatir el problema de la lancha, según los entrevistados esta institución se hace presente en la zona mediante asistencia técnica suministrada por la Dirección zonal 3 del MAGAP (Comuneros de Cocán, 2015).

La FAO y el INIAP se han aliado en un trabajo conjunto para dotar a los productores de la zona con semilla certificada, lo que trae beneficios directos en la producción de los agricultores. A pesar que los problemas de riego persisten, la Comunidad ha podido acceder a un Convenio con el Consejo Provincial para la construcción y el mantenimiento de los reservorios de agua, se observó también que el sistema de riego que usan actualmente es por aspersión (Comuneros de Cocán, 2015).

[57] Los datos estadísticos censales se encuentran únicamente a nivel parroquial.

Por el lado de acceso a servicios financieros, los entrevistados comentaron que los bancos con quienes han tenido cercanía es con el exBanco de Fomento y actualmente con el Banco Desarrollo del FEPP, los cuales les han apoyado con créditos productivos, también mencionaron sobre la modalidad de crédito en especies que era apoyado por el MAGAP (Comuneros de Cocán, 2015).

Hasta aquí se ha revisado el caso de acceso a tierra de la Comunidad Cocán San Patricio promovido por el FEPP, bajo el Marco del Programa Acceso a Tierra. Estos procesos probablemente sean capaces de marcar pautas sobre el acceso a tierra mediante la vía mercado, y la incidencia de estos esfuerzos en la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales (Comuneros de Cocán, 2015). Es por esto, que se describió la situación de la Comunidad antes del acceso a tierra, que brevemente se resume en el Cuadro 23 para que se pueda hacer una comparación de estos dos cortes de tiempo y al mismo tiempo se logren sacar conclusiones acerca de cómo el acceso a la tierra en esta Comunidad incidió en su desarrollo rural.

Cuadro 23: Matriz de comparación de situación de la Comunidad de Cocán San Patricio (1994-2015)

Variables que sufrieron cambios	Antes del acceso a tierra (1994)	Después del Acceso a tierra (2015)
Tenencia de tierra	1 Hacienda de 232 has en propiedad de una familia de Riobamba	44 parcelas de diferente tamaño (entre 5 y 10 has) en manos de 44 familias
Forma de tenencia de la tierra	En un inicio al acceder a la tierra, fue de forma comunal, mantenían las 232 has como propiedad comunal.	La tierra fue dividida y ahora la forma de propiedad es privada para cada una de las 44 familias, debido al nivel de descomposición interna en la Comunidad
Forma de trabajo en la hacienda	Se trabajaba por medio del sistema de huasipungos, producción extensiva y monocultivo.	Agricultura familiar campesina que en la mayoría de los casos su producción se destina a la comercialización.
Producción Agrícola	Producción de papas, habas, y cebada caracterizada por el uso de altos niveles de agroquímicos.	Producción de papa para autoconsumo; cebada y trigo para autoconsumo y venta de cada familia productora.
Producción Lechera	El nivel de producción lechera era de 5-10 litros por vaca	La producción de leche por vaca es 15-20 litros, un incremento considerable que ha vuelto a esta actividad como la más atractiva.
Migración	La migración era una actividad normal para la mayoría de la población de la Comunidad, por los pocos incentivos a quedarse en su Comunidad (falta de tierra de agua, de recursos financieros)	Existe la percepción que la migración ha disminuido porque existe más fuentes de trabajo agrícola, pero a migración campo-ciudad persiste motivada por otras razones
Potencial organizativo y gestión técnico-productiva de las mujeres	La mujer tenía una falta de preparación para el desarrollo de actividades administrativas y de toma de decisiones, aun mayor que la del hombre. Por cuestiones culturales, no accede a educación, y muchas de ellas no conocen ni siquiera el idioma español	Las mujeres se encargan de la producción agropecuaria, así como de la participación en las reuniones que convoca la directiva de la comunidad. Las mujeres en la actualidad tienen una mayor participación dentro de la comunidad.

Fuente: Grupo de entrevistas a comuneros de Cocán San Patricio (2015)

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

Acceso a la tierra y desarrollo rural de la Comunidad Cocán San Patricio

Al revisar y comparar la situación de la Comunidad Cocán San Patricio antes del acceso a tierra (1994), con la situación de después (2015) para determinar si el proceso de desconcentración de la tierra, mediante la compra y el fraccionamiento de la hacienda San Carlos incidió en el desarrollo rural de la población que fue beneficiaria de este proceso, se encontraron algunos resultados que se detallan a continuación.

Antes de empezar con la comparación de las variables entre estos dos períodos, es relevante señalar que un limitante que se encontró en el desarrollo de la presente investigación, está

referido a la falta de información con la que se pudo contar, la poca información de la situación de antes del acceso a tierra de la Comunidad Cocán San Patricio se pudo recabar de antiguos archivos de la Dirección del FEPP Riobamba. Mientras que la información de la situación de después del acceso (2015), se adquirió mediante visitas, entrevistas y constataciones en el territorio (Comuneros de Cocán, 2015).

Cuando se revisa la situación del antes y se compara con la situación de después del acceso a tierra de la Comunidad, se encuentran algunos cambios significativos. Uno de ellos, y el que da paso a las consecuentes modificaciones, es el cambio en la tenencia de la tierra. Como se revisó al inicio de este Capítulo, antes del acceso a la tierra existía una sola propiedad de 232 has en manos de una sola familia, después del acceso fueron 44 predios en los que se dividió la antigua hacienda, generando oportunidades de desarrollo para 44 familias (Comuneros de Cocán, 2015).

Otro cambio evidente al comparar la situación de antes con la de después de la Comunidad Cocán San Patricio se encuentra en el patrón de producción agrícola y pecuaria. Como se revisó, en el año 1994, la mayor cantidad de terreno era usado para producción agrícola, es decir los campesinos únicamente tenían bajo su control un pedazo de tierra en forma de huasipungo que había sido otorgado por el dueño de la hacienda, este era usado para montar su casa en la que habitaba con su familia y para la producción de papas y habas, productos que eran únicamente destinados para su autoconsumo (Comuneros de Cocán, 2015).

Eran pocas familias, las que contaban con animales y que para su pastoreo se veían en la necesidad de usar tierras de la hacienda que no eran usadas para cultivos, y que de igual forma servían para mantener a los animales en buen estado; este factor trajo problemas al momento en que los campesinos se convirtieron en los dueños de la tierra, debido a que el tamaño de sus parcelas no les permitía continuar con sus actividades de pastoreo como lo habían venido haciendo, lo que causó malestar e inconformidad con el terreno que habían adquirido (Comuneros de Cocán, 2015).

Sin embargo, esa fue la primera impresión de los pequeños productores, ya que la situación de después (2015) muestra que producto de la compra de la hacienda, los campesinos quienes son los actuales propietarios de las tierras, ahora tienen bajo su posesión terrenos con una extensión promedio de 5 has, la cual incluso les permite diversificar el uso del suelo; de manera que tienen una parte de su propiedad (entre 2 y 3 has) destinada a la producción agrícola, mediante la cual se ven en la posibilidad de garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de sus familias a través de la producción de papas, hablas, trigo, cebada, y en algunos casos incluso chocho, que son alimentos que se reconocen como productos prioritarios en la política pública sectorial (Comuneros de Cocán, 2015).

Además, los pequeños productores han optado por destinar una considerable cantidad de hectáreas a la producción pecuaria y ganadera, sobre todo para la producción de leche, debido a que en la actualidad han visto a esta como una actividad más rentable, contando con apoyo de otros actores externos a la Comunidad (Comuneros de Cocán, 2015).

Hoy (2016) al visitar el territorio, es palpable como los pequeños productores se encuentran en la capacidad de producir en sus terrenos con el objetivo de comercializar sus productos, a diferencia de la situación por la que debían atravesar cuando eran únicamente huasipungueros, en la que incluso su alimentación muchas veces dependía de lo que avanzaban a chalar. Esto evidenciaba la precariedad en su calidad de vida a la que estaban sometidos bajo ese sistema de explotación (Comuneros de Cocán, 2015).

En cuanto al cambio en la productividad, es importante notar que en este caso hay que separar en tres períodos de análisis, de los cuales se cuenta con información. Estos son: 1) situación antes del acceso (1994); 2) situación inmediata, un año después del acceso (1995); 3) situación después del acceso a la tierra (2015). Esto permite analizar los cambios que se dieron en la productividad del terreno a causa del cambio en los dueños de la tierra (Comuneros de Cocán, 2015).

En vista que como se ha insistido, el cambio de peón a administrador de la tierra implica que exista una modificación en la forma de trabajar y producir la tierra, así como en la forma de manejar los recursos. Mediante el análisis del Cuadro 22, se puede observar que en el caso de los productos en los que los rendimientos descendieron del año 1994 al año 1995 (trigo y papa), puede ser atribuible a varias razones, como bien se indica en el Capítulo III los mismos campesinos aducen este cambio a diferentes razones, entre estas se encuentran factores externos, pero lo más lógico es pensar que el cambio en la productividad se debe al nuevo manejo de recursos y forma de trabajar de los campesinos (Comuneros de Cocán, 2015).

Uno de los factores que se guarda en la memoria de los entrevistados, es que en general cuando pasaron a ser dueños de los terrenos una de las limitaciones que tenían los agricultores en el desarrollo de las actividades productivas, era la falta de recursos económicos para financiar los costos de producción y para realizar inversiones. El problema de falta de recursos venía acompañado de la falta de experiencia en la producción, y la falta de conocimientos veterinarios (Comuneros de Cocán, 2015).

Los pequeños productores que empezaban a incursionar en la gestión económica y productiva no contaban con tan solo una noción básica de los costos de los agroquímicos y fertilizantes, la falta de mecanización a nivel de la antigua hacienda y la dificultad de conseguir maquinaria externa complicaba aún más la producción y actividad pastoril. La falta de conocimientos

veterinarios, se agravaba con la falta de información del mercado de la leche, lo que traía repercusiones en su producción (Comuneros de Cocán, 2015).

La productividad actual (2015) en los productos trigo y cebada ha sobrepasado en promedio los niveles de productividad de 1994 y 1995, pero estas cifras hay que tomarlas con precisión, ya que sí bien se puede atribuir a que los campesinos le han dado un mejor trato a la tierra por lo cual su productividad es mayor, es indispensable que el buen manejo de la tierra haya sido acompañado de una mejora en la capacidad financiera por parte de los campesinos, y que además hayan adquirido otro tipo de servicios que también acompañen y alienten una mejor producción (Comuneros de Cocán, 2015).

El tema de las diferencias en productividad que se generan a partir del cambio de tenencia de la tierra, al pasar de un hacendado a un grupo de beneficiarios, a nivel teórico ha sido muy discutido y aún no se ha llegado a un consenso, sin embargo en este caso si bien al principio los niveles de productividad descendieron, tiempo después con la injerencia y apoyo de otros actores, éstos pudieron ser revertidos (Comuneros de Cocán, 2015).

Dentro de las variables que se revisaron para entender el cambio en la situación de la Comunidad Cocán San Patricio, se encuentra a la migración. En 1994, como se mencionó el fenómeno de la migración campesina era muy marcado e influyente, se presentaba de manera común que por lo menos un miembro de la familia migre y que sus salidas vayan acorde con el calendario agrícola. Una de las causas principales que explica el proceso migratorio es la insuficiencia de ingresos que generaban en la época las actividades agropecuarias. Por falta de empleo local, la migración hacia los centros urbanos y hacia las plantaciones de la costa en busca de trabajos agrícolas, se consideraba como la única alternativa (Comuneros de Cocán, 2015).

La compra de la hacienda influyó y cambió tanto las necesidades como las posibilidades de migración. Primero, la necesidad de migrar aumentó por las altas cuotas de recuperación que muchas veces no se podían pagar con las ganancias de la hacienda. El trabajo adicional en la hacienda limitaba por otro lado, el tiempo disponible para la migración. Para cuando se logró la recuperación total del crédito, se pudo percibir una mejora en la situación económica de los socios, lo cual tuvo como efecto una disminución de la tendencia a migrar (Comuneros de Cocán, 2015).

Para el año 2015, los beneficiarios del acceso a tierras atribuyen que la posibilidad de contar con sus propios predios incidió en que la migración disminuya; sin embargo, actualmente el patrón migratorio se debe a una ruptura entre campo-agrícola, los jóvenes en su mayoría optan por actividades no agrícolas y que les acerquen más a la dinámica urbana (Comuneros de Cocán, 2015).

Los trabajos domésticos y el cuidado de animales estaban bajo responsabilidad de las mujeres y los hijos mayores de 6 años. Cuando los hombres estaban en la migración (hasta 4 meses por año), las mujeres y los hijos se veían obligados a cumplir también las actividades necesarias en la agricultura. Estas actividades sobrecargaban el quehacer de las mujeres quienes lo cumplían en sus medidas y capacidades sabiendo la importancia de la producción familiar (Comuneros de Cocán, 2015).

Es decir, se encuentra que a pesar que han transcurrido 20 años desde el acceso a la tierra, el patrón de la división en las actividades agropecuarias no ha variado significativamente. Al momento del acceso a la tierra, la mujer tuvo un rol trascendental, ya que fue parte de la lucha. Sin embargo, es un papel que ha quedado invisibilizado, y han limitado el rol de la mujer a ser quien se encarga del pastoreo de los animales, y las actividades de reproducción. Mientras que el hombre es quien se dedica al manejo de recursos dedicados a la producción de sus terrenos y a la comercialización de la producción (Comuneros de Cocán, 2015).

En cuanto a la calidad de vida de los pobladores de la Comunidad Cocán San Patricio, se cuenta únicamente con información de la diferencia en los indicadores de NBI entre los años (1995-2015) para la parroquia de Tixán. Los datos muestran que en lugar de disminuir la pobreza por NBI, en porcentajes de la población esta se ha visto incrementada, pasando de 72,29% en 1995, a 96,1% en el 2015 (INEC, 2015).

Sin embargo, de acuerdo con las visitas realizadas en territorio en el año 2015, hay pistas que en la Comunidad Cocán San Patricio las condiciones de vida han mejorado y que en cuestión de servicios, si bien no es la totalidad de la población. Pero sí, un buen porcentaje cuenta con: red eléctrica, teléfono convencional, tanques de reserva de agua y agua entubada ya que aún no hay un sistema de agua potable en la zona, tampoco existe alcantarillado ni tratamiento de aguas servidas (Comuneros de Cocán, 2015).

Los entrevistados también se refirieron al servicio de transporte, el mismo que según su percepción se encuentra en óptimas condiciones. Así mismo, al ingresar a la Comunidad se pudo observar el buen estado de las vías, que son asfaltadas, las cuales posibilitan la comercialización de los productos de los agricultores. De forma que no existen inconvenientes en comercializar su leche hasta zonas lejanas, lo mismo que sucede con el trigo y la cebada (Comuneros de Cocán, 2015).

Esto a diferencia de las condiciones de vida por las que atravesaban los pobladores de la Comunidad en el año 1994, en donde no contaban con carreteras ni medios de transporte adecuados para poder movilizarse, ya que incluso estos servicios eran un privilegio para el

hacendado, quien contaba con su movilización propia. A diferencia de los campesinos que debían movilizarse en la mayoría de las veces caminando (Comuneros de Cocán, 2015).

En referencia al resto de servicios mencionados, de los cuales la población de la Comunidad Cocán San Patricio aún no es beneficiaria como lo son: sistema de agua potable y tratamiento de aguas servidas, son servicios que están en manos de políticas gubernamentales que vayan a favor de mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales (Comuneros de Cocán, 2015).

En este marco, cabe mencionar que como se ha señalado por repetidas ocasiones en esta investigación, los sistemas productivos pueden funcionar siempre y cuando existan los servicios financieros y no financieros necesarios para desarrollar la producción. Dentro de los servicios no financieros, se encuentra también la institucionalidad existente en la zona (Comuneros de Cocán, 2015).

En el año 1994, antes del acceso a la tierra la institucionalidad en la zona se consideraba como 'invisible', debido a que como se revisó en el Capítulo III la intervención por parte del gobierno central en la zona era casi nula, mientras que eran pocas las ONG que habían concentrado sus esfuerzos en la zona, a excepción del FEPP y CESA. Sin embargo según cuentan los campesinos, en un inicio encontraron algunos inconvenientes con las instituciones que llegaban a su territorio, debido a que para ellos no respondían a las necesidades de los pobladores (Comuneros de Cocán, 2015).

Esto se ha visto resuelto en buena parte, actualmente (2015) los pobladores de la Comunidad perciben una mayor cercanía con instituciones del Estado, quienes se han hecho presentes en la zona y han apoyado las iniciativas productivas de los pobladores. Así también, existe un reconocimiento por parte de los pobladores a las organizaciones no gubernamentales que han incidido en la zona, el reconocimiento más significativo es el que tienen hacia el FEPP por la ayuda ejercida en el acceso a la tierra y su posterior asesoría técnica (Comuneros de Cocán, 2015).

La importancia de desarrollar la institucionalidad radica en sus propósitos que son: “estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficio” (Berdegué, 2004: 4). Es por eso que se debe insistir en la necesidad de responder a las demandas locales, y que mediante una articulación de actores estas logren ser respondidas en beneficio de la población rural pobre.

Finalmente, con lo revisado en esta parte de la disertación, se puede decir que el acceso a tierra por parte de los pobladores de la Comunidad si incidió en su calidad de vida, como ellos mismos lo indican les permitió tener nuevas y mejores oportunidades en diferentes ámbitos,

como son el económico y social. Al hacer referencia a los objetivos del Programa de tierras impulsado por el FEPP, se puede observar que al menos el facilitar la obtención de un capital inicial, en calidad de crédito, les permitió arrancar los procesos productivos con sus propios recursos (Navarro et al, 1996).

De igual forma, se logró impulsar la producción a fin de consolidar el estado posesorio, generar empleo e incrementar el ingreso de los beneficiarios, con lo que no solo garantizaron la soberanía y seguridad alimentaria de sus familias, sino ahora usan sus tierras para producir, comercializar y obtener ingresos que mantengan la dinámica económica en sus propios territorios (Navarro et al, 1996).

A partir del análisis aquí presentado, resta analizar algunas ideas que nacen a partir del análisis de caso que podrían formar parte importante del diseño de políticas públicas sectoriales en materia de tierra.

Vía de acceso y desconcentración de la tierra

Históricamente en el caso de Ecuador el acceso a tierra por parte de pequeños productores, se lo había realizado mediante vía Reforma Agraria, tal como se revisó en el Capítulo I. Sin embargo, el caso de estudio que contempla esta investigación, presenta otra alternativa de vía para acceder a tierra, por medio del mercado.

Antes de empezar con el análisis de la vía de acceso a tierra, es relevante situarse en el contexto de modernización conservadora por el que atravesaba el agro ecuatoriano, al momento del desarrollo del Proyecto Acceso a Tierras del FEPP. En este mismo período, La Ley de Desarrollo Agrario (1994) acababa de ponerse en vigencia, con lo cual se protegía a la propiedad privada y, "la política pública propuso al mercado de tierras como una estrategia para mejorar la eficiencia y los niveles de producción en el campo, abriendo el acceso de los pequeños campesinos al recurso concentrado" (Chiriboga y Jara, 2004: 4).

La coyuntura de la década del noventa, presentaba una situación crítica para los campesinos en cuanto a oportunidades para mejorar su calidad de vida; en un contexto de acentuadas políticas de liberalización de mercados y reducción de las funciones del Estado, los conflictos en torno a la tierra eran cada vez más frecuentes. Al mismo tiempo, se evidenció la falta de políticas públicas que posibiliten el desarrollo rural equitativo, y sean capaces de generar acceso a conocimiento y activos productivos por parte de pequeños productores (Chiriboga y Jara, 2004 : 10-11).

Esto, sumado al "estancamiento de los tradicionales ejes industriales de desarrollo, y del sector financiero, así como de presiones campesinas y rurales por lograr la inclusión en los procesos

de desarrollo" (Chiriboga y Jara, 2004: 7) motivaron la construcción de nuevas iniciativas de desarrollo rural.

Anteriormente al desarrollo del programa de créditos para acceso a tierras que impulsó el FEPP, cuando se analizaban las posibilidades de acceso a tierra de los pequeños campesinos, no se consideraba al mercado financiero como una opción, es decir se obviaba la falta de financiamiento del campesino, como imposibilidad en acceder a capital (Chiriboga y Jara, 2004: 4). Sin embargo, frente al contexto que se presentaba, se planteó al uso de instrumentos financieros como facilitador del acceso campesino a la tierra. Esto, visto desde el sentido en que la distribución de tierras podía darse mediante mecanismos financieros, que incluían negociaciones entre las partes, usando al mercado de tierras como plataforma de acción (Chiriboga y Jara, 2004).

La lógica de mercado en el caso de la tierra, funciona a través de ciertos actores que se han convertido en estratégicos. En este caso, por un lado está el hacendado, que negoció sus tierras con los campesinos que se asentaban en su propio territorio en la calidad de huasipungueros, quienes acceden a la tierra aparecen como actores beneficiarios del proceso, que también usaron al mercado de tierras y se apoyaron en la inferencia de un actor externo a la negociación, en este caso el FEPP, el cual cumplió el rol de mediador y aparece como tercer actor. Es así que visto desde la teoría económica, la vía mercado incluye procesos de compra y venta de tierras, que fueron promovidos y canalizados por el FEPP (Chiriboga y Jara, 2004).

Con estos actores, como se esboza en el estudio de caso, dentro del mercado de tierras, se usó un mecanismo financiero, el crédito, el cual se convirtió en el catalizador de acceso a la tierra por parte de los campesinos. Sin embargo, vale señalar que el financiamiento por medio de créditos, no planteaba como objetivo remplazar los procesos que componen un esquema de Reforma Agraria, al contrario buscaba que la gente se motive para continuar por la lucha de un proceso de esa naturaleza. En este sentido, para Manuel Chiriboga y Carlos Jara (2004:7) un mecanismo financiero destinado específicamente a la compra campesina de tierra contribuye, pero solo parcialmente a resolver el problema de falta de una reforma agraria, y de esta manera tiende a mejorar la distribución del ingreso en el campo (Chiriboga y Jara, 2004).

Como se anotó previamente, el dinero con el cual el FEPP pudo financiar los créditos, provino de un canje de deuda, mediante el cual se logró ejecutar la propuesta de intercambio de deuda por programas sociales, que incluían campesinos pobres en búsqueda de desarrollo rural. Esta propuesta, planteada en un inicio por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, tuvo que enfrentar resistencias por parte del Estado, ya que para dar paso al canje de la deuda existieron entorpecidos procedimientos burocráticos, fuertes críticas políticas e incluso barreras jurídicas y políticas (Chiriboga y Jara, 2004: 11).

A pesar de las barreras, hay que considerar que la conversión de la deuda por activos es trascendental en un contexto de recorte presupuestario, además de la intervención de autoridades monetarias como el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas que velaron para que se incluyan los presupuestos estatales correspondientes y los tramos de deuda (Chiriboga y Jara, 2004:12). De forma que, actores muy ajenos a los temas de acceso a tierra y crédito agropecuario, fueron fundamentales al momento de ejecutar el Programa, el cual situaba al desarrollo rural de los campesinos como objetivo del canje de la deuda.

Para de Janvry (2002:10) la característica estructural que aparece como fundamental en la operación de los mercados de tierras es que, para los compradores, la tierra es demasiado cara para el uso agrícola debido a que su propiedad genera beneficios secundarios creados por fallos en otros mercados (Binswanger, Deininger y Feder, 1995). Por lo tanto, al momento de hipotecar las tierras, un préstamo contra el valor actual de las ganancias agrícolas, que determinan la capacidad máxima de pago de un prestatario sin recursos adicionales, sería insuficiente para comprar un terreno, ya que el precio de la tierra es superior a esta cantidad. Bajo este marco, se acentúa la imposibilidad de acceder a financiamiento por parte de los campesinos (De Janvry, 2002).

Lo que postula de Janvry en este caso, llama a repensar sobre la importancia del crédito otorgado por el FEPP como componente de un plan de desarrollo rural para la Comunidad Cocán San Patricio. La imposibilidad de los campesinos para acceder a tierras es un verdadero limitante, que se ve resuelto mediante la capacidad de una ONG para generar alternativas de acceso a financiamiento y por consiguiente a tierra, en la cual la comunidad beneficiaria dejo una hipoteca abierta del predio a favor del FEPP (Chiriboga y Jara, 2004: 27).

Después del análisis presentado en este apartado, se puede sintetizar la importancia del financiamiento de las transacciones de tierra vía crédito, mediante lo siguiente: este mecanismo “genera actividad empresarial, diversifica las fuentes de ingreso rural, y tiene un impacto favorable, tanto en la pobreza de ingresos como en la pobreza política y marginalidad [...] garantizando que los beneficiarios puedan salir de la condición de pobreza, en condiciones de eficiencia productiva y competitividad” (Chiriboga y Jara, 2004: 43).

Si bien la vía fundamental de acceso a la tierra fue el mercado, y el instrumento financiero que se desarrolló en este caso fue el crédito. Al momento en que los campesinos de la Comunidad Cocán San Patricio ya se encontraban en posesión de las tierras, el acceso a la tierra a través de las transferencias intrafamiliares o herencias tomó su posición como la vía más frecuente. Enraizado en un patrón cultural, esta vía ha funcionado como la más eficaz debido a que según de Janvry (2002:2), incluso cuando los programas de redistribución de tierras a gran escala y de reforma agraria no se han aplicado, y los mercados de tierras son aún poco desarrollados,

la mayoría de los agricultores han tenido acceso a la tierra mediante transferencias intrafamiliares (De Janvry, 2002).

En cuanto a la problemática, los comuneros de la Comunidad Cocán San Patricio situaban a las transferencias intrafamiliares como una práctica común, para lo cual no hace falta que los que otorgan la tierra en forma de herencia estén muertos. Más bien, el patrón que se encontró en la Comunidad es que este activo se podía transferir en forma de donaciones de tierra a los hijos cuando se casaban.

Sin embargo, si bien esta vía en primer término presenta beneficios porque hay más familias dentro de la misma comunidad que accede a la tierra, esto puede presentar varios problemas, entre los más relevantes están: i) lotización y minifundización de los terrenos, en el caso de la Comunidad San Patricio según la información recabada, en algunas familias después de un proceso de herencia, cada nueva familia trabaja su tierra por separado lo que hace que la productividad de la tierra disminuya, y el tamaño de los terrenos sea cada vez menor; ii) falta de titularización de los terrenos, esta vía de manera frecuente se presenta en un proceso que carece de seguridad jurídica, es decir incluso en la actualidad cuando las transferencias de tierra son vía herencia, no se titulariza de inmediato los terrenos; iii) otro tema que queda por entender es bajo qué términos y condiciones se recibe la tierra bajo este tipo de transferencias, para analizar si será o no posible para los nuevos usuarios cultivar la tierra de manera eficiente, sin embargo este tema sobrepasa el alcance de la presente investigación (Martínez, 1998).

Forma de tenencia comunal versus propiedad privada

Una vez que se analizó la vía por la cual se accedió a tierra, se debe considerar otro factor de acceso a la misma. La influencia de que el acceso a la tierra haya sido de forma comunal y que actualmente la forma de tenencia y el uso de la misma sea familiar, profundiza otro análisis que cabe ser tomado en cuenta para la toma de decisión en la construcción de políticas públicas sectoriales.

En este sentido, al analizar el estudio de caso se encontró en un inicio la disposición de la gente para acceder a tierra de forma colectiva, esto debido a que la oportunidad de acceder al crédito otorgado por el FEPP planteaba como requisito, que podían ser beneficiarios del Programa toda organización campesina constituida de hecho o de derecho. Así mismo, debían mantener la tierra en forma comunal por lo menos hasta saldar el crédito con la ONG (Navarro et al, 1996).

Sin embargo, los problemas no se hicieron esperar, a pesar de que al momento del acceso trabajaron la tierra de forma colectiva, no tuvo que pasar mucho tiempo para que los comuneros cambien su actitud, y no estén dispuestos a trabajar la tierra de forma comunal, debido a los problemas que esto conllevaba. Empero, hay que señalar que para ese momento,

la deuda con el FEPP aún no estaba saldada, los campesinos decidieron dividirse la tierra y empezar a trabajarla por grupo familiar, lo que significó la disolución de uno de los requisitos planteados por el FEPP. Pactaron seguir aportando de forma individual para pagar el crédito pendiente, incluso buscar otras fuentes de empleo no agrícolas para pagar el crédito y acceder de forma legal a la propiedad privada individual que les correspondía (Salinas, 1995).

En palabras de Luciano Martínez (1998:8), esto se puede expresar como: "Lo comunal funciona como concha protectora, hacia el exterior, pero en su interior se desarrollan iniciativas económicas importantes cuyo eje regulador lo constituyen sin duda los grupos familiares en términos individuales". De forma que aparece la dinámica de agricultura familiar campesina como preponderante sobre la producción y forma de tenencia comunal. Por lo que habría que cuestionarse: ¿Cuál debería ser la función de la forma asociativa en el manejo y control de recursos naturales? y, ¿Cuál debería ser el rol de la agricultura familiar campesina en la producción agropecuaria? Probablemente a partir del análisis de caso y de resultados de estudios similares[58] en los que organizaciones campesinas, después de acceder al crédito otorgado por el FEPP, optaron por trabajar de forma individual, se puede concluir que las funciones de la comunidad tengan mayor validez y puedan ser más efectivas cuando se traten de asuntos que se puedan manejar a nivel político y de control social, antes que administrar recursos productivos como es el caso de la tierra (Martínez, 1998: 8)

Es decir, la asociatividad funciona cuando se trata de ganar poder de negociación a través del poder de compra y poder de venta en el mercado, sin embargo de acuerdo con la revisión de este caso, es más difícil que funcione al momento de asociarse para la producción agropecuaria, porque es ahí donde surgen la mayoría de conflictos y discrepancias entre los miembros de la comunidad, que acaba por disolver la forma de tenencia y producción de tipo comunal (Martínez, 1998: 8).

Este análisis, es generador de pautas sobre la orientación que deben tener las políticas de acceso y manejo de recursos productivos, una vez más diferenciando la importancia de la organización colectiva para el acceso a recursos productivos, mas no para la fase de producción.

Esto, basado en la decisión que predomina en la ruralidad del Ecuador:

> Los agricultores, tanto individual como cooperativistas o comuneros, han demostrado su decisión de explotar la tierra en forma individual y por lo tanto, no se justifica privilegiar formas comunitarias de tenencia que han fracasado en Ecuador y en todo el mundo, por lo que deberían modificarse los instrumentos legales para que las actuales

[58] Revisar: De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los recursos y potenciales por grupos campesinos en Guamote, Provincia de Chimborazo y Comunidades y tierra en el Ecuador.

> comunas y cooperativas procedan a dividirse las tierras sin mayores trámites, si sus miembros asi lo creen conveniente (Camacho, 1993:382)

"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" (Martínez, 1998: 7). Como muestra de ello, está que las tierras comunales en el país representan apenas el 1,59% de las UPA's y el 4,88% de la superficie nacional (III Censo Nacional Agropecuario, 2001)

Este proceso de parcelación de la tierra comunal ha traído notables efectos en el manejo de este recurso, haciendo que las comunas pierdan su poder e injerencia en la administración del mismo, rol que ha pasado casi enteramente a las familias. Entonces, el manejo de la tierra actualmente se desarrolla a partir de la dinámica familiar, más no comunal, como aparentemente podría pensarse (Martínez, 1998).

Ruptura de la estructura de producción comunal: Fomento de Agricultura Familiar Campesina

La ruptura de la estructura de tenencia y producción comunal, al mismo tiempo da paso a otra forma de producción, la agricultura familiar campesina. Una parte importante del desarrollo territorial rural, como mencionan Schetjman y Berdegué (2004: 30) se basa en la transformación productiva de un espacio rural. En este sentido, el acceso a la tierra de los pequeños productores en la Comunidad de Cocán San Patricio sirvió de base para desarrollar su sistema productivo que anterior al acceso se encontraba paralizado (Schetjman y Berdegué, 2004: 30).

Al contar con el factor de producción tierra, los campesinos se vieron en mejores condiciones para posibilitar e incentivar la producción agrícola en sus propios territorios. Pero, como se ha insistido anteriormente, la posibilidad que vieron factible fue la producción bajo la forma familiar, mas no la comunal.

En este marco, la producción agrícola se potencializó, los campesinos ya contaban con la plataforma básica de vida, la tierra, la misma que servía como factor de producción y como activo, debido a que, el ser dueños de la tierra les daba la capacidad de acceder a nuevas deudas que a su vez les permitía adquirir nuevos recursos productivos, "que acumulen activos y promuevan la autosuficiencia de la población y de las comunidades pobres"(FAO, 2003: 5).

Esto, entendido desde el punto de vista en que la tierra por sí sola no es capaz de producir, se necesita de otro tipo de insumos, servicios y capacidades desarrolladas que permitan llevar a cabo una producción de calidad en cuanto a rendimientos y uso de recursos. La agricultura

familiar campesina ha dotado a los pequeños productores de una opción, pero que debe ser vista con mucha precisión para que esta funcione y realmente mejore la calidad de vida de quienes viven en la ruralidad.

La relación entre agricultura familiar campesina y acceso a la tierra en Ecuador, ha sido ya estudiada por autores como Manuel Chiriboga (2015: 15), quien postuló que para entender la caracterización de la agricultura familiar campesina, se debe analizar su comportamiento en lo productivo, en lo poblacional y en el empleo, y además considerar como la evolución de la estructura agraria y la concentración de la tierra facilita o limita su desarrollo. En este sentido, para que sea considerada pequeña agricultura familiar debe disponer de suficiente tierra para que sea capaz de producir al menos para el mercado interno y de esta forma se generen ingresos para su familia (Chiriboga, 2015:1).

Para esto es importante entender que el tamaño de la parcela influye en la producción y generación de ingresos, ya que no es lo mismo producir en una parcela de menos de una hectárea, que producir en una que cuenta con una extensión de 10 hectáreas, a esto también hay que sumarle el factor calidad de la tierra. En este marco, la LOTRTA (2016), en su Art. 74 define a la Unidad Productiva Familiar (UPF) como:

> Una unidad de medida económica, estimada en un número de hectáreas de tierra productiva, que le permite a una familia rural percibir los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas que garantice el buen vivir, y que contribuyan a la formación de un patrimonio […] (Asamblea Nacional, 2016)

De igual manera, según lo que establece la LOTRTA (2016) en su Art. 75, la UPF será "definida por la Autoridad Agraria Nacional en cada zona agroecológica, conforme con las condiciones biofísicas, acceso a servicios e infraestructura productiva existente" […] (Asamblea Nacional, 2016). Esto, debido a que no se puede estandarizar el análisis de las condiciones productivas de los territorios, si se entiende que en lo rural la heterogeneidad tanto en factores de producción como en condiciones agroecológicas es lo que prima.

Esta disposición de la Ley guarda sentido con la importancia de generar unidades de medida económica que permitan conocer la cantidad mínima de tierra por área con la que pequeños productores puedan subsistir, generar ingresos y permanecer en el campo sin la necesidad de optar por actividades no agrícolas en la ciudad. Como dispone la Ley, en su Art.75 se busca "que la producción de esta unidad, genere ingresos suficientes para la reproducción familiar, el pago de la tierra y utilidad para mejorar su sistema de producción y la calidad de vida familiar" (Asamblea Nacional, 2016).

En este sentido, autores como Manuel Chiriboga (2004), postulaban que una propiedad con una extensión menor a 5 hectáreas es incapaz de generar suficientes ingresos para destinar algo al ahorro. Mientras que en propiedades con extensiones menores a 2 hectáreas, lo más probable es que la actividad agrícola no sea la principal fuente de ingresos. Por lo que la extensión de la unidad económica de producción mínima deberá ser debatida, y en todo caso la UPF que plantea la ley podría ser uno de los aciertos de este marco legal, en el caso de que el cálculo en cada zona se corresponda a la realidad y heterogeneidad de su territorio (Chiriboga:2004).

En el caso de estudio, al momento del acceso a la tierra los pequeños productores se vieron en la posibilidad de obtener terrenos por encima de las 2 hectáreas, llegando a acceder a extensiones de tierra hasta de 8 hectáreas. Esto influyó en el cambio de la calidad de vida de las personas que pudieron ser parte de este proceso, como Manuel Chiriboga postula, probablemente quienes recibieron menor cantidad de tierra (apenas 2 has) se vieron en la necesidad de vincularse en otras actividades no agroproductivas, como la migración para generar mayores ingresos (Chiriboga:2004).

Los comuneros de Cocán quienes pudieron acceder a extensiones entre 5 y 8 hectáreas perciben que tuvieron mejores beneficios, debido a que pesar de que su deuda era más grande y en un principio fue muy difícil obtener el dinero para saldar el crédito. Finalmente, contaban con una extensión de terreno que les permitía desarrollar algunas actividades productivas e incluso empezar a incursionar en la comercialización de sus productos (Comuneros de Cocán, 2015).

Además, cuando se entra en el análisis de la agricultura familiar campesina, también se debe diferenciar su tipología. En consecuencia, el acceso a la tierra se debe considerar como el primer paso hacia el desarrollo territorial rural, debido a que sin 'pacha mama' no se puede desarrollar ningún medio de vida en el agro (Comuneros de Cocán, 2015).

En el caso de la Comunidad Cocán San Patricio se evidenció en una primera instancia, que el acceso a la tierra permite que la agricultura familiar campesina sea al menos de subsistencia, debido a que como se revisó: la situación de antes del acceso evidenciaba que cuando los campesinos eran huasipungueros la producción resultado de su trabajo solo servía para el autoconsumo. Mientras que, cuando se revisó la situación después del acceso a la tierra, en el año 2015 se pudo evidenciar que si bien una parte de su producción estaba destinada para el autoconsumo, gran parte de su producción sobre todo pecuaria era destinada a la comercialización, parte fundamental de sus ingresos mensuales (Comuneros de Cocán, 2015).

Sin embargo, no hay que dejar de lado que si bien la agricultura familiar campesina ha sido la forma de producción por la que se optó. En caso de que se habría mantenido el manejo

comunal de la tierra, este también habría traído ventajas sobre el manejo familiar, puesto que en este caso las externalidades no son asumidas a nivel privado, por lo tanto el riesgo que se corre en las actividades productivas son compartidas (Martínez, 1998:11).

Además, dentro del análisis de la Agricultura Familiar campesina se debe considerar que esta funcionará siempre y cuando no se atente contra el tamaño de las parcelas, tomando en cuenta que la familia indígena, en su unidad productiva agraria, forma un sistema de sobrevivencia de alta interdependencia que se remonta al pasado, principalmente en el trabajo de los terrenos individuales. Por causa demográfica y por la forma de herencia (cada hijo recibe una parte igual del terreno en vida de sus padres), se puede observar una tendencia descendente en cuanto a la superficie de la que dispone una familia. Esto significa que en una amenaza para la producción familiar es la generación de sistemas productivos de minifundios (Olivo y Heredia, 1995).

Elementos complementarios al acceso de tierra

Hay que revisar también que si bien la tierra es fundamental para mejorar la calidad de vida de los pequeños productores, este cambio no es inmediato, es decir no es viable al Corto Plazo, ni puede realizarse sin políticas de acompañamiento, que hagan sostenible y viable el acceso. Esto se refiere a que si bien la tierra puede servir como base del desarrollo productivo en los territorios, sino se cuenta con políticas sectoriales para el agro que complementen el acceso, la producción agrícola se vuelve inviable (Martínez, 1998).

Es imperante analizar este aspecto, en vista que en el caso del acceso a la tierra estudiado se presentaron varias dificultades al momento de que los pequeños campesinos se posicionaron como dueños de la tierra. El cambio de peones a administradores traía consigo varias implicaciones que no siempre son observables, pero que resulta obvio sí se piensa en que para quienes fueron aparte del proceso, no significaba lo mismo ser un peón más, entre tantos que conforman una hacienda a ser el dueño de la misma (Olivo y Heredia, 1995).

Este cambio implicaba que los peones debían ser quienes asuman la responsabilidad de manejar los recursos productivos (capital, tierra, trabajo), y velar porque estos produzcan eficientemente, lo cual significaba que debían estar capacitados para manejar todo tipo de recursos, lo cual significaba que los campesinos necesitaban incursionar con nuevas habilidades y competencias tanto en el campo técnico agroproductivo como en el financiero (Chiriboga y Jara, 2004).

En el caso revisado, los problemas presentados después de un año del acceso a la tierra tuvieron que ser respaldados por ONG como es el caso del FEPP, quien respondió con un acompañamiento después del Acceso a Tierras, el cual contemplaba asesoría técnica, y generación de mayores y nuevos créditos que permitan reactivar la producción agropecuaria de

la zona. De otro modo, de nada hubiera servido el acceso a la tierra, debido a que la gente no hubiera sabido como producirla, ni hubieran tenido los recursos para hacerlo (Olivo y Heredia, 1995).

Es así que se debe entender, que no se puede pretender dotar con un pedazo de tierra a pequeños campesinos y suponer que con eso el problema de la inequidad en el acceso a la tierra está resuelto, el problema de tenencia de tierra va más allá. El acceso a la tierra debe venir acompañado de la generación de algunas capacidades de los campesinos y el acompañamiento con otro tipo de políticas.

Puesto que para un buen aprovechamiento del acceso a la tierra, como postularon Chiriboga y Jara (2004:7) se requieren cambios en las formas de regulación de los factores productivos. Es decir, se necesitan políticas que estén enfocadas al desarrollo del capital humano, una nueva institucionalidad pública y sistemas de información que respondan a las necesidades del campo. Para el buen desempeño de la agricultura familiar campesina, que haga un uso eficiente de los factores de producción se necesita además que haga frente a los nuevos contextos en los que prima la necesidad de reintegrar la lógica cultural y ecológica a la producción agrícola (Chiriboga y Jara, 2004)

Con esto solo queda enfatizar en la necesidad de la generación de políticas públicas que acompañen el acceso a tierra de los campesinos, ya que como se ha revisado “un programa de acceso campesino a tierras vía mercado también estimula los procesos de transformación productiva, activando tendencias hacia el mejoramiento de las relaciones intersectoriales, siempre que existan políticas de apoyo financiero, gerencial y técnico hacia las pequeñas y medianas empresas rurales” (Chiriboga y Jara,2004 :14).

Conclusiones Capítulo III

Después de haber revisado el caso de estudio, en donde se pretendía analizar si el acceso a la tierra de los pobladores de la Comunidad Cocán San Patricio incidió en su calidad de vida. Primero, se puede concluir que efectivamente la compra de la hacienda San Carlos y su posterior parcelización les permitió tener nuevas y mejores oportunidades económicas y sociales. Debido a que el Programa Acceso a Tierras del FEPP que les permitió acceder a un crédito para la compra de la tierra a la Comunidad en estudio, a la vez generó la capacidad de arrancar procesos productivos con sus propios recursos.

De esta manera se logró impulsar la producción, se generó empleo y se incrementó el ingreso de los beneficiarios, lo que a su vez permitió mantener una dinámica económica positiva en el territorio.

Luego, con la revisión del caso y el uso de la vía mercado para acceder a la tierra. En la actualidad es necesario entender la nueva lógica capitalista que se ha insertado incluso en el campo agrícola. Esta lógica se presenta en un contexto de globalización, en donde existen nuevas dinámicas territoriales que necesitan ser entendidas para que se pueda generar desarrollo rural territorial; en este sentido, como bien se anotó si bien el financiamiento a los campesinos por medio de créditos, no tenía como objetivo remplazar los procesos que componen un esquema de Reforma Agraria, fue efectivo en medio de un contexto en donde la movilización campesina está ausente y en donde se necesita responder a los nuevos fenómenos que emergen en el campo.

Así mismo, si bien el crédito funcionó para cumplir el objetivo de acceso a la tierra por parte de pequeños productores. No se puede dejar de lado el hecho que, el acceso no acabó de ser efectivo de forma comunal, sino únicamente se constituyó en la plataforma de acceso más no de tenencia, lo que lleva a concluir que la forma de tenencia y producción que prevalece en el agro ecuatoriano es la agricultura familiar campesina.

De igual manera, se concluye que el acceso a la tierra es indispensable y fundamental para el desarrollo rural. Sin embargo, no se puede determinar como el único elemento de desarrollo, como bien se anotó es un juego de factores, roles y servicios financieros y no financieros que necesitan operar para llegar al fin último, el desarrollo de las comunidades rurales.

Conclusiones

Una vez que se ha logrado describir y analizar el problema de concentración de tierra en Ecuador, y como la desconcentración de tierras en el caso de la Comunidad Cocán San Patricio incidió en el desarrollo rural de su población, se puede continuar con la explicación de los resultados obtenidos a partir de los objetivos de investigación.

Mediante la revisión de la historia de regularización agraria de Ecuador, se entendió que la actual estructura de tenencia y distribución de tierra es consecuencia de varios factores que se han desarrollado desde la época colonial, la cual se compone de: dos Reformas Agrarias llevadas a cabo en (1964) y (1973); Decreto 1001 (1970); Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979); Ley de Desarrollo Agrario (1994) y sus codificaciones; y, la reciente Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016).

En general, a pesar de la creación e implementación de varias leyes y reformas en materia de tierra no se ha conseguido alcanzar en su totalidad su objetivo principal, que suponía mejorar la distribución y equidad de la tierra en Ecuador. Empero de lo antes dicho, en las décadas de 1960 y 1970 se dieron avances importantes impulsados tanto por la presión de los movimientos indígenas como por los gobiernos de turno. La Ley de 1964 decretada por la Junta Militar de Gobierno tuvo los siguientes logros; en cuanto a tierras que podían expropiarse dispuso que estas sean: las no explotadas por más de 3 años, tierras deficientemente explotadas, por presión demográfica, y tierras en donde se violenten los derechos de trabajadores agrícolas. En este sentido buscó eliminar los Sistemas Precarios de Trabajo, puntualmente pretendió abolir el huasipungo y la yanapa; puso límites a las propiedad con superficies mayores a 2.500 has, más 1.000 has de sábanas y pastos naturales en la Costa y 800 has en la Sierra, aunque a la par se dispuso excepciones para empresas que sean promovidas por el IERAC.

El Decreto 1001 (1970) decretado por el gobierno de Velasco Ibarra, se considera como una de las Reformas Agrarias más eficaces que ha tenido el país, debido a que este tenía como objetivo abolir el precarismo como modo de producción del arroz y logró los efectos esperados al repartir las haciendas arroceras entres sus trabajadores que históricamente habían sido explotados. Posteriormente, la Ley de Segunda Reforma Agraria (1973) suscrita en el gobierno de gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara tuvo avances en cuanto a la determinación de las tierras aptas para expropiación, añadiendo que eran predios sujetos a expropiación aquellos que: no preserven los recursos naturales, se aprovechen de proyectos de riego estatal, y sean denominadas rústicas. Finalmente definió que existe acaparamiento de tierras cuando existen: predios con superficies mayores a 200 has con una productividad menor al 15% del promedio; terrenos superiores a 500 has la productividad deber ser del 20%; y predios de 1.000 has o mayores la productividad debía ser superior a 25%. Es decir, a pesar de reconocer el acaparamiento de tierras, no puso límites a la propiedad privada como tal.

El estancamiento y retroceso de las políticas en materia de equidad en la tenencia de tierras vinieron más tarde con las leyes neoliberales implementadas por la Junta Militar de Gobierno en 1979 y Sixto Durán Ballén en 1994. La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) cedió a las presiones de la Cámara de Agricultura para flexibilizar la Ley de 1973, que regía hasta entonces, centrándose en un esquema con un enfoque más productivista y eliminando de sus prioridades la redistribución de la tenencia de tierra, lo que dio paso a aperturar más el mercado de tierras en el país.

La Ley de Desarrollo Agrario (1994) en medio de la privatización del Estado promovida por Sixto Durán Ballén impulsó la modernización del sector agropecuario, esta ley más que un aporte a la distribución de tierras en el país, promovió transacciones dentro del mercado de tierras, sostenido en el argumento en que el proceso de reforma agraria se encontraba caduco y había fracasado, en tanto que se presentaba la necesidad de impulsar una vía capitalista empresarial en el agro, que sea capaz de alentar las exportaciones a pesar de que el costo-beneficio para los pequeños productores sea muy alto.

Posterior a la ley de 1994, el tema de tierras en Ecuador había sido abandonado totalmente por parte de los gobiernos de turno, a pesar de los esfuerzos de los sectores campesinos a lo largo de 15 años (1994- 2008), fue una problemática escasamente abordada, tanto es así que a partir de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la LORSA (2010) y la LOTRTA (2016) se retomó el debate, que si bien intentó mostrar interés en el tema y lleva pocos meses en vigencia no responde de manera concreta al problema central de inequidad en la tenencia de tierra.

En cuanto a la caracterización de la tenencia de tierras en Ecuador, la presente investigación abordó que fenómenos se están desarrollando en América Latina y en el mundo alrededor de la tierra; lo que permitió entender que lo que sucede en Ecuador al hablar de concentración de tierras, no es un fenómeno aislado. Al contrario, va con la dinámica mundial en la que se posiciona a la tierra como un nuevo activo estratégico. En este sentido, el nuevo contexto mundial muestra una ofensiva del capital hacia la agricultura a raíz de la debacle financiera del 2008, el capital ha buscado nuevos nichos de inversión, dentro de la cual la agricultura se ha convertido en una opción viable y atractiva, lo que se estaría convirtiendo en una clara amenaza para la soberanía y seguridad alimentaria de las naciones productoras de alimentos.

En relación con la expansión del capitalismo en la agricultura, los países compran tierra para: i) controlar la producción y comercialización de productos; ii) generar nuevos tipos de energía y combustible a partir del biodiesel y; iii) asegurar la alimentación de sus poblaciones. Los inversores que se han posicionado como estratégicos alrededor del activo tierra, se caracterizan por ser países con alta renta e importadores netos de alimentos, estos se encuentran adquiriendo tierras en países de renta baja y con débil gobernanza sobre la tierra.

Al analizar la caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador, se pudo observar que a lo largo de los años a pesar de haberse implementado algunas reformas agrarias, aún existen detractores sobre la eficacia de estas leyes para solucionar el problema de la concentración de tierras, lo cual se puede evidenciar en el debate que aún prevalece sobre la existencia o no de la concentración de la tierra en el Ecuador; se profundizó a la luz de los debates de la LOTRTA (2016). Pero, debido a la caducidad en las estadísticas agropecuarias existentes, es complicado alimentar el debate coyuntural. A pesar de lo mencionado, después del análisis de la distribución de la tierra, se encontró que hay evidencias que señalan la injusta distribución de la tierra que prevalece en el agro ecuatoriano, en donde la muestra más clara es la contraposición de las grandes propiedades versus las pequeñas propiedades.

Dentro de la caracterización de la tenencia de tierra en Ecuador se encontró que en la actualidad en el país se han desarrollado nuevos mecanismos de control de la tierra. Esta disertación se centraba únicamente en la concentración de la tenencia; sin embargo, fue importante abordar las nuevas modalidades de concentración que han emergido en los últimos años como son: el sistema de multipropiedad; la agricultura bajo contrato; y la constitución de áreas de reserva natural, tierras particulares, estatales y comunitarias, y las que se han mantenido históricamente en el caso de la subsistencia de la mediana y gran propiedad agraria tradicional.

Esto se ha dado en un contexto en que quienes manejan el capital buscan asumir el menor riesgo posible en la producción agropecuaria. De esta manera, las actividades agrícolas se desarrollan cada vez más bajo la lógica de capitalismo agrario, que se lo puede entender únicamente si se lo analiza en conjunto con: formación de precios, forma de intercambio, construcción y acceso a mercados, acceso a los grandes desarrollos tecnológicos, entre otros.

Después de revisar el proceso de acceso a la tierra de la Comunidad Cocán San Patricio y comparar la situación de antes del acceso con la situación de después del mismo, se encontró que la Comunidad en la década de los 90, antes del acceso se encontraba en una situación de completa vulnerabilidad tanto económica como social, lo que daba como consecuencia una calidad de vida precaria, con un alto déficit de satisfacción de necesidades básicas. Esto debido a la forma de explotación laboral a la cual estaban sujetos al trabajar en la hacienda San Carlos como huasipungueros, por el contrario el acceso a la tierra les permitió mejorar su calidad de vida, incidió en disminuir los índices de migración y en generar mayores oportunidades laborales en su propio territorio.

La situación de la comunidad Cocán San Patricio después del proceso de desconcentración de tierra mostró que el acceso a esta, efectivamente fue un elemento importante dentro del desarrollo rural de esta comunidad; sin embargo, también se encontró que no fue el único

elemento y que la tierra por sí sola no es generadora de cambios, se necesitan generar otras capacidades que inserten y adapten a los pequeños productores en la lógica del mercado.

Para generar nuevas oportunidades y mejores condiciones para los pobladores del agro, es imprescindible un trabajo público-privado, en donde diferentes actores aporten en pro de crear servicios financieros y no financieros que se adapten y respondan a la realidad rural, de manera que el acceso a la tierra sea complementado por diferentes servicios que son necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan el campo.

Así también, al finalizar la presente investigación, se encontró que el problema de concentración de tierras en Ecuador es algo que permanece, para lo cual la historia agraria del país permite aprender de las experiencias de redistribución de tierra. Como es el caso de acceso a tierra de la comunidad Cocán San Patricio, la cual permitió ver que el pequeño productor de la Sierra a pesar de contar con incentivos para que el acceso a recursos productivos y la producción sea de forma comunal, prefiere que esta se mantenga en una lógica individual, prefiriendo el modo de agricultura familiar campesina por sobre la forma de producción comunal.

Finalmente, si bien mucho se ha hablado acerca de las Reformas Agrarias y sus efectos en el tema de equidad en la distribución de la tierra. Es válido cuestionar su vigencia en el contexto ecuatoriano (2016), sobre todo dada por la cada vez más ausente movilización campesina, fuerza que a diferencia del pasado (1960-1970), no se muestra como un sector fuerte capaz de ejercer presión sobre el gobierno y sus leyes, estos han cambios se han dado a raíz de la influencia de la globalización y de la apertura de las economías en el campo

Recomendaciones

Al analizar la presente investigación, uno de los limitantes más fuertes fue la falta de estadísticas agropecuarias y la caducidad de las disponibles, esto al entender que el último Censo Nacional Agropecuario se desarrolló en el año 2001; por lo que han transcurrido ya 15 años y muy probablemente la estructura agropecuaria ha variado significativamente. Sin embargo, no se puede comprobar que la realidad del agro ecuatoriano ha cambiado, utilizando únicamente datos muestrales que provee la ESPAC. Por lo que se recomienda la construcción de estadísticas agropecuarias de manera a través de censos nacionales y que su periodicidad no sobrepasen los 10 años.

A partir del desarrollo de esta disertación, se evidenció la falta de memoria histórica de los ecuatorianos en materia agraria, en el cual el rol de la academia se vuelve trascendental. Para lo mismo, se recomienda incluir el tema de Procesos de Reforma Agraria, dentro de la cátedra de Historia Económica del Ecuador impartida en la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, para que a través de esta se creen espacios serios de debate que ayuden a construir políticas públicas sectoriales que respondan a los problemas estructurales del agro.

A partir del análisis sobre la existencia de concentración de tierras en Ecuador, surge un nuevo cuestionamiento que puede ser causa de otro estudio: ¿Qué modelo de agricultura se quiere en el Ecuador? Tomando en cuenta que primero se encuentra el agro negocio, mientras que luego está la agricultura familiar campesina, esto permitirá establecer los lineamientos de política pública en materia agraria, ya que determinará las prioridades nacionales en cuanto al agro y su tipo de modernización.

Se encontró una fuerte relación entre distribución de tierra y soberanía alimentaria, un tema que también debería ser abordado por otra investigación. En vista de la importancia de la tierra como base de la producción de alimentos que asegure su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.

Al revisar la forma de acceso a la tierra que tuvo la Comunidad Cocán San Patricio, se estudió que esta fue de manera comunal, pero tiempo después fracasó. En este sentido, se recomienda estudiar este mismo caso de estudio con un enfoque de asociatividad y economía solidaria, para entender porque la tenencia de tierra comunal en el Ecuador es un modelo que históricamente ha fracasado.

Finalmente, se recomienda usar el enfoque territorial para el análisis de casos en lo rural, debido a que sí no se mira desde la idea de territorialidad, se caería en el error de homogenizar las características del agro y por lo tanto las tomas de decisión en materia de políticas públicas serían erradas.

Referencias Bibliográficas

Schumpeter, J. (1954). Historia del Análisis Económico. Oxford : Oxford University Press.

Smith, A. (1996). *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones* (Novena ed.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

O´Sullivan, A. (2009). *Urban Economics .* London: McGraw Hill.

Anzil, F. (2015). *Fisiocracia.* Obtenido de Econlink: http://www.econlink.com.ar/fisiocracia

Ricardo, D. (1987). *Principios de Economía Política y Tributación.* Bogota: Fondo de Cultura Económica.

Bifani, P. (1999). *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* (Cuarta Edicion ed.). Madrid: IEPEALA Editorial.

Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas, y Negras. (2006). *Soberanía Alimentaria: una propuesta integral desde el campo.* Quto: Ediciones la Tierra.

Marx, K. (2008). *El Capital: Critica de la Economía Política.* México: Publimex S.A.

Stédile, J. P. (2001). *Reforma Agraria en el Mundo: una necesidad HIstorica*. Obtenido de Servicios Koinonia: http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=286

Barsky, O. (1984). *La Reforma Agraria Ecuatoriana.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Moreno, M. (2014). *elblogsalmon.com*. Recuperado el 2015, de http://www.elblogsalmon.com/economia/thomas-piketty-y-la-teoria-general-del-capitalismo-salvaje

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). *2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar*. Recuperado el 11 de Marzo de 2016, de 2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar: http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/

Barsky, O. (1984). *La Reforma Agraria Ecuatoriana.* Quito: Trama.

Jiménez, P. (2002). *Reforma Agraria.* Quito.

Congreso Nacional. (2004). *Recopilación de Leyes Agrarias.* Quito: Registro Oficial.

Congreso Nacional. (2010). *Codificación 2 Ley de Desarrollo Agrario.* Quito: Registro Oficial.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito.

FAO. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia.* Santiago de Chile: FAO.

Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Tierras rurales y territorios ancestrales.* Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2016). *Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.* Quito: Asamblea Nacional.

Herrera, M. *El Estado de la Información sobre Tenencia de la Tierra para la Formulación de Políticas Públicas en América Latina.*

SIPAE. (2011). *Atlas de la tenencia de tierra en Ecuador.* Quito.

Carrión, D. (04 de Julio de 2012). *La Línea de Fuero*. Obtenido de Límites de Tenencia de la Tierra y la Necesidad de un Proyecto Rural con Perspectiva Social: http://lalineadefuego.info/2012/07/04/limites-de-tenencia-de-la-tierra-y-la-necesidad-de-un-proyecto-rural-con-perspectiva-social-por-diego-carrion-sanche/

Movimiento Regional por la Tierra. (01 de Mayo de 2016). *Por la Tierra Org*. Obtenido de Por la Tierra Org: http://www.porlatierra.org/movimiento

Martínez, L. (1998). *Comunidades y tierra en el Ecuador.* Quito: FLACSO.

International Land Coalition . (2011). *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual.* International Land Coalition .

FAO. (2012). *Dinámicas dle mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización.* Italia: FAO.

FAO. (2011). *Acaparamiento de Tierras. Reflexiones a partir de los casos de la región Andina.* FAO.

FAO. (2014). *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe.* FAO.

Chiriboga, M., & Rodriguez, L. (1998). *El Sector Agropecuario Ecuatoriano, tendencias y desafíos.* Quito: CONAM.

Martinez, L. (1998). Comunidades y tierra en el Ecuador. *Debate No 45* .

Gondard, P., & Mazurek, H. (2001). 30 Años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales. *Dinámicas Territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venzuela. Estudios de Geografía* .

Laforge, M. (2011). *Ecuador: Hacia una ley de administración de tierras rurales.* Quito: AGTER.

SIPAE. (2010). *Concentración de la tierra y orientación productiva: ejes a cambiar para una real política transformadora en el Ecuador.* Quito: SIPAE.

MAGAP. (2015). *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015 - 2025.* Quito: MAGAP.

Brassel, F., Ruiz, P., & Zapatta, A. (2008). La estructura Agraria en el Ecuador: Una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brussel, S. Herrera, & M. Laforge, *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos* (págs. 17-32). Quito: SIPAE.

Francescutti, D. (2002). *Regularización de la tenencia de tierras: evolución, costos, beneficios y lecciones. El caso de Ecuador.* Roma: FAO.

SIPAE. (2007). *Hacia una agenda para las economias campesinas en el Ecuador.* Quito: SIPAE.

Martinez, L. (2015). La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio. En A. Berry, C. Kay, L. Martínez, & L. North, *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo* (págs. 43-61). Quito: Ediciones Abya-Yala.

Landivar, G., & Yulán, M. (2011). *Monitoreo de Políticas de Redistribución de la Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de los Posesionarios.* Quito: FIAN.

Berry, A., Kay, C., Martínez, L., & North, L. (2015). *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo.* Quito: Abya Yala.

Jara, C., & Chiriboga, M. (1984). Problemática agraria y alternativas. Documento de discusión en Evento organizado por el Frente Unitario de Trabajadores, FUT, el ILDIS y la Unión Nacional de Periodistas, UNP. En *Ecuador Agrario.* Quito: El Conejo.

Gerber, J., & Veuthey, S. (2010). Plantations, resistance and the greening of the Agrarian Question in Coastal Ecuador. *Journal of Agrarian Change, Vol.10, No 4* , 455-481.

Jácome López, G., & Landívar, N. (2009). Ecuador: El silencioso y enmascarado avance de la palma africana en la cuenca media del río Guayas: el caso del Recinto El Samán. *Azúcar Roj. Desiertos Verdes, FIAN Internacional, HIC-AL, SAL* , 191-197.

UNESCO. (1966). *Informe No 1* . Quito.

García, P. (1961). La Carta de Punta del Este: Planeación Económica. *Bancomext* , 726-729.

Andrade, P. (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo (1992-2006).* Quito: Universidad Simón Bolivar.

Chiriboga, M., & Rodriguez, L. (1998). *El Sector Agropecuario Ecuatoriano, tendencias y desafíos.* Quito.

Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.* Quito: Asamblea Nacional.

Herrera, J. (11 de Enero de 2016). Revista Informativa Democracia: Ley de Tierras. (G. Rosero, Entrevistador)

GAD Tixán. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.* Tixán: GAD Tixán.

Ibarra. (1991). *Chimborazo: Cambios en la tenencia de la tierra.* Riobamba.

Trujillo. (1986). *La Hacienda Serrana 1900-1930.* Quito.

Gallegos. (1990). *Breve noticia sobre la situación agraria en el Ecuador.* Quito.

CIACH y CESA. (1989). *Chimborazo Agropecuario. Diagnóstico socioeconómico áreas deprimidas de Chimborazo. Nota técnica No 2.* Riobamba: Colegio Ingenieros Agrónomos de Chimborazo y Central Ecuatoriana de Servicios Agrícola.

COTECA-FAO. (1995). *Mercado de Tierras en el Ecuador: Estudio integrdo de regiones Litoral y Sierra.* Roma.

Villalba, V. (1992). *Diagnóstico de la migración en Cacha.* Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio .

Martínez Valle, L. (2006). Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la. En C. L. CLACSO, *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (págs. 107-128). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .

Philipp, A. (sf). *Una breve historia de las organizaciones del Movimiento indígena del Ecuador.*

Gomez. (1994). *Atlas del Ecuador. Geografía y economía. .* Quito: Colección imágenes de la Tierra .

USDA. (1995). *Soil Taxonomy. Agricultural HandBook.* USDA.

Vogel, A., Badillo, R., Romero, J., & Sanaguano, F. (1995). *Diagnóstico de ocho Organizaciones Beneficiarias del Program Tirras del FEPP en el Sector de Tixán.* Riobamba: FEPP.

Holdridge, L. R. (1978). *Econología basada en zonas de vida. Traducción de la primera edición revisada de "Life Zone Econology".* San José.

Zambrano, N. (2010). *El Efecto de los Agentes Externos en el Fortalecimiento del Capital Social en las Comunidades Rurales de la provincia de Chimborazo: Parroquia de Tixán.* Quito: FLACSO.

EMDESFOR S.L. (08 de Mayo de 2016). *EMDESFOR*. Obtenido de http://www.emdesfor.com/

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Resultados del Censo de población y Vivienda 2010 en Ecuador: Fascículo Provincial Chimborazo.* Quito: INEC.

Vogel, A., Badillo, R., Romero, J., & Sanaguano, F. (1995). *Diagnóstico de Organizaciones Beneficiarias del Programa de Tierras del FEPP en el Sector Tixán.* Riobamba: FEPP.

Ministerio de Agricultura y Ganadería y Comunidad Económica Europea. (1993). *Proyecto: Desarrollo de la mujer campesina.* Quito.

Olivo, C., & Heredia, F. (1995). *De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los Recursos y Potenciales por Grupos Campesinos en Guamote, Provincia de Chimborazo, Ecuador.* Guamote: Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural (CEADR).

Navarro, W., Vallejo, A., & Villaberde, X. (1996). *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias FEPP.* Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural.* Nueva York: BID.

Chiriboga, M., & Jara, J. *Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: El caso del FEPP en el Ecuador.* Quito: FEPP.

Kay, C. (2012). Visión de la Concentración de la Tierra en América Latina. *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo* (págs. 1-15). Quito: FLACSO.

FAO. (2003). *Tenencia de la tierra y desarrollo rural.* Roma: FAO.

Olivo, C., & Heredia, F. (1995). *De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los Recursos y Potenciales por Grupos Campesinos en Guamote, Provincia de Chimborazo, Ecuador.* Guamote: Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural .

Berdegué, S. y. (2004). *Desarrollo Territorial Rural.* Santiago de Chiles: RIMISP.

anita. (2 de marzo de 2010). la anita come la sopa. (martin, Entrevistador)

El impuesto a la renta y su impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso en Ecuador en el período 2007-2015

Autora: María Angélica Trujillo Cadena
m.angelicatrc@gmail.com

Director: Ec. Diego Mancheno Ponce
dxmanchenop@gmail.com

Quito, marzo de 2016

Agradezco infinitamente a Diego Mancheno por su guía, conocimiento y exigencia.

A mis papis, Lid y Carlos, por su apoyo incondicional. Sin su esfuerzo, desde pequeños, no seríamos los hijos que somos hoy. Gracias mami por ser quien nos enseñó a siempre dar nuestro mejor esfuerzo, por ser mi amiga y mi consejera. Gracias papi por siempre confiar en mí, por sembrar en nuestra mente y corazón el deseo de aprender y educarnos. Todo se los debo a ustedes.

A mis ñaños, Carlos y Luis por su ejemplo, y por el amor y calidez de familia que siempre siento a su lado.

A Néstor, gracias mi vida por convertirte en mi fuente de consulta y ayuda durante este tiempo, por ser mi apoyo y mi compañero. Que sean, como este, muchos otros sueños que nos quedan por cumplir.

Al equipo del Centro de Estudios Fiscales por su apertura, en especial a Sebastián Carvajal y Nicolás Oliva.

A Daniel y Jonathan por su amistad incondicional.

A todos quienes soñamos con una sociedad justa y equitativa.

Resumen

Esta investigación presenta una exposición sobre las características distributivas y redistributivas del impuesto a la renta de personas naturales en Ecuador en el período 2007-2015. Se utilizó la técnica de microsimulación con datos históricos. Especial atención se dedica al estudio de los dividendos generados en la economía repartidos o no a los accionistas. A base de este análisis se sugiere una propuesta metodológica de asignación de estos dividendos. En el análisis histórico se encontró que, la incidencia distributiva del impuesto es menor al 1% en todo el período de estudio y la recaudación del impuesto se sostiene fundamentalmente sobre las rentas del trabajo, mientras que los ingresos de capital tienen un tratamiento favorable con regímenes especiales. Así mismo se evidencia que en promedio apenas el 4.9% del total de dividendos es distribuido a los accionistas efectivos y es considerado como parte de la renta global gravada por el impuesto a la renta. Bajo el escenario de asignación de dividendos, se encontró que en promedio se logra distribuir el 22.6% del total de dividendos y que la incidencia distributiva no mejora de manera considerable. Sin embargo; la asignación de dividendos revela un gran potencial recaudatorio. En el 2015 el impuesto a la renta causado podría incrementarse en 33.32% después de la asignación.

Palabras clave: impuesto a la renta de personas naturales, asignación de dividendos, microsimulación, distribución del ingreso.

Abstract

This research presents the distributive and redistributive characteristics of income tax paid by individuals in Ecuador in the 2007-2015 period. The results were obtained by means of micro-simulation using historical data. Special attention was paid to the study of dividends generated in the economy regardless of whether said dividends were distributed or not to shareholders. On the basis of this analysis methodological proposal is suggested for the distribution of said dividends. A historic analysis yielded that the distributive impact of this tax is under 1% throughout this period and the main contributor to tax income from this tax was labor income while capital income was favorably treated under special regimes. Likewise, it is apparent that on average barely 4.9% of the total of dividends is distributed to actual shareholders and is considered part of total income on which income tax is levied. Under the dividend distribution scenario, on average, 22.6% of the dividend total was distributed and the distributive impact did not improve considerably. However, the distribution of said dividends reveals great collection potential. In 2015, the income tax generated could increase by 33.32% after distribution.

Keywords: income tax paid by individuals, distribution of dividends, micro-simulation, income distribution.

Introducción

"El espíritu de su gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal"
Joseph Schumpeter (1954)

Hasta antes del 2016 en América Latina se observaron adelantos importantes en cuanto a la distribución del ingreso en la mayoría de los países (Amarante y Jiménez, 2015). Si se compara la tendencia que se conservó en América Latina hasta inicios del año 2000 (época en la cual se mantenían grandes desigualdades) con años posteriores, se ve un claro movimiento hacia una mejor distribución del ingreso, característica que diferencia el desarrollo de América Latina del de otras regiones. (CEPAL; IEF, 2014)

Estos cambios que van en busca de una menor desigualdad provienen principalmente de dos fuentes, en ambas los Estados juegan un papel fundamental, una deriva del campo laboral y otra del campo tributario. Según esta misma fuente; se ha alcanzado una mejor distribución de los ingresos laborales y la mayoría de los Estados de América Latina han mejorado la distribución tanto por un aumento de transferencias en efectivo o en especie como por mejoras introducidas en la estructura tributaria, que tiene como base los impuestos directos. (CEPAL; IEF, 2014)

Ecuador no ha sido la excepción. La política tributaria del gobierno del presidente Rafael Correa afirmó su objetivo de redistribución de la riqueza a través de un conjunto de reformas del marco normativo. En la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, en el Artículo 300 se establecen como principios del régimen tributario la "generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria"; además de estos principios se plantea la priorización de los impuestos progresivos.

No obstante, los avances en Ecuador y en la región; América Latina sigue siendo una de las zonas con mayor concentración del ingreso en el mundo (CEPAL; IEF, 2014) y la imposición directa tiene todavía un bajo efecto redistributivo sobre los ingresos (Amarante y Jiménez, 2015). En 17 países de América Latina el coeficiente de Gini desciende apenas 3% en promedio después de impuestos directos y transferencias (Amarante y Jiménez, 2015). La situación contraria ocurre en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en los que después de impuestos y transferencias el coeficiente de Gini disminuye en promedio 17 puntos porcentuales (CEPAL; IEF, 2014).

Si bien, la efectividad en la reducción de la desigualdad del sistema impositivo de los países varía, cabe la pregunta de por qué el efecto redistributivo de la acción fiscal directa es tan reducido en la región Latinoamericana. La respuesta a esta interrogante proviene de numerosos problemas (Oliva y Trujillo, 2016): la prevaleciente importancia del impuesto al valor agregado sobre los demás impuestos, la base imponible pequeña del impuesto a la renta, las bajas alícuotas de impuesto a la renta, el dar mayor importancia a las rentas del trabajo en comparación con las rentas del capital, los altos niveles de evasión y la distribución primaria de las rentas altamente inequitativa.

Entre los problemas mencionados, uno que ha sido escasamente estudiado es la dependencia del impuesto a la renta sobre los ingresos del trabajo (Jiménez y López, 2012). La estructura del impuesto a la renta en muchos de los países de América Latina no incorpora todas las rentas de capital (lo que representa una clara inequidad con los contribuyentes que tienen una misma capacidad contributiva y diferentes patrimonios) (Jiménez y López, 2012). Así mismo no se ha logrado que quienes están ubicados en los rangos de altas rentas (que por lo general son quienes perciben mayores ingresos provenientes del capital) paguen más impuestos comparativamente con aquellos que se ubican los rangos de los reciben menos ingresos (Barreix y Roca, 2007).

Adicionalmente, en la mayoría de los países las rentas de capital tienen un tratamiento especial a través de diversidad de exenciones e incentivos, lo cual ha ocasionado que se reduzca y limite la recaudación de los ingresos provenientes de esta fuente (Barreix y Roca, 2007). Esta estructura impositiva del impuesto a la renta refleja un tratamiento asimétrico, por un lado los ingresos provenientes del trabajo son gravados cumpliendo la mayoría de principios del sistema tributario; y por otro, los ingresos del capital, en muchas ocasiones, no llegan a cumplir los principios de justicia básicos de todo sistema tributario.

En virtud de lo expuesto, esta investigación plantea el análisis del impuesto a la renta sobre personas naturales, su impacto en la desigualdad de la distribución del ingreso y su dependencia sobre los ingresos del capital para el Ecuador en el período 2007-2015.

En el Capítulo I se realiza un análisis de la evolución del marco regulatorio y de aplicación del impuesto a la renta en el Ecuador para el período de estudio. El objetivo de esta sección es presentar las principales reformas a la legislación tributaria referentes al impuesto a la renta, sus aspectos positivos y negativos. Además, se hace un breve resumen de la evolución del sistema tributario, del impuesto a la renta y de las principales características del impuesto a la renta de personas naturales.

En el Capítulo II se estima el impacto del impuesto a la renta sobre la desigualdad de la distribución del ingreso en el Ecuador. Se utilizó la curva de Lorenz, el índice de Gini y el índice Reynolds Smolensky. Además, se realiza una descripción de los distintos tipos de ingresos (ingresos de capital e ingresos de trabajo) que percibe la población y se plantea la problemática de la baja tributación de los dividendos. La finalidad de este apartado es dar una visión general de los efectos de la imposición directa sobre la distribución de los ingresos y de la clara dependencia del impuesto a la renta a los ingresos por trabajo.

En el Capítulo III se describen los resultados obtenidos del proceso de asignación de dividendos generados, en consistencia con una propuesta metodológica específica. El propósito de este capítulo es evaluar los efectos sobre la desigualdad y sobre el impuesto a la renta de un escenario que propone gravar el total de dividendos generados por la economía y de esta manera disminuir la dependencia del impuesto a la renta sobre los ingresos del trabajo.

En su conjunto este estudio propone verificar en qué medida un impuesto directo de gran recaudación como el impuesto a la renta, ha cumplido o no sus propósitos: disminuir la desigualdad y alcanzar una distribución más equitativa del ingreso entre los miembros de la sociedad. A base de estos resultados se propone un debate sobre la validez de mantener las estrategias establecidas por el gobierno de Rafael Correa o la necesidad de modificarlas de forma tal que el esquema tributario se ajuste más a los principios de suficiencia y equidad y la imposición directa como ejes fundamentales.

Metodología

Preguntas de investigación

1.Pregunta general

¿Cuál es el impacto del impuesto a la renta de personas naturales en la desigualdad de la distribución del ingreso en Ecuador en el período 2007-2015?

2.Preguntas específicas

1. ¿Cuál es el marco regulatorio y de aplicación del impuesto a la renta de personas naturales en el Ecuador en el período 2007-2015?
2. ¿Cómo se caracteriza la incidencia re-distributiva y la desigualdad de los distintos tipos de ingreso que grava el impuesto a la renta de personas naturales en Ecuador en el período 2007-2015?
3. ¿Cuáles son las implicaciones sobre incidencia redistributiva y la desigualdad de los distintos tipos de ingreso que grava el impuesto a la renta de personas naturales bajo el escenario de imposición en el cual se gravan la totalidad de dividendos generados por la economía en Ecuador, en el período 2007-2015?

Objetivos de investigación

1.Objetivo general

Determinar el impacto del impuesto a la renta de personas naturales en la desigualdad de la distribución del ingreso en el Ecuador en el período 2007-2015.

2.Objetivos específicos

1. Definir el marco regulatorio y de aplicación del impuesto a la renta de personas naturales en el Ecuador en el período 2007-2015.
2. Determinar las características de la incidencia re-distributiva y la desigualdad de los distintos tipos de ingreso que grava el impuesto a la renta de personas naturales en Ecuador en el período 2007-2015.
3. Establecer las implicaciones sobre incidencia redistributiva y la desigualdad de los distintos tipos de ingreso que grava el impuesto a la renta de personas naturales ante el escenario de imposición en el cual se gravan la totalidad de dividendos generados por la economía en Ecuador en el período 2007-2015.

Método de investigación

La investigación científica dispone de varios métodos (i.e., deductivo, inductivo, entre otros). El método deductivo intenta demostrar o extraer conclusiones válidas a partir de la organización de hechos conocidos o de proposiciones ya existentes. Este parte de una o varias premisas generales para llegar a premisas particulares (e.g., la utilización de un modelo econométrico para comprobar una teoría). El método inductivo reside en llegar a conclusiones mediante el

análisis empírico. Este parte de una o varias premisas particulares para llegar a una premisa general (Popper, 2007: 53-63).

El método de esta investigación es inductivo. Se realiza un análisis de la distribución del ingreso antes y después del impuesto a la renta sobre personas naturales en el período 2007-2015 con el objeto de evaluar su impacto distributivo. Se parte de un análisis de las relaciones entre estas dos variables con los datos disponibles y bajo un escenario de distribución de dividendos generados por la economía. A partir de este análisis empírico se intenta llegar a una conclusión general sobre la incidencia redistributiva del impuesto a la renta en el Ecuador.

Alcance de la investigación

La investigación es de tipo descriptiva exploratoria; en tanto se concentra en la descripción de la distribución de los ingresos entre el 2007-2015 y la determinación del impacto (coeficiente de Gini antes y después de impuesto a la renta e índice Reynolds Smolensky) del impuesto a la renta sobre esta distribución. Esta investigación propone el análisis de la distribución de los ingresos y del impuesto a la renta bajo un escenario de imposición; lo cual permite el sugerir gravar la totalidad de los dividendos generados por la economía.

Descripción de la información utilizada

3. Fuentes de información

La información utilizada en la investigación corresponde a los microdatos disponibles en varias bases estadísticas del Servicio de Rentas Internas (SRI) y una base de datos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Las bases del SRI corresponden a los formularios:

- **Formulario 102 (F102):** Declaración del Impuesto a la Renta personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad.
- **Formulario 102ª (F102A):** Declaración del Impuesto a la Renta personas naturales y sucesiones indivisas no obligadas a llevar contabilidad.
- **Formulario 107 (F107):** Comprobante de retenciones en la fuente del impuesto a la renta por ingresos del trabajo en relación de dependencia.
- **Formulario 101 (F101):** Declaración del Impuesto a la Renta y presentación de balances formulario único sociedades y establecimientos permanentes.
- **Anexo de Participación Societaria (APS):** Anexo de accionistas, partícipes, socios, miembros de directorio y administradores.
- **Catastro de RUC:** esta base de datos corresponde al registro único de contribuyentes al momento de constitución de una empresa.

Asimismo, la base de datos del IESS corresponde a la base de los aportes de los contribuyentes.

4. Universo de studio

El universo de estudio es el conjunto de todas las personas naturales accionistas de las empresas que declararon impuesto a la renta para el período de estudio; y el conjunto de personas naturales obligadas y no obligadas a llevar contabilidad que declararon el impuesto a

la renta entre los años 2007-2015. Se trabajó con todas las observaciones y no con una muestra representativa.

5.La unidad de análisis en modelos de microsimulación para impuesto a la renta sobre personas naturales

Es necesario señalar que en los estudios de distribución del ingreso como el que plantea esta investigación, se puede trabajar con dos tipos de datos: encuestas y datos administrativos. La unidad de análisis de las encuestas son claramente el hogar o individuo. Mientras, que la unidad de análisis con datos administrativos son las unidades fiscales/tributarias. En este estudio se utilizarán datos administrativos y la unidad de análisis serán las personas naturales (unidad tributaria) que no necesariamente representan a un hogar o individuo.

Un número considerable de modelos de microsimulación, sobre todo aquellos que evalúan el impuesto a la renta personal, son construidos con datos administrativos (Decoster y Van Camp, 2000: 15) como es el caso de esta investigación, y se corren sobre bases de datos que usan a la unidad fiscal como unidad básica de observación. La definición de unidad fiscal proviene de los conceptos establecidos en la respectiva ley de impuestos y puede diferir considerablemente del concepto sociológico de hogar.

Los datos administrativos no requieren de mucha manipulación, contienen suficiente y detallada información para calcular ciertos conceptos tributarios de manera exacta y estimaciones de impuestos realmente pagados (Decoster y Van Camp, 2000: 18). Además, estos capturan de mejor forma las rentas de capital, aspecto importante en esta investigación (Burdín, Esponda, & Vigorito, 2015). Estos datos tienen la desventaja de ser medidos en unidades tributarias, las cuales son típicamente construcciones administrativas, y por tanto son menos relevantes desde un punto de vista sociológico (Decoster y Van Camp, 2000: 18).

La importancia de este aspecto no debería ser menospreciada puesto que los resultados obtenidos pueden cambiar según la unidad de análisis que se utilice (Decoster y Van Camp, 2000: 18).

Modelo de microsimulación

En esta investigación se utilizó la técnica de microsimulación en dos etapas. Inicialmente se simuló el cálculo de la variable “utilidad a repartir” (definida más adelante) para las personas jurídicas que declararon el impuesto a la renta en el período de estudio. En la segunda, se microsimuló el proceso de declaración del impuesto a la renta de personas naturales para el período 2007-2015 con el objeto de evaluar la desigualdad.

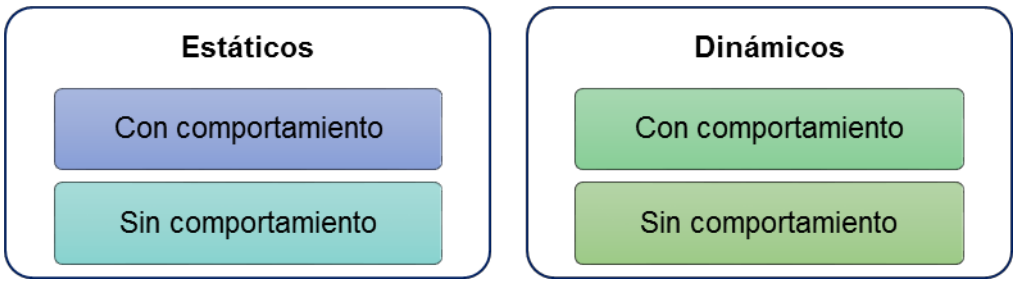
Los modelos de microsimulación usan microdata de personas (hogares, firmas, otras micro-unidades) y simulan el efecto de cambios de política (u otros cambios) en cada una de estas

unidades (Mitton, Sutherland y Weeks, 2000: 2). Las diferencias pueden ser analizadas antes y después del cambio en la política a nivel micro o a nivel agregado. Es la dependencia en información individual a nivel de microdata lo que distingue a los modelos de microsimulación de otras estrategias de análisis económico (i.e., estadísticas o descriptivas) (Mitton, Sutherland y Weeks, 2000: 2).

Tradicionalmente los modelos de microsimulación se dividen en dos tipos: estáticos y dinámicos (Mitton, Sutherland, y Weeks, 2000: 3). Los modelos dinámicos presentan mayor complejidad que los modelos estáticos y por lo general son utilizados para la simulación de sistemas fiscales de largo plazo, como las prestaciones de seguridad social (Mitton, Sutherland y Weeks 2000: 3).

Los modelos pueden ser ampliados con la introducción de respuestas conductuales ("modelos con comportamiento"); esta incorporación permite el cálculo de lo que se conoce como "efectos de segundo orden" relacionados con los cambios en, por ejemplo, la oferta de trabajo, educación o fertilidad, después de un cambio en una determinada política (Mitton, Sutherland y Weeks, 2000: 4) (Figura 1).

Figura 1: Tipos de modelos de microsimulación



Fuente: Mitton, Sutherland y Weeks (2000: 3-4).
Elaboración: Trujillo (2017).

La elección de cuándo usar un modelo de microsimulación estático o dinámico, y de cuándo incluir comportamientos en el modelo, depende en principio, de la política a ser evaluada y también de la calidad e idoneidad de los datos disponibles (en la práctica, también depende del contexto institucional y en la rapidez con la cual es necesaria la respuesta a la pregunta de investigación) (Cowell, 1977).

Los modelos que no incorporan comportamiento son conocidos también como modelos de microsimulación aritméticos (Spadaro, 2007). Este tipo de modelos se utiliza comúnmente en la simulación a corto plazo dado que suponen una variación instantánea en el comportamiento de los agentes frente a un cambio de política. Los modelos aritméticos son usualmente utilizados para el análisis de propuestas de reformas políticas. Ejemplo de ello son: EUROMOD (tax-benefit microsimulation model for the European Union) (Sutherland y Figari, 2013: 2) y el

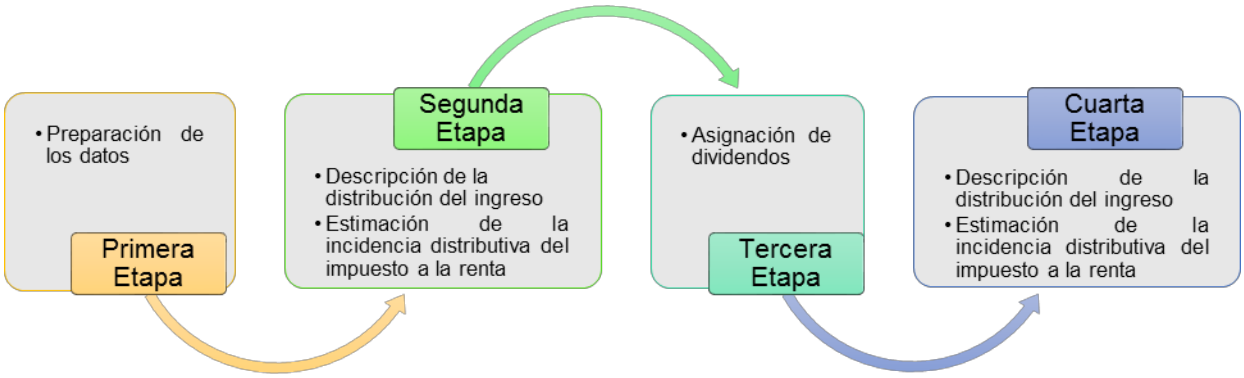
MIRPJ (Microsimulador de impuesto a la renta de personas jurídicas para el Ecuador) (Ramírez y Carrillo, 2011: 1).

Para esta investigación se utilizó un modelo de microsimulación estático y sin comportamiento. Se escogió una estrategia estática debido a que esta investigación plantea una simulación del sistema fiscal vigente y una propuesta de cambio a este sistema, con el objetivo de identificar el impacto de una reforma fiscal en el corto plazo. Se optó por un modelo sin comportamiento, dado que los objetivos de la investigación, no contemplan el cálculo de los efectos de segundo orden, ni la simulación de comportamientos de los contribuyentes.

Configuración metodológica de la investigación

El diseño de la investigación consta de cuatro etapas, la primera etapa consiste en la preparación de los datos y las tres posteriores permiten contestar la segunda y tercera preguntas de investigación (Figura 2).

Figura 2: Etapas de la investigación



Fuente y elaboración: Trujillo (2017).

1.Depuración y preparación de las bases de datos

La presentación primaria de la información exigió un ejercicio importante de depuración. Este radicó en la corrección de errores involuntarios en el proceso de declaración con el fin de obtener declaraciones tributarias consistentes. Las bases de datos utilizadas fueron las obtenidas en el estudio de Villacreses (2016) y los pasos de la depuración fueron los siguientes:

- Simulación de cada uno de los cálculos necesarios para llegar al impuesto a la renta causado.
- Identificar las declaraciones inconsistentes; aquellas en las que los subtotales declarados por el contribuyente no coinciden con los subtotales calculados en la simulación, y aquellos que constituyen datos aberrantes (i.e., un dato aberrante es aquel que no guarda relación con la realidad, por ejemplo un contribuyente que registra un ingreso superior al PIB nacional).
- Eliminar los individuos inconsistentes cuya declaración difiere en más de 1 dólar con respecto a la simulada; siempre que acumulen más del 5% del total de las diferencias.

- Este proceso se realiza dos veces para las bases de datos de todos los años del formulario 102.

Además, la depuración implicó el cruce de bases de datos con el objetivo de verificar que los ingresos declarados en los formularios coincidan. En caso de no coincidir se tomó el mayor. El formulario 107 se cruzó con base de datos del IESS y el formulario 102 se cruzó con el formulario 107.

2.Distribución del ingreso y estimación del impacto del impuesto a la renta sobre la desigualdad

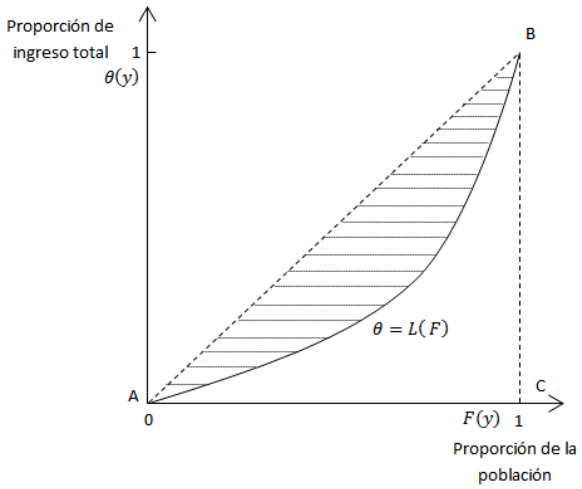
Este paso de la investigación consistió, en la descripción de la distribución de los ingresos, para lo cual se recurrió a la estadística descriptiva. También, se realizó un análisis del impacto del impuesto a la renta sobre la desigualdad de distribución del ingreso mediante el cálculo de la Curva de Lorenz, el índice de Gini antes y después de impuestos (medidas de desigualdad) y el índice Reynolds Smolensky (para evaluar la incidencia distributiva).

2.1Curva de Lorenz e índice de Gini

La curva de Lorenz se introdujo en 1905 como método para ilustrar la desigualdad de la distribución de la riqueza o renta (Cowell, 1977: 21). De forma simplificada, para calcular una curva de Lorenz, es necesario ordenar las unidades de ingreso por magnitud, empezando por la más baja y luego graficar, para las distintas "proporciones acumuladas de la población" así ordenada (de 0 a 1 a lo largo del eje horizontal), la "proporción acumulada del ingreso total" percibido por dichas unidades de ingreso (Lambert, 1989: 24).

En tanto exista desigualdad, los cuantiles superiores reciben una proporción de ingreso mayor a su participación porcentual en la población y cada cuantil inferior que tenga un ingreso más bajo recibirá un ingreso menor a su participación porcentual en la población (Lambert, 1989: 24-25). Por tanto, la curva se encuentra por debajo de la línea de 45º. La curva de Lorenz resultante puede ser graficada de la siguiente forma:

Figura 3: Curva de Lorenz

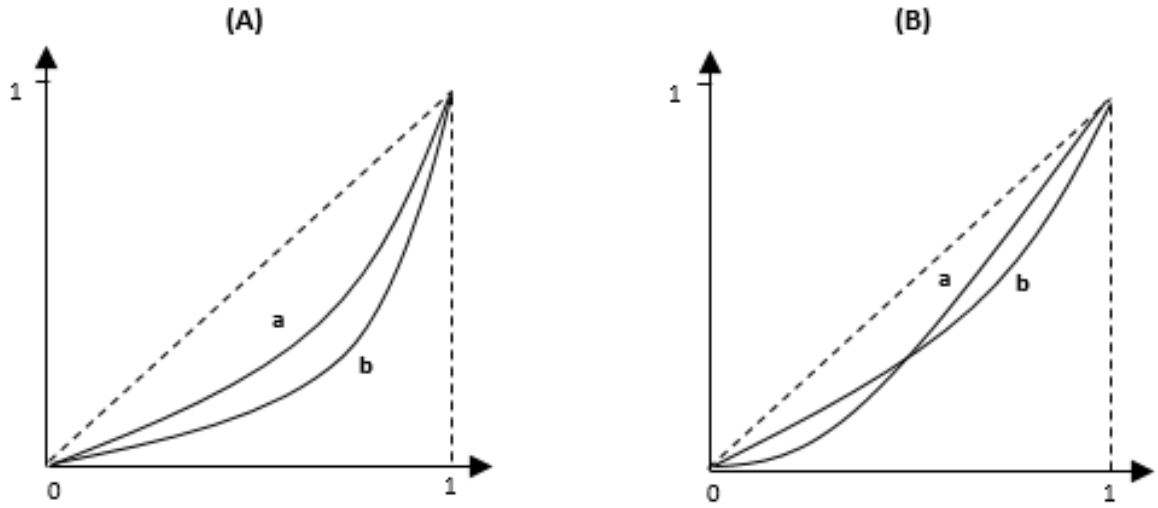


Fuente: Cowell (1977: 21). **Elaboración:** Trujillo (2017).

En donde, $F(y)$ es la proporción de la población que se grafica en el eje horizontal de la figura. El punto C representa a toda la población; por tanto, en este punto $F(y) = 1$. De otro lado, en el eje vertical, $\theta(y)$ es la proporción acumulada de ingreso. Claramente si $F(y) = 0$, $\theta(y)$ también será 0 y cuando $F(y) = 1, \theta(y)$también será 1. El gráfico de θ en función de F es la curva de Lorenz $\theta = L(F)$ (Cowell, 1977 : 21). Mientras la curva de Lorenz se acerque más a la línea AB de 45º o "línea de igualdad perfecta" cada proporción de la población recibirá igual proporción de ingreso (Lambert, 1989: 25). Si por el contrario una sola persona recibiera todo el ingreso y el resto de la población no recibiese nada, la curva de Lorenz recorrería la línea horizontal AC para luego subir por la línea CB.

De acuerdo con (Lambert, 1989: 25-27) la desigualdad de dos distribuciones de ingreso puede ser comparada de forma gráfica al representar ambas distribuciones en una misma figura. Las distribuciones hipotéticas **a** y **b** en los gráficos (A) y (B) de la figura 2 podrían representar dos distribuciones de ingreso de distintos países para el mismo período de tiempo o la distribución de ingresos de un mismo país para dos distintos períodos de tiempo, entre otros[1].

Figura 4: Dominancia de Lorenz



Fuente: Lambert (1989: 26).
Elaboración: Trujillo (2017).

En el gráfico (A) se observa que la distribución **a** es más igualitaria que la distribución **b**. En el gráfico (B) podría decirse que en un comienzo la distribución **b** es más igualitaria y al final

[1] En un mismo gráfico podrían representarse a dos subpoblaciones de un país, la subpoblación **a** podría ser los trabajadores del sector público, y la subpoblación **b** los trabajadores del sector privado para un mismo país en un período de tiempo determinado. También podría representarse la distribución de ingresos de un mismo país antes y después de impuestos. De esta forma podría compararse en términos de desigualdad de curva de Lorenz los ingresos (u otras variables) para distintas poblaciones, subpoblaciones o períodos de tiempo (Lambert, 1989: 26).

menos igualitaria que la distribución **a**. El gráfico (A) representa una situación de "dominancia de Lorenz", en la cual **a** domina a **b**[2]. Cuando se comparan dos curvas de Lorenz es común encontrar casos donde las distribuciones se cruzan, como en el gráfico (B), en esta situación no es posible determinar la dominancia de Lorenz.

Al ver las dificultades para determinar la dominancia de Lorenz en comparaciones entre dos distribuciones de renta, la solución propuesta fue sintetizar en un índice o coeficiente la desigualdad de una distribución. De la curva de Lorenz se derivó el coeficiente de Gini, G, expresado como el ratio entre el área sombreada en la Figura 3 y el área ABC. De manera formal para una distribución continua el coeficiente de Gini es el siguiente (Cowell, 1977: 156):

$$G = 1 - 2\int_0^1 \theta dF \qquad (1)$$

Donde:

G: Coeficiente de Gini

θ: Curva de Lorenz $\theta = L(F)$

Dado que la curva de Lorenz está contenida en el cuadrado unitario que tiene una superficie de área 1. La superficie del triángulo inferior ABC es ½. Si se desea obtener un coeficiente que tenga valores entre 0 y 1, se debe multiplicar por dos a la integral de $\theta = L(F)$.

El coeficiente de Gini cuantifica qué tan "lejos" se encuentra una distribución dada (de ingresos) de la plena igualdad. Es decir, qué tan lejos se encuentra la curva de Lorenz de la "línea de igualdad perfecta". Claramente el coeficiente de Gini tomará un valor entre cero y uno, mientras más grande sea el área sombreada (mientras más se aleje la curva de Lorenz de la "línea de igualdad perfecta") el valor coeficiente de Gini se acercará más a uno. Por el contrario, mientras más pequeña sea el área sombreada (mientras más se acerque la curva de Lorenz de la "línea de igualdad perfecta") el valor coeficiente de Gini se acercará más a cero (Lambert, 1989: 27).

Índice Reynolds y Smolensky

De acuerdo con (Lambert, 1989: 206-209) un impuesto a la renta con tarifa progresiva es "redistributivo" independientemente de la recaudación total dado que los ingresos después de impuestos se ven redistribuidos desde los ricos a los pobres. Un instrumento que permite evaluar este efecto redistributivo es el índice Reynolds y Smolensky (1977). Este mide el doble

[2] Hay que considerar que, si bien la distribución **a** es considerada más igualitaria que la distribución **b,** ya que **a** se encuentra más cerca de la línea de igualdad perfecta. La curva de Lorenz no puede decir qué curva es mejor en términos de bienestar. Esto dado que la curva de Lorenz es adecuada para efectuar comparaciones entre diferencias relativas de renta, mas no en diferencias absolutas. Dos distribuciones pueden ser representadas por dos curvas de Lorenz idénticas, no obstante, las rentas de una pueden ser el doble de las de la otra, por lo cual no es posible hacer comparaciones de bienestar (Lambert, 1989: 26-27).

del área entre las curvas L_X, curva de Lorenz antes de impuestos y L_{X-T}, curva de concentración[3] después de impuestos, como se detalla en la siguiente ecuación:

$$\Pi^{RS} = 2\int_0^1 [L_{X-T}(p) - L_X(p)]dp = G_X - C_{X-T} \qquad \textbf{(2)}$$

Donde:

Π^{RS}**:** Índice Reynolds y Smolensky

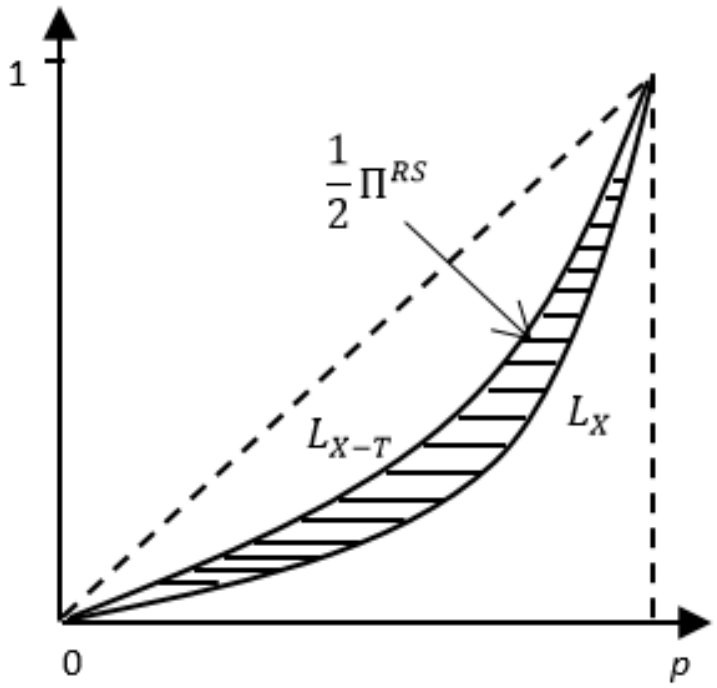
L_{X-T}**:** Curva de concentración del ingreso después de impuestos

L_X**:** Curva de Lorenz antes de impuestos

G_X**:** Índice de Gini antes de impuestos

C_{X-T}**:** Índice de concentración del ingreso después de impuestos

Figura 5: Índice Reynolds Smolensky



Fuente: Lambert (1989: 208).
Elaboración: Trujillo (2017).

Como se observa en la figura 5 el índice de redistribución Reynolds y Smolensky mide el doble del área sombreada entre las curvas L_X y L_{X-T}. La separación de estas curvas permite estimar el efecto redistributivo tras la aplicación de un impuesto progresivo o de una reforma impositiva.

[3] Una curva de concentración es aquella que no está ordenada por sus propios niveles de ingresos, sino por los niveles de ingresos de otra distribución. Siempre que se grafiquen los niveles de participación de una distribución X frente a un ordenamiento de una distribución Y se habla de una curva de concentración (Lambert, 1989:41).

Una de las ventajas de utilizar este índice es que incluye los efectos debidos a la progresividad, al tipo impositivo medio y a la reordenación[4] (Rodríguez, Rodríguez y Salas, 2003: 9). El índice Reynolds y Smolensky es un valor que representa el efecto neto redistributivo es decir la disminución efectiva del índice de Gini tras la aplicación de un impuesto progresivo.

3.Asignación del total de dividendos generados por la economía

Este estudio plantea, en la tercera pregunta de investigación, el análisis del escenario en el cual el total de dividendos generados por la economía es repartido a los accionistas. De forma general, el proceso consiste en asignar el total de los dividendos generados por las empresas, a sus accionistas. En el formulario F101 se puede calcular el monto de dividendos a repartir de cada una de las empresas y en el Anexo de Participación Societaria -APS- se registra a los accionistas para el análisis de la desigualdad en la distribución de los ingresos mediante microsimulación. A continuación, se detallan los procedimientos previos a la simulación y a la gestión de la información fiscal.

3.1Preparación del APS (Anexo de Participación Societaria)

Las empresas declaran los impuestos en el formulario F101, a más de este formulario tienen la obligación de presentar el APS (i.e., es un anexo declarado anualmente por las empresas, que incluye el reporte de accionistas, partícipes, socios, miembros de directorio y administradores con su respectiva participación societaria).

En esta investigación se trabajó con el APS más reciente disponible correspondiente al año 2014; únicamente se conservaron aquellas observaciones que reportaron un porcentaje de participación societaria mayor a cero, con esto se excluyen a los administradores y miembros de directorio que no son accionistas. Además de sociedades, el universo de declarantes del anexo corresponde también a fideicomisos que reportan a sus beneficiarios y constituyentes. Para este caso únicamente se conserva a los beneficiarios. Con estas consideraciones se tiene una base que únicamente incluye a los accionistas que efectivamente pueden recibir dividendos.

La limitación más importante en este ejercicio es la calidad de información. El APS es reportado desde el año 2012; en esta investigación se asume la participación accionaria del año 2014 como fija para todo el período de estudio dado que, para años anteriores al 2014, la calidad de información es menos confiable y dado que no se dispone de información posterior a este año.

Una segunda dificultad que se presenta es que no todas las empresas están obligadas a reportar el 100% de la composición societaria. Este es el caso de las empresas que cotizan en

[4] El efecto de reordenación ocurre cuando individuos que originalmente pertenecen a un grupo de las distintas proporciones acumuladas de la población pasan a pertenecer a un grupo diferente tras la aplicación del impuesto.

bolsa de valores, quienes solo están obligadas a presentar el 80% de la composición societaria[5]. En estos casos el porcentaje de participación total de esta empresa no va a llegar al 100%. Como no se puede tener la información de los accionistas adicionales se repondera al 100% la participación de los accionistas que sí se encuentran en la base de datos. Para esto se utilizó la siguiente fórmula:

$$PC = \frac{PR}{\sum PR} \times 100 \qquad (3)$$

Donde:

PC**:** Porcentaje de participación corregido

PR**:** Porcentaje de participación reportado en el APS

$\sum PR$**:** Sumatoria de participaciones societarias por empresa

Por ejemplo, se puede presentar una firma en donde un accionista tiene el 55% y otro el 45% de participación. Pero en el APS registran 55 en números enteros y 45% como un porcentaje. La suma del total de participación para esta empresa va a ser 55,45 lo cual no es el 100%. Para este caso se corrige reponderando al 100% igual que en el punto anterior.

La tercera limitación está relacionada con que no se encuentran a todas las empresas con sus accionistas para el período de estudio. Hay muchas empresas que no reportan el APS a pesar de estar obligadas. En estos casos se utiliza la base de datos de un catastro de RUC (Registro Único de Contribuyentes) en la cual se encuentran también los accionistas con su participación societaria correspondiente. La información de accionistas que se tiene en el catastro de RUC, es registrada una vez que obtuvo el RUC de la empresa y no presenta una actualización que permita determinar la constitución societaria actual de la empresa. En el caso de no encontrarse los accionistas ni en el APS ni en el RUC la empresa queda fuera del estudio.

Finalmente, se debió considerar que las sociedades extranjeras que son accionistas no tienen un RUC (contribuyentes domiciliados en el exterior) con el que puedan hacer los cruces de bases de datos para poder encontrar al beneficiario efectivo (accionista que recibe los dividendos). En el caso de encontrar una sociedad extranjera como accionista, ya no se puede encontrar a la persona natural que recibe los dividendos. Estas empresas también quedan fuera del estudio.

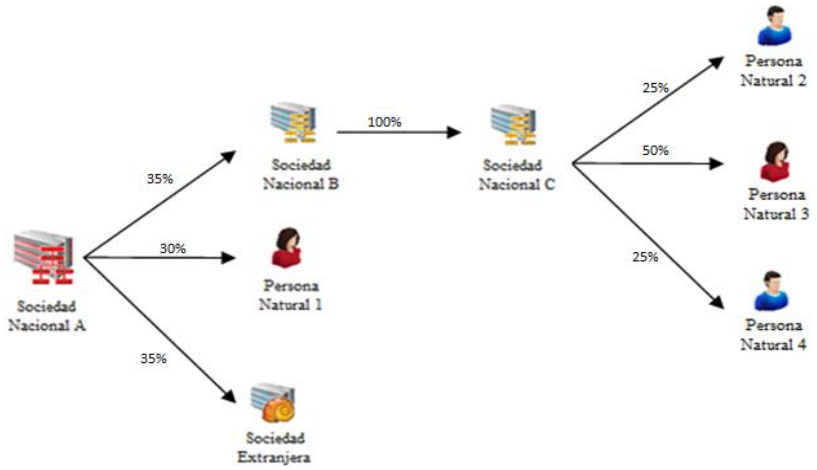
[5] La resolución NAC-DGERCGC15-00003236 para el Anexo de Accionistas, Partícipes, Socios, Miembros de Directorio y Administradores del 30 de diciembre del 2015 establece en el artículo 6: “En los casos en que el sujeto obligado o sus titulares beneficiarios de derechos representativos de capital, sean sociedades que coticen dichos derechos en bolsas de valores del Ecuador o del exterior, el sujeto obligado deberá reportar al menos el ochenta por ciento (80%) de la composición societaria del sujeto obligado y de dichos titulares o beneficiarios.”

3.2Proceso de asignación de dividendos

Descripción de la cadena de participación societaria

Antes de presentar el proceso de asignación de dividendos es necesario describir la cadena de participación societaria. Una empresa no solo puede tener como accionista una persona natural a la que reparte sus dividendos, puede también tener como accionista a: una sociedad nacional, una sociedad extranjera o puede no encontrarse a sus accionistas en las bases de datos y ser una sociedad sin accionistas. Un ejemplo de cadena de participación accionaria o societaria puede graficarse de la siguiente forma:

Figura 6: Ejemplo de cadena de participación societaria



Fuente y elaboración: Trujillo (2017).

Como se observa en la Figura 6, la Sociedad Nacional A (en nivel cero), puede tener en el primer nivel como accionistas, a otra sociedad nacional (Sociedad Nacional B), a una persona natural (Persona Natural 1) y a una sociedad extranjera (Sociedad Extranjera). A su vez la Sociedad Nacional B que se encuentra en primer nivel puede tener en segundo nivel como accionista a una sociedad nacional (Sociedad Nacional C) la misma que tiene como accionistas en tercer nivel a tres personas naturales. La cadena de participación societaria puede presentar entonces varios niveles y además cuatro categorías de "tipos de accionista": Sociedad Nacional, Sociedad Extranjera, Persona Natural y Sociedad Sin Accionista.

Descripción del proceso de asignación de dividendos

De forma general, el proceso de asignación de dividendos comienza con el formulario F101 en el cual se calcula la variable "utilidad a repartir" que, para el primer nivel se obtiene con un cálculo sobre las variables declaradas. Para los siguientes niveles, se utiliza variables simuladas, que incluyen el dividendo recibido del nivel anterior en el caso de que el tipo de accionista sea una "Sociedad Nacional". El siguiente paso es hacer un cruce del formulario F101 con el APS y posteriormente multiplicar a la variable "utilidad a repartir" por el porcentaje de participación de cada accionista para obtener el "dividendo asignado".

El “dividendo asignado” puede distribuirse entre los cuatro tipos de accionista definidos anteriormente. Por cada nivel se construyen dos bases de datos: una que contiene solo al tipo de accionista “Persona Natural” con su dividendo asignado y una base de datos que contiene solo al tipo de accionista “Sociedad Nacional” para buscar nuevamente el/los accionistas de estas empresas en un siguiente nivel. El resto de tipos de accionista quedan fuera del estudio. Por último, se unen todas las bases de datos que contienen solo el tipo accionista “Persona Natural” en todos los niveles y se incluye estos ingresos a los declarados en el F102.

De forma más detallada se siguen los siguientes pasos:

Paso 1

Se parte del F101, y se construye el universo de empresas que ingresan en el análisis. En esta base de datos se eliminan todas las empresas que no sean del sector privado. Se eliminan las empresas del sector público, sociedades sin fines de lucro, y petroleras, dado que estas últimas forman consorcios y se tiene el problema que varias empresas presentan múltiples declaraciones (su propia declaración y la declaración del consorcio).

Paso 2

Mediante microsimulación se realiza el cálculo de la variable “utilidad a repartir”, en el nivel cero el cálculo es el siguiente:

$$UE_d - PT_s = Subtotal_1$$
$$Subtotal_1 - IRC_d = Subtotal_2$$
$$Subtotal_2 - RL_s = UR_0 \quad \textbf{(4)}$$

Donde:

$\boldsymbol{UE_d}$: Utilidad del ejercicio declarada, esta utilidad es la reportada en el formulario 102

$\boldsymbol{PT_s}$: Participación a trabajadores simulada de acuerdo a lo previsto en la ley (15% × utilidad del ejercicio declarada)

$\boldsymbol{IRC_d}$: Impuesto a la renta causado reportado en el formulario 102

$\boldsymbol{RL_s}$: Reserva legal calculada de acuerdo a los términos previstos en la ley: 5% para compañías de responsabilidad limitada (hasta alcanzar el 20% del capital social), 10% para compañías anónimas (hasta alcanzar el 50% del capital social), y 20% para cooperativas[6]

$\boldsymbol{UR_0}$: Utilidad a repartir nivel cero

[6]La Ley de Compañías en la Sección VI (COMPAÑÍAS ANÓNIMAS) en el Capítulo X en el artículo 297 establece que: “Salvo disposición estatutaria en contrario de las utilidades líquidas que resulten de cada ejercicio se tomará un porcentaje no menor de un diez por ciento, destinado a formar el fondo de reserva
legal, hasta que este alcance por lo menos el cincuenta por ciento del capital social”.
La misma Ley en la Sección V (COMPAÑÍAS DE RESPONSABILIDAD LIMITADA), Capítulo III, artículo 109: establece que “La compañía formará un fondo de reserva hasta que este alcance por lo menos al veinte por ciento del capital social. En cada anualidad la compañía segregará, de las utilidades líquidas y realizadas, un cinco por ciento para este objeto.”
Ley de la Economía Popular y Solidaria Capítulo IV artículo 53 establece que: “Las cooperativas, obligatoriamente, revalorizarán sus bienes inmuebles cada dos años y la plusvalía generada se distribuirá en la siguiente forma: a) El 70% para incrementar el capital social, entregándose a los socios la alícuota que les corresponda, en certificados de aportación, bajo el mismo tratamiento que los excedentes; b) El 20% para incrementar el fondo irrepartible de reserva legal…”

A partir del primer nivel el cálculo de la "utilidad a repartir" cambia, ya que se incluyen a los dividendos recibidos como ingresos exentos percibidos por las sociedades nacionales. El cálculo es el siguiente:

$$UE_s - PT_s = Subtotal_1$$
$$Subtotal_1 - IRC_d = Subtotal_2$$
$$Subtotal_2 - RL_s = UR \quad \textbf{(5)}$$

Donde:

UE_s: Utilidad del ejercicio simulada, esta utilidad incluye los dividendos asignados del anterior nivel. Hay un incremento de la utilidad del ejercicio a partir del nivel uno

PT_s: Participación a trabajadores simulada con el incremento de la utilidad del ejercicio (15% × utilidad del ejercicio simulada)

IRC_d: Impuesto a la renta causado declarado, a pesar que hay un incremento de la utilidad del ejercicio (por el aumento de dividendos asignados) a partir del nivel uno en adelante, se conserva el cálculo de impuesto a la renta causado puesto que los dividendos recibidos por sociedades nacionales son un ingreso exento para evitar la doble tributación[7]

RL_s: Reserva legal calculada de acuerdo con los términos previstos en la ley: 5% para compañías de responsabilidad limitada (hasta alcanzar el 20% del capital social), 10% para compañías anónimas (hasta alcanzar el 50% del capital social), y 20% para cooperativas

UR: Utilidad a repartir

Paso 3

Después de haber realizado el cálculo anterior se cruza esta base de datos con la base de datos del APS. Del resultado de este cruce se consigue una base de datos en la cual se tiene a todas las empresas con sus accionistas (de los cuatro distintos tipos de accionistas definidos anteriormente).

Paso 4

Al haber realizado el anterior cruce de bases se puede calcular la variable "dividendo asignado":

$$DA = UR \times PC \quad \textbf{(6)}$$

Donde:

DA: Dividendo asignado

UR: Utilidad a repartir

PC: Porcentaje de participación corregido

Paso 5

[7] El reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno en su Capítulo III (EXENCIONES), artículo 15 establece que: "En el caso de dividendos y utilidades calculados después del pago del impuesto a la renta, distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador, a favor de otras sociedades nacionales o extranjeras, no domiciliadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición, o de personas naturales no residentes en el Ecuador, no habrá retención ni pago adicional de impuesto a la renta."

El siguiente paso es la construcción de dos bases de datos: una que contiene solo el tipo accionista “Persona Natural” en primer nivel con su respectivo dividendo asignado y otra en la cual se tiene a las “Sociedades Nacionales” en primer nivel. El resto de tipos accionista (“Sociedad sin accionista” y “Sociedad extranjera”) se descartan dado que no se puede encontrar en siguientes niveles al accionista de tipo “Persona Natural”. Con la segunda base, que contiene a todas las sociedades nacionales que son accionistas a primer nivel, se repite el procedimiento desde el paso uno.

Este proceso se realizó para diez niveles en la cadena de participación societaria. En la práctica se encontraron datos hasta el octavo nivel, y se obtuvo, del proceso de asignación, ocho bases de datos de personas naturales con su dividendo asignado, por año de estudio.

Paso 6

En este paso se unieron las ocho bases de datos y se obtuvo el total de dividendo recibido por las personas naturales (accionistas). Estos dividendos se incluyeron en el F102 para el posterior análisis de distribución del ingreso y de impacto del impuesto a la renta sobre la desigualdad.

Una importante observación es que en esta asignación de dividendos se consideró la siguiente regla:

$$Si\ DA > DD\ \therefore\ DF = DA$$
$$Si\ DA < DD\ \therefore\ DF = DD \qquad (7)$$

Donde:

$\boldsymbol{DA}$: Dividendo asignado, generado en el proceso de asignación

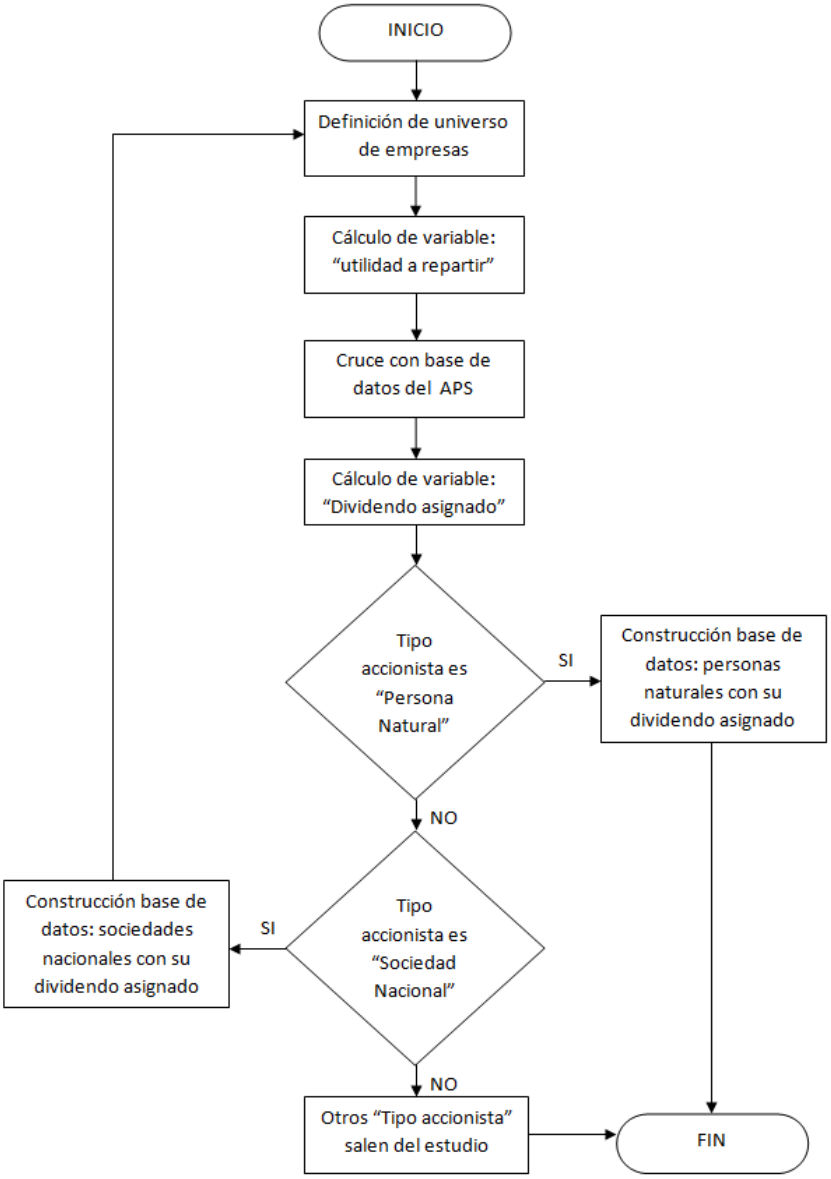
$\boldsymbol{DD}$: Dividendo declarado, reportado en el formulario 102

$\boldsymbol{DF}$: Dividendo final, utilizado en el análisis de distribución

Diagrama de flujo del proceso de asignación de dividendos

En resumen, se tiene el siguiente proceso de asignación:

Figura 7: Diagrama de flujo del proceso de asignación de dividendos



Fuente y elaboración: Trujillo (2017).

Fundamentación Teórica

Uno de los principales temas de discusión en la economía ha sido el de la distribución de los ingresos provenientes de la actividad económica. David Ricardo (1817: 5) en el preámbulo de su libro Principios de Economía Política y Tributación menciona que "la determinación de las leyes que rigen esta distribución es el problema primordial de la economía política". Una de las razones es probablemente que el estudio de la distribución de los ingresos de la actividad económica está muy ligado a cuestiones normativas de equidad y de justicia. Esta conexión es una característica particularmente atractiva de este campo de estudio, que exige distinguir entre los aspectos positivos de los normativos en el análisis de la distribución del ingreso; en palabras de Sandmo (2015:4), la separación entre la explicación y la justificación de la distribución del ingreso.

Este apartado aborda: primero los aspectos positivos de la distribución del ingreso (i.e., la explicación de la distribución) y en segundo lugar se tratan los aspectos normativos (i.e., la justificación de la distribución).

La distribución del ingreso, una lectura positivista: "el ser de la distribución del ingreso"
Los primeros desarrollos sobre la aproximación positiva a la teoría de la distribución del ingreso tuvieron su origen en los economistas clásicos quienes se centraron en el concepto de la distribución funcional del ingreso que hace referencia a la distribución de los ingresos atendiendo al aporte a la producción de los principales factores: tierra, capital y trabajo (Sandmo, 2015: 5).

La teoría de la distribución funcional de los clásicos, en contraste con la neoclásica, que fue desarrollada un siglo después, no construye una estructura teórica unificada sobre la distribución personal de la renta (Sandmo, 2015: 5). Al interior de la teoría clásica los tres tipos de ingresos a distribuirse entre los miembros de la sociedad eran: (i) los salarios para los trabajadores, (ii) los beneficios para los capitalistas y (iii) la renta para los propietarios de la tierra.

Para la escuela clásica la distribución de la riqueza depende de las leyes y costumbres de la sociedad. Las leyes mediante las cuales se determina la distribución, serán definidas por las opiniones y el sentir de quienes dominan la comunidad y son muy diferentes en distintas épocas y países (Sandmo, 2015: 6). Pero las leyes de la generación de opiniones humanas acerca de la distribución, son parte de la teoría general del progreso humano, tema mucho más amplio y complejo de investigar que el de la economía política (Mill, 1848: 200). Los factores causales de la distribución del ingreso deben ser estudiados en un marco más amplio que el de la economía, contexto que explique las razones y consecuencias de los distintos arreglos distributivos que se pueden producir-aceptar en una sociedad.

Karl Marx (1857-1858) critica el abordaje teórico de los clásicos y plantea que, para estos autores, la distribución del ingreso surge distanciada de la esfera de producción y aparece en la distribución es decir en el resultado (i.e., la distribución de los ingresos entre los principales factores de producción); y, propone que antes de que sea distribución de los productos esta es: "1) distribución de los instrumentos de producción y 2) distribución o el papel asignado a los distintos miembros de la sociedad en la producción y en distintas ramas de la producción" (Marx, 1857-1858: 16-17). Con esto, el autor se refiere a que la distribución es un resultado de la producción y que a su vez esta la condiciona (Marx, 1857-1858: 16).

Desde este punto de vista no es la distribución de los ingresos, o lo que llama Marx distribución de los productos, lo más importante; sino lo que este autor llama la distribución "inicial o social". En sus principios, advierte Marx, el individuo que no ostenta ni capital ni propiedad territorial, desde su nacimiento está predestinado al trabajo asalariado "en virtud de la distribución social" (Marx, 1857-1858: 16). Por ende la distribución está determinada por la forma en que se ordena el proceso de producción (Marx, 1857-1858: 17). La distribución es en sí misma resultado de la producción, pero no solo en lo referente al objeto (i.e., distribución de los resultados de la producción), sino también en lo referente a la forma, dado que la manera determinada de participación en la producción define las formas particulares de la distribución o el modo en el cual se participa en la distribución (Marx, 1857-1858: 17).

Años después con la revolución marginalista y el nacimiento de la economía neoclásica se marca una nueva epistemología en la teoría económica la cual, en contraste con los clásicos, incluye el análisis del comportamiento optimizador de los agentes económicos individuales, al usar para el efecto las herramientas matemáticas del cálculo diferencial (Sandmo, 2015: 7). En consecuencia, desarrolla una nueva propuesta sobre la distribución del ingreso compatible con esta teoría.

Uno de los economistas cuyos aportes son de los más importantes en este campo fue Alfred Marshall, quien estableció que la demanda óptima de trabajo, dado un determinado precio-salario, será la que se establezca en el punto en el cual su producto marginal iguale al salario (i.e., esta última variable determinada por el mercado). Si bien no constituye una teoría completa de los salarios, debido al número importante de otros aspectos que intervienen en el mercado laboral, este concepto se constituye en la piedra angular de la teoría neoclásica y da una idea clara de los elementos que rigen la distribución de la renta para los marginalistas (Marshall, 1920: 8).

Otro autor en esta misma corriente es Wicksell (1901: 143) quien de un modo más riguroso que sus contemporáneos demostró que la maximización del beneficio se produce con la igualdad entre el valor marginal de los productos y el precio de cada uno de los factores que entraron en

su producción. Al igual que Marshall su teoría de la distribución se centró en la distribución funcional de los ingresos (i.e., la distribución de los ingresos entre los principales factores de producción) (Sandmo, 2015: 8).

Justificación de la distribución, una lectura normativa: "el deber ser" de la distribución

La pregunta de por qué algunas personas son ricas y otras pobres ha motivado más de una discusión en el campo de la economía. Un importante rasgo de estas discusiones tiene que ver con la evidencia empírica de la inequitativa distribución del ingreso (i.e., el ser) lo que conduce a la pregunta de si esta desigualdad es justificada o no; o de si la política pública podría intervenir sobre ella.

Para contestar esta última pregunta es necesario entrar de alguna manera al campo de la filosofía, sin abandonar el de la economía; pues es esta doble perspectiva la que permitirá entender el diseño y las consecuencias de la política redistributiva. Esta combinación de ambos enfoques constituye la parte normativa del estudio de la distribución del ingreso (Sandmo, 2015:10).

En la mayoría de los textos de la escuela clásica no figura una discusión profunda sobre los aspectos normativos de la distribución del ingreso (Sandmo, 2015: 12). No obstante, con el nacimiento del marginalismo y la teoría neoclásica, se comenzó una investigación más profunda de las propiedades óptimas de la asignación de recursos por el mercado, en particular las relaciones entre la eficiencia de la economía de mercado y la justicia distributiva de esta asignación de recursos (Sandmo, 2015: 12).

Los supuestos y principios utilizados en la teoría neoclásica permitieron plantear la no intervención del Estado y la priorización de impuestos considerados "eficientes"[8] (Schenone, 2003: 125). No obstante, los juicios sobre la distribución del ingreso y la redistribución en términos de justicia o equidad del marginalismo fueron sujetos de crítica y escrutinio. Enfoques alternativos, argumentaron que los resultados obtenidos bajo los supuestos y principios neoclásicos no necesariamente pueden ser considerados "justos". Es, por tanto, fuera del campo de la teoría neoclásica en que se puede proponer un impuesto progresivo con objetivos no solo recaudatorios sino también redistributivos. Los planteamientos y supuestos básicos de la teoría neoclásica (i.e., eficiencia de la economía de mercado, teoremas del bienestar), y propuestas alternativas (i.e., teoría de justicia de J. Rawls y teoría de capacidades de Sen), son estudiados de forma más detallada en la siguiente sección.

1.Eficiencia de la economía de mercado

Un argumento comúnmente señalado en la teoría neoclásica en favor de la no intervención del Estado, cuya finalidad sea disminuir la desigualdad de la distribución de ingresos, es que esta

[8] Impuestos al consumo con tarifa proporcional.

intervención puede conducir a una disminución de la productividad laboral, de la oferta de trabajo y del dividendo nacional. Doepke, (1999: 146-147) construye modelo de dos agentes. Un agente con una productividad alta (i.e., debido a mayores años de escolaridad) y uno con productividad baja (i.e., debido a menores años de escolaridad). Sin la intervención del Estado se tendría una distribución del ingreso desigual (i.e., los salarios son determinados por la productividad). El Estado por tanto desea remediar la desigualdad mediante política fiscal, al utilizar impuestos y transferencias.

Si se tienen dos agentes $i = a, b$ que tienen una misma función de utilidad que depende del consumo C^i y del esfuerzo laboral L^i se tiene:

$$\frac{c^{i\gamma}}{\gamma} - L^i \qquad \textbf{(8)}$$

Donde $\gamma < 1$. Hay una tecnología que transforma el esfuerzo laboral en consumo y está representado de la siguiente forma:

$$Y^i = w^i L^i \qquad \textbf{(9)}$$

Donde $i = a, b$ y w^i son los salarios de los agentes. Se asume que $w^a > w^b$ porque la productividad de los agentes de tipo a es mayor a la productividad de los agentes de tipo b.

El gobierno grava a los agentes de tipo a con la tasa τ con la finalidad de hacer una transferencia a los agentes de tipo b por el monto de v. La restricción presupuestaria de los agentes es:

$$C^a = (1 - \tau) w^a L^a \qquad \textbf{(10)}$$

$$C^b = w^b L^b + v \quad \textbf{(11)}$$

El gobierno tiene una restricción presupuestaria que requiere definir el monto de transferencias a ser repartido v y los ingresos fiscales con los que será financiado T^v. Si se asume un número igual de agentes de tipo a y b, la restricción presupuestaria del gobierno es:

$$v = \mathrm{T}^a = \tau w^a L^a(\tau) \qquad \textbf{(12)}$$

La oferta óptima de trabajo para los agentes de tipo a es:

$$L^a(\tau) = [(1 - \tau) w^a]^{\frac{\gamma}{1-\gamma}} \quad \textbf{(13)}$$

Al remplazar la ecuación 14 en la ecuación 13 se obtiene:

$$\mathrm{T}^a(\tau) = \tau (1 - \tau)^{\frac{\gamma}{1-\gamma}} w^{a\frac{\gamma}{1-\gamma}} \qquad \textbf{(14)}$$

Los agentes de tipo b obtienen un subsidio por el monto de $v = \mathbb{T}^a$. La oferta óptima de trabajo para estos agentes es:

$$L^b = w^{b\frac{\gamma}{1-\gamma}} - \frac{v}{w^b} \quad (15)$$

De este modelo puede concluirse que: (i) los agentes de tipo a y b disminuirán su esfuerzo laboral en la medida en que v se incrementa, (ii) si $\gamma > 0$ la redistribución disminuirá la oferta de trabajo y por tanto el producto nacional.

El modelo presentado y la mayoría de este tipo de instrumentos utilizan supuestos de la teoría neoclásica (i.e., funciones de utilidad idénticas, utilidad marginal decreciente, entre otras). De igual forma sus resultados en términos de "justicia" son evaluados con criterios de eficiencia (i.e., eficiencia en el sentido de Pareto) y de teoremas de bienestar. Estos criterios dan cuenta de la visión neoclásica con respecto al análisis normativo de la distribución de los ingresos.

1.1. Eficiencia en el sentido de Pareto

La eficiencia en el sentido de Pareto es la propiedad que tiene una asignación determinada recursos de no poder mejorar la situación de unos sin empeorar la situación de otros (Pareto, 1909: 261). "La eficiencia en el sentido de Pareto es a lo que se refieren normalmente los economistas cuando hablan de eficiencia" (Stiglitz, 2000: 69). Este criterio tiene una característica que es importante señalar; a saber, la eficiencia en el sentido de Pareto es "individualista" en un doble sentido (Stiglitz, 2000: 69).

En primer lugar, este criterio solo toma en cuenta el bienestar individual y no el bienestar relativo a otras personas. A este criterio "no le preocupa explícitamente la desigualdad" (Stiglitz, 2000: 69). La eficiencia en el sentido de Pareto es incapaz de evaluar los efectos sobre el bienestar de una redistribución del ingreso. De acuerdo con este criterio, no se incrementaría el bienestar si se disminuyeran los ingresos de los ricos y se daría mayores ingresos a los pobres, pues esto haría que los ricos disfruten de menos utilidad y los pobres de más[9] (Sandmo, 2015: 20). Si la economía se encontrara en un equilibrio competitivo, tanto antes como después de la redistribución de la renta, los dos estados de la economía cumplen las condiciones para el óptimo de Pareto, pero el criterio de optimalidad no es capaz de definir cuál de las dos situaciones es mejor (Sandmo, 2015: 20).

En segundo lugar, lo que importa en este criterio es la percepción de bienestar del individuo o consumidor (i.e., el principio de la soberanía del consumidor). Es decir, sus deseos y necesidades (Stiglitz, 2000: 70).

Los juicios sobre la distribución del ingreso y la redistribución en términos de justicia o equidad deben, de acuerdo con este criterio, ser considerados como una preocupación fuera del campo

[9] Siempre que la valoración de la utilidad sea la misma para ricos y pobres.

de la economía como disciplina científica. Aunque esta interpretación no es muy explícita en la propia obra de Pareto, se convirtió en un asunto central en el desarrollo de la economía del bienestar llevado a cabo por un gran número de economistas del siglo XX (i.e., Marshall, Edgeworth, Pigou) (Sandmo, 2015: 20).

1.2. Teoremas del bienestar

El primer teorema del bienestar establece que "toda economía competitiva es eficiente en el sentido de Pareto" (Stiglitz, 2000: 73). Es claro que este teorema no dice nada sobre si la distribución de bienes y de riqueza es justa o no. Marshall aseguraba que una posición de equilibrio estable de demanda y de oferta es una posición de máxima satisfacción (Marshall, 1920: 470) y el único caso especial en el cual la satisfacción agregada puede incrementarse con la distribución, es cuando voluntaria o compulsivamente, se transfiere alguna propiedad de los ricos a los pobres (Marshall, 1920: 471-472). Marshall también observó que la desigualdad excesiva es un mal social. La conveniencia de una mayor equidad debe tener en cuenta la posibilidad que esta puede debilitar la productividad y reducir los incentivos económicos de la actividad empresarial.

El segundo teorema plantea lo contrario, "toda asignación de los recursos eficiente en el sentido de Pareto puede alcanzarse por medio de un mecanismo de mercado competitivo con la debida distribución inicial" (Stiglitz, 2000: 73). En el supuesto que se desea conseguir una distribución que favorezca a las personas pobres; la función del Estado es redistribuir la riqueza inicial y dejar que los mercados competitivos actúen. Esta segunda proposición de la economía de bienestar tiene una importante consecuencia: la eficiencia en el sentido de Pareto puede ser siempre alcanzada mediante un "mecanismo de mercado descentralizado" (Stiglitz, 2000: 72). Este teorema plantea, por lo tanto, que no es necesaria la existencia de un planificador central para conseguir una asignación de recursos eficiente con una distribución deseada de renta.

De acuerdo con los teoremas señalados, toda decisión de gobierno orientada a redistribuir el ingreso implica una pérdida de eficiencia. Claramente existe un "trade off" entre eficiencia y equidad. Es necesario recordar que la eficiencia económica cae en el campo de la economía positiva. La eficiencia es un mecanismo de evaluación de la actuación privada e incluso pública. La equidad hace referencia a lo que "es justo" y cae en el campo de la economía normativa y en la valoración social. Claramente el problema para el análisis del "trade off" entre eficiencia y equidad era la ausencia de un concepto objetivo y positivo de la equidad.

2.Justicia distributiva

La solución propuesta al problema señalado en la sección anterior, fue una representación explícita de la función social de bienestar y de la curva social de indiferencia[10]. Esta última es

[10] Una curva social de indiferencia es aquella que "indica las combinaciones de utilidades" de los distintos grupos de la sociedad entre los cuales esta es indiferente (Stiglitz, 2000: 118).

una medición relativa de la pérdida de eficiencia de unos y de la ganancia en equidad de otros (i.e., dos agentes con realidades distintas). La combinación de utilidad (i.e., bienestar) de los agentes ante los cuales la sociedad es indiferente (i.e., curva social de indiferencia) representa un proceso de elección social. Son las preferencias sociales las que deciden.

Además, las funciones sociales de bienestar o utilidad y las curvas sociales de indiferencia son una herramienta útil para resumir "los supuestos sobre las distintas actitudes de la sociedad bajo diferentes distribuciones de renta y bienestar" (Stiglitz, 2000: 119). Estos instrumentos son utilizados por los distintos enfoques teóricos y pueden dar una visión de cuál es su posición respecto a la desigualdad.

2.1. Enfoque utilitarista

Jeremy Bentham filósofo utilitarista del siglo XVIII sugirió que la sociedad tiene que maximizar la utilidad de sus integrantes. Análisis posteriores como el de Edgeworth (1877) adoptaron este enfoque y emplearon funciones en las cuales el bienestar fue medido como la suma de utilidades individuales. La función social de bienestar representada por este enfoque fue la siguiente:

$$W = U^1 + U^2 \quad \textbf{(16)}$$

Donde:

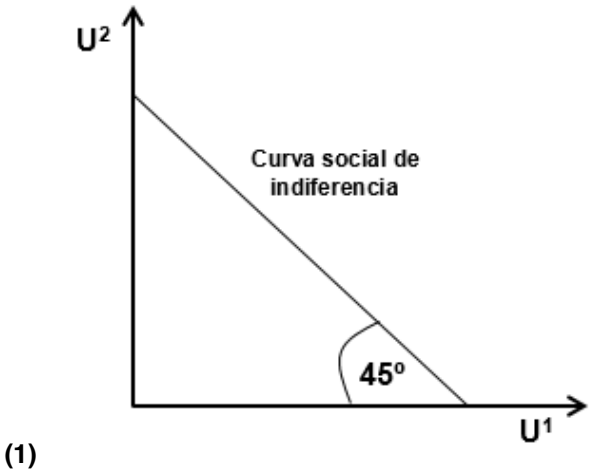
W**:** Función social de bienestar

U^1**:** Utilidad del agente uno

U^2: Utilidad del agente dos

En la ecuación 8 puede verse una función social de bienestar de una sociedad formada por dos agentes. La función social de bienestar consiste en simplemente sumar las utilidades de cada uno de los integrantes para su posterior maximización.

Figura 8: **Curva social de indiferencia utilitarista**



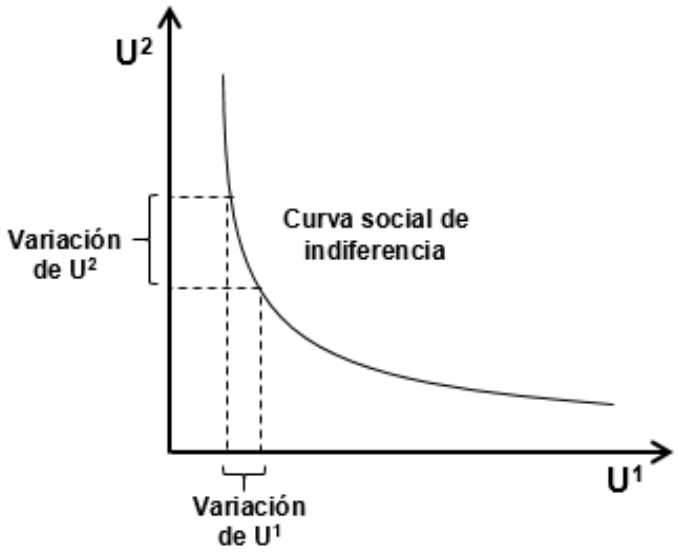
(1)

Fuente: Stiglitz (2000: 120). **Elaboración:** Trujillo (2017).

La figura 8 representa la curva social de indiferencia de los utilitaristas. En esta puede verse que una unidad de utilidad para el individuo uno es igual que para el individuo dos, por la pendiente de 45º. No importan los niveles de satisfacción individual; la sociedad está dispuesta a cambiar una unidad de utilidad del agente uno por una del agente dos. Las pérdidas y ganancias de los dos agentes en esta economía son proporcionales. Si se supone que el agente uno es una persona rica y el agente dos es una persona pobre. Una disminución del ingreso del agente rico destinada a financiar programas que mejoren la distribución llevaría a un incremento de las mismas "unidades de utilidad" para el agente pobre. Y viceversa, una disminución de la utilidad de los pobres podría ser aceptada por la sociedad siempre que exista un incremento en la utilidad de los ricos por las mismas "unidades de utilidad".

La curva social de indiferencia presentada en la figura 8 fue sujeto de críticas. Esto dado que, si una persona tiene menos bienestar que otra, la sociedad no será indiferente a la disminución del bienestar de los más ricos y un aumento del bienestar de los más pobres en las mismas "unidades de utilidad" (Stiglitz, 2000: 120). Es por ello que se propuso la siguiente curva social de indiferencia:

Figura 9: Curva social de indiferencia utilitarista (2)



Fuente: Stiglitz (2000: 120).
Elaboración: Trujillo (2017).

En este caso la relación de utilidad entre los dos agentes de la sociedad no es proporcional. Una variación de la utilidad del agente uno conduciría al aumento de la utilidad mucho mayor del agente dos (Figura 9). Pigou (1920: 89) a partir de este análisis argumentó a favor de la redistribución de los ingresos de ricos a pobres. Si se supone que el agente uno es una persona rica y el agente dos una persona pobre. Una disminución del ingreso del agente rico que sea destinada a mejorar el ingreso del agente pobre, puede llevar a una pequeña

disminución de la utilidad del agente uno, frente a un incremento mucho mayor de la utilidad del agente dos. La sociedad estaría dispuesta a aceptar esta reducción de la utilidad de los ricos siempre que el aumento de la utilidad de los pobres fuera mayor y viceversa. Sin embargo; este autor menciona que las políticas que apuntan a redistribuir los ingresos de los ricos a los pobres pueden tener un efecto adverso sobre los incentivos, en particular, sobre los incentivos para trabajar. Esto puede llevar a una reducción del dividendo nacional o el ingreso nacional por lo que habrá menos ingresos disponibles para su distribución (Pigou, 1920: 89).

2.2. Enfoque de J. Rawls

Un enfoque alternativo al utilitarismo, que permite juzgar las inequidades e injusticia social es el que propone la teoría de la justicia de J. Rawls (1971). De acuerdo con este autor el bienestar de la sociedad está en función de la utilidad del segmento más pobre. La función social de bienestar representada por este enfoque fue la siguiente:

$$W = Min\,(U^1, U^2) \qquad \textbf{(17)}$$

Donde:

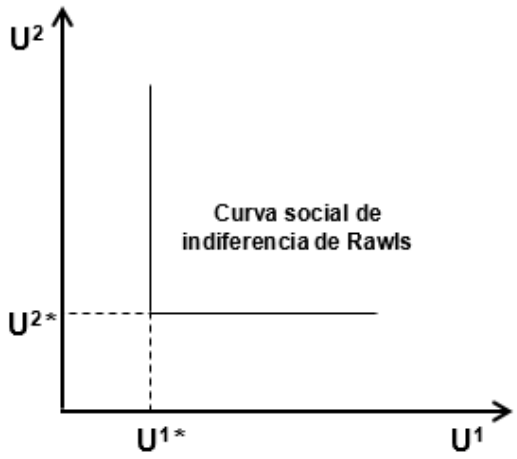
$\boldsymbol{W}$**:** Función social de bienestar

$\boldsymbol{U^1}$**:** Utilidad del agente uno

$\boldsymbol{U^2}$: Utilidad del agente dos

En la ecuación 17 puede verse la función social de bienestar de una sociedad formada por dos agentes. Esta función social de bienestar consiste solamente en encontrar el mínimo de las utilidades de cada uno de sus integrantes. Es decir, en la maximización se considerará solamente a los agentes que tengan la menor utilidad. La función social de bienestar depende solo de los agentes que tengan menor utilidad, y puede incrementar siempre que la utilidad de estos últimos aumente.

Figura 10: Curva social de indiferencia de Rawls



Fuente: Stiglitz (2000: 120).
Elaboración: Trujillo (2017).

Como se vio, para los utilitaristas una disminución en la utilidad de un agente rico debe ser a lo menos compensada por un aumento de la misma utilidad para el agente pobre. En el caso de Pigou el incremento de la utilidad debe ser más que proporcional para que la sociedad esté dispuesta a aceptar la pérdida de utilidad de ricos o de pobres. Para Rawls ninguna disminución de la utilidad o bienestar de los pobres puede ser compensada con un aumento del bienestar o utilidad de los ricos. En la figura 10, si se supone que el agente uno es una persona pobre y el agente dos es una persona rica, todo lo que incremente el bienestar del agente uno aumentará el bienestar social. A medida que se transfieren ingresos del agente dos al agente uno, no importan los recursos que se pierdan en la transferencia, siempre que el agente pobre obtenga algo, la sociedad en su conjunto estará mejor.

2.3. Problemas de las funciones sociales de bienestar y curvas sociales de indiferencia

Stiglitz (2000: 122) y Sen (2000: 67) mencionan tres problemas generales de los enfoques mencionados: (i) las comparaciones interpersonales, (ii) un problema de agregación, (iii) la procedencia de las funciones sociales de bienestar.

En cuanto a las comparaciones interpersonales, en el análisis detallado se supone que cuando el ingreso o consumo de los agentes se incrementa la utilidad también aumenta. Las funciones sociales de bienestar suponen que es posible medir la utilidad y hacer comparaciones interpersonales de manera fundamentada. No obstante, no se puede medir la utilidad ni los cambios en esta. En el caso de los utilitaristas, no es posible medir de manera objetiva la pérdida de bienestar de los ricos y el aumento de bienestar de los pobres ante una transferencia que mejore la situación para los pobres. El mismo problema ocurre para la función de bienestar social de Rawls. En esta última es necesario comparar las utilidades de los agentes de la sociedad para saber cuáles son los agentes que tienen un menor bienestar. Y "los economistas sostienen que no puede existir ninguna base científica para hacer comparaciones de bienestar" (Stiglitz, 2000: 123).

En el mismo contexto, al definir funciones de utilidad idénticas se supone que las personas tienen la misma función de demanda, por tanto, estas deberán obtener el mismo nivel de utilidad de una misma cesta de productos básicos (i.e., o nivel de ingresos dado) (Sen, 2000: 67). En tal caso se asume que una persona con discapacidad, o más propensa a una enfermedad, tendrá la misma utilidad que otra persona sin alguno de estos problemas siempre que tenga el mismo nivel de ingreso o de consumo[11] (Sen, 2000: 67). El problema de esto es la falta de información relevante para juzgar las injusticias e inequidades.

Otro problema encontrado, surge de la posibilidad de la agregación de los conjuntos de utilidades simplemente a través de la adición (i.e., suma). El utilitarismo no dice nada acerca de dos distribuciones de utilidad con la misma utilidad total (Sen, 2000: 68). Por ejemplo, la

[11] Cuando la función de utilidad se define exclusivamente en términos de ingreso o de consumo.

evaluación utilitarista no distingue entre una distribución de utilidad cuando una persona cuenta con diez unidades de utilidad y otro con dos unidades, o si los dos individuos tienen seis unidades (Sen, 2000: 68). Esta falta de preocupación por la distribución del bienestar es una limitación adicional del utilitarismo.

Así mismo, muchas de las críticas a los principios del enfoque Rawlsiano se refieren a su fórmula de agregación (Sen, 2000: 71-72). La forma de maximizar el bienestar global puede ser "extremista" al dar prioridad completa a la ganancia de los más desfavorecidos (i.e., no importa cuán pequeño sea este grupo) sobre la pérdida de los más favorecidos (i.e., no importa cuán grande sea este grupo); aquí hay una cierta indiferencia sobre consideraciones de eficiencia de agregación (Sen, 2000: 71-72).

El último inconveniente es la procedencia de las funciones de bienestar. Este problema hace referencia a la naturaleza de este instrumento. Los individuos de una sociedad pueden tener distintas combinaciones de preferencias. No obstante “la propia sociedad no tiene preferencias”, por lo cual no es posible definir una función social de bienestar (Stiglitz, 2000: 123). Es imposible incorporar en una función, las preferencias de toda la sociedad. Si la sociedad fuera dirigida por un dictador la función social de bienestar respondería a sus preferencias. Sin embargo; en una democracia no es posible construir una función social de bienestar (Stiglitz, 2000: 123).

Se puede ver por tanto que los análisis de justicia distributiva señalados utilizan premisas que son inapropiadas para emitir juicios sobre el bienestar (Sen, 2000: 67). En vista de estos inconvenientes autores como el mismo Rawls (1971) y Sen (2000) construyeron sus propias teorías de justicia donde analizan la desigualdad y las inequidades desde un campo meramente normativo.

3.Teoría de la Justicia de J. Rawls

La definición que toma la justicia para Rawls es que los arreglos sociales deben reflejar decisiones tomadas en un estado hipotético de igualdad primordial (en el cual todas las personas se encuentran bajo un “velo de ignorancia”), en el que la naturaleza de la estructura básica de la sociedad puede ser definida sin que cada persona sepa lo que él/ella será en esa sociedad. En la explicación de lo que considera una estructura social justa, Ralws menciona dos principios.

El primero, “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás” (Rawls, 1971: 69-70); y, el segundo, “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal, que a la vez: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos” (Rawls, 1971: 69-70);

este principio conocido como el “principio de diferencia” de Rawls exige que los grupos menos favorecidos estén tan bien como sea posible, en términos de un índice global de disfrute de los bienes primarios (Sen, 2000: 70).

Y los bienes primarios son "cosas que se presume quiere todo hombre racional", e incluyen "los poderes y prerrogativas de cargos y puestos de responsabilidad", "el ingreso y la riqueza", "las libertades básicas", "la libertad de circulación y de elección de la ocupación" y "las bases sociales del respeto a sí mismo" (Rawls, 1971: 60-65).

Una de las principales críticas a esta teoría es que los bienes primarios son los medios no los fines que la gente desea alcanzar. Estos tampoco reflejan las libertades que tienen las personas para perseguir sus fines. El foco se centra, más bien, en los medios (y solo algunos de los medios) que son relevantes para la generación de estas libertades. Si se está interesado en la libertad, ¿es adecuado concentrarse solo en algunos de los medios para alcanzar la libertad, en lugar de en el alcance de la libertad que una persona goza en realidad? Dado que la conversión de estos bienes primarios y recursos en libertad de elección sobre la vida y logros alternativos puede variar de persona a persona, la igualdad de las tenencias de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano con graves desigualdades en las libertades reales que disfrutan las diversas personas (Sen, 2000: 72). Por ejemplo, una persona con discapacidad con una canasta determinada de bienes primarios disfrutará menos libertad en muchos aspectos significativos en comparación con una persona sana con una canasta idéntica. Esta teoría se centra en los recursos o en los bienes primarios, en hacer comparaciones interpersonales, y trata de responder a la pregunta "¿igualdad de qué?" en términos de *medios* en lugar de en términos de lo que la gente puede obtener de los *medios* (Sen, 2000: 72).

4.Igualdad de capacidades de Sen

Una teoría que se encarga de contestar la pregunta "¿igualdad de qué?" en términos de lo que la gente puede obtener de los medios es la propuesta por Sen (1992). Este autor se separa de un enfoque subjetivo para la definición del espacio en el cual se puede evaluar la justicia (al contrario de lo que hace el utilitarismo). Sen (1992) intenta encontrar un criterio objetivo de bienestar a pesar de la complejidad que esto plantea debido a la diversidad de los seres humanos. El autor, parte de la idea que el bienestar puede ser entendido en términos de la calidad de vida que lleva una persona, es decir como resultado de un nivel dado de nutrición, educación, salud, etc. Estos últimos los denomina *funcionamientos.* Se supone que el bienestar o el estado social que una persona alcanza es producto de un conjunto de *funcionamientos* interrelacionados.

Sen (1992) sienta las bases de su teoría de justicia social en su idea de bienestar como funcionamientos. En esta señala que el nivel de bienestar logrado no debe ser evaluado por

los resultados obtenidos (i.e., *funcionamientos*), sino por la libertad que tienen los individuos para alcanzarlos. A este espacio de evaluación de la justicia el autor denomina *capacidades*. Este"conjunto de capacidades" puede entenderse como la "libertad general que goza una persona para buscar su bienestar" (Sen, 1992: 167).

El esquema en la teoría de igualdad de Sen (1992) puede ser definido como uno en el cual el bienestar o el estado social de los individuos, está sujeto a la libertad de la que disponen para alcanzar los *funcionamientos* precisos para llevar la vida que se propongan. Por lo tanto, la sociedad debe encauzarse de tal forma que los individuos tengan igualdad de libertades o capacidades que les permitan obtener los *funcionamientos* básicos (como la educación, estar bien alimentado, evitar posibles enfermedades) para poder participar plenamente en el orden económico y social.

Todas las teorías éticas del orden social demandan la igualdad de *algo*, algo que esta teoría considera sumamente importante (Sen, 1992: 26). Todas estas teorías comparten esta característica a pesar de su gran diversidad. Rawls (1971) en su teoría plantea la igualdad de bienes primarios, Sen (1992) la igualdad de capacidades o libertades, Dworkin (1978) la igualdad de los recursos, y aquellos autores que suelen considerarse antiigualitarios se puede demostrar que su teoría aprueba la igualdad en alguna otra variable esencial (Sen, 1992: 26). Incluso el utilitarismo exige que para cualquier individuo sus ganancias tengan igual ponderación en la función objetivo utilitarista (Sen, 1992: 26). Esto ocurre esencialmente por dos motivos, el primero es que la ausencia de la igualdad en algún nivel importante haría que la referida teoría sea discriminatoria y difícil de defender. Y el segundo es que "aunque se defiendan un sinnúmero de desigualdades es bastante complicado eludir la necesidad de una consideración igual para todos los individuos en algún espacio básico" (Sen, 1992: 30).

La evaluación normativa de la desigualdad, demuestra la preocupación que existe en torno a este tema y sobre los estados sociales que pueden considerarse justos e injustos. Ahora bien ¿qué se puede hacer para atacar las desigualdades? Los utilitaristas argumentarán principios de eficiencia para la no intervención del Estado sin embargo su intervención es necesaria. Esto dado que un equilibrio de mercado eficiente no implica que este sea justo. Y aunque "las fuerzas del mercado contribuyen a determinar el grado de desigualdad, las políticas gubernamentales determinan esas fuerzas del mercado" (Stiglitz, 2012: 84), por tanto, "el gobierno tiene la potestad de trasladar el dinero de la parte superior a la inferior y a la intermedia o viceversa" (Stiglitz, 2012: 86).

Sistema tributario

1.Principios del Sistema tributario

Como se mencionó en la sección precedente, el gobierno puede intervenir a través del sistema tributario para alterar la distribución de los ingresos que surgen del mercado. Este sistema tributario debe cumplir con ciertas características o principios. Stiglitz (2000: 483) señala cinco atributos fundamentales de un buen sistema tributario: eficiencia, sencillez administrativa, flexibilidad, responsabilidad política y justicia. El presente análisis se concentrará únicamente en el último atributo, ya que, como se verá más adelante, es este principio el que permite plantear, dentro del sistema tributario, un impuesto progresivo.

Para el análisis de la justicia del sistema impositivo es necesario remitirse al diseño del sistema tributario, en el cual existen dos principios fundamentales que han sido su base desde hace muchos años, a saber, el principio de beneficio y el principio de capacidad de pago (Musgrave y Musgrave, 1993).

1.1. Principio de beneficio

El principio de beneficio establece que cada individuo contribuye de acuerdo con su propia demanda de bienes y servicios públicos, es decir, cada contribuyente deberá pagar impuestos en función de los beneficios que obtiene del Estado (Musgrave y Musgrave, 1993: 273-274).

1.2. Principio de capacidad de pago

El principio de capacidad de pago indica que los contribuyentes deben aportan al Estado de acuerdo con sus posibilidades o capacidad de contribución (Musgrave y Musgrave, 1993: 274-275). Este principio se fundamenta en el criterio de equidad horizontal y equidad vertical.

Equidad horizontal y vertical

La equidad horizontal se refiere a que los individuos que son iguales en aspectos relevantes deben recibir el mismo trato y la equidad vertical se refiere a que hay algunos individuos que se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y por tanto deben pagar más impuestos (Musgrave y Musgrave, 1993: 273-274; Stiglitz, 2000: 485-486). Como resultado, todos los individuos que tengan capacidad de pago más alta, deberán pagar más impuestos y deberán destinar una mayor parte de su renta al pago de impuestos, es decir, los impuestos deben ser progresivos.

A pesar que el principio de capacidad de pago presenta el inconveniente de que no plantea un nexo entre lo que se paga y el gasto gubernamental (Stiglitz, 2000: 486); es de acuerdo a este principio, que un impuesto se puede definir como equitativo o no, y por lo tanto, justo. Además, engloba un papel más amplio del Estado que trasciende la prestación de bienes y servicios y este es el de preocuparse por la justicia.

2.Clases de impuestos

Los gobiernos necesitan recursos para cumplir con sus funciones, la principal forma en la que los obtienen es mediante la recaudación de impuestos. Estos impuestos pueden fraccionarse en dos grandes categorías: (i) los impuestos indirectos que recaen sobre una amplia variedad de bienes y servicios, y (ii) los impuestos directos que recaen sobre personas naturales y personas jurídicas o sociedades (Stiglitz, 2000: 477).

2.1. Impuestos indirectos

En primer lugar, los impuestos indirectos más comunes son el impuesto sobre las ventas, el impuesto al valor agregado, los impuestos a consumos específicos, impuestos a las importaciones y exportaciones, entre otros (Musgrave y Musgrave, 1993: 259; Stiglitz, 2000: 477). El impuesto que por lo general está presente en las economías es el impuesto al valor agregado (Cnossen, 1988). Este último, "si es adecuadamente diseñado genera una distorsión moderada en la economía, y recauda más con menos costos administrativos y económicos que cualquier otro impuesto al consumo de base amplia" (Schenone, 2003: 124).

Al contrario de impuestos que recaen sobre los ingresos, este impuesto no influye sobre la manera de hacer negocios (Schenone, 2003: 124). "La carga impositiva es la misma para todos los bienes producidos en sectores corporativos y no corporativos, con tecnologías intensivas en capital o en trabajo o por firmas integradas o especializadas" (Schenone, 2003: 125). Como se observa este impuesto tiene una estructura que asegura neutralidad. No obstante, esta clase de impuestos no toma en cuenta el nivel de ingreso de los contribuyentes y grava con la misma tarifa a todos. El principio de capacidad de pago no se cumple y no existen consecuencias significativas en la redistribución de los ingresos.

2.2. Impuestos directos

En segundo lugar, los impuestos directos más comunes son el impuesto a la renta sobre personas naturales, las contribuciones a la seguridad social y el impuesto a la renta sobre personas jurídicas o sociedades (Musgrave y Musgrave, 1993: 259; Stiglitz, 2000: 477). Antes del siglo XX, una de las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos eran los impuestos indirectos. Pese a esto, cuando los Estados comenzaron a tener una mayor participación, buscaron una base imponible más amplia para incrementar sus recursos. Es en este escenario en el cual algunos gobiernos adoptan a la renta como base imponible (Stiglitz, 2000: 476).

Adicionalmente, la necesidad de otra forma de imposición que no sea la de un impuesto uniforme de suma alzada surge del hecho que los individuos tienen diferentes características (dotaciones y gustos) (Atkinson y Stiglitz, 1976: 74). Si se pudiera observar todas las características relevantes de los individuos sin costo y perfectamente, se podría llegar a la primera solución óptima (un impuesto uniforme de suma alzada), no obstante, en la práctica se

tiene que hacer uso de ciertas características bajo las cuales se debe diferenciar a los individuos y a base de estas diferencias gravar impuestos. Ciertos principios éticos, en particular los que caen bajo el principio de equidad horizontal, limitan el conjunto de características que pueden ser utilizadas y son estas las que finalmente deberían ser usadas como base imponible (Atkinson y Stiglitz, 1976: 74).

Muchas veces los gobiernos no solo buscan obtener recursos para financiarse, sino que tienen como meta la de alcanzar una sociedad más justa y equitativa, es por ello que varios emplean el impuesto a la renta, que tiene además de un fin recaudatorio, un propósito redistributivo de la riqueza entre los miembros de la sociedad.

En relación con esta temática a lo largo de la historia ha surgido una pregunta, ¿qué es justo?: que se paguen impuestos sobre los beneficios que se obtienen del Estado o que se paguen impuestos sobre la capacidad contributiva que tienen los individuos; o a su vez, que se paguen impuestos sobre lo que se obtiene de la sociedad o sobre lo que se aporta a la sociedad (Stiglitz, 2000: 486).

Al respecto, es necesario aclarar que si la justicia es definida como la igualdad de capacidades (Sen, 2009), y si en la sociedad las políticas públicas son la alternativa para alcanzar el bien común, los impuestos deberían ser implementados y construidos con base al principio de capacidad de pago para que sean justos. El impuesto a la renta cumple con este principio y aunque este último no incorpore todo lo que se desearía en un impuesto, incluye un Estado que tiene una variedad de objetivos que no solo consisten en el suministro de bienes y servicios (sino también a un Estado que se interesa en disminuir las desigualdades). Además, al definir a la capacidad de pago como el ingreso o renta, es decir, que los que ganan más paguen más y los que ganan menos paguen menos, el esquema tributario impedirá que se afecten las posibilidades de alcanzar mayores libertades para determinados grupos de la población.

Capítulo I:
El sistema tributario y el impuesto a la renta en el Ecuador período 2007-2015

Introducción

En la siguiente sección se abordarán los siguientes temas: (i) exposición de la estructura del sistema tributario, mediante el estudio de la presión fiscal y la composición de la recaudación; (ii) análisis de las reformas fiscales para el impuesto a la renta de personas naturales y (iii) descripción de la configuración del impuesto a la renta (i.e., sus elementos y evolución).

De acuerdo con Gonzáles et al., (2009: 178-180) la tributación en América Latina presenta la característica de que se sostiene principalmente sobre los impuestos indirectos lo que genera un sistema tributario regresivo y con una mínima participación del impuesto a la renta de personas naturales en el total de la recaudación. Este apartado se concentra en analizar si la evolución del sistema tributario en Ecuador y las reformas introducidas en el período de estudio están orientadas a corregir esta particularidad. Es decir, a aumentar la equidad (i.e., potenciar la recaudación de impuestos directos que cumplen con el principio de capacidad de pago) o si por el contrario, se mantiene el patrón latinoamericano.

Estructura del sistema tributario en el período 2007-2015

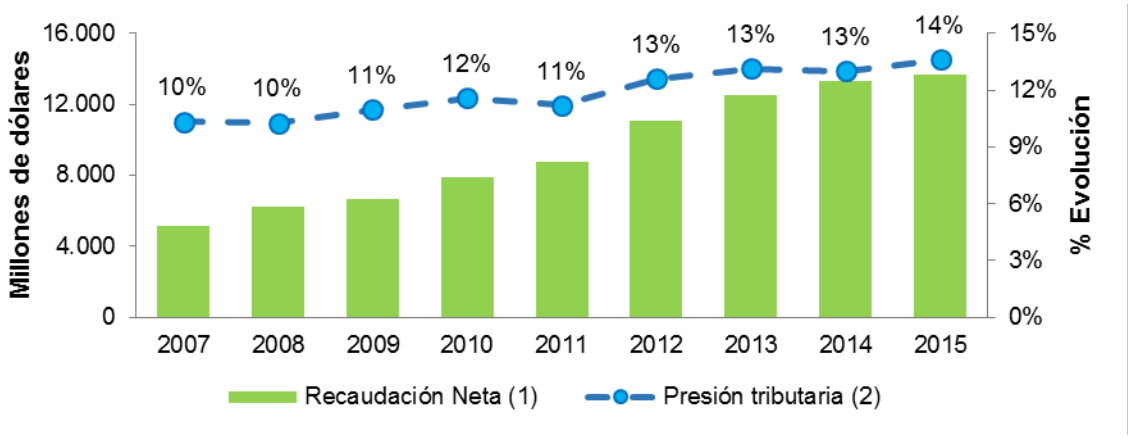
La estructura del sistema tributario puede ser evaluada a través de dos indicadores fundamentales: la presión tributaria (i.e., la comparación de los ingresos tributarios sobre el PIB) y la composición de la recaudación (i.e., la participación de los impuestos directos e indirectos en el total de la recaudación) (Ramírez, 2011: 10).

1.Evolución de la recaudación tributaria total

Como se observa en el gráfico 1 la recaudación tributaria desde el 2007 hasta el 2015 pasó de 5144 millones a 13643 millones, con un crecimiento del 165.2%. La presión tributaria se incrementó de manera considerable entre el 2007 y el 2014. Sin embargo, si se mide esta recaudación como proporción del PIB; el salto no es tan significativo; este indicador pasó del 10% del PIB en 2007 al 14% en 2015. La presión fiscal de su parte presentó un crecimiento del orden del 25.8%. Es importante señalar que la mayor parte del crecimiento en la recaudación es atribuible al ciclo económico. El período de estudio, fue una época de importante expansión económica. El promedio de incremento en la presión tributaria para la recaudación del gobierno central para 18 países de América Latina en el período 2007-2014[12] fue del 1% y la tasa de crecimiento promedio fue de 4%, porcentajes significativamente menores a los observados en Ecuador[13].

[12] No se dispone de información para todos los países hasta el año 2015 y el análisis se realiza para el período 2007-2014.
[13] Para observar de forma más detallada la presión fiscal de los países de América Latina remítase al Anexo 1.

Gráfico 1 : Evolución de la recaudación neta y de la presión tributaria por recaudación de gobierno central período 2007-2015



(1) La recaudación neta es el total de la recaudación descontadas las devoluciones.

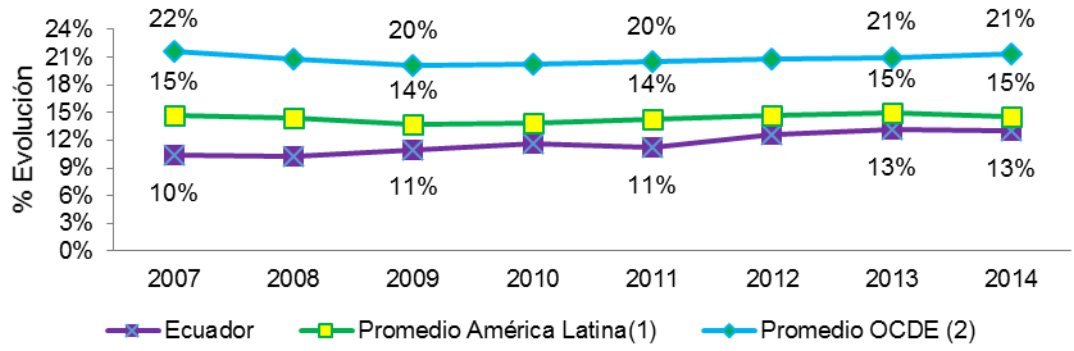
(2) La presión tributaria es calculada con los ingresos tributarios provenientes solo de los impuestos recaudados por el gobierno central.

Fuente: SRI (2007-2015) y BCE (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

En el gráfico 2 se observa que la presión tributaria por recaudación del gobierno central del Ecuador en el año 2014 (13%), se acerca al promedio de América Latina (15%). No obstante, al comparar con los países de la OCDE, que se caracterizan por tener altos niveles recaudatorios, la brecha que separa a Ecuador es de ocho puntos porcentuales. De manera general, si bien la recaudación ha tenido una evolución positiva, queda todavía mucho por mejorar.

Gráfico 2: Presión tributaria por recaudación de gobierno central en Ecuador, América Latina y OCDE período 2007-2014



(1) Promedio calculado para 18 países detallados en el Anexo 1.

(2) Este promedio fue calculado tras descontar contribuciones a la seguridad social y la recaudación de impuestos locales.

Fuente: OCDE (2016), Base de datos BID/CIAT (2007-2015), SRI (2007-2015) y BCE (2007- 2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

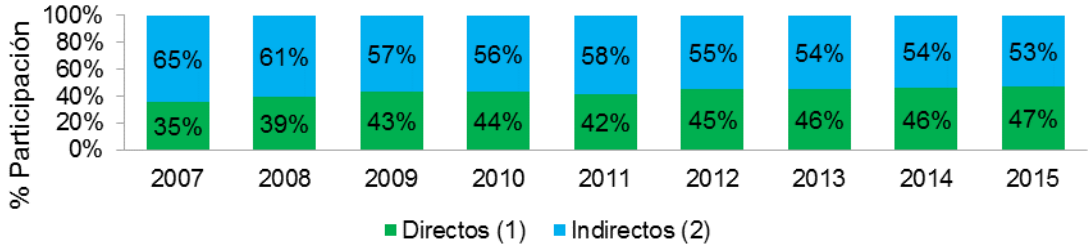
Es muy conocido que en los países de la región es difícil articular el principio de suficiencia en el sistema tributario. Este inconveniente se manifiesta en una demanda insatisfecha de programas sociales, inversión y políticas que mejoren la distribución, debido a la falta de recursos fiscales para su financiamiento (Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá, 2010: 7). En la mayor parte de los países de la región el nivel de evasión del IVA supera el 20%[14]. La evasión del impuesto a la renta de personas naturales y de personas jurídicas para siete países de América Latina[15] en el 2005 fue en promedio del 47.22% y del 53.52% respectivamente. En 2012 para Colombia, México y Costa Rica la evasión del impuesto a la renta de personas naturales fue en promedio del 47.43% y para personas jurídicas del 43.8%[16] (Gómez Sabaíni y Morán, 2016: 42-48).

A pesar de que el nivel de cumplimiento en el pago de impuestos ha mejorado en América Latina, la brecha entre el potencial de recaudación y la recaudación efectiva sigue siendo amplia (Gómez Sabaíni y Morán, 2016: 43). Ecuador encaja en esta tendencia; el dato más reciente de evasión del impuesto a la renta de personas naturales es de 58.1% y el de personas jurídicas de 65.3% lo que inclusive supera la media de la región (Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá, 2010: 61).

2.Composición de los ingresos tributarios

En el período de estudio se observa un cambio en la composición de la recaudación. Tras la aplicación de la Ley de equidad tributaria en el año 2007 la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación ha ido en aumento.

Gráfico 3: Composición de la recaudación tributaria en Ecuador período 2007-2015



(1) Impuestos directos: a la renta (i.e., de personas naturales y jurídicas, herencias, legados y donaciones), a los ingresos extraordinarios, a la contaminación vehicular, a los vehículos motorizados, a la salida de divisas, los activos en el exterior, RISE, tierras rurales, contribución para la atención integral del cáncer, otros ingresos.

(2) Impuestos indirectos: IVA de operaciones internas, IVA importaciones, Impuesto a los consumos especiales, impuesto redimible de botellas plásticas.

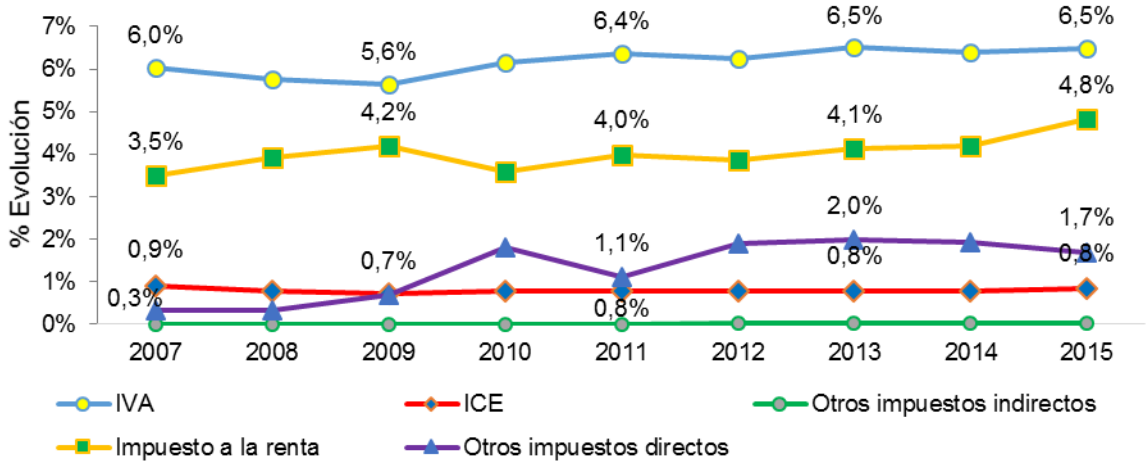
Fuente: SRI (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

[14] Datos de evasión del IVA no disponibles para Ecuador.
[15] Los siete países son Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.
[16] No se dispone de datos más recientes.

Como se observa en el gráfico 3 la composición en la recaudación ha tenido una evolución favorable a la imposición directa. La participación de los impuestos directos en total de la recaudación del Ecuador para el 2014 alcanza el 54%, este porcentaje supera al promedio de América Latina y el Caribe, que se sitúa en el 45%. Sin embargo, se aleja todavía del promedio de los países de la OCDE, que alcanza el 60% de participación de imposición directa. Cerca de la mitad de los ingresos tributarios de América Latina y el Caribe, incluido Ecuador, provienen de impuestos planos sobre el consumo, frente al 30% en los países de la OCDE (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016: 50).

Gráfico 4: Presión tributaria por impuesto en el Ecuador período 2007-2015



Fuente: SRI (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

En el gráfico 4, de su lado advierte que la mayor parte de la recaudación se sostiene en los impuestos indirectos. La presión fiscal por tributación indirecta fue de 6.96% en el año 2007 y de 7.35% en 2015; el más relevante es el IVA, un impuesto indirecto considerado regresivo. La presión fiscal del IVA se mantiene en un valor cercano al 6% para todo el período de estudio. La presión fiscal del impuesto a los consumos especiales es cercana al 1%. La presión fiscal por tributación directa fue de 3.8% el 2007 y de 6.5% en 2015. El segundo impuesto de mayor recaudación es el impuesto a la renta que alcanza una presión fiscal de 3.5% en 2007 y de 4.8% en el 2015.

De esta evolución puede concluirse que la mayor parte del incremento en la presión fiscal ha sido gracias al aumento de la recaudación de impuestos directos. La presión tributaria por imposición directa se ha incrementado mientras que la presión por impuestos indirectos se ha mantenido constante. A pesar de los progresos mencionados la presión fiscal de la imposición directa sigue teniendo una participación menor a la de los impuestos indirectos.

Esta menor participación es común en la región y se debe a la escasa contribución del impuesto a la renta sobre personas naturales, así como a la priorización de impuestos de “fácil

recaudación" como el IVA (Gonzáles, Martinoli y Pedraza, 2009: 123). Este es un aspecto que debe ser tomado en cuenta puesto que la mayor participación de la imposición indirecta puede tener consecuencias regresivas en el sistema tributario (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016: 50).

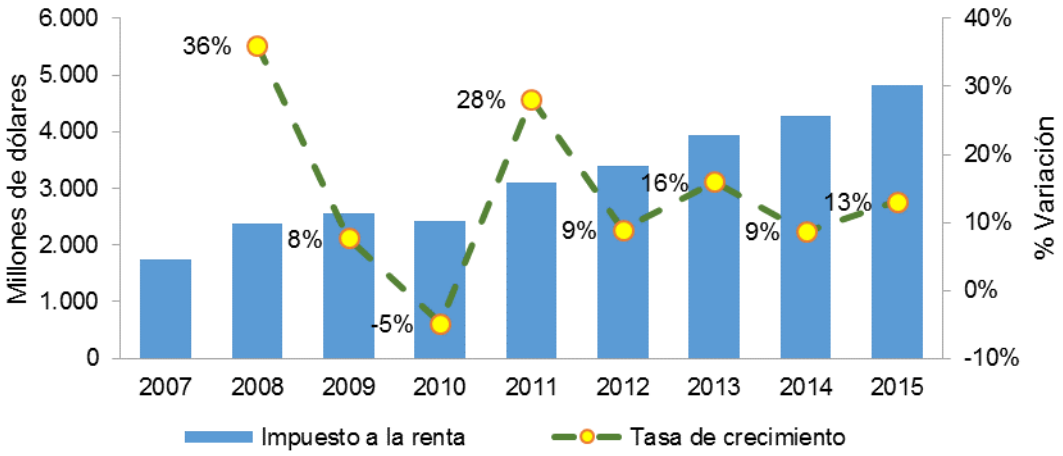
Estructura del impuesto a la renta para personas naturales período 2007-2015

Al igual que en el apartado anterior el impuesto a la renta de personas naturales puede ser caracterizado por su nivel recaudatorio en relación al PIB y su composición.

1.Evolución en la recaudación de impuesto a la renta

La recaudación de impuesto a la renta en el período de estudio pasó de 1740.84 millones a 4833.1 millones. Entre 2007 y 2015 los ingresos tributarios por concepto de impuesto a la renta se triplicaron. En el período de estudio la tasa de crecimiento promedio de recaudación del impuesto a la renta fue de 14%; el nivel más alto (36%) se alcanzó en el año 2008 (Gráfico 5).

Gráfico 5: Evolución de la recaudación del impuesto a la renta período 2007-2015

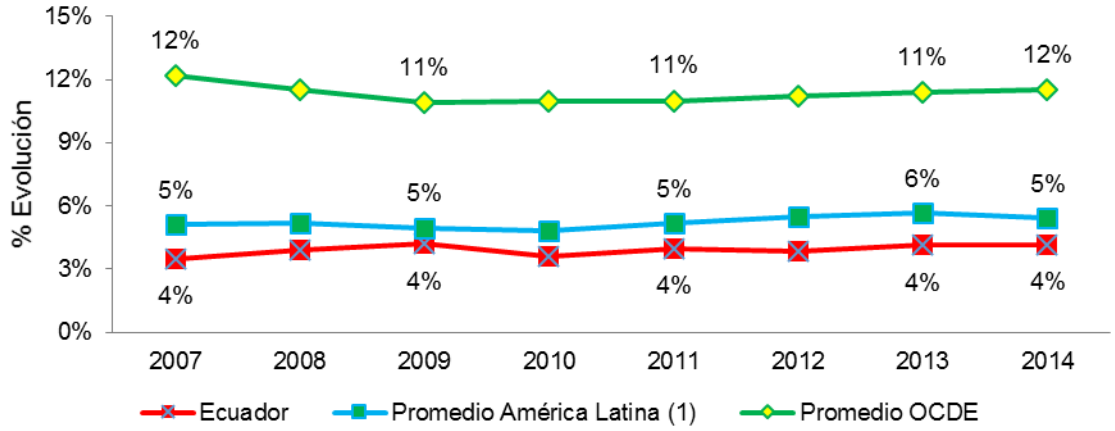


Fuente: SRI (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

La variación positiva en el año 2008 podría ser consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley de equidad tributaria en 2007, que amplió los tramos de impuesto a la renta de personas naturales de seis a nueve, lo cual permitió que las rentas más altas sean gravadas con un impuesto mayor. Otros factores favorables a esta tendencia pudieron ser también, el incremento del gasto público, que pasó de representar en el 2007 el 24.1% del PIB al 49.2% del PIB en el 2015 (Banco Central, 2016); el incremento de la utilidad del ejercicio de las empresas que pasó de 3459.4 millones en el 2007 a 8611.3 en el 2015; y el mayor control en los costos y gastos de las empresas y de personas naturales, que desde el 2007, tienen la obligación de respaldar costos y gastos con comprobantes de venta. La disminución de la tasa de crecimiento en los años 2009 y 2010 sigue la tendencia de la región y se debe a la crisis internacional (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016: 29).

La presión tributaria del impuesto a la renta en Ecuador en el período de estudio (4%) es muy cercana al promedio de América Latina (5%) no obstante representa la tercera parte de los países de la OCDE. Esto se debe a que, a diferencia de América Latina, Europa se especializa en la imposición directa, hay mayores niveles de formalidad y se tienen una alta recaudación del impuesto a la renta de personas naturales (Gonzáles, Martinoli, y Pedraza, 2009: 139; OCDE, 2016: 107) (Gráfico 6).

Gráfico 6: Recaudación de impuesto a la renta como porcentaje del PIB para el Ecuador, América Latina y OCDE período 2007-2014



(1) Promedio calculado para 18 países de América Latina detallados en el Anexo 2.

Fuente: OCDE (2016), Base de datos BID/CIAT (2007-2015), SRI (2007-2015) y BCE (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

2.Composición del impuesto a la renta

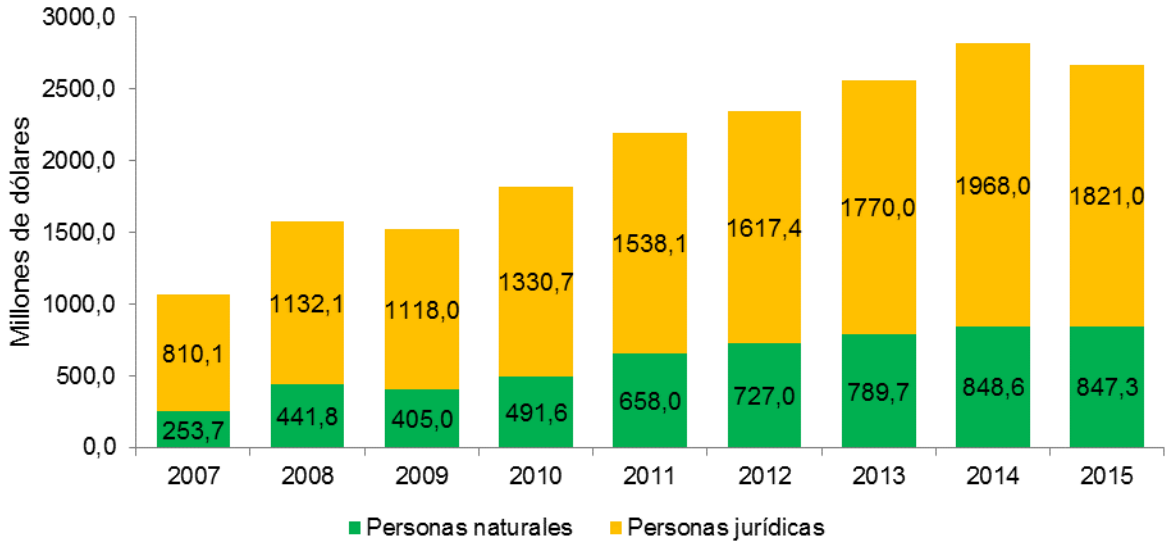
En Ecuador la recaudación de impuesto a la renta se compone: (i) del impuesto a la renta sobre personas naturales, (ii) del impuesto a la renta sobre personas jurídicas y, (iii) del impuesto a la renta sobre herencias, legados y donaciones. En este apartado se realiza un análisis de la evolución del impuesto a la renta causado[17] de personas naturales y jurídicas, no de la recaudación por este concepto. Esto debido a que la administración tributaria no presenta un correcto desglose de las participaciones de los componentes mencionados.

En el Gráfico 7 puede verse que el impuesto a la renta causado por sociedades es mucho mayor al causado por personas naturales. La tasa de crecimiento promedio para el período 2007-2015 del impuesto a la renta causado por personas naturales fue del 18% y en términos absolutos pasó de 253.7 millones en 2007 a 847.3 millones en el 2015. No obstante, no llega a representar 1% del PIB para ningún año en el mismo período. La evolución del impuesto a la renta de personas jurídicas es similar, su promedio de crecimiento es del 11% y en el período

[17] El impuesto a la renta causado es el monto obtenido tras aplicar la tarifa impositiva a la base imponible en un período fiscal.

de estudio su valor se ha incrementado en más de dos veces. El impuesto a la renta causado de personas jurídicas en todo el período de estudio es cercano al 2% del PIB.

Gráfico 7 : Evolución del impuesto a la renta causado de personas naturales y personas jurídicas en el Ecuador período 2007-2015



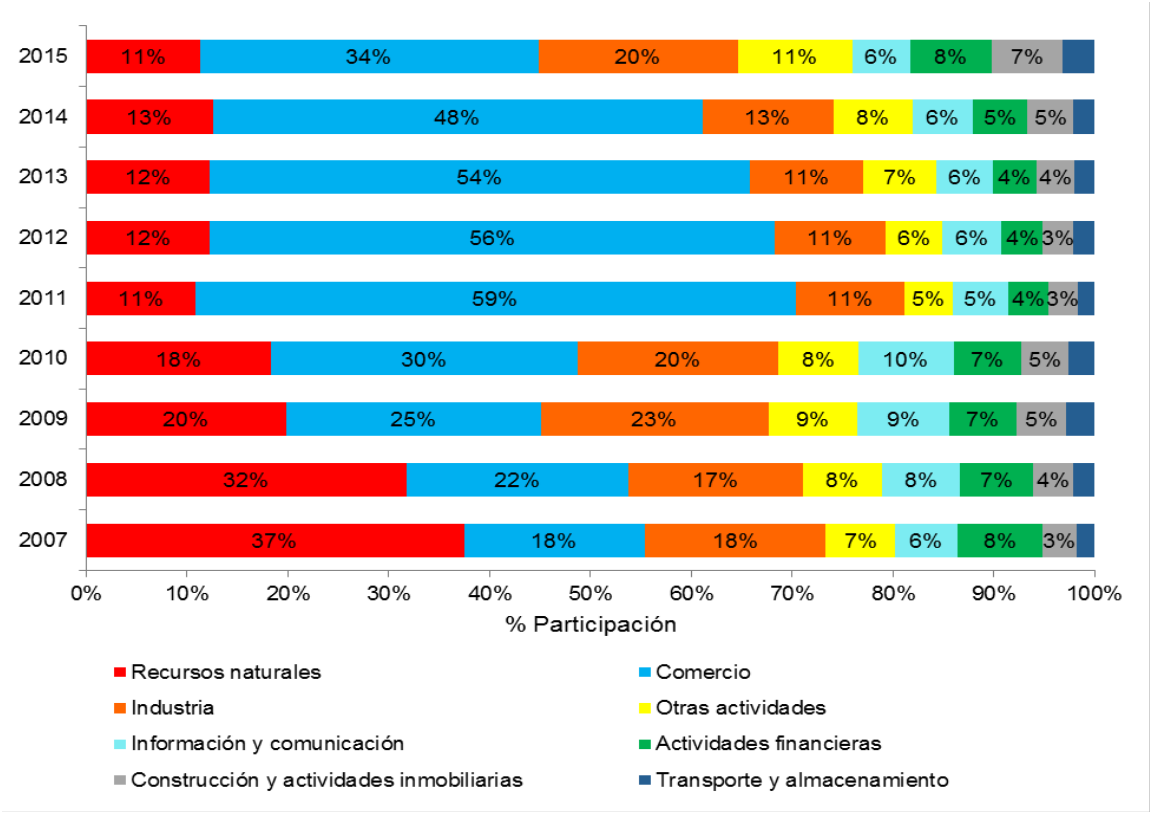
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Tanto para Ecuador como para América Latina la participación de los impuestos sobre personas jurídicas es mayor que la de personas naturales (exceptuando Uruguay). Sin embargo; su evolución presenta distintas características en el país. En la región el impuesto a la renta sobre el aparato productivo ha crecido a un ritmo más acelerado que el de impuestos sobre los ingresos personales en los últimos 25 años. Esto tiene su explicación en el aumento de los ingresos de empresas del sector de recursos naturales y en la aplicación de políticas que reducen los incentivos fiscales en las zonas francas, la introducción de impuestos mínimos para el impuesto sobre la renta de las empresas, reformas en la fiscalidad internacional y otros acuerdos entre países para combatir la evasión fiscal (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016: 30-31).

En Ecuador, el crecimiento del impuesto a la renta causado por personas naturales es más acelerado al causado por sociedades en el período de estudio. El aumento del impuesto a la renta causado de sociedades en el país es impulsado por el sector primario, pero también por el sector comercial. Es solo a partir del 2010 que la agricultura y extracción de recursos comenzó a tener una participación importante (Gráfico 8). De igual forma, la tarifa del impuesto a la renta de sociedades pasó de 25% en el 2010 a 22% en el 2013[18] lo cual erosiona la base imponible. Esto explicaría el crecimiento menos acelerado del impuesto a la renta de sociedades en el país.

[18] La tarifa del impuesto a la renta de sociedades fue reformada en el 2010 por disposición transitoria publicada en Registro Oficial Suplemento 351.

Gráfico 8: Composición del impuesto a la renta causado de personas jurídicas por rama de actividad en el Ecuador período 2007-2015



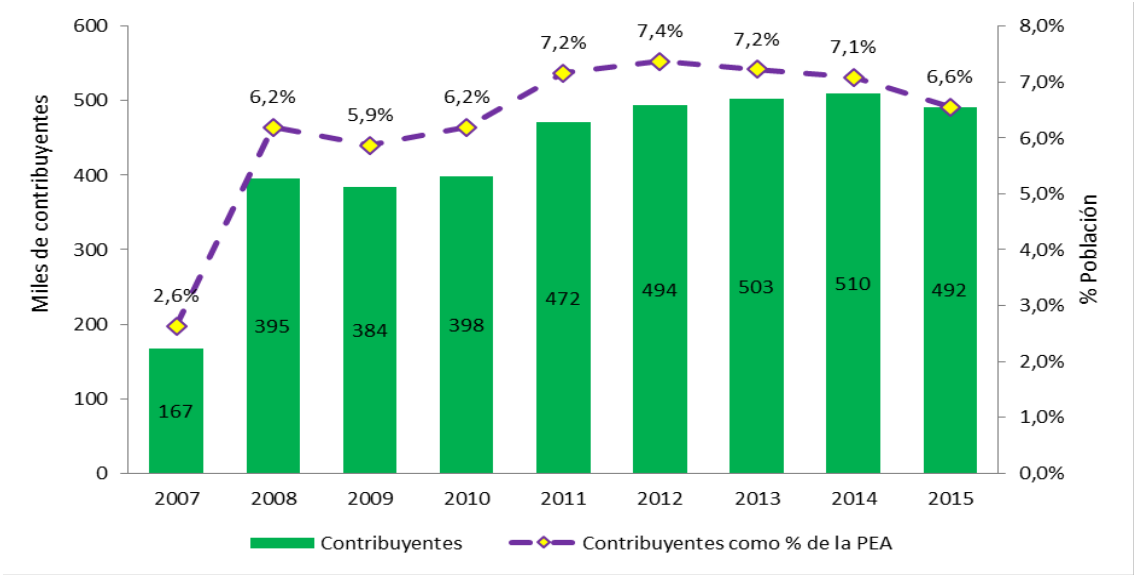
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

El impuesto a la renta de personas naturales por su parte, ha experimentado importantes reformas con efectos positivos en la recaudación. Entre ellas, el incremento de tarifa, gravar a algunos ingresos antes exentos y mayor control. No obstante, la participación del impuesto sobre la renta de las personas naturales sigue baja (i.e., menos del 1% del PIB). En los países latinoamericanos, a pesar que algunos han aplicado reformas para ampliar su base imponible (i.e., fijación de tasas planas sobre los ingresos de capital previamente exentos y la aplicación de tasas progresivas sobre los ingresos laborales), la participación del impuesto a la renta personal sigue modesta, más de la mitad de los países generan menos del 10% de ingresos fiscales por esta fuente (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016: 30-31).

Estudios de la OCDE (OCDE, 2008: 20; Daude, Melguizo y Neut, 2010: 12) sugieren que la baja participación de los ingresos laborales en el PIB y la concentración de individuos en los bajos niveles de ingreso hacen que existan relativamente menos contribuyentes. Es decir “para una renta media dada, habrá menos personas trabajadoras que entren en el tramo impositivo que les obliga a pagar impuestos” (OCDE, 2008: 20). Solo el 10% de la población en América Latina fue un contribuyente activo, en el 2012 (BID, 2013: 162). En Ecuador solo el 7.4% de la población económicamente activa (PEA) pagó más de un dólar de impuesto a la renta en el 2012. A pesar de que el número de contribuyentes se ha incrementado en el período de

estudio, en el 2015 apenas el 6.6% de la PEA pagó impuesto a la renta mayor a un dólar, lo que refleja una disminución del número de contribuyentes desde el 2013 (Gráfico 9).

Gráfico 9: Número de contribuyentes que paga más de un dólar de impuesto a la renta período 2007-2015



Fuente: Villacreses y Chiliquinga, (2017) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá (2010: 41-42) mencionan otros dos factores que contribuyen a la escasa participación del impuesto a la renta de personas naturales en el total de recaudación: la alta brecha fiscal en los países latinoamericanos y una base imponible limitada que grava principalmente los salarios. Los impuestos a la renta personal sufren de altos niveles de evasión. El BID (2013: 22) explica que alrededor de la mitad de los ingresos potenciales del impuesto sobre la renta personal se pierde mediante la evasión. La base imponible está erosionada dado que las rentas del capital tienen muchos privilegios fiscales (Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá 2010: 41-42).

3.Reformas a la legislación tributaria

En el período de estudio se hicieron múltiples cambios en la legislación tributaria. Las principales leyes que modificaron la estructura del impuesto a la renta de personas naturales entre el 2007 y 2015 fueron:

(1) Ley para la equidad tributaria (2007)
(2) Ley orgánica reformatoria e interpretativa a la ley de régimen tributario interno, al código tributario, a la ley reformatoria para la equidad tributaria del Ecuador y a la ley de régimen del sector eléctrico (2008)

(3) Ley reformatoria a la ley de régimen tributario interno y a la ley reformatoria para la equidad tributaria (2009)

(4) Ley reformatoria a la ley de hidrocarburos y a la ley de régimen tributario interno (2010)

(5) Ley de fomento ambiental y optimización de los ingresos del estado (2011)

(6) Ley orgánica de discapacidades (2012)

(7) Ley orgánica para el fortalecimiento y optimización del sector societario y bursátil (2014)

(8) Ley orgánica de incentivos a la producción y prevención del fraude fiscal (2014)

(9) Ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera (2015)

En la Tabla 1 se presenta un resumen de las reformas impulsadas por las diez leyes[19].

[19] Para observar una exposición más detallada de las reformas remítase al Anexo 3.

Tabla 1 : Reformas tributarias del impuesto a la renta de personas naturales período 2007-2015

Ley	Exoneraciones	Deducciones	Imposición a nuevas rentas o rentas desgravadas	Control tributario	Otros cambios
(1)	Décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones Ingresos por becas Indemnizaciones por despido intempestivo de trabajadores del sector privado Rendimientos financieros de depósitos a plazo fijo Ingresos de discapacitados con limitaciones físicas o intelectuales del 40% o más	Deudas Aporte al IESS Gastos personales hasta el 50% del total de ingresos gravados sin superar 1.3 veces la fracción básica desgravada. Los gastos a deducirse pueden ser de salud, vivienda, vestimenta, alimentación, educación	Ingresos de servicios prestados por profesionales	Obligación de respaldar comprobantes de costos y gastos	Reforma en la tarifa del impuesto a la renta. Se pasó de una tabla de seis tramos a una de nueve tramos
(2)	Indemnizaciones por despido intempestivo de trabajadores del sector público Ingresos de discapacitados con limitaciones físicas o intelectuales del 30% o más	Gastos en educación superior de cónyuge o hijos dependientes	Ninguno	Ninguno	Ninguno
(3)	Ninguno	Ninguno	Dividendos y utilidades de trabajadores Ingresos de espectáculos públicos	Ninguno	Ninguno
(4)	Ninguno	Descuento del 5% a regentes u operadores de alguna de las zonas especiales	Ninguno	Ninguno	Ninguno
(5)	Ninguno	Gastos relacionados con la compra y uso de vehículos de	Ninguno	Ninguno	Ninguno

		actividad generadora de renta			
(6)	Ninguno	Discapacitados y personas de la tercera edad pueden deducir gastos personales por hasta tres veces la fracción básica de la franja exenta	Ninguno	Ninguno	Ninguno
(7)	Rendimientos financieros distribuidos por fideicomisos mercantiles de inversión, fondos de inversión y fondos complementarios Rendimientos financieros y ganancias de capital de las inversiones externas que ingresen en el mercado de valores del Ecuador	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
(8)	Transferencias económicas para la reforestación y programas de agroforestería	Ninguno	Ingresos por enajenación de acciones y otros derechos de capital	Reformas en la residencia fiscal	Ninguno
(9)	Utilidades derivadas de la enajenación de los derechos de capital como acciones y participaciones que se realicen en bolsa de valores	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Fuente: Ley de régimen tributario interno.

Elaboración: Trujillo (2017).

De manera general se observan cuatro aspectos en los cuales se enfocaron las reformas en el período de estudio: i) el otorgamiento de exoneraciones, beneficios tributarios, y deducciones a la base gravada, ii) reformas dirigidas a reducir la evasión y elusión, iii) gravar las utilidades y dividendos antes considerados exentos y iv) cambio de tarifa del puesto a la renta.

Un conjunto de exoneraciones fueron concedidas como incentivos, buscaban impulsar el desarrollo de la bolsa de valores, la inversión y fomentar programas de agroforestería y reforestación. Esta práctica es común en varios países de América Latina, se proporcionan

exoneraciones con el fin de desarrollar y estimular ciertos sectores o mercados (Amarante y Jiménez, 2015: 59). No obstante, las consecuencias deberían ser valoradas de forma adecuada, dado que se observa una importante erosión de la base gravada y una disminución considerable en la recaudación tras la aplicación de exenciones (Amarante y Jiménez, 2015: 59).

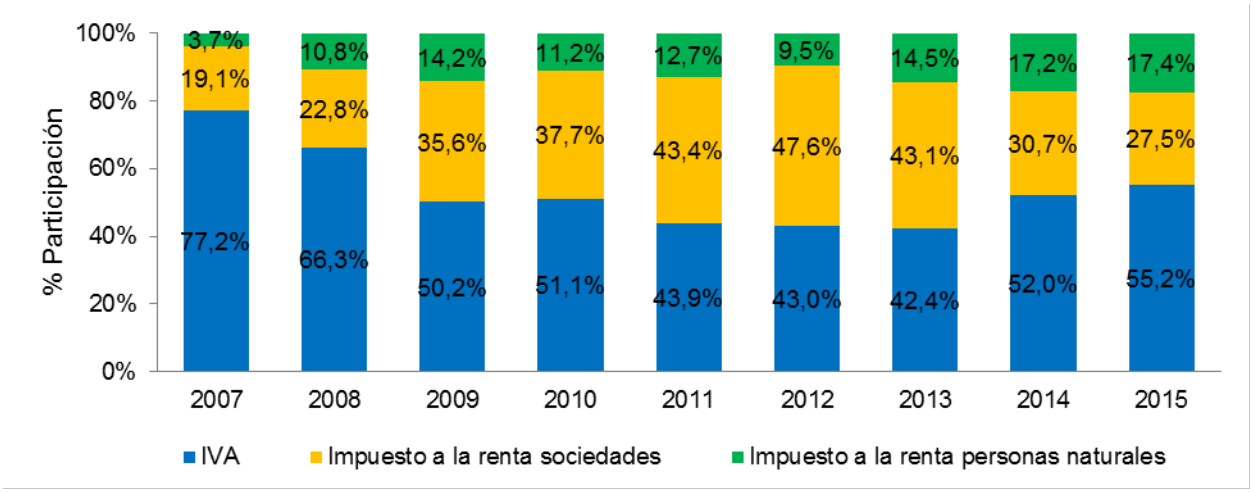
Otro conjunto de exoneraciones y aplicaciones de tarifa cero se otorgó a personas que tienen 30% o más de discapacidad, la exoneración de las indemnizaciones para trabajadores públicos y privados, la exoneración del décimo tercer y décimo cuarto sueldos, de aportaciones al IESS, entre otras. Este tipo de beneficios tienen la finalidad de que el sistema tributario se adecúe al criterio de equidad vertical. Una persona con discapacidad no podrá alcanzar el mismo nivel de vida que otra persona sin ninguna discapacidad a pesar que tenga el mismo nivel de ingreso (Sen, 2000: 67).

Es importante mencionar que en el país además de la exoneración de los aportes personales a la seguridad social, es posible también deducir de la base imponible todas las pensiones jubilares (i.e., las pagadas por IESS, ISSFA e ISSPOL). De acuerdo con Roca (2009: 26) el esquema del Ecuador difiere al que prevalece en la mayor parte de países.

Una reforma importante de la ley de equidad tributaria fue el beneficio tributario de descontar los gastos personales en hasta el 50% de los ingresos gravados para todas las personas naturales o hasta tres veces la fracción básica de la franja exenta para discapacitados y personas de la tercera edad. Este tipo de deducción tiene el objetivo de beneficiar a los sectores de menores ingresos. Las personas con menores ingresos consumen la mayor parte de sus rentas si se compara con las personas que perciben ingresos superiores. Por tanto, podrán descontar una mayor parte su impuesto a la renta. Las deducciones por gastos personales pueden tener un impacto positivo en la progresividad; sin embargo, el efecto redistributivo del impuesto puede verse afectado debido a que las altas rentas también pueden acceder a este beneficio (Ramírez, Carrasco y Arias, 2012: 319).

Asimismo, es necesario señalar que tanto exoneraciones como beneficios tributarios y deducciones son parte del gasto tributario. El gasto tributario total en el período de estudio pasó de 1466.4 millones a 4248 millones. La participación del gasto tributario de los impuestos directos (i.e., renta personal y renta sociedades) en el total del gasto fiscal se incrementó de 22.8% al 44.9% entre el 2007 y 2015. Además, la participación del gasto tributario por impuesto a la renta personal es más importante, esta pasó de 3.7% al 17.4% en el período de estudio (Gráfico 10).

Gráfico 10: Composición del gasto tributario período 2007-2015



Fuente: SRI (2007-2015).

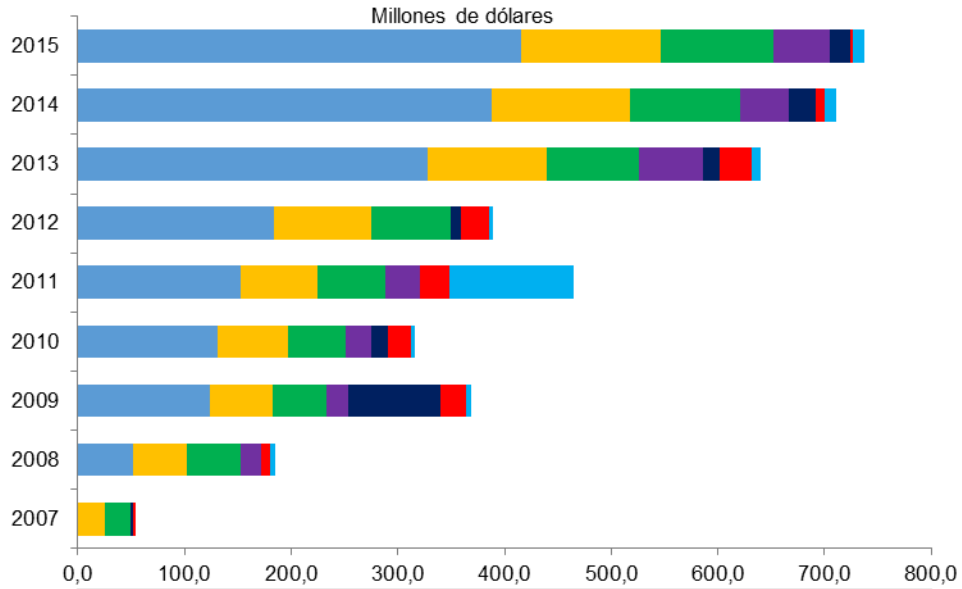
Elaboración: Trujillo (2017).

El gasto tributario por concepto de impuesto a la renta de personas naturales pasó de 54.3 millones en 2007 a 737.5 millones en 2015, lo cual representa un incremento del 1257.8%. Gran parte de este incremento es impulsado por el aumento de gastos personales que pasó de 52.1 millones en el 2008[20] a 415.1 millones en 2015. Los gastos personales pasaron de representar el 28.2% del total del gasto tributario por concepto de impuesto a la renta personal en el 2008, al 56.3% en el 2015. En relación con el total del gasto fiscal, los gastos personales pasaron de ser solo el 3.1% en el 2008 al 9.8% en el 2015 (Gráfico 11). Otros gastos tributarios importantes son las exenciones a las aportaciones al IESS y al décimo tercer y décimo cuarto sueldos. Estos dos beneficios tributarios representan 54.1% en el 2008 y 32.1% en el 2015. La mayor parte del gasto tributario es producto de la aplicación de "exenciones redistributivas"[21] (Jorrat, 2011: 22) e incentivos tributarios. Sin embargo, es necesario evaluar sus consecuencias debido a la importante reducción de la base imponible tras su aplicación.

[20] Tras la entrada en vigencia de la Ley de Equidad Tributaria en el 2007, fue posible descontar gastos personales a partir del 2008.

[21] Exenciones que tienen el objetivo de beneficiar a los sectores de menores ingresos.

Gráfico 11: Composición del gasto tributario del impuesto a la renta de personas naturales período 2007-2015



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deducción gastos personales	0,0	52,1	124,0	130,8	152,6	183,5	327,6	388,2	415,1
Aportaciones al IESS	25,6	49,8	58,9	66,0	71,8	91,1	112,2	129,0	131,7
13 er y 14 to sueldos	24,4	50,2	50,5	54,6	64,3	74,4	86,3	104,1	105,5
Discapacidad y tercera edad	0,0	20,3	20,4	24,3	32,0	0,8	59,3	44,7	52,4
Otros (1)	2,3	0,0	86,7	15,0	0,0	8,8	15,7	25,8	18,9
Rendimientos financieros	2,1	7,3	23,0	21,4	27,7	26,5	30,7	8,3	3,1
Pensiones jubilares	0,0	5,2	4,9	3,8	116,5	3,8	8,2	10,6	11,0

Fuente: SRI (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

En cuanto a las reformas dirigidas a reducir la evasión y elusión se introdujo en la ley la obligación de presentación de comprobantes de costos y gastos válidos en el 2007, la creación del anticipo del impuesto a la renta, la redefinición de residencia fiscal para personas naturales, entre otros. Estos cambios permiten reducir la presentación de costos y gastos ficticios que reducen los ingresos gravados. De acuerdo con Andino (2009: 30) el anticipo de impuesto a la renta puede tener efectos recaudatorios favorables. Es necesario tomar esta clase de medidas en Ecuador por el elevado nivel de evasión (Andino, 2009: 30). A pesar de ello, se deben evaluar los posibles efectos negativos para el capital productivo, puesto que, en promedio el anticipo del impuesto a la renta de personas naturales y personas jurídicas representa el 10.7% del total recaudado por impuesto a la renta. La redefinición de la residencia fiscal permite aumentar el número de contribuyentes puesto que disminuye el número de individuos que intentan disfrazar su real domicilio fiscal cuando el núcleo de las actividades económicas se encuentre en Ecuador.

La eliminación de la exoneración a utilidades y dividendos distribuidos a personas naturales tiene la finalidad de mejorar la progresividad y equidad del sistema impositivo del país (Andino, 2009: 39). Estas reformas toman en cuenta el principio de capacidad de pago; por un lado, se

cumple con la equidad vertical ya que se grava una parte de las rentas de capital cuya distribución es históricamente más desigual que la de los ingresos del trabajo (Ver Capítulo III); y por otro, se cumple con el principio de equidad horizontal ya que los individuos con el mismo nivel de ingreso, tomando en cuenta ingresos de capital y trabajo, no solo estos últimos, van a pagar la misma tarifa de impuesto a la renta.

Por último, el cambio de la tarifa de impuesto a la renta de una tabla de seis tramos a una de nueve tramos tuvo la finalidad de incrementar la progresividad del impuesto a la renta (Ramírez, 2011: 21). El aumento de la escala tarifaria en los últimos tramos (de 25% a 30%) permite una mejora en la progresividad (Ramírez, 2011: 21). De esta forma a medida que se incrementa la capacidad de pago de los contribuyentes, estos pagarán más impuesto a la renta (Tabla 2).

Tabla 2: Cambio de tarifa del impuesto a la renta.

2007			
Límite Inferior	**Límite Superior**	**Impuesto a la Fracción Básica**	**Tipo Marginal**
0	7,850	0	0%
7,850	15,700	0	5%
15,700	31,400	393	10%
31,400	47,100	1,963	15%
47,100	62,800	4,318	20%
62,800	En adelante	7,458	25%

2008			
Límite Inferior	**Límite Superior**	**Impuesto a la Fracción Básica**	**Tipo Marginal**
0	7,850	0	0%
7,850	10,000	0	5%
10,000	12,500	108	10%
12,500	15,000	358	12%
15,000	30,000	658	15%
30,000	45,000	2,908	20%
45,000	60,000	5,908	25%
60,000	80,000	9,658	30%
80,000	En adelante	15,658	35%

Fuente: SRI (2007-2015).

4.Configuración del impuesto a la renta de personas naturales

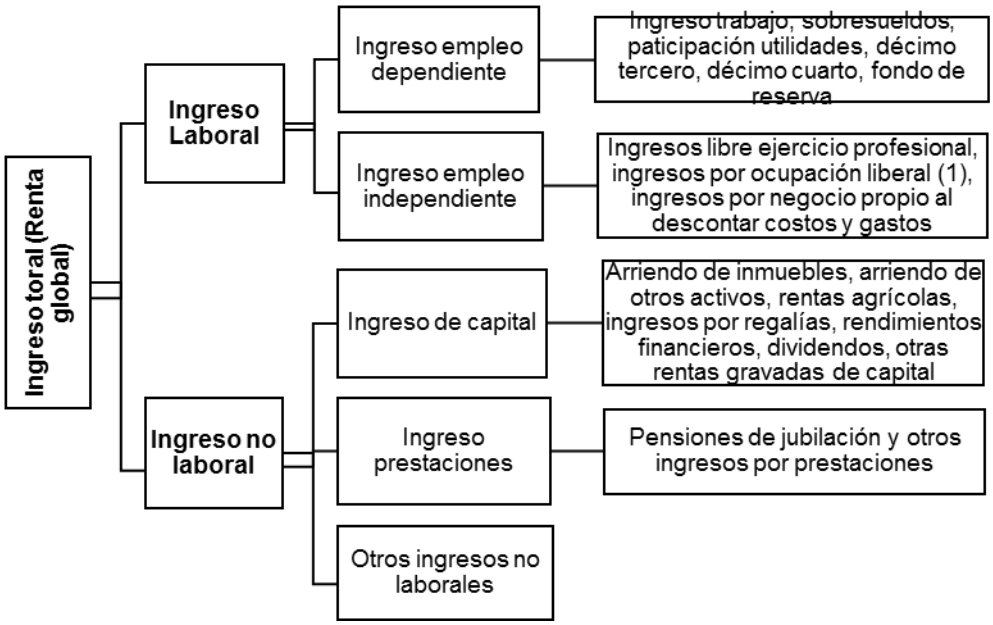
A continuación, se elaborará un análisis general de las principales características del impuesto a la renta para personas naturales en Ecuador.

De acuerdo con la Ley de Régimen Tributario Interno y el reglamento de esta ley, el impuesto a la renta se configura de la siguiente forma:

Modelo integral

El impuesto a la renta de personas naturales en Ecuador se grava de acuerdo con un modelo integral o sintético. La renta global del contribuyente, es decir tanto ingresos de trabajo o laborales, prestaciones e ingresos de capital son gravados con la misma tarifa progresiva (Roca, 2009: 26). El cuadro describe, la clasificación de ingresos gravados por el impuesto a la renta. Esta clasificación fue hecha en función de la división de ingresos del INEC (2013: 12-14) y contiene los distintos campos del formulario 102 que se utilizaron para construir los rubros de ingreso.

Figura 11: Clasificación de los ingresos



(1)Comisionistas, artesanos, agentes representantes y demás trabajadores autónomos.

Fuente: SRI (2007-2015) e INEC (2013: 12-14).

Elaboración: Trujillo (2017).

El objeto del impuesto es la renta global obtenida por las personas naturales, está constituido por: i) todos los ingresos generados en el Ecuador sean estos ingresos provenientes del capital o trabajo, ii) todos los ingresos del exterior de personas domiciliadas en el país.

Sujeto activo y sujeto pasivo

El sujeto activo es el Estado, y quien lo administra es el SRI (i.e., Servicio de Rentas Internas). El SRI es la institución del Estado encargada de gestionar la política tributaria, incorporando en su accionar a los principios fiscales de la constitución. Sus objetivos son: asegurar suficiencia recaudatoria, disminuir la evasión, e incrementar la cultura tributaria. El sujeto pasivo son las personas naturales que obtengan los ingresos definidos en el concepto de renta

.

Tributación individual

En Ecuador la tributación del impuesto a la renta para personas naturales es individual y no hay posibilidad de unificar la declaración con el cónyuge u otro miembro de la familia. La tributación

conjunta no está contemplada en el país. Cabe señalar que la tributación conjunta puede introducir inequidad horizontal en la estructura del impuesto. Si se considera la tributación conjunta de un núcleo familiar de dos personas donde una presenta mayores ingresos que la otra, el individuo que percibe menores ingresos deberá pagar un impuesto superior al que cancelaría en el caso de presentar una declaración individual (Roca, 2009: 26).

Tarifa del impuesto

La tarifa del impuesto es progresiva, tras la ley de equidad tributaria tiene nueve franjas o tramos, una franja exenta y ocho franjas imponibles. El tipo marginal se encuentra entre 5% y 35%. Las tablas se actualizan cada año conforme al cambio que presente el índice de precios al consumidor de área urbana.

Conclusión general

Como corolario de este capítulo se pueden señalar algunos elementos que caracterizan al sistema tributario, al impuesto a la renta y las reformas propuestas al impuesto a la renta de personas naturales. El sistema fiscal presentó mejoras en la recaudación, gran parte de estas mejoras son gracias a los efectos del ciclo económico (i.e., un período de expansión de la economía). La presión tributaria se incrementó principalmente como resultado del aumento de ingresos tributarios por concepto de impuestos directos. A pesar de esta evolución, favorable a la equidad y a la redistribución, en la composición de la recaudación prevalecen los impuestos indirectos. Al igual que en el resto de países de América Latina los ingresos fiscales siguen siendo insuficientes y el sistema continúa deslegitimando los principios tributarios por la mayor participación de impuestos regresivos (Gómez Sabaíni y O'Farrell, 2009: 36).

Los ingresos fiscales por impuesto a la renta aumentaron en el período de estudio. Este incremento fue impulsado tanto por las altas tasas de crecimiento del impuesto a la renta de personas naturales como de personas jurídicas. Sin embargo, estas tasas podrían haber sido superiores sino se hubiera reducido la tarifa del impuesto para las sociedades y si no se hubieran incrementado los incentivos y beneficios tributarios para el impuesto a la renta de personas naturales que tuvieron como objetivos mejorar la posición de algunos sectores de la economía y la progresividad.

Las reformas al impuesto a la renta de personas naturales se caracterizan por ser principalmente exoneraciones, deducciones y otros beneficios tributarios. Esto incrementó el gasto tributario de manera importante en el período de estudio y disminuyó la base imponible. Al igual que en América Latina en Ecuador, la mayoría de países han implementado reformas al sistema tributario, sin embargo, estas se han caracterizado por tener bajos impactos positivos en la recaudación y una limitada capacidad para mejorar la distribución (Gómez Sabaini y Farrel, 2009: 36).

Capítulo II:
El impuesto a la renta, su incidencia distributiva, dependencia a los ingresos laborales y tributación de dividendos

Introducción

El presente capítulo trata sobre tres aspectos relevantes sobre el impuesto a la renta de personas naturales en el Ecuador:

El primer aspecto hace referencia a su baja o casi nula incidencia distributiva. Con este fin se evalúan las funciones de densidad de los ingresos, la dominancia de Lorenz, índice de Gini, percentiles y el índice Reynolds Smolensky.

El segundo, la dependencia del impuesto a los ingresos laborales[22]. Para plantear de manera formal este tema se estima la participación de los ingresos laborales y no laborales en el ingreso gravable y se analiza el nivel de desigualdad de estas rentas con el índice de Gini, percentiles y curvas de Lorenz. En esta parte del capítulo se hace un énfasis en el estudio de los ingresos de capital cuya distribución se caracteriza por ser históricamente desigual.

Y, el tercero, se relaciona con los problemas en la tributación de los dividendos, mismos que son un ingreso no laboral de capital, cuya distribución presenta el índice de Gini más elevado de todos los ingresos.

El objetivo de este capítulo es demostrar que la incidencia distributiva del impuesto a la renta es mínima debido a que la base imponible está erosionada por la baja imposición sobre las rentas de capital. La tributación se focaliza en los ingresos laborales, mismos que se gravan cumpliendo los principios del sistema tributario, no obstante los ingresos no laborales son sujetos de exoneraciones y no tienen un control adecuado en la tributación a pesar de sus altos niveles de desigualdad.

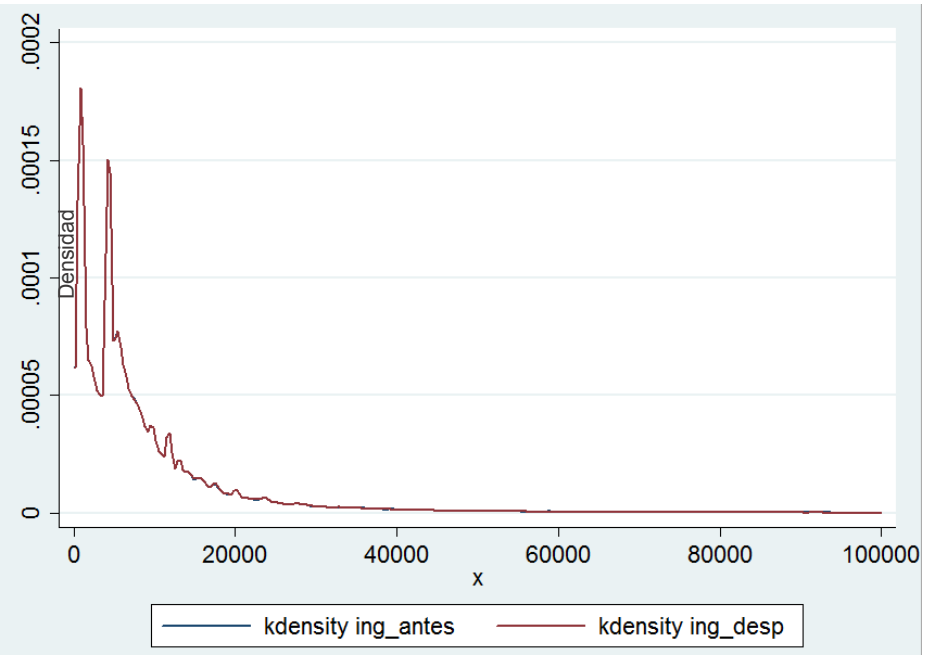
Incidencia distributiva del impuesto a la renta de personas naturales 2007-2015

1.Distribución de los ingresos antes y después de impuestos

Para evaluar las diferencias entre la distribución de ingresos antes de impuestos y la distribución de ingresos después de impuestos, se construyeron los gráficos de sus funciones de densidad de Kernel. Tras la aplicación del impuesto a la renta se debería observar un cambio en la función de densidad de los ingresos después de impuestos. La curva de densidad de los ingresos después de impuestos debería situarse más a la derecha que la curva de densidad antes de impuestos. Esto dado que los ingresos de los individuos que perciben mayores rentas disminuyen por el mayor pago de impuestos debido a la tarifa progresiva en la imposición.

[22] Para observar una clasificación de los ingresos remítase al anexo 1.

Gráfico *12*: Funciones de densidad Kernel del ingreso total antes y después de impuestos año 2015



Kdensitying_antes: Función de densidad de Kernel del ingreso antes de impuestos.
Kdensitying_desp: Función de densidad de Kernel del ingreso después de impuestos.
X: Ingresos en dólares.

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

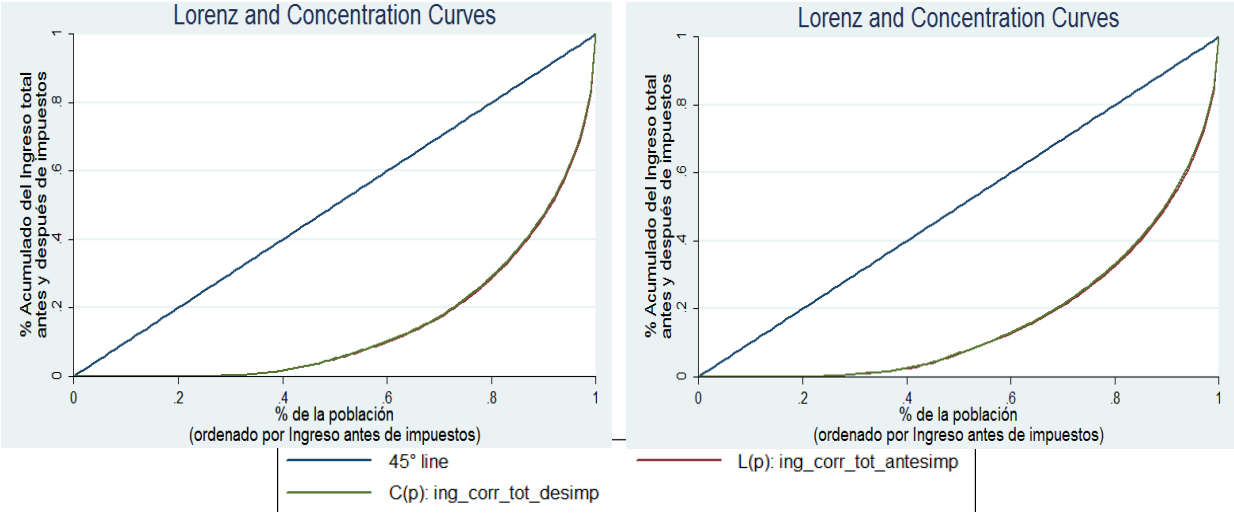
El Gráfico 12 otorga una visión general de la baja incidencia redistributiva del impuesto a la renta. La función de densidad de los ingresos después de impuestos no se desplaza a la derecha, observándose más bien una superposición entre estas. El impuesto no cambia la distribución del ingreso a pesar que la tarifa es progresiva[23].

2.Dominancia de Lorenz

Desde el año 2007 hasta el 2015 la estructura del impuesto a la renta cambió de manera considerable como se detalló en el capítulo I. La tarifa se volvió más progresiva, se incorporaron un conjunto de "exenciones redistributivas", deducciones, entre otros. Todas estas reformas tenían la finalidad de alcanzar un impuesto a la renta que se ajuste más a los principios de equidad, progresividad y redistribución que se mencionan en la Constitución del 2008 e impulsar a ciertos sectores de la economía. Sin embargo; si se observa el Gráfico 13 se puede ver que no se ha dado ningún cambio significativo en cuanto a la incidencia distributiva del impuesto a la renta de personas naturales.

[23] Para observar la evolución de todo el período remítase al Anexo 1.

Gráfico 13: Curvas de Lorenz y de concentración del ingreso total de personas naturales antes y después de impuestos 2007 y 2015



L(p): Ing_corr_tot_antesimp: Curva de Lorenz del **i**ngreso total antes de impuestos o curva de Lorenz del ingreso bruto.

C(p): Ing_corr_tot_antesimp: Curva de concentración ingreso total después de impuestos o curva de concentración del ingreso disponible.

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Para los dos años las curvas presentan configuraciones similares. Al comparar la curva de Lorenz del ingreso bruto[24] con la curva de Lorenz del ingreso disponible[25] no se ve ninguna mejora en cuanto a redistribución. Si existiera una disminución de la desigualdad tras la aplicación del impuesto, la curva de Lorenz después de impuestos debería acercarse más a la línea de 45º y situarse sobre la curva antes de impuestos. No obstante, en ambos casos las curvas se superponen y presentan varios cruces. Si bien en términos de bienestar la distribución de ingresos del año 2015 puede ser mejor, en cuanto a desigualdad de ingresos antes y después de impuestos no se aprecian mejoras. Tanto para el año 2007 como para el 2015 no se puede hablar de dominancia de Lorenz de la curva de ingresos después de impuestos[26].

3.Índice de Gini antes-después de impuestos y Reynolds-Smolensky

Dado que no existe dominancia de Lorenz para ninguno de los años en el período de estudio. Se necesita una medida que dé una idea más clara de la desigualdad y de la incidencia distributiva del impuesto a la renta. Según el coeficiente de Gini después de impuestos, la desigualdad del total de ingresos presenta una disminución del 5.4% desde el año 2007 al año

[24] Curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos.
[25] Curva de Lorenz del ingreso después de impuestos.
[26] Para observar la evolución en el período completo 2007-2015 remítase al Anexo 2.

2015. El coeficiente de Gini se acerca más a uno lo que indica que la desigualdad de la distribución del ingreso es elevada. La reducción promedio del coeficiente de Gini por la acción del impuesto, estimada por el índice Reynolds-Smolesky es de apenas 0.0057 para el período entre 2007 y 2015. Es decir, el efecto re-distributivo del impuesto a la renta (i.e., por los efectos debidos a la progresividad, al tipo impositivo medio y a la reordenación) es de una disminución de la desigualdad de menos de 1% todos los años[27] (Tabla 3).

Tabla 3: Coeficiente de Gini antes-después de impuestos y Reynolds-Smolensky

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gini antes impuestos	0.7043	0.7097	0.6952	0.6961	0.6870	0.6856	0.6757	0.7158	0.6679
Gini después impuestos(1)	0.6995	0.7050	0.6902	0.6905	0.6807	0.6793	0.6692	0.7102	0.6617
Reynolds-Smolensky	0.0048	0.0047	0.0049	0.0056	0.0063	0.0064	0.0066	0.0057	0.0062

(1)Índice de Gini calculado sobre la curva de concentración de los ingresos después de impuestos ordenada por los ingresos antes de impuestos, o Gini del ingreso disponible.

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

A pesar que el diseño del impuesto a la renta es altamente progresivo en Ecuador y en América Latina, su impacto redistributivo es muy limitado, en promedio (2%). Ecuador se encuentra con Colombia, Paraguay y Venezuela entre los países de la región en los cuales el efecto redistributivo del impuesto a la renta es sumamente bajo (menor al 1%).En comparación con los países de la OCDE, el efecto de la acción fiscal directa de América Latina es mínimo, en la OCDE tras la aplicación del impuesto a la renta el coeficiente de Gini se reduce en promedio 11 puntos porcentuales (Amarante y Jiménez, 2015: 25-37).

[27] Es importante mencionar que estudios realizados con datos de encuestas (Amarante y Jiménez, 2015: 37; Rossignolo y Gómez Sabaíni, 2014: 53) obtienen similares resultados en la incidencia distributiva para Ecuador. Esta investigación es realizada con datos administrativos (ver metodología).

Tabla *4*: Acumulación del ingreso total antes y después de impuestos en percentiles período 2007-2015

Ingresos antes de impuestos									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
91-100%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
81-90%	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%	0.02%	0.00%	0.02%
71-80%	0.20%	0.11%	0.22%	0.34%	0.90%	0.48%	1.09%	0.02%	0.11%
61-70%	1.44%	0.88%	1.32%	1.24%	1.14%	1.46%	1.11%	1.13%	1.37%
51-60%	3.99%	2.63%	3.62%	3.39%	4.46%	3.68%	5.23%	1.98%	5.18%
41-50%	4.41%	5.03%	4.82%	5.17%	4.48%	5.59%	4.71%	5.65%	5.15%
31-40%	7.18%	8.12%	7.63%	7.47%	7.61%	7.73%	8.00%	7.86%	8.17%
21-30%	11.40%	12.13%	12.00%	11.75%	11.64%	11.56%	11.45%	11.48%	11.61%
11-20%	18.01%	18.31%	19.29%	19.13%	18.74%	18.57%	18.03%	18.17%	18.62%
0-10%	53.36%	52.79%	51.11%	51.50%	51.01%	50.92%	50.36%	53.71%	49.77%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ingresos después de impuestos									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
91-100%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
81-90%	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%	0.02%	0.00%	0.02%
71-80%	0.21%	0.11%	0.22%	0.35%	0.92%	0.49%	1.12%	0.02%	1.13%
61-70%	1.46%	0.89%	1.34%	1.26%	1.16%	1.49%	1.14%	1.15%	1.39%
51-60%	4.07%	2.68%	3.68%	3.46%	4.56%	3.76%	5.35%	2.02%	5.29%
41-50%	4.48%	5.12%	4.90%	5.27%	4.57%	5.71%	4.81%	5.77%	5.24%
31-40%	7.32%	8.27%	7.77%	7.62%	7.78%	7.90%	8.17%	8.02%	8.33%
21-30%	11.61%	12.35%	12.22%	11.99%	11.89%	11.81%	11.70%	11.72%	11.84%
11-20%	18.32%	18.60%	19.60%	19.50%	19.14%	18.95%	18.40%	18.59%	17.97%
0-10%	52.52%	51.98%	50.26%	50.55%	49.95%	49.88%	49.30%	52.69%	48.79%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Es importante mencionar que la acumulación del ingreso en los percentiles de rentas más elevadas es bastante alta. En promedio para el período de estudio el 10% más rico gana el 51.61% del total de los ingresos antes de impuestos, el 20% más rico acumula el 68.28% y el 50% más pobre acumula en promedio 5.42% de los ingresos totales (Tabla 4). En el 2007, el 10% más rico acumuló 7,205.9 millones de dólares del total de ingresos antes de impuestos, que fue de 13,504.8 millones de dólares. En el 2015, el 10% más rico acumuló 21,526.4

millones de dólares del total de ingresos, de un total de ingresos de 43,254.06 millones de dólares[28].

Como se puede observar, la aplicación del impuesto no cambia la situación de la distribución del ingreso de manera considerable. Después de impuestos, en promedio para el período de estudio el 10% más rico gana el 50.66% del total de los ingresos, el 20% más rico acumula el 69.44% y el 50% más pobre acumula en promedio 5.65% de los ingresos totales después de impuestos. La acumulación de ingresos del 10% más rico se reduce en menos del 1% después de impuestos para todo el período de estudio (Tabla 4).

4.Progresividad

Un aspecto que vale la pena recalcar es que el impuesto a la renta de personas naturales es escasamente redistributivo a pesar que su estructura advierte una alta progresividad. En promedio para los años 2007-2015 el 10% más rico acumula el 97.69% del impuesto a la renta causado, mientras que el 50% de los contribuyentes de menores ingresos acumula en promedio en el período de estudio 0.39% del impuesto a la renta causado (Tabla 5). Es decir, el impuesto es soportado principalmente por las altas rentas, quienes tienen una mayor capacidad de pago, y los percentiles de menores ingresos contribuyen muy poco en el total de la recaudación.

Tabla 5: Acumulación del impuesto renta causado en percentiles 2007-2015

Percentil	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
91-100%	0.53%	0.22%	0.15%	0.18%	0.40%	0.07%	0.08%	0.11%	0.04%
81-90%	0.07%	0.15%	0.05%	0.04%	0.03%	0.02%	0.05%	0.01%	0.04%
71-80%	0.13%	0.06%	0.08%	0.03%	0.08%	0.03%	0.01%	0.01%	0.01%
61-70%	0.13%	0.02%	0.02%	0.03%	0.08%	0.01%	0.01%	0.03%	0.04%
51-60%	0.04%	0.03%	0.04%	0.07%	0.13%	0.06%	0.03%	0.02%	0.03%
41-50%	0.12%	0.06%	0.25%	0.06%	0.07%	0.21%	0.09%	0.08%	0.14%
31-40%	0.52%	0.15%	0.28%	0.12%	0.08%	0.07%	0.06%	0.07%	0.12%
21-30%	0.24%	1.17%	0.20%	0.19%	0.26%	0.16%	0.08%	0.07%	0.09%
11-20%	1.93%	2.98%	2.03%	1.31%	1.46%	0.84%	0.63%	0.37%	0.66%
0-10%	96.30%	95.14%	96.89%	97.96%	97.41%	98.53%	98.96%	99.22%	98.83%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

El hecho de que el impuesto a la renta sea soportado por los individuos de los percentiles de mayores ingresos es una característica común en los países de América Latina. En la mayoría de los países de la región el 20% más rico paga más del 90% del impuesto mientras que el

[28]Estimaciones realizadas sobre bases de datos Servicio de Rentas Internas.

40% de los individuos pertenecientes a los ingresos inferiores no contribuye en la recaudación o lo hace con un monto muy pequeño (Amarante y Jiménez, 2015: 35).

Tabla 6: Tasa efectiva del impuesto a la renta período 2007-2015

Percentiles	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
51-100%	0.30%	0.26%	0.12%	0.14%	0.25%	0.07%	0.05%	0.12%	0.04%
11-50%	0.13%	0.19%	0.12%	0.08%	0.10%	0.06%	0.04%	0.03%	0.05%
1-10%	3.39%	3.45%	3.46%	3.86%	4.27%	4.17%	4.19%	3.87%	3.89%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

A pesar que la imposición está concentrada en los percentiles de mayores ingresos la tasa efectiva[29] de los individuos que pertenecen al 10% más rico alcanza un valor medio de 3.85% entre el 2007-2015. Las tasas marginales de la tabla de imposición del impuesto a la renta alcanzan el 35% para las altas rentas, no obstante, la tasa efectiva de impuesto a la renta del 10% más rico es menos del 5% en todos los años (Tabla 6). El impuesto se concentra en un conjunto muy reducido de contribuyentes y estos aportan a la recaudación con una cantidad muy pequeña de sus ingresos. De acuerdo con Amarante y Jiménez (2015: 35) esto se debe a las "exenciones, deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital".

Más allá de las mejoras en progresividad que ha experimentado el impuesto a la renta en el Ecuador, no puede decirse que se estén aprovechando sus cualidades redistributivas, la renta global (i.e., ingreso total) que grava el impuesto no presenta mejoras en la desigualdad tras la aplicación del impuesto. El conjunto de reformas que incrementaron el número de deducciones y exoneraciones, detalladas en el capítulo I, pueden haber jugado en contra de la incidencia redistributiva del impuesto. Además, la legislación tributaria del país contempla un tratamiento preferencial a las rentas de capital lo cual causa una dependencia del impuesto sobre los ingresos laborales. El siguiente apartado aborda esta última problemática.

Dependencia del impuesto a la renta de personas naturales a los ingresos de laborales

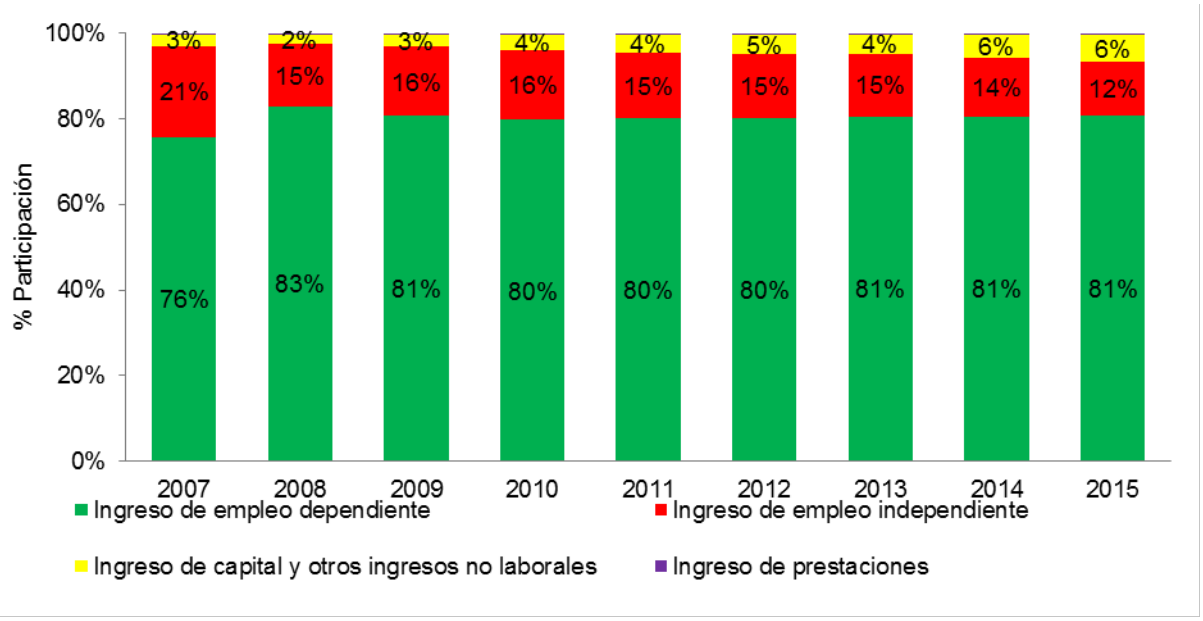
1.Composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta

Como se observa en el Gráfico 14 la mayor parte de los ingresos gravados por el impuesto son rentas obtenidas por trabajo[30]. En promedio la participación de estas rentas es 95.7% en el período de estudio. Si bien los ingresos de capital han aumentado, de 3% a 6%, su participación es mínima; por tanto, los ingresos tributarios obtenidos por esta fuente son muy bajos. Es necesario mencionar que hasta el 2009 uno de los principales ingresos de capital estaba exento, los dividendos percibidos por personas naturales comenzaron a gravarse tras la

[29] La tasa efectiva se puede definir como el porcentaje obtenido tras dividir impuesto a la renta causado sobre los ingresos.
[30] Ingresos del empleo dependiente e ingresos del empleo independiente.

entrada en vigencia de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (2009). Esto permitió que, a partir del 2010, se incrementen los ingresos de capital. No obstante, la mayor parte de los ingresos gravados son del empleo en relación de dependencia, son estos ingresos sobre los cuales se sostiene la recaudación.

Gráfico 14: Composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta de personas naturales 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Al igual que en el Gráfico 14, la composición de los ingresos en los percentiles es liderada por los ingresos del empleo dependiente (Tabla 7). En promedio para el período de estudio:
Los ingresos del 10% más rico están compuestos por ingresos del empleo dependiente en 71.41%, ingresos del empleo independiente en 21.88%, ingresos de capital y otros ingresos no laborales en 6.27% y 0.44% de ingresos por prestaciones.

Los ingresos de los individuos situados entre los percentiles 11-50 están compuestos por ingresos del empleo dependiente en 89.24%, ingresos del empleo independiente en 9.42%, ingresos de capital y otros ingresos no laborales en 1.25% y 0.09% de ingresos por prestaciones.

Los ingresos del 50% de individuos ubicados en las rentas inferiores están compuestos por ingresos del empleo dependiente en 90.96%, ingresos del empleo independiente en 0.93%, ingresos de capital y otros ingresos no laborales en 8.11% y 0.01% de ingresos por prestaciones.

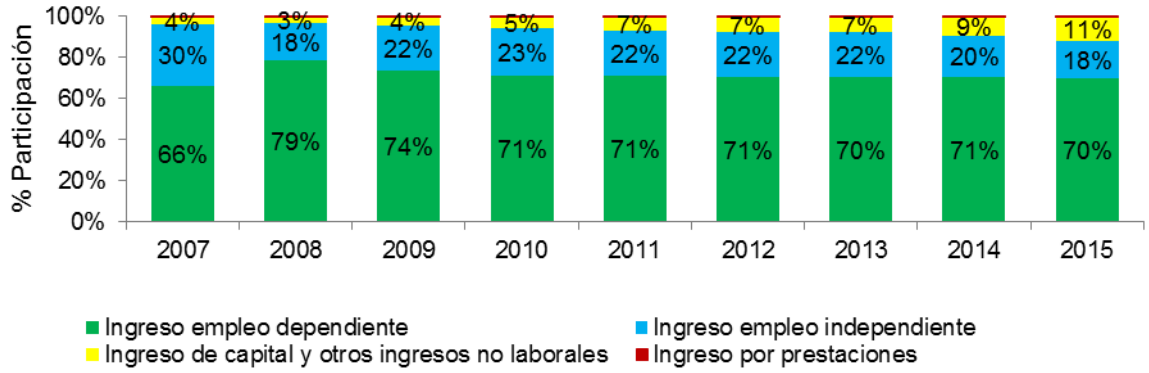
Tabla 7: Composición del ingreso por percentiles período 2007-2015

	Ingreso empleo dependiente	Ingreso empleo independiente	Ingreso de capital y otros ingresos no laborales	Ingreso por prestaciones	Total
Percentil	**2007**				
51-100%	90.58%	1.58%	7.84%	0.01%	100%
11-50%	86.01%	12.80%	1.11%	0.08%	100%
1-10%	66.29%	29.70%	3.55%	0.46%	100%
	2009				
51-100%	90.21%	1.27%	8.51%	0.01%	100%
11-50%	87.66%	10.91%	1.33%	0.10%	100%
1-10%	73.70%	21.93%	3.95%	0.41%	100%
	2011				
51-100%	92.34%	0.86%	6.79%	0.01%	100%
11-50%	88.84%	9.81%	1.25%	0.10%	100%
1-10%	71.33%	21.62%	6.66%	0.39%	100%
	2013				
51-100%	92.75%	0.64%	6.60%	0.01%	100%
11-50%	90.63%	7.97%	1.31%	0.08%	100%
1-10%	70.27%	22.24%	7.01%	0.47%	100%
	2015				
51-100%	94.08%	0.73%	5.19%	0.01%	100%
11-50%	91.50%	7.13%	1.30%	0.07%	100%
1-10%	69.79%	18.49%	11.18%	0.54%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Esta composición revela dos aspectos importantes; en primer lugar, que los ingresos del empleo independiente tienen una mayor participación en las altas rentas, esta es cercana al 22% para el 10% más rico y menor al 1% para los individuos situados entre los percentiles 51-100; en segundo lugar, que los ingresos de capital han ganado participación sobre todo en las altas rentas. Para el percentil más rico estos pasaron de ser en 2007 solo el 3.55% del total de los ingresos al 11.18% del total de ingresos en el 2015.

Gráfico 15: Composición del ingreso total del 10% más rico período 2007-2015



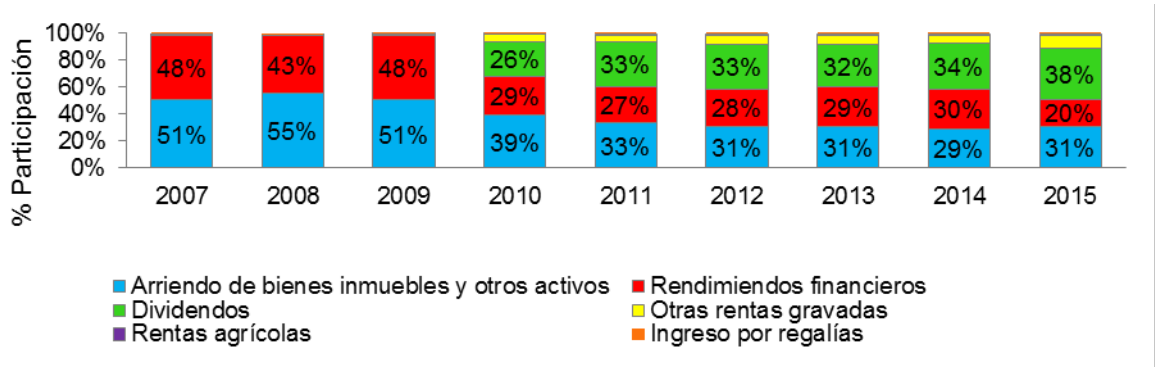
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Al observar por separado la composición del ingreso total del 10% más rico puede verse que los ingresos del empleo independiente o ingresos empresariales han perdido participación, estos pasaron de 30% al 18% entre el 2007 y el 2015. No obstante, estos fueron compensados por el incremento de los ingresos de capital e ingresos del empleo dependiente (Gráfico 15). Como se vio en la sección anterior el impuesto es soportado principalmente por las altas rentas. Si se observa el Gráfico 4 se puede concluir que este recae principalmente sobre los ingresos del trabajo, sin embargo; la tasa efectiva del impuesto a la renta en los estratos de mayores ingresos podría ser superior si los ingresos de capital no tuvieran exoneraciones o si se gravaran en su totalidad[31].

Al observar la composición de los ingresos de capital en el gráfico 16, se puede constatar que pasaron de estar compuestos en su mayoría por arriendos y rendimientos financieros, a estar conformados mayoritariamente por dividendos y arriendos. Esto se debe a que algunos de los rendimientos financieros son rentas exentas desde 2007 tras la entrada en vigencia de la Ley de Equidad Tributaria (2007) y la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil (2014).

Gráfico 16: Composición de los ingresos de capital período 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

[31] Solo el 10.47% del total de los dividendos generados por la economía llega a los accionistas (la última sección de este capítulo aborda esta problemática).

La composición del ingreso de capital por percentiles presenta tres características: (i) la mayor parte de los ingresos de capital de los percentiles inferiores son rendimientos financieros; (ii) la participación de otros ingresos de capital, a saber, el arriendo de inmuebles, arriendo de otros activos, rentas agrícolas, ingresos por regalías, disminuyó para el 10% más rico y aumentó su participación para los otros percentiles; y, (iii) del total de ingresos de capital recibidos por el 10% más rico, los dividendos son los que tienen una mayor participación, en niveles de renta inferiores la participación de los dividendos es menor al 1% en todo el período de estudio (Tabla 8).

Tabla 8: Composición del ingreso de capital por percentiles período 2007-2015

Percentil	Rendimientos financieros	Dividendos	Otros ingresos de capital(1)	Total
	2007			
51-100%	73.39%	0.00%	26.61%	100%
11-50%	68.65%	0.01%	31.34%	100%
1-10%	33.49%	0.03%	66.48%	100%
	2009			
51-100%	69.26%	0.01%	30.72%	100%
11-50%	56.87%	0.11%	43.02%	100%
1-10%	33.63%	0.33%	66.05%	100%
	2011			
51-100%	66.10%	0.03%	33.87%	100%
11-50%	52.72%	0.87%	46.41%	100%
1-10%	13.73%	43.86%	42.41%	100%
	2013			
51-100%	61.37%	0.03%	38.59%	100%
11-50%	59.79%	0.48%	39.73%	100%
1-10%	15.90%	40.85%	43.25%	100%
	2015			
51-100%	66.73%	0.06%	33.22%	100%
11-50%	49.84%	0.75%	49.41%	100%
1-10%	10.67%	45.76%	43.57%	100%

(1)Arriendo de inmuebles, arriendo de otros activos, rentas agrícolas, ingresos por regalías.

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Si se elimina el tratamiento especial a los ingresos de capital y si los dividendos son gravados en su totalidad[32], estos tienen el potencial de incrementar la base imponible. En las bajas rentas incrementaría la recaudación dado que los rendimientos financieros tienen una

[32] Esta problemática es abordada en la última sección del capítulo.

participación importante en el ingreso de capital de los percentiles de menores ingresos y en las altas rentas puesto que estas acumulan la mayor parte de los dividendos.

En su conjunto la composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta revela que este sostiene su recaudación sobre los ingresos del empleo en relación de dependencia. Esta estructura no es favorable para el sistema tributario. En primer término, la base imponible va a ser pequeña puesto que la mayor parte de personas recibe el salario básico y este ingreso hace que gran parte de contribuyentes se sitúe en la franja exenta y no aporte en la recaudación. Luego, al concentrarse en gravar solo los ingresos del trabajo y exonerar a los ingresos no laborales como prestaciones[33], y rendimientos financieros, se erosiona la base imponible y la tasa efectiva del impuesto se reduce.

Si se gravan sin exenciones las rentas de capital puede lograrse que más contribuyentes superen la franja exenta y de esta manera se incremente la base imponible. Esto puede significar mejoras en la incidencia distributiva del sistema tributario. Se debe tomar en cuenta que la fijación de un impuesto a los rendimientos de capital puede modificar el equilibrio en la economía.

La introducción de un impuesto, tiene repercusiones indirectas llamadas "efectos de equilibrio general". Si por ejemplo, los rendimientos financieros fueran gravados en su totalidad, los individuos recibirán un menor ingreso futuro por su ahorro por lo que se ven incentivados a reducir su ahorro y aumentar su consumo. Esto a su vez puede tener como consecuencia, en el largo plazo, una reducción del "stock" de capital, que puede llegar a disminuir la productividad de los trabajadores y los salarios (Stiglitz, 2000: 487).

2. Desigualdad de los ingresos gravados por el impuesto a la renta

La distribución de todos los tipos de ingreso se caracteriza por tener asimetría positiva. Es decir, la mayor parte de la población se acumula en los percentiles de menores ingresos y una pequeña cantidad de individuos se ubican en las altas rentas[34]. Adicionalmente todos los ingresos presentan altos niveles de desigualdad (Tabla 9).

[33] Las pensiones jubilares están exoneradas desde el 2007 tras la entrada en vigencia de la Ley de Equidad Tributaria.
[34] Para observar los gráficos de las distribuciones remítase al Anexo 3.

Tabla 9: Coeficiente de Gini de los ingresos gravados por el impuesto a la renta

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingreso de empleo dependiente	0.7170	0.7315	0.7111	0.7049	0.6902	0.6846	0.6705	0.7073	0.6562
Ingreso de empleo independiente	0.9609	0.9613	0.9631	0.9647	0.9651	0.9664	0.9678	0.9739	0.9701
Ingreso laboral	0.7062	0.7117	0.6972	0.6955	0.6842	0.6822	0.6727	0.7100	0.6571
Ingreso de capital	0.9846	0.9818	0.9818	0.9878	0.9875	0.9873	0.9878	0.9889	0.9918
Ingresos no laborales	0.986	0.984	0.984	0.988	0.988	0.988	0.988	0.990	0.982

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

De manera general se observa que el coeficiente de Gini de los ingresos no laborales es mayor al de los ingresos laborales, es decir, la desigualdad es mayor para las rentas no laborales. El coeficiente de Gini para los ingresos laborales es muy cercano al del ingreso total y este indicador se aproxima a uno para los ingresos no laborales (Tablas 1 y 7). El coeficiente de Gini para los ingresos del empleo dependiente es el que presenta menores niveles de desigualdad ya que la mayoría de los contribuyentes reciben ingresos por esta fuente, como se vio en la sección precedente este es el tipo de ingreso que tiene una mayor participación en todos los percentiles. El caso contrario ocurre para las rentas de capital, dado que la mayor parte de contribuyentes no perciben ningún ingreso por esta fuente (Tabla 9).

Tabla 10: Acumulación de los ingresos laborales y no laborales por percentiles período 2007-2015

	Ingreso laboral								
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	5.53%	3.49%	5.02%	4.89%	6.52%	5.59%	7.47%	3.05%	7.95%
41-50%	4.49%	5.07%	4.90%	5.33%	4.63%	5.81%	4.88%	5.89%	5.46%
31-40%	7.31%	8.24%	7.77%	7.67%	7.87%	8.02%	8.30%	8.23%	8.67%
21-30%	11.61%	12.31%	12.23%	12.07%	12.04%	11.99%	11.87%	12.03%	12.31%
11-20%	18.31%	18.53%	19.61%	19.58%	19.31%	19.18%	18.59%	18.99%	18.52%
0-10%	52.76%	52.35%	50.46%	50.46%	49.63%	49.41%	48.88%	51.81%	47.08%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Ingreso no laboral								
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	9.66%	8.71%	9.28%	7.26%	6.50%	6.64%	7.13%	4.54%	3.81%
41-50%	1.70%	3.34%	2.27%	1.18%	1.14%	1.09%	1.15%	1.83%	0.70%
31-40%	3.06%	3.11%	3.22%	2.41%	2.00%	1.97%	1.95%	1.78%	1.10%
21-30%	4.25%	5.02%	5.02%	3.59%	3.12%	3.02%	2.92%	2.39%	1.80%
11-20%	7.82%	9.52%	9.34%	7.74%	6.65%	6.35%	6.50%	4.92%	5.16%
0-10%	73.52%	70.31%	70.88%	77.82%	80.59%	80.93%	80.35%	84.54%	87.43%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

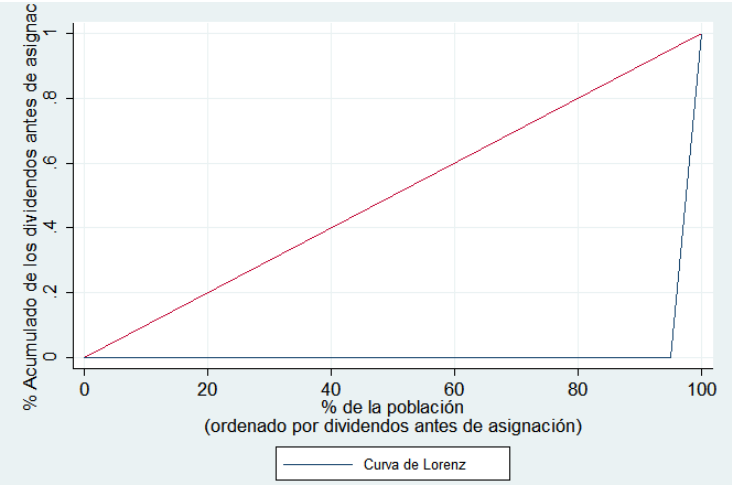
Al estudiar la acumulación de los ingresos laborales y no laborales por percentiles puede verse que las rentas del trabajo tienen una distribución menos desigual que los ingresos no laborales. La tendencia es decreciente en la acumulación de ingresos no laborales de los percentiles de menores ingresos. Los percentiles 51-100 pasaron de recibir el 9.66% del total de ingresos no laborales en 2007 a recibir solo el 3.81% en 2015. Lo contrario ocurrió con los ingresos no laborales recibidos por las altas rentas, el 10% más rico pasó de recibir el 73.52% del total de ingresos no laborales en el 2007 a acumular el 87.43% en el 2015. El 10% más rico en el 2015 acumula 14% más del ingreso no laboral en comparación con el 2007 (Tabla 10).

La tendencia de los ingresos del trabajo es opuesta a la de los ingresos no laborales. Los percentiles de menores ingresos pasaron a tener una mayor participación. El 10% más rico ha reducido su participación de 52.76% en el 2007 a 47.08 en el 2015 (Tabla 10).

Al analizar el coeficiente de Gini y la acumulación de ingreso en los percentiles se pudo constatar que los ingresos no laborales están distribuidos de forma más inequitativa que los ingresos laborales. Como se vio en la sección anterior los ingresos no laborales están principalmente conformados por los ingresos de capital, y estos por rendimientos financieros,

dividendos y arriendos, rentas agrícolas e ingresos por regalías. Es necesario resaltar que de todos los ingresos son los dividendos los que presentan la distribución más desigual.

Gráfico 17: Curva de Lorenz de los dividendos año 2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

En el año 2015 la curva de Lorenz de los dividendos es horizontal hasta pasar el percentil 80. Esto indica que los individuos situados en los percentiles inferiores reciben muy poco o nada de ingresos por concepto de dividendos y los que se encuentran en los percentiles más altos acumulan la mayor parte de estos ingresos[35] (Gráfico 17).

Tabla 11: Coeficiente de Gini de los principales ingresos de capital período 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gini dividendos(1)	-	-	0.9999	0.9998	0.9998	0.9998	0.9998	0.9998	0.9998

(1)El índice de Gini de los años 2007 y 2008 no está presente en la tabla puesto que estaban exentos y no se disponía de esta información.

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Dada la configuración de las curvas de Lorenz el coeficiente de Gini asociado a la distribución de los dividendos es casi uno desde el 2009 hasta el 2015. Esto quiere decir que una fracción muy pequeña de la población es accionista de una empresa y recibe ingresos por esta fuente. Además, el coeficiente de Gini de los dividendos es el más alto de todos ingresos estudiados (Tabla 11).

[35] Las curvas de Lorenz de los dividendos en todo el período de estudio tienen las mismas características.

Tabla 12: Acumulación de los dividendos por percentiles período 2007-2015

Percentil	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
51-100%	0.60%	0.02%	0.01%	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%
41-50%	0.07%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
31-40%	0.60%	0.10%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
21-30%	1.22%	0.24%	0.07%	0.03%	0.03%	0.02%	0.03%
11-20%	9.84%	0.75%	0.32%	0.21%	0.17%	0.11%	0.17%
0-10%	87.67%	98.87%	99.59%	99.74%	99.78%	99.86%	99.77%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Como se vio en las curvas de Lorenz los dividendos son acumulados casi en su totalidad por el 10% más rico. A su vez la tendencia observada es la de una mayor acumulación de este ingreso en las altas rentas (Tabla 12). Una de las explicaciones de estos altos niveles de desigualdad es que los dividendos derivan de la propiedad de acciones de una empresa, es decir, de la riqueza que posee el contribuyente. Estudios han demostrado que la riqueza se distribuye de forma mucho más inequitativa que los ingresos (Amarante y Jiménez, 2015-21; Davies y Shorrocks, 2000: 663; Davies y otros, 2008-7; FMI, 2013-39).

El impuesto a la renta recae principalmente sobre los ingresos laborales, que presentan una menor desigualdad, y exonera a muchas rentas de capital, cuya distribución se caracteriza por ser históricamente inequitativa. Esta estructura del impuesto afecta a la equidad horizontal y vertical del impuesto. En primer lugar, individuos que tienen la misma capacidad de pago no pagan el mismo monto de impuesto. Luego, individuos con distinta capacidad de pago pueden no pagar una tarifa acorde con sus ingresos.

La siguiente sección aborda los problemas en la tributación de los dividendos que como se vio están distribuidos de forma altamente desigual.

Problemas en la tributación de los dividendos

La tributación de los dividendos presenta un inconveniente importante. El problema se genera al momento en que los dividendos son repartidos por las sociedades nacionales. Gran parte de los dividendos son acumulados por las compañías y no son distribuidos a los accionistas. Las empresas después de descontar de la utilidad del ejercicio la participación de trabajadores, el impuesto a la renta y la reserva legal, obtienen la utilidad a repartir[36]. No obstante, esta utilidad a repartir no llega a los beneficiarios efectivos[37].

[36] Remítase a la metodología para observar el cálculo de la utilidad a repartir.
[37] Entiéndase a beneficiario efectivo como accionista de tipo persona natural.

Figura 12: Utilidad a repartir por sociedades nacionales y dividendos recibidos por accionistas año 2015

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

La utilidad a repartir para el año 2015 llega a los 6259.01 millones de dólares, mientras que los dividendos recibidos por los accionistas ascendieron a 1162 millones. Es decir, que apenas el 8.57% del total de la utilidad a repartir es distribuida a los accionistas de tipo persona natural y sociedad nacional[38] y solo el 10.47% de la utilidad a repartir llega al beneficiario efectivo (Figura 9). En promedio para el período de estudio los dividendos recibidos por personas naturales y sociedades nacionales es de 10.53% de la utilidad a repartir y los dividendos recibidos por los beneficiarios efectivos son en promedio 4.9% de la utilidad a repartir (Tabla 13).

Tabla 13: Utilidad a repartir por sociedades nacionales y dividendos recibidos por accionistas período 2007-2015 (en millones de USD)

	Dividendos totales recibidos por personas naturales	Dividendos recibidos por sociedades	Utilidad a repartir
2007	-	111.27	3347.56
2008	-	139.81	5199.55
2009	7.40	166.92	4196.41
2010	191.70	175.00	4867.46
2011	347.29	276.03	5829.62
2012	432.68	407.18	6459.19
2013	466.42	431.46	5911.43
2014	595.77	704.96	6633.98
2015	655.16	506.84	6259.01

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

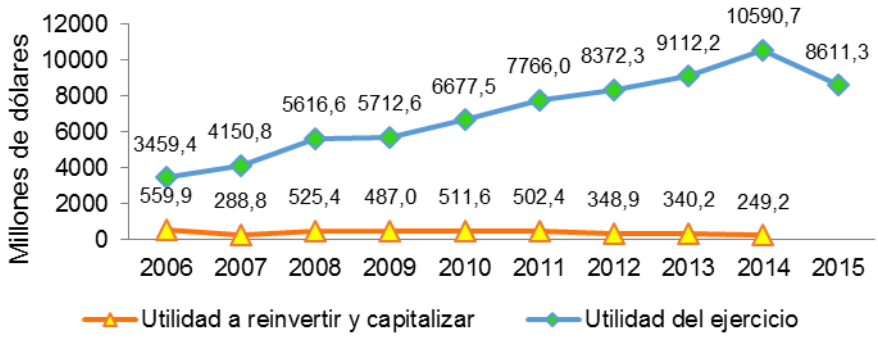
[38] La utilidad a repartir puede distribuirse a tres tipos de accionista: persona natural, sociedad nacional y sociedad extranjera. Sin embargo; no es posible determinar el monto de dividendos repartidos al tipo accionista sociedad extranjera. Dado que las sociedades extranjeras no declaran impuestos en el Ecuador no presentan los formularios donde se pueda obtener los dividendos locales recibidos por estas empresas.

En la tabla 13 se observa que en todo el período de estudio los dividendos recibidos tanto por personas naturales como por sociedades nacionales son menos de la quinta parte de la utilidad a repartir generada. Los dividendos recibidos por empresas nacionales y extranjeras están exonerados del impuesto a la renta para evitar la doble tributación siempre que las empresas que los reciben no estén domiciliadas en jurisdicciones de menor imposición o paraísos fiscales[39]. Los dividendos recibidos por personas naturales se deben incorporar en la renta global y tributan de acuerdo con la tabla de imposición de nueve tramos del impuesto a la renta. Esto quiere decir que apenas el 4.9% de la utilidad a repartir es distribuida a los beneficiarios efectivos y es gravada como parte de la renta global del impuesto a la renta de personas naturales.

La explicación a esta situación radica en que las empresas nacionales disponen de tres alternativas además de distribuir la utilidad a repartir en forma de dividendos: i) reinvertir y capitalizar, ii) acumular estos montos en la reserva facultativa y iii) acumular estos montos como utilidades no distribuidas de años anteriores.

El monto de utilidad a reinvertir y capitalizar es definido por los accionistas en junta general y es sujeto de incentivos tributarios. Del monto máximo de reinversión[40]puede descontarse el 10% del impuesto a la renta para personas jurídicas. Esto, siempre que esta reinversión sea destinada a la adquisición de maquinaria o equipo nuevos, estos activos comprados formen parte del proceso productivo y se realice el registro de incremento de capital por el monto reinvertido. A pesar del incentivo tributario para incrementar la reinversión, la reinversión tiene una tendencia a la baja en el período de estudio (Gráfico 18).

Gráfico 18: Utilidad a reinvertir y capitalizar y utilidad del ejercicio período 2007-2015



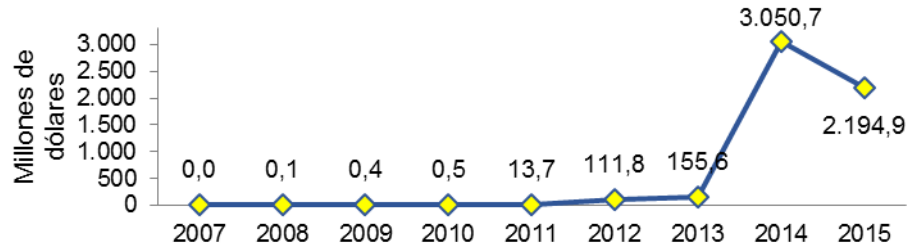
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015). **Elaboración:** Trujillo (2017).

[39] El reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno en su Capítulo III (EXENCIONES), artículo 15 establece que: "En el caso de dividendos y utilidades calculados después del pago del impuesto a la renta, distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador, a favor de otras sociedades nacionales o extranjeras, no domiciliadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición, o de personas naturales no residentes en el Ecuador, no habrá retención ni pago adicional de impuesto a la renta."

[40] El monto máximo sujeto del descuento a la renta de personas jurídicas de acuerdo con el artículo 51 de la Ley de Régimen Tributario interno responde a la siguiente fórmula:
[(1 - %RL) * UR] - ([%IR0 - (%IR0 * %RL)] * BI)1 - (% IR0 - %IR1) + [(% IR0 - %IR1) * %RL]
Donde: %RL: porcentaje reserva legal, UR: utilidad a repartir, %IR0: tarifa original de impuesto a la renta, %IR1: tarifa reducida de impuesto a la renta, BI: base imponible.

La utilidad reinvertida de las sociedades pasó de USD 559.9 millones en el 2007 a USD 249.2 millones en el 2015. Esta cifra representa una caída del 55.5% en el período de estudio. Esto ocurre a pesar que la utilidad del ejercicio de las compañías aumenta, esta pasó de USD 3459.4 millones en el 2007 a USD 8611.3 en el 2015 y tuvo una tasa de crecimiento promedio en el período de 11.59%. Se puede concluir por tanto que, a pesar de la existencia de incentivos y aunque la situación económica general de las empresas presente resultados positivos, la mayor parte de las sociedades nacionales no reinvierten en maquinaria o equipo nuevos que permitan mejorar su proceso productivo.

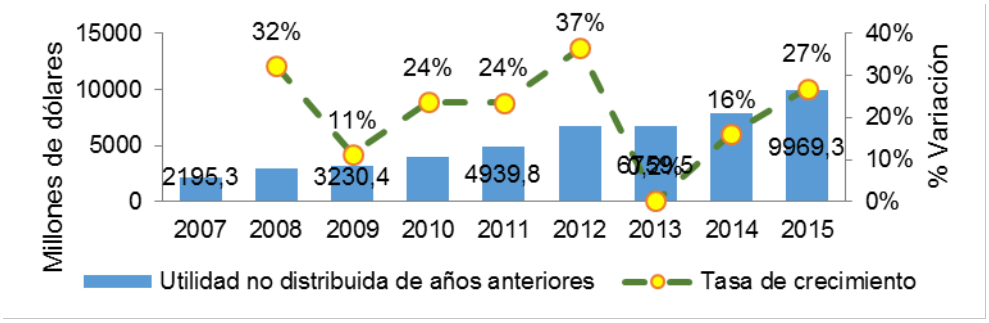
Gráfico 19: Reserva facultativa período 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Al igual que la reinversión la reserva facultativa es definida por los accionistas en junta general y como su nombre lo indica es opcional. La legislación tributaria faculta que de las utilidades a disposición de los accionistas[41], se pueda destinar un porcentaje para conformar una reserva especial o facultativa. Esta tiene un fin específico y un tiempo determinado. Si se cumple el objetivo para el cual fue creada la reserva se capitaliza y si no se cumple su propósito los accionistas pueden definir nuevamente a qué se destinará[42]. Puede verse en el Gráfico 19 que la reserva facultativa tuvo un incremento exponencial. Esta pasó de menos de un millón de dólares en el 2007 a 2191.9 millones en el 2015.

Gráfico 20: Utilidad no distribuida de años anteriores período 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015). **Elaboración:** Trujillo (2017).

[41] Utilidad neta del impuesto a la renta, de reserva legal y de participación de trabajadores, es decir la "utilidad a repartir".
[42] La Ley de Compañías en la Sección VI (COMPAÑÍAS ANÓNIMAS) en el artículo 297 de la ley detalla: "El estatuto o la junta general podrán acordar la formación de una reserva especial para prever situaciones indecisas o pendientes que pasen de un ejercicio a otro, estableciendo el porcentaje de beneficios destinados a su formación,…"

La utilidad no distribuida de años anteriores es la parte de la utilidad a repartir que no es distribuida a los accionistas, reinvertida ni reservada para un fin específico. Esta presenta una evolución similar a la de la reserva facultativa. Su tasa de crecimiento promedio anual es de 21.34% en el período de estudio y pasó de ser USD 2195.3 millones en el 2007 a USD 9969.3 millones en el 2015 (Gráfico 20). Esta utilidad al no ser repartida a los accionistas no se grava por el impuesto a la renta de personas naturales. Cabe señalar que no es posible determinar a qué se destina esta utilidad.

De acuerdo con el análisis presentado en esta sección los problemas en la tributación de los dividendos son los siguientes: (i) una mínima parte de la utilidad líquida llega a los accionistas, (i.e., menos del 5%). (ii) Los incentivos aplicados a la reinversión no tuvieron efectos positivos, a pesar de que a una fracción de la utilidad del ejercicio de las empresas puede descontarse el impuesto a la renta. El monto reinvertido tampoco llega al beneficiario efectivo. (iii) La reserva facultativa y las utilidades no distribuidas pueden representar una forma de elusión del impuesto a la renta de personas naturales. La acumulación de la utilidad líquida en estas cuentas es una forma de evitar que esta llegue a los accionistas y que estos paguen el impuesto por concepto de dividendos.

Conclusión general

En virtud de lo expuesto, se puede afirmar que el diseño del impuesto a la renta de personas naturales tiene una estructura que no solo atenta contra la equidad del sistema fiscal, sino también implica una reducción de los ingresos tributarios. De acuerdo con el BID (2013: 178) el sistema impositivo de los países de América Latina es "excesivamente generoso el tratamiento que se otorga a las rentas del capital" sobre todo a los dividendos y ganancias de capital[43]. El Ecuador no es la excepción, con un tratamiento favorable y regímenes especiales en los ingresos de capital, se ha limitado la capacidad de las reformas, se ha disminuido la recaudación, y no se ha mejorado la distribución.

A través de este análisis se pudo constatar que dos principios fundamentales del sistema tributario: la suficiencia y la equidad, son muy difíciles de articular en el país. El impuesto a la renta personal presenta problemas estructurales y normativos. En un inicio, se tiene un gran número de deducciones, exoneraciones y una baja tributación de las rentas de capital lo cual ocasiona que la base imponible sea muy pequeña, que la tasa efectiva sea baja y que se disminuya la recaudación. Posteriormente, la incidencia distributiva del impuesto es mínima puesto que el comportamiento del ingreso personal se caracteriza por ser altamente concentrado y distribuido de forma desigual (efecto distribución) y por los bajos niveles de ingreso (efecto renta) (OCDE, 2009).

[43] Rendimientos financieros en el caso del Ecuador.

Capítulo III:
Asignación de dividendos, análisis de desigualdad y de incidencia distributiva

Introducción

En el capítulo II se observó que menos del 5% de la utilidad a repartir llega al beneficiario efectivo. Esta sección se concentra en evaluar lo que sucede cuando el total de la utilidad a repartir es distribuida a los accionistas[44]. El presente capítulo tiene cuatro apartados:

El primero, presenta los resultados del proceso de asignación de dividendos (i.e., el monto de utilidad a repartir asignado por niveles y tipo accionista, y el número de personas que reciben dividendos). El segundo, analiza la composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta después de la asignación. El tercero, evalúa el cambio en la desigualdad tras incluir a los dividendos en la renta global, los ingresos no laborales y los ingresos de capital. En esta sección también se estudia la forma en la cual están distribuidos los dividendos asignados. Para esto se estima el índice de Gini antes y después de la asignación y percentiles. Finalmente, el cuarto, analiza la incidencia distributiva del impuesto a la renta, con este fin se calcula el índice Reynolds-Smolensky. Además, se estudia el cambio en la recaudación tras el aumento de los ingresos de los contribuyentes.

Este capítulo tiene como finalidad demostrar que los dividendos están concentrados en muy pocas personas, la desigualdad del ingreso puede ser inclusive mayor al observado a lo largo del Capítulo II, y el potencial recaudatorio, al gravar la totalidad los dividendos asignados, es muy alto.

Asignación de dividendos

1.Dividendos asignados

Del proceso de asignación de dividendos se obtuvo los resultados detallados en la Tabla 14. Como se mencionó en la metodología se llegó hasta el octavo nivel en la cadena de participación societaria. En el primer nivel se concentra la mayor parte de los dividendos repartidos y a medida que se avanza en la cadena de participación de accionistas estos disminuyen[45]. La mayor parte de los dividendos es repartida a personas naturales, en promedio para el período de estudio, estas reciben 35.8% de los dividendos, las sociedades extranjeras reciben 33.5%, las sociedades nacionales 19.1% y sociedades que no tienen accionista reciben en promedio 1.6% de los dividendos asignados.

---

[44] Proceso de asignación detallado en la metodología.

[45] La explicación radica en que a medida que se avanza en la cadena de participación la utilidad a repartir se "erosiona" (e.g., se tienen dos sociedades, sociedad A y sociedad B; B es accionista de A, los dividendos repartidos de A a B ingresan en el balance de B y no son repartidos de forma directa. Los dividendos pasan a formar parte del ingreso total de B, a estos se restan costos y gastos, participación de trabajadores, impuesto a la renta y reserva legal y se obtiene la utilidad a repartir).

Es importante señalar que el número de accionistas es bastante reducido. En el 2007, 195352 accionistas de tipo persona natural recibirían 480.6 millones de dólares y en el 2015, 200702 accionistas recibirían 1703.3 millones de dólares. El número de accionistas se incrementó en 2.7% mientras que los dividendos se aumentaron en 254.4%. En el caso de las sociedades extranjeras la estructura es similar. En el 2007, 3435 sociedades extranjeras recibirían 477.1 millones de dólares y en el 2015, 2461 recibirían 1152 millones. El número de sociedades extranjeras disminuyó en 28.35% mientras que los dividendos se aumentaron en141.5%.

Uno de los inconvenientes importantes en la asignación de dividendos es la presencia de sociedades extranjeras en la cadena de participación societaria. Dado que estas no realizan su declaración de impuestos en el país, no se encuentran en la obligación de presentar el formulario F101 ni tampoco el Anexo de Participación Societaria. Debido a esto no es posible encontrar a los accionistas de estas compañías a pesar que estos últimos sean personas naturales cuya residencia fiscal es el Ecuador. Como se detalló en párrafos anteriores las sociedades extranjeras reciben en promedio, todos los años, más de la tercera parte de la utilidad a repartir. Esta utilidad termina sin ser asignada al beneficiario efectivo.

Al comparar los datos obtenidos de la asignación con los observados antes de este proceso puede señalarse lo siguiente:

- Antes de la asignación, en el 2007, los dividendos no estaban gravados y no se dispone de datos acerca de qué monto de utilidad a repartir fue recibida por personas naturales.
- Después de la asignación, en el 2007 podrían haberse distribuido a personas naturales 480.6 millones del total de la utilidad a repartir, que fue de 3347.56 millones; lo cual representa el 14.35%.
- Antes de la asignación, en el 2015, los accionistas de tipo persona natural recibieron 655.16 millones de dividendos del total de la utilidad a repartir que fue 6259.01 millones; lo que representa el 10.46%.
- Después de la asignación, en el 2015 podrían haberse distribuido a personas naturales 1703.3 millones del total de la utilidad a repartir; lo cual representa el 27.21% de la utilidad a repartir.
- En promedio para el período de estudio antes de la asignación los dividendos recibidos por personas naturales representaron el 4.9% de la utilidad a repartir. Después de la asignación se consigue asignar en promedio para el período de estudio el 22.6% de la utilidad a repartir.

Tabla 14: Asignación de dividendos por tipo accionista en ocho niveles de participación societaria período 2007-2015 (en millones de dólares)

Año	Tipo accionista	Primer Nivel		Segundo Nivel		Tercer Nivel		Cuarto Nivel		Quinto Nivel		Sexto Nivel		Séptimo Nivel		Octavo Nivel	
		Div[1]	N[2]	Div	N	Div	N	Div	N	Div	N	Div	N	Div	N	Div	N
2007	Personas Naturales	357.3	165694	87.2	20806	21.5	7375	13.9	1321	0.1	118	0.1	26	0.5	12	0.0	0
	Sociedad Extranjera	279.5	2592	163.1	641	31.4	128	2.7	63	0.2	7	0.2	4	0.0	0	0.0	0
	Sociedad Nacional	194.2	9300	89.8	2361	72.2	1201	7.1	653	0.2	540	0.4	526	0.0	522	0.0	0
	Sociedad sin accionista	57.9	3156	4.7	146	1.9	20	0.0	6	0.0	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2008	Personas Naturales	518.0	152225	155.9	18503	37.6	6960	14.0	1254	0.1	122	0.4	29	0.6	12	0.0	0
	Sociedad Extranjera	369.3	2462	455.2	647	50.8	132	9.7	61	7.0	6	3.9	4	0.0	0	0.0	0
	Sociedad Nacional	235.3	8392	190.8	2227	100.0	1159	17.8	635	0.3	540	0.7	525	0.0	521	0.0	521
	Sociedad sin accionista	51.8	1896	5.5	121	1.0	12	0.0	6	0.0	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2009	Personas Naturales	553.6	144781	195.8	18211	53.0	6736	26.5	1238	1.0	89	1.6	49	0.6	12	0.0	0
	Sociedad Extranjera	544.1	2282	141.2	580	82.1	142	8.3	59	0.8	7	0.0	3	0.0	0	0.0	0
	Sociedad Nacional	206.5	7821	187.1	2104	86.8	1164	13.5	625	2.2	537	0.4	514	0.0	510	0.0	510
	Sociedad sin accionista	33.0	1263	6.3	106	1.1	11	0.0	2	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2010	Personas Naturales	669.6	137888	265.2	23229	73.5	6288	44.0	1298	2.0	127	0.6	32	0.5	10	0.0	0
	Sociedad Extranjera	618.3	2287	491.1	610	101.7	163	28.7	57	1.5	7	3.4	2	0.0	0	0.0	0
	Sociedad Nacional	230.6	7265	192.8	2276	108.9	1051	11.5	595	4.9	520	0.6	497	0.0	493	0.0	493
	Sociedad sin accionista	28.1	627	11.7	82	1.9	10	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0	0	0.0	0
	Personas Naturales	767.0	156183	343.6	25720	98.7	6343	57.2	1534	4.4	152	0.7	22	0.5	11	0.0	0
	Sociedad Extranjera	575.3	2373	640.1	601	109.5	174	26.2	67	4.1	10	4.5	1	0.0	1	0.0	0

2011	Sociedad Nacional	299.9	7484	251.8	2371	105.3	987	5.3	686	6.1	520	0.5	498	0.0	493	0.0	493
	Sociedad sin accionista	23.2	578	15.2	78	3.4	10	0.0	1	0.0	0	0.0	1	0.0	0	0.0	0
2012	Personas Naturales	876.9	166687	334.3	25940	167.6	6941	67.9	1340	16.6	117	0.5	15	0.4	6	0.0	0
	Sociedad Extranjera	586.3	2494	705.4	673	122.1	179	18.1	60	11.2	8	5.6	1	0.0	0	0.0	0
	Sociedad Nacional	338.6	7556	252.6	2451	106.6	973	12.0	652	6.0	504	0.7	482	0.0	476	0.0	476
	Sociedad sin accionista	19.2	544	2.7	61	17.2	26	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2013	Personas Naturales	1072.3	175829	377.6	27265	193.1	7180	113.7	1125	9.7	101	4.3	36	0.5	14	0.0	3
	Sociedad Extranjera	493.9	2571	716.7	709	129.1	187	23.1	47	9.3	10	12.3	3	0.0	0	0.0	1
	Sociedad Nacional	324.0	7849	297.2	2378	106.4	934	25.4	544	14.9	490	1.1	466	0.0	464	0.0	459
	Sociedad sin accionista	15.7	485	1.2	50	20.3	23	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2014	Personas Naturales	1264.3	202399	436.3	28588	206.6	7793	135.4	1177	35.1	137	14.0	37	1.7	18	0.0	1
	Sociedad Extranjera	594.0	2755	740.0	736	150.0	210	48.7	52	12.4	17	3.2	2	0.0	0	0.0	1
	Sociedad Nacional	329.9	8176	316.0	2353	165.3	975	40.4	512	17.0	470	1.4	447	0.0	443	0.0	441
	Sociedad sin accionista	16.4	422	3.6	47	20.0	24	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2015	Personas Naturales	1039.2	171421	340.6	20846	201.5	7216	96.2	1062	12.4	111	13.0	35	0.5	6	0.0	5
	Sociedad Extranjera	428.5	2461	533.0	668	145.1	174	26.2	45	2.4	13	16.7	2	0.0	0	0.0	1
	Sociedad Nacional	256.9	6911	286.2	2171	130.1	955	26.2	551	13.2	478	1.2	465	0.1	462	0.0	460
	Sociedad sin accionista	27.4	398	2.9	37	25.5	23	0.0	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0

(1) –Dividendos asignados.
(2) Número de accionistas.
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

2.Número de personas que reciben dividendos

Cabe resaltar que el número de accionistas encontrado en el proceso de asignación es bastante bajo, y este reduce aún más al considerar que una persona puede ser accionista en varias empresas. El número de accionistas de tipo persona natural en el 2007 fue de 196352, mientras que, el número de personas que recibieron dividendos fue de 99640. En el 2015 el número de accionistas de tipo persona natural llegó a los 200702, sin embargo, el número de personas que recibieron dividendos fue de 170159. Esto refleja que la mayor parte de personas son accionistas de una o más empresas (Tabla 15).

De igual forma al comparar el número de personas que reciben dividendos con el total de la población puede verse que en el 2007 el 0.7% de la población recibe dividendos por ser accionista en una sociedad; y, en el año 2015 este porcentaje pasa al 1.05% (Tabla 15).

Tabla *15:* Número de personas que reciben dividendos período 2007-2015

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de personas que reciben dividendos	99640	111043	120308	141597	159618	169805	177240	201463	170159
Número de personas como % de la población	0.70 %	0.77%	0.82%	0.94%	1.05%	1.09%	1.12%	1.26%	1.05%
Número de accionistas persona natural	196352	179105	171116	168872	189965	201046	211553	240150	200702

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

3.Composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta después de asignación

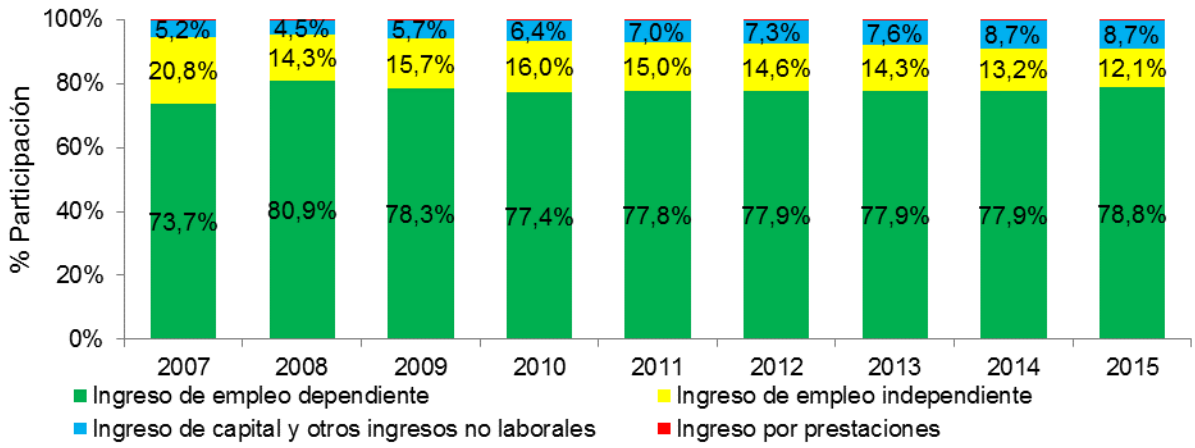
Como se observa en el Gráfico 21 la mayor parte de los ingresos gravados por el impuesto continúan siendo las rentas obtenidas por trabajo[46]. En promedio para el período de estudio la participación de estas rentas después de la asignación es de 92.9%, este porcentaje no cambia significativamente en comparación con la participación antes de la asignación, que fue de 95.7%. Tras la asignación, los ingresos de capital pasaron a tener un porcentaje de participación de 5.2% en el 2007 y de 8.7% en el 2015. Antes de la asignación estos fueron de

[46] Ingresos del empleo dependiente e ingresos del empleo independiente.

3% en el 2007 y del 6% en el 2015. La participación de los ingresos de capital aumentó no obstante sigue siendo baja comparada con los ingresos de trabajo.

A pesar que los ingresos de capital pasan de USD 323.6 millones a USD 696.3 millones después de la asignación, en el 2007, y de USD 1692.7 millones a USD 2815.6 millones en el 2015, los ingresos de capital después de la asignación continúan siendo menos de la décima parte de los ingresos de trabajo. Estos últimos en el 2007 fueron de USD 13112.2 millones y en el 2015 alcanzaron los USD 40369.4 millones. Debido a esto no hay un cambio importante en la composición agregada de los ingresos gravados por el impuesto a la renta.

Gráfico *21*: Composición de los ingresos gravados por el impuesto a la renta después de asignación de dividendos período 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Al igual que en el Gráfico 21, la composición de los ingresos después de la asignación en todos los percentiles es liderada por los ingresos del empleo dependiente (Tabla 16). En comparación con los datos obtenidos antes de la asignación se tiene que:

- Antes de la asignación los ingresos del 10% más rico están compuestos por ingresos del empleo dependiente en 71.41%, después de la asignación estos pasan a ser 67.66%. Los ingresos del empleo independiente antes de la asignación tienen una participación de 21.88% y después de la asignación 20.76%. Los ingresos de capital y otros ingresos no laborales antes de la asignación representan el 6.27%, después de la asignación son 11.36% del total del ingreso.
- Los ingresos de los individuos situados entre los percentiles 11-50 están compuestos por ingresos del empleo dependiente en 89.24% antes de la asignación, después de la asignación son el 88.93%. Los ingresos del empleo independiente antes de la asignación tienen una participación del 9.42%, después de la asignación son el 9.44%. Los ingresos de capital y otros ingresos no laborales antes de la asignación

representan el 1.25%, después de la asignación estos son el 1.56% del total de los ingresos.

- Tanto para prestaciones como para la composición de los ingresos del 50% de individuos ubicados en las rentas inferiores no se observan cambios relevantes.

Esta composición refleja un aspecto importante. La composición de los ingresos se modifica sobre todo en las altas rentas, que las cuales acumulan la mayoría de los ingresos de capital. Después de la asignación, los ingresos de capital para el percentil más rico pasaron de ser en 2007 el 3.55% al 8.05 del total de los ingresos y en el 2015 pasan de tener una participación del 11.18% del total de ingresos a representar 15.44%.

Tabla 16 : Composición del ingreso por percentiles después de la asignación período 2007-2015

	Ingreso empleo dependiente	Ingreso empleo independiente	Ingreso de capital y otros ingresos no laborales	Ingreso por prestaciones	Total
Percentil	**2007**				
51-100%	90.34%	4.43%	5.22%	0.01%	100%
11-50%	85.72%	12.74%	1.46%	0.08%	100%
1-10%	63.15%	28.37%	8.05%	0.44%	100%
	2009				
51-100%	89.99%	4.11%	5.90%	0.01%	100%
11-50%	87.40%	10.85%	1.65%	0.10%	100%
1-10%	69.77%	20.82%	9.02%	0.39%	100%
	2011				
51-100%	92.14%	3.19%	4.65%	0.01%	100%
11-50%	88.54%	9.78%	1.58%	0.10%	100%
1-10%	67.54%	20.50%	11.59%	0.37%	100%
	2013				
51-100%	92.59%	2.75%	4.65%	0.01%	100%
11-50%	90.35%	7.98%	1.59%	0.08%	100%
1-10%	65.97%	20.89%	12.69%	0.45%	100%
	2015				
51-100%	93.94%	2.60%	3.45%	0.01%	100%
11-50%	91.28%	7.13%	1.51%	0.07%	100%
1-10%	66.44%	17.61%	15.44%	0.51%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Análisis de desigualdad

El análisis de desigualdad se realiza para los ingresos que se modifican después de la asignación (i.e., ingreso total, ingresos no laborales, ingresos de capital y dividendos).

1.Ingreso total

Como se observa en la Tabla 17 el índice de Gini del ingreso total después de la asignación se incrementa, aunque es importante señalar que este no cambia de manera drástica. En el 2007 la desigualdad se incrementa en 0.6% y en el 2015 en 0.7%. El promedio de incremento en la desigualdad es menos de 1% para todo el período de estudio.

Tabla 17: Gini del ingreso total antes y después de asignación período 2007-2015

Gini	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antes de asignación	0.7043	0.7097	0.6952	0.6961	0.6870	0.6856	0.6757	0.7158	0.6679
Después de asignación	0.7100	0.7148	0.7019	0.7032	0.6942	0.6930	0.6846	0.7239	0.6750

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

En la Tabla 18 puede constatarse lo mencionado en el párrafo anterior, la desigualdad y la concentración se incrementan, pero no en un porcentaje alto. Al comparar la acumulación del ingreso total por percentiles puede verse que, en el 2007, el 10% más rico antes de la asignación concentraba el 53.36%, después de la asignación de dividendos el 10% más rico pasa a concentrar 54.31%. En el 2015, el 10% más rico antes de la asignación concentraba el 49.77%, después de la asignación de dividendos el 10% más rico pasa a concentrar 50.86%. En promedio después de la asignación, el 10% más rico, concentra 53.2% del ingreso total en todo el período de estudio.

Tabla 18: Ingreso antes y después de asignación por percentiles 2007-2015

Ingreso total antes de asignación									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	5.65%	3.62%	5.16%	4.98%	6.52%	5.64%	7.46%	3.13%	6.68%
41-50%	4.41%	5.03%	4.82%	5.17%	4.48%	5.59%	4.71%	5.65%	5.15%
31-40%	7.18%	8.12%	7.63%	7.47%	7.61%	7.73%	8.00%	7.86%	8.17%
21-30%	11.40 %	12.13 %	12.00 %	11.75 %	11.64 %	11.56 %	11.45 %	11.48 %	11.61 %
11-20%	18.01 %	18.31 %	19.29 %	19.13 %	18.74 %	18.57 %	18.03 %	18.17 %	18.63 %
0-10%	53.36 %	52.79 %	51.11 %	51.50 %	51.01 %	50.92 %	50.36 %	53.71 %	49.77 %
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ingreso total después de asignación									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	5.49%	3.57%	5.00%	6.31%	6.32%	5.51%	7.20%	3.07%	7.47%
41-50%	4.36%	4.93%	4.74%	3.58%	4.41%	5.44%	4.61%	5.46%	5.07%
31-40%	7.05%	7.96%	7.45%	7.29%	7.39%	7.54%	7.77%	7.61%	7.99%
21-30%	11.15 %	11.89 %	11.72 %	11.47 %	11.40 %	11.28 %	11.13 %	11.14 %	11.39 %
11-20%	17.64 %	17.97 %	18.85 %	18.68 %	18.32 %	18.13 %	17.55 %	17.66 %	17.23 %
0-10%	54.31 %	53.69 %	52.24 %	52.67 %	52.16 %	52.11 %	51.75 %	55.06 %	50.86 %
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

2.Ingreso no laboral e ingreso de capital

Al igual que para el ingreso total, el índice de Gini para el ingreso no laboral y el ingreso de capital se incrementa, pero en menos del 1% para todo el período de estudio. El índice de Gini del ingreso no laboral después de la asignación en el 2007 se incrementa en 0.22% y en el 2015 0.17%. De forma similar el índice de Gini del ingreso de capital después de la asignación en el 2007 se incrementa en 0.37% y en el 2015 en 0.04% (Tabla 19).

Tabla 19: Gini del ingreso no laboral e ingreso de capital antes y después de asignación período 2007-2015

Ingreso no laboral									
Gini	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Antes de asignación	0.9864	0.9844	0.9844	0.9881	0.9884	0.9881	0.9877	0.9900	0.9820
Después de asignación	0.9886	0.9878	0.9875	0.9894	0.9892	0.9890	0.9891	0.9908	0.9837
Ingreso de capital									
Gini	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Antes de asignación	0.9846	0.9818	0.9818	0.9878	0.9875	0.9873	0.9878	0.9889	0.9918
Después de asignación	0.9883	0.9878	0.9874	0.9898	0.9894	0.9892	0.9898	0.9907	0.9922

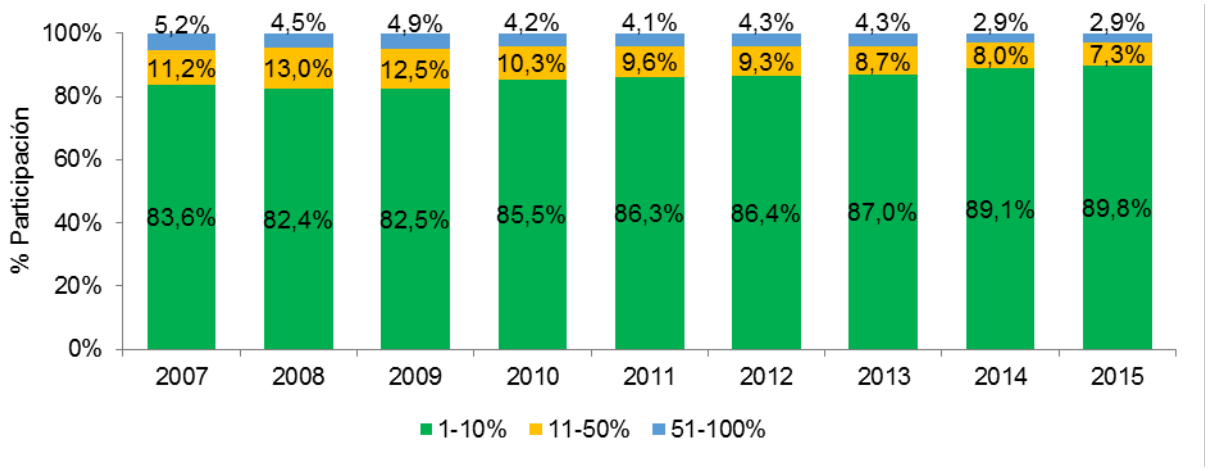
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Una explicación de los datos encontrados es que la distribución de los ingresos laborales y de capital es bastante desigual antes de la asignación de dividendos. El índice de Gini para las distribuciones de estos ingresos es muy cercano a uno para todo el período de estudio. Que el índice de Gini alcance el valor de 1 significa que un muy pequeño grupo de la población recibe todos los ingresos. Lo que demuestra este análisis es que a pesar que la concentración de los ingresos no laborales y de capital ya es extremadamente alta, esta puede ser inclusive mayor y el índice Gini puede acercarse todavía más a uno.

Vale la pena señalar que los ingresos no laborales tras la asignación pasan a estar más concentrados por 10% más rico de la población evaluada. En el 2007, el 73.52% de los ingresos no laborales eran acumulados por el 10% más rico antes de la asignación. Después de la asignación el 10% más rico pasa a acumular el 83.6% del total de ingresos no laborales. En el 2015, el 87.43% de los ingresos no laborales eran acumulados por el 10% más rico antes de la asignación. Después de la asignación el 10% más rico pasa a acumular el 89.8% del total de ingresos no laborales. En promedio el 90% de la población estudiada recibiría el 14.1 del total de ingreso no laboral después de la asignación, antes de la asignación esta recibe 21.52% (Gráfico 22).

Gráfico 22: Ingreso no laboral después de asignación por percentiles período 2007-2015

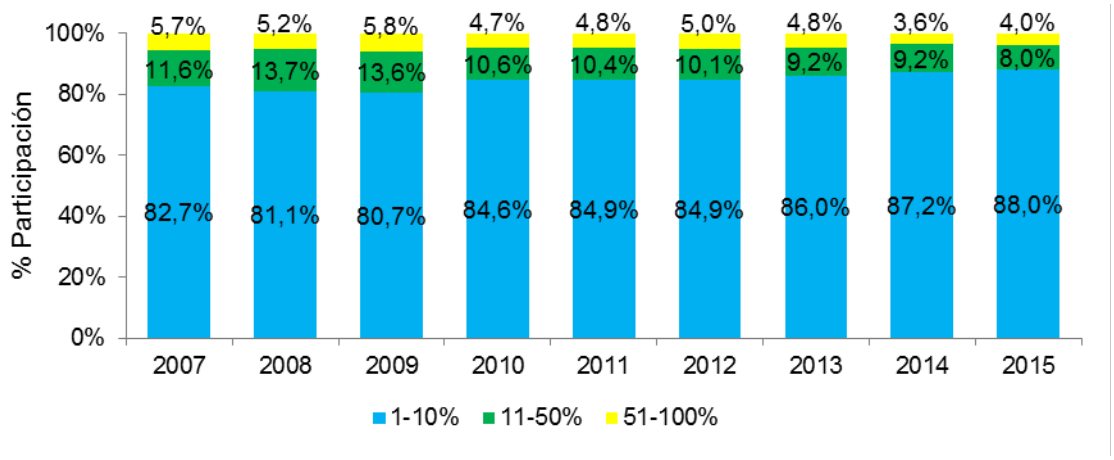


Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

En cuanto al ingreso de capital la tendencia es similar a la de ingresos no laborales. Antes de la asignación, en el 2007, el 69.42% de los ingresos de capital eran acumulados por el 10% más rico. Después de la asignación el 10% más rico pasa a acumular el 82.7% del total de ingresos de capital. En el 2015, el 82.67% de los ingresos de capital eran acumulados por el 10% más rico antes de la asignación. Después de la asignación el 10% más rico pasa a acumular el 88% del total de ingresos de capital. Después de la asignación, en promedio los ingresos de capital acumulados por el 10% más rico se incrementarían en 9.3%. Además, el 90% de la población estudiada recibiría en promedio el 15.54% del total de ingreso de capital después de la asignación, antes de la asignación esta recibe 26.68% (Gráfico 23). Claramente se observa que la tendencia es a una mayor acumulación de los ingresos no laborales e ingresos de capital para los percentiles de ingreso más alto (Gráfico 22).

Gráfico 23: Ingreso de capital después de asignación por percentiles período 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

3.Dividendos

En comparación con la desigualdad de los dividendos observada antes de la asignación, la desigualdad después de la asignación es menor. Antes de la asignación en el 2009 el índice de Gini fue de 0.9999, después de la asignación este disminuye a 0.9982. En el 2015 antes de la asignación el índice de Gini fue de 0.9998 y después de la asignación pasa a 0.9987. En promedio la desigualdad disminuye menos del 1% para todo el período de estudio después de la asignación (Tabla 20).

Tabla 20: Índice de Gini de los dividendos antes y depués de asignación período 2007-2015

Gini	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antes de asignación	-	-	0.9999	0.9998	0.9998	0.9998	0.9998	0.9998	0.9998
Después de asignación	0.9981	0.9981	0.9982	0.9982	0.9983	0.9984	0.9984	0.9987	0.9987

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Esto sucede porque, tras la asignación, a pesar que los dividendos se encuentren altamente concentrados por un pequeño grupo de la población, algunas personas pasaron de no recibir nada por concepto de dividendos, a recibir una parte de estos. Antes de la asignación en el 2009 66400 personas recibían dividendos, después de la asignación 120308 reciben dividendos. En el 2015 antes de la asignación 66560 personas recibieron dividendos, después de la asignación 170159 reciben dividendos. Más del doble de personas recibirían dividendos después de la asignación.

Tabla 21: Acumulación de los dividendos por percentiles antes y después de asignación período 2007-2015

Dividendos antes de asignación									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	-	-	0.60%	0.02%	0.01%	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%
11-50%	-	-	11.73 %	1.10%	0.40%	0.25%	0.21%	0.14%	0.21%
0-10%	-	-	87.67 %	98.87 %	99.59 %	99.74 %	99.78 %	99.86 %	99.77 %
Total	-	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dividendos después de asignación									
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	0.60%	0.50%	0.50%	0.40%	0.40%	0.40%	0.30%	0.20%	0.30%
11-50%	5.49%	5.41%	4.94%	3.99%	3.55%	3.13%	2.67%	2.22%	2.31%
1-10%	93.93 %	94.07 %	94.61 %	95.58 %	96.07 %	96.50 %	97.02 %	97.61 %	97.40 %

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

La distribución de los dividendos en términos de índice de Gini mejora, no obstante al observar la acumulación por percentiles se puede ver que los dividendos pasan a estar acumulados por el 20% más rico y el 80% de la población de menores ingresos continúa recibiendo menos del 1% del total de dividendos en todo el período de estudio. Antes de la asignación el 20% más rico acumulaba 99.4% del total de dividendos en el 2009, después de la asignación acumula el 99.55% de los dividendos. En el 2015, antes de la asignación el 20% más rico acumulaba 99.91%, después de la asignación acumula 99.70% del total de dividendos. Los dividendos continúan concentrándose en los percentiles de mayores ingresos después de la asignación (Tabla 21).

Análisis de la incidencia distributiva y del nivel recaudatorio

1.Índice de Gini antes-después de impuestos y Reynolds-Smolensky

Tras la asignación de dividendos el efecto redistributivo del impuesto sigue siendo bajo. Como se observa en la Tabla 22, el índice Reynolds-Smolensky disminuye 1.3% en el 2007 y en el 2015 0.8%. En promedio la disminución de la desigualdad para todo el período de estudio menor al 1%. En comparación con los datos obtenidos antes de la asignación el índice Reynolds-Smolensky se incrementa en promedio 0.3%.

Tabla 22: Gini antes y después de impuestos tras asignación de dividendos período 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gini antes de impuestos	0.7100	0.7148	0.7019	0.7032	0.6942	0.6930	0.6846	0.7239	0.6750
Gini después de impuestos	0.6968	0.7089	0.6951	0.6956	0.6859	0.6846	0.6756	0.7161	0.6669
Reynolds-Smolensky	0.0132	0.0059	0.0068	0.0076	0.0083	0.0084	0.0090	0.0079	0.0081

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

Como se puede observar, la aplicación del impuesto no cambia la situación de la distribución del ingreso de manera considerable. Antes y después de la asignación de dividendos la situación es similar. Después de impuestos, en promedio para el período de estudio el 10% más rico gana el 51.6% del total de los ingresos, el 20% más rico acumula el 70.06%, y el 50% más pobre acumula en promedio 5.68% de los ingresos totales después de impuestos. La acumulación de ingresos del 10% más rico se reduce en menos del 1% después de impuestos para todo el período de estudio (Tabla 23). A pesar que se incrementan los ingresos de capital tras la asignación de dividendos, se incluyen en la renta total, el efecto redistributivo del impuesto a la renta continúa siendo bajo.

Tabla 23: Acumulación del ingreso total antes y después de impuestos en percentiles después de asignación período 2007-2015

Ingreso antes de impuestos									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	5.49%	3.57%	5.00%	6.31%	6.32%	5.51%	7.20%	3.07%	7.47%
41-50%	4.36%	4.93%	4.74%	3.58%	4.41%	5.44%	4.61%	5.46%	5.07%
31-40%	7.05%	7.96%	7.45%	7.29%	7.39%	7.54%	7.77%	7.61%	7.99%
21-30%	11.15%	11.89%	11.72%	11.47%	11.40%	11.28%	11.13%	11.14%	11.39%
11-20%	17.64%	17.97%	18.85%	18.68%	18.32%	18.13%	17.55%	17.66%	17.23%
0-10%	54.31%	53.69%	52.24%	52.67%	52.16%	52.11%	51.75%	55.06%	50.86%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ingreso después de impuestos									
Percentil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
51-100%	5.52%	3.65%	5.12%	6.48%	6.50%	5.67%	7.42%	3.16%	7.66%
41-50%	4.38%	5.04%	4.86%	3.68%	4.53%	5.59%	4.75%	5.63%	5.20%
31-40%	7.09%	8.14%	7.63%	7.48%	7.61%	7.75%	8.00%	7.85%	8.19%
21-30%	11.22%	12.16%	12.01%	11.78%	11.73%	11.61%	11.46%	11.49%	11.68%
11-20%	17.74%	18.33%	19.28%	19.16%	18.82%	18.64%	18.06%	18.21%	17.67%
0-10%	54.05%	52.68%	51.10%	51.41%	50.80%	50.74%	50.32%	53.66%	49.59%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

2.Progresividad

Al igual que antes de la asignación, vale la pena recalcar que el impuesto a la renta de personas naturales después de la asignación es altamente progresivo. Antes de la asignación, en promedio para los años 2007-2015 el 10% más rico acumula el 97.69% del impuesto a la renta causado. Después de la asignación, en promedio el 10% más rico acumula el 98.27% del impuesto a la renta causado. El 50% de los contribuyentes de menores ingresos acumula, en promedio en el período de estudio, antes de la asignación, el 0.39% del impuesto a la renta causado y después de la asignación el 0.58% (Tabla 24). El impuesto, después de la asignación, continúa siendo soportado principalmente por las altas rentas.

Tabla 24: Acumulación del impuesto renta causado en percentiles 2007-2015

Percentiles	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
51-100%	0.1%	0.4%	1.0%	0.2%	0.4%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%
11-50%	3.7%	2.8%	2%	1.2%	1.3%	0.74%	0.52%	0.26%	0.49%
1-10%	96.2%	96.8%	96.9%	98.6%	98.2%	99.2%	99.4%	99.7%	99.5%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015). **Elaboración:** Trujillo (2017).

La tasa efectiva antes de la asignación es en promedio 3.85% para el 10% más rico, después de la asignación esta pasa a ser en promedio 4.93%. La imposición después de la asignación está concentrada aún más en los percentiles de mayores ingresos, no obstante la tasa efectiva continúa siendo baja. Como se vio en la sección anterior es el 20% el que acumula la mayor parte de los dividendos asignados. A pesar de este aumento de los ingresos gravados, la tasa efectiva es menor al 5% al igual que antes de la asignación (Tabla 25).

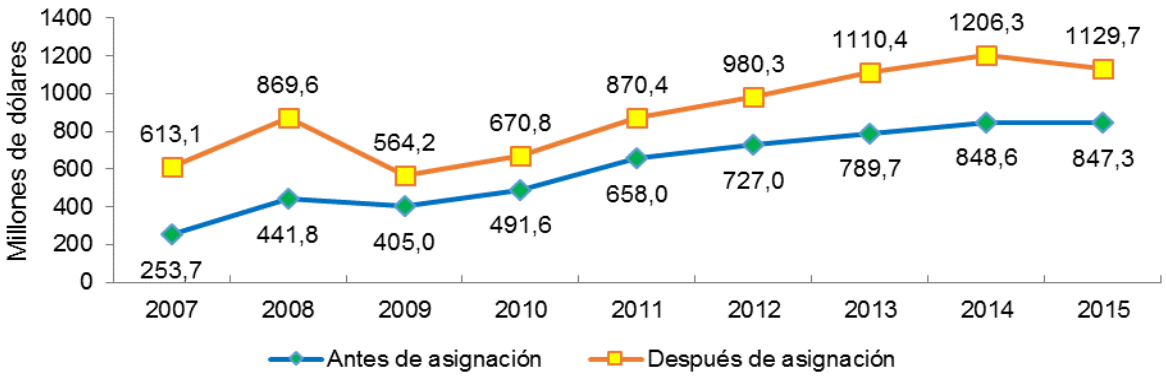
Tabla 25: Tasa efectiva del impuesto a la renta después de la asignación período 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
51-100%	0.01%	0.45%	0.50%	0.07%	0.20%	0.01%	0.03%	0.07%	0.01%
11-50%	0.06%	3.31%	0.12%	0.08%	0.09%	0.05%	0.04%	0.02%	0.03%
1-10%	4.06%	4.19%	4.58%	5.03%	5.41%	5.37%	5.58%	5.21%	4.98%

Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

La asignación de dividendos no mejora de manera importante la incidencia redistributiva. El impuesto a la renta causado sí se incrementa en un porcentaje importante. En el 2007 el impuesto a la renta causado por personas naturales fue de 253.69 millones, después de la asignación este podría incrementarse a 613.11 millones. En el 2015, el impuesto a la renta causado antes de la asignación fue de 847.34 millones, después de la asignación éste podría llegar a ser 1129.71 millones. Tras la asignación de dividendos el impuesto a la renta causado podría aumentar en 141.68% para el 2007 y en 33.32% en el 2015. El incremento es mayor para el 2007 y 2008 puesto que los dividendos eran una renta exenta. A partir del 2009 estos comienzan a gravarse, es por ello que a partir de este año el incremento del impuesto a la renta causado es menor (i.e., parte de los dividendos ya es gravada con el impuesto antes de la asignación) (Gráfico 24).

Gráfico 24: Impuesto a la renta causado antes y después de la asignación de dividendos período 2007-2015



Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015). **Elaboración:** Trujillo (2017).

Conclusión general

Como conclusión de este capítulo se pueden señalar cuatro aspectos fundamentales:

Primero, en cuanto al procedimiento de asignación de dividendos, una importante limitante es la presencia de empresas extranjeras en la cadena de participación societaria. Gran parte de la utilidad a repartir termina sin ser asignada al beneficiario efectivo por la presencia de estas sociedades. A pesar de esta dificultad, se consiguió distribuir a los accionistas en promedio el 22.6% de la utilidad a repartir, 17.7% más de lo distribuido antes de la asignación. El monto que llega al beneficiario efectivo no es mínimo y alcanza los USD 480.6 millones en el 2007 y en el 2015 los USD 1703 millones. Además de lo señalado, se pudo constatar que los dividendos se encuentran concentrados un muy pequeño grupo de la población.

Segundo, la composición agregada de los ingresos gravados por el impuesto a la renta no se ve afectada de manera importante tras la asignación de dividendos. Sin embargo, se observó que la asignación de dividendos puede modificar la composición de los ingresos sobre todo de las altas rentas.

Tercero, la desigualdad de los ingresos puede ser inclusive mayor tras distribuir una parte de los dividendos a los beneficiarios efectivos. La concentración en los percentiles y los índices de Gini de los ingresos no laborales y de capital se incrementaron aún más tras la asignación de dividendos a pesar que la desigualdad ya alcanzó antes de la asignación un nivel extremadamente alto.

Cuarto, se pudo ver que la incidencia redistributiva no mejora de manera considerable tras la asignación. Sin embargo, la asignación de dividendos revela un gran potencial recaudatorio. El impuesto a la renta causado puede experimentar un crecimiento importante a pesar que se consigue distribuir a los accionistas el 22.6% de la utilidad a repartir. Estos recursos podrían ser destinados a suplir las demandas insatisfechas de programas sociales, inversión y políticas que mejoren la distribución de la renta. Además, que de esta forma se puede contribuir a mejorar la suficiencia del sistema tributario.

Conclusiones

El sistema tributario del país en el período de estudio mejoró en términos de recaudación. Como se observó la presión tributaria se incrementó principalmente como consecuencia del aumento de la recaudación de los impuestos directos. Sin embargo, impuestos indirectos como el IVA continúan teniendo una mayor participación en la recaudación total.

El impuesto a la renta fue el principal protagonista en este aumento de la recaudación. Tanto el impuesto a personas naturales como a personas jurídicas se incrementaron de manera importante. No obstante, las reformas impulsadas pudieron haber jugado en contra de los principios de suficiencia y equidad. Las reformas se caracterizaron por otorgar una gran cantidad de beneficios tributarios. Esto incrementó el gasto tributario de manera considerable en el período de estudio y disminuyó la base imponible. La recaudación por concepto de impuesto a la renta pudo haber sido mayor. En su conjunto las reformas tuvieron bajos impactos positivos en la recaudación y una limitada capacidad para mejorar la distribución. La recaudación por concepto de impuesto a la renta continúa siendo baja y la desigualdad continúa siendo alta. Al igual que en el resto de países de América Latina los ingresos fiscales siguen siendo insuficientes y el sistema continúa deslegitimando los principios tributarios (Gómez Sabaíni & O'Farrell, 2009: 36)

El impuesto a la renta de personas naturales tiene una estructura que prioriza la imposición de las rentas del trabajo. La composición de ingresos gravados por el impuesto a la renta reveló que éste se sostiene principalmente por los ingresos del empleo dependiente y en menor escala del independiente. Mientras que, las rentas de capital se caracterizan por tener un gran número de exoneraciones y tratamientos favorables y contribuyen con una mínima parte de la recaudación del impuesto a la renta. Esta característica del impuesto a la renta, no solo atenta contra la equidad del sistema fiscal, sino también implica una reducción de los ingresos tributarios.

De acuerdo con el análisis de la tributación de dividendos presentado en el capítulo II se obtienen algunos aspectos relevantes: (i) una mínima parte de la utilidad líquida llega a los accionistas, (i.e., menos del 5%). (ii) Los incentivos aplicados a la reinversión no tuvieron efectos positivos, a pesar que a una fracción de la utilidad del ejercicio de las empresas puede descontarse el impuesto a la renta. El monto reinvertido tampoco llega al beneficiario efectivo. (iii) La reserva facultativa y las utilidades no distribuidas pueden representar una forma de elusión del impuesto a la renta de personas naturales. La acumulación de la utilidad líquida en estas cuentas es una forma de evitar que esta llegue a los accionistas y que estos paguen en el impuesto por concepto de dividendos.

En cuanto al resultado del proceso de asignación de dividendos, se consiguió distribuir a los accionistas en promedio 22.6% de la utilidad a repartir, 17.7% más de lo distribuido antes de la asignación. El monto que llega al beneficiario efectivo tras la asignación fue de USD 480.6 millones en el 2007 y en el 2015 de USD 1703 millones. La presencia de sociedades extranjeras limitó el monto asignado de dividendos. Además, se pudo constatar que los dividendos son recibidos por un muy pequeño grupo personas.

Es importante señalar que la desigualdad de los ingresos totales y de capital es mayor tras distribuir una parte de los dividendos a los beneficiarios efectivos. La concentración en los percentiles y los índices de Gini de los ingresos no laborales y de capital se incrementaron tras la asignación de dividendos, a pesar que la desigualdad ya alcanzó antes de la asignación un nivel alto.

No se presentó un cambio importante en la incidencia distributiva tras la asignación de dividendos, no obstante, en la recaudación sí pueden presentarse mejoras considerables. El impuesto a la renta causado podría incrementarse en más del 30% en todos los años. Estos recursos podrían utilizarse para impulsar proyectos que mejoren la distribución de los ingresos como gasto público en salud y en educación que, si bien no incrementa el ingreso disponible de las personas, mejora sus oportunidades promoviendo la formación de capital humano y facilita la inserción en el mercado laboral. Además, este incremento en el impuesto a la renta causado representaría una importante mejora que permitiría articular el principio de suficiencia recaudatoria en el país.

Recomendaciones

Como se observó en la investigación uno de los principales problemas encontrados fueron la gran cantidad de reformas que fomentaron los beneficios tributarios. Puesto que la presencia de estos tiene efectos perjudiciales para los principios de suficiencia y equidad es recomendable realizar más estudios sobre su pertinencia, sobre todo para los descuentos por gastos personales.

Es necesario un mayor control en la tributación de los dividendos, como se vio, un mínimo porcentaje de estos llega al beneficiario efectivo. Si bien es una tarea compleja el gravar a los dividendos en toda la cadena de participación. En esta investigación se recomienda al menos gravar todos los dividendos a primer nivel siempre que estos no sean destinados a la reinversión en capital humano y tecnología. La posibilidad de destinar estos fondos a la reserva facultativa y utilidades no distribuidas de años anteriores, debe ser eliminada. Esto puesto que esta posibilidad facilita que los dividendos no lleguen al beneficiario efectivo y estas cuentas sean utilizadas como un mecanismo de elusión del impuesto a la renta de personas naturales por concepto de dividendos.

Una reforma que promueva el gravar todos los dividendos a primer nivel, puede incrementar de forma significativa la recaudación y un tratamiento más equitativo en la imposición de los distintos tipos de ingreso (i.e., ingresos de capital e ingresos de trabajo).

Para futuras investigaciones se recomienda simular el escenario en el que las rentas de capital y trabajo sean gravadas por separado, en un sistema “dual” (i.e., las rentas de trabajo se gravan con una tasa progresiva y las rentas de capital con una tasa proporcional). Esto dado que se han visto ejemplos (Barreix y Roca, 2007; Boadway, 2005), en los que con este sistema de imposición, se consigue capturar de mejor manera las rentas de capital y que el impuesto sea más progresivo y redistributivo.

Referencias Bibliográficas

Schumpeter, J. (1954). *Historia del Análisis Económico.* Oxford : Oxford University Press.

Smith, A. (1996). *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones* (Novena ed.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

O´Sullivan, A. (2009). *Urban Economics .* London: McGraw Hill.

Anzil, F. (2015). *Fisiocracia.* Obtenido de Econlink: http://www.econlink.com.ar/fisiocracia

Ricardo, D. (1987). *Principios de Economía Política y Tributación.* Bogota: Fondo de Cultura Económica.

Bifani, P. (1999). *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* (Cuarta Edicion ed.). Madrid: IEPEALA Editorial.

Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas, y Negras. (2006). *Soberanía Alimentaria: una propuesta integral desde el campo.* Quto: Ediciones la Tierra.

Marx, K. (2008). *El Capital: Critica de la Economía Política.* México: Publimex S.A.

Stédile, J. P. (2001). *Reforma Agraria en el Mundo: una necesidad HIstorica*. Obtenido de Servicios Koinonia: http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=286

Barsky, O. (1984). *La Reforma Agraria Ecuatoriana.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Moreno, M. (2014). *elblogsalmon.com*. Recuperado el 2015, de http://www.elblogsalmon.com/economia/thomas-piketty-y-la-teoria-general-del-capitalismo-salvaje

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). *2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar*. Recuperado el 11 de Marzo de 2016, de 2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar: http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/

Barsky, O. (1984). *La Reforma Agraria Ecuatoriana.* Quito: Trama.

Jiménez, P. (2002). *Reforma Agraria.* Quito.

Congreso Nacional. (2004). *Recopilación de Leyes Agrarias.* Quito: Registro Oficial.

Congreso Nacional. (2010). *Codificación 2 Ley de Desarrollo Agrario.* Quito: Registro Oficial.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito.

FAO. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia.* Santiago de Chile: FAO.

Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Tierras rurales y territorios ancestrales.* Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2016). *Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.* Quito: Asamblea Nacional.

Herrera, M. *El Estado de la Información sobre Tenencia de la Tierra para la Formulación de Políticas Públicas en América Latina.*

SIPAE. (2011). *Atlas de la tenencia de tierra en Ecuador.* Quito.

Carrión, D. (04 de Julio de 2012). *La Línea de Fuero*. Obtenido de Límites de Tenencia de la Tierra y la Necesidad de un Proyecto Rural con Perspectiva Social:

http://lalineadefuego.info/2012/07/04/limites-de-tenencia-de-la-tierra-y-la-necesidad-de-un-proyecto-rural-con-perspectiva-social-por-diego-carrion-sanche/

Movimiento Regional por la Tierra. (01 de Mayo de 2016). *Por la Tierra Org*. Obtenido de Por la Tierra Org: http://www.porlatierra.org/movimiento

Martínez, L. (1998). *Comunidades y tierra en el Ecuador.* Quito: FLACSO.

International Land Coalition . (2011). *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual.* International Land Coalition .

FAO. (2012). *Dinámicas dle mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización.* Italia: FAO.

FAO. (2011). *Acaparamiento de Tierras. Reflexiones a partir de los casos de la región Andina.* FAO.

FAO. (2014). *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe.* FAO.

Chiriboga, M., & Rodriguez, L. (1998). *El Sector Agropecuario Ecuatoriano, tendencias y desafíos.* Quito: CONAM.

Martinez, L. (1998). Comunidades y tierra en el Ecuador. *Debate No 45* .

Gondard, P., & Mazurek, H. (2001). 30 Años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales. *Dinámicas Territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venzuela. Estudios de Geografía* .

Laforge, M. (2011). *Ecuador: Hacia una ley de administración de tierras rurales.* Quito: AGTER.

SIPAE. (2010). *Concentración de la tierra y orientación productiva: ejes a cambiar para una real política transformadora en el Ecuador.* Quito: SIPAE.

MAGAP. (2015). *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015 - 2025.* Quito: MAGAP.

Brassel, F., Ruiz, P., & Zapatta, A. (2008). La estructura Agraria en el Ecuador: Una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brussel, S. Herrera, & M. Laforge, *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos* (págs. 17-32). Quito: SIPAE.

Francescutti, D. (2002). *Regularización de la tenencia de tierras: evolución, costos, beneficios y lecciones. El caso de Ecuador.* Roma: FAO.

SIPAE. (2007). *Hacia una agenda para las economias campesinas en el Ecuador.* Quito: SIPAE.

Martinez, L. (2015). La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio. En A. Berry, C. Kay, L. Martínez, & L. North, *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo* (págs. 43-61). Quito: Ediciones Abya-Yala.

Landivar, G., & Yulán, M. (2011). *Monitoreo de Políticas de Redistribución de la Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de los Posesionarios.* Quito: FIAN.

Berry, A., Kay, C., Martínez, L., & North, L. (2015). *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo.* Quito: Abya Yala.

Jara, C., & Chiriboga, M. (1984). Problemática agraria y alternativas. Documento de discusión en Evento organizado por el Frente Unitario de Trabajadores, FUT, el ILDIS y la Unión Nacional de Periodistas, UNP. En *Ecuador Agrario.* Quito: El Conejo.

Gerber, J., & Veuthey, S. (2010). Plantations, resistance and the greening of the Agrarian Question in Coastal Ecuador. *Journal of Agrarian Change, Vol.10, No 4* , 455-481.

Jácome López, G., & Landívar, N. (2009). Ecuador: El silencioso y enmascarado avance de la palma africana en la cuenca media del río Guayas: el caso del Recinto El Samán. *Azúcar Roj. Desiertos Verdes, FIAN Internacional, HIC-AL, SAL* , 191-197.

UNESCO. (1966). *Informe No 1 .* Quito.

García, P. (1961). La Carta de Punta del Este: Planeación Económica. *Bancomext* , 726-729.

Andrade, P. (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo (1992-2006).* Quito: Universidad Simón Bolivar.

Chiriboga, M., & Rodriguez, L. (1998). *El Sector Agropecuario Ecuatoriano, tendencias y desafíos.* Quito.

Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.* Quito: Asamblea Nacional.

Herrera, J. (11 de Enero de 2016). Revista Informativa Democracia: Ley de Tierras. (G. Rosero, Entrevistador)

GAD Tixán. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.* Tixán: GAD Tixán.

Ibarra. (1991). *Chimborazo: Cambios en la tenencia de la tierra.* Riobamba.

Trujillo. (1986). *La Hacienda Serrana 1900-1930.* Quito.

Gallegos. (1990). *Breve noticia sobre la situación agraria en el Ecuador.* Quito.

CIACH y CESA. (1989). *Chimborazo Agropecuario. Diagnóstico socioeconómico áreas deprimidas de Chimborazo. Nota técnica No 2.* Riobamba: Colegio Ingenieros Agrónomos de Chimborazo y Central Ecuatoriana de Servicios Agrícola.

COTECA-FAO. (1995). *Mercado de Tierras en el Ecuador: Estudio integrdo de regiones Litoral y Sierra.* Roma.

Villalba, V. (1992). *Diagnóstico de la migración en Cacha.* Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio .

Martínez Valle, L. (2006). Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la. En C. L. CLACSO, *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (págs. 107-128). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .

Philipp, A. (sf). *Una breve historia de las organizaciones del Movimiento indígena del Ecuador.*

Gomez. (1994). *Atlas del Ecuador. Geografía y economía. .* Quito: Colección imágenes de la Tierra .

USDA. (1995). *Soil Taxonomy. Agricultural HandBook.* USDA.

Vogel, A., Badillo, R., Romero, J., & Sanaguano, F. (1995). *Diagnóstico de ocho Organizaciones Beneficiarias del Program Tirras del FEPP en el Sector de Tixán.* Riobamba: FEPP.

Holdridge, L. R. (1978). *Econología basada en zonas de vida. Traducción de la primera edición revisada de "Life Zone Econology".* San José.

Zambrano, N. (2010). *El Efecto de los Agentes Externos en el Fortalecimiento del Capital Social en las Comunidades Rurales de la provincia de Chimborazo: Parroquia de Tixán.* Quito: FLACSO.

EMDESFOR S.L. (08 de Mayo de 2016). *EMDESFOR*. Obtenido de http://www.emdesfor.com/

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Resultados del Censo de población y Vivienda 2010 en Ecuador: Fascículo Provincial Chimborazo.* Quito: INEC.

Vogel, A., Badillo, R., Romero, J., & Sanaguano, F. (1995). *Diagnóstico de Organizaciones Beneficiarias del Programa de Tierras del FEPP en el Sector Tixán.* Riobamba: FEPP.

Ministerio de Agricultura y Ganadería y Comunidad Económica Europea. (1993). *Proyecto: Desarrollo de la mujer campesina.* Quito.

Olivo, C., & Heredia, F. (1995). *De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los Recursos y Potenciales por Grupos Campesinos en Guamote, Provincia de Chimborazo, Ecuador.* Guamote: Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural (CEADR).

Navarro, W., Vallejo, A., & Villaberde, X. (1996). *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias FEPP.* Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural.* Nueva York: BID.

Chiriboga, M., & Jara, J. *Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: El caso del FEPP en el Ecuador.* Quito: FEPP.

Kay, C. (2012). Visión de la Concentración de la Tierra en América Latina. *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo* (págs. 1-15). Quito: FLACSO.

FAO. (2003). *Tenencia de la tierra y desarrollo rural.* Roma: FAO.

Olivo, C., & Heredia, F. (1995). *De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los Recursos y Potenciales por Grupos Campesinos en Guamote, Provincia de Chimborazo, Ecuador.* Guamote: Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural .

Berdegué, S. y. (2004). *Desarrollo Territorial Rural.* Santiago de Chiles: RIMISP.

anita. (2 de marzo de 2010). la anita come la sopa. (martin, Entrevistador)

CEPAL; IEF. (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América y la Unión Europea. *EUROSOCIAL* , 1-168.

Cowell, F. (1977). *Measuring Inequality.* Nueva York : Oxford University Press.

Cnossen, S. (1988). Global Trends and Issues in Value Added Taxation. *International Tax and Public Finances , 5*, 399-428.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice.* Cambridge: Harvard University Press.

INEC. (2013). *Empleo y condición de actividad en Ecuador.* Obtenido de Estudios de Población y Condiciones de Vida: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Empleo-y-condici%C3%B3n-de-actividad-en-Ecuador.pdf

Wisecarver, D. (1980). Sobre la "Regresividad" de los Impuestos al Consumo. *Cuadernos de Economía , 17* (52), 255-271.

Wicksell, K. (1901). *Lectures of Political Economy.* Londres: Macmillan.

Villacreses, N. (2016). Nota Metodológica: Depuración F102.

Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation , 6* (1), 4-26.

Stiglitz, J. (2012). *The Price of the Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future.* Londres: W.W. Norton & Company.

Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público.* Barcelona: Antoni Bosch Editor.

SRI. (2015). *Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno.* Quito.

Smith, A. (1999). *Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones.* Londres: Peguin Classics.

Sevilla, J. (2004). *Política y Técnicas Tributarias.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Sen, A. (2000). Social Justice and the Distribution of Income. En A. Atkinson, & F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution* (págs. 60-81). Cambridge: Elsevier Science.

Sen, A. (1999). Mérite et Justice. En K. Arrow, S. Bowles, & S. Durlauf, *Meritocracy and Economic Inequality* (págs. 467-481). Princeton: Princeton University Press.

Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined.* Nueva York: Harvard University Press .

Schenone, O. (2003). Las tres G: Gobernar es Gravar para Gastar. Gobernar eficientemente es gravar y gastar eficientemente. *Cuadernos de Economía , 40* (119), 111-148.

Sandmo, A. (2015). The Principal Problem in Political Economy: Income Distribution in the History of Economic Thought. En A. Atkinson, F. Bourguignon, A. Atkinson, & F. Bourguignon (Edits.), *Handbook of Income Distribution* (págs. 3-65). Oxford: North-Holland.

Rodríguez, J. G., Rodríguez, J. P., & Salas, R. (2003). Efectos redistributivos de las transferencias monetarias en los países de la Unión Europea. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* .

Roca, J. (2009). Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño. *Macroeconomía del desarrollo CEPAL* (85), 1-83.

Rivadeneira, A., & Carrasco, C. (2012). De la Imposición al pacto: justicia y política fiscal. En SRI, *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir* (págs. 23-48). Quito: Ediciones Abya-Ayala.

Ricardo, D. (1817). *Principios de Economía Política y Tributación.* México DF: Fondo de Cultura Económica.

Reynolds, M., & Smolensky, E. (1977). Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970. En *University of Wisconsinseries Insitute for Research on Poverty monograph series.* Nueva York: Academic Press.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1973). *Distributive justice, in: Economic justice.* Nueva York: Phelps.

Rawls, J. (2005). *A Theory of Justice.* Cambridge: Harvard University Press.

Ramírez, J. (2011). *Un diseño socialmente eficiente del impuesto a la renta de personas naturales. Aplicaciones técnicas de microsimulación en Ecuador.* Quito, Ecuador.

Ramírez, J., & Carrillo, P. (2011). Microsimulador del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas MIR (PJ). *Nota Metodológica Centro de Estudios Fiscales* .

Ramirez, J., Carrasco, C., & Arias, D. (2012). Desafío: hacia un impuesto a la renta progresivo y redistributivo. En SRI, *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir* (págs. 315-334). Quito: Ediciones Abya Ayala.

Popper, K. (2007). *Los dos problemas fundamentales de la epistemología.* Barcelona: Tecnos.

Plotnick, R. (1985). A Comparison of Measures of Horizontal Inequity. En M. David, & T. Smeeding, *Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being* (págs. 239-268). Chicago: University of Chicago Press.

Piketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pigou, A. (1920). *The Economics of Welfare.* Londres: Macmillan.

Pareto, V. (1909). *Manuel d'économie politique.* Paris: Giard & Brière.

Nozick, R. (1973). Distributive Justice. *Philosophy and Public Affairs , 3* (1), 45-126.

Musgrave, R., & Musgrave, P. (1993). *Hacienda Pública teórica y Aplicada.* Madrid: McGraw Hill.

Mitton, L., Sutherland, H., & Weeks, M. (2000). Introduction. En L. Mitton, H. Sutherland, & M. Weeks, *Microsimulation Modelling for Policy Analysis: Challenges and Innovations* (págs. 1-10). Cambridge: Cambridge University Press.

Mill, J. S. (1848). *Principles of Political Economy.* Toronto: Univertity of Toronto Press.

Marshall, A. (1920). *Principles of Economics.* Londres: Macmillan.

Lambert, P. (1989). *The distribution and redistribution of income.* Nueva York: Palgrave.

Kaldor, N. (1955). *An Expenditure Tax.* Londres: G. Allen & Unwin.

Kakwani, N. (1977). Measurement of tax progressivity: an international comparison. *Economic Journal , 87*, 71-80.

Jorrat, M. (2011). Evaluando la equidad horizontal y vertical en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de las reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y Paraguay. *Macroeconomía del desarrollo CEPAL* (113), 1-63.

Jiménez, J. P., & López, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? *Working paper Seriea* (33).

Gómez Sabaíni, J., & Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina: Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. *Macroeconomía del desarrollo-Serie de Estudios CEPAL* (172), 1-63.

Gómez Sabaíni, J., & O'Farrell, J. (2009). Economía política de la política tributaria en América Latina. *CEPAL* , 1-43.

Gómez Sabaíni, J., Jiménez, J., & Podestá, A. (2010). Evasión y Equidad en América Latina. *Documentos de proyectos CEPAL* .

Edegeworth, F. (1877). *New and Old Methods of Ethics.* Oxford: James Parker.

Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously.* Cambridge: Harvard University Press.

Decoster, A., & Van Camp, G. (2000). The unit for analysis in microsimulation models for personal income taxes: fiscal unit or household? En L. Mitton, H. Sutherland, & M. Weeks,

Microsimulation Modelling for Policy Analysis (págs. 15-41). Cambridge: Cambridge University Press.

Dávila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus , 12*, 180-205.

Davies, J., Sandström, S., Shorrocks, A., & Wolff, E. (2008). The World Distribution of Household Wealth. *Discussion Paper, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)* .

Davies, J., & Shorrock, A. (200). The distribution of wealth. En A. Atkinson, & F. Bourguignon (Edits.), *Handbook of Income Distribution* (págs. 606-667). Londres.

Daude, C., Melguizo, Á., & Neut, A. (2010). Fiscal policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last? *Working Paper OECD* (291).

Carpio, R., & Carrasco, C. M. (2012). Las Nueve Reformas Tributarias del último Quinquenio. En S. d. Internas, *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir: la equidad como soporte del pacto fiscal* (págs. 291-310). Quito: Abya-Yala.

Burdín, G., Esponda, F., & Vigorito, A. (2015). Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011. En CEPAL, & J. C. Gómez Sabaíni (Ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (págs. 117-156). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Bojer, H. (2003). *Distributional Justice: Theory and Measurement.* Londres: Routledge.

Blomquist, S., Eklof, M., & Newey, W. (2001). Tax reform evaluation using non-parametric methods: Sweeden 1980-1991. *Journal of Public Economics , 79*, 543-568.

Barreix, A., & Roca, J. (2007). Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya. *Revista de la CEPAL , 92*, 123-142.

Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1976). The Desing of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics , 6*, 55-75.

Andino, M. (2009). Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo. *Cuadernos de Formación IEF , 13* (9).

Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En CEPAL, & P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, concentración y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (págs. 13-48). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Amarante, V., & Jiménez, J. (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En *Revista de la CEPAL* (págs. 13-44). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

FMI. (2013). Taxing times. *World Economic and Financial Surveys* .

OCDE. (2016). *Statistiques de recettes publiques 2016*. Obtenido de Éditions OCDE: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2016_rev_stats-2016-en-fr#page4

BID. (2013). *Recaudar no basta, los impuestos como herramienta de desarrollo.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito: El Conejo.

OCDE. (2009). *Perspectivas económicas de América Latina 2009.* Obtenido de Centro de desarrollo OCDE: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009_leo-2009-es#page1

CEPAL/IEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales). (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. *Estudios* (8).

Servicio de Rentas Internas. (2013). *Informe Mensual de Recaudación.* Quito: SRI.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID. (2016). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Ediciones OCDE: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page4

Servicio de Rentas Internas. (8 de Enero de 2015). *Estadísticas.* Obtenido de http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion

González, D., Martinoli, C., & Pedraza, J. (2009). Sistemas Tributarios de América Latina: La Política Fiscal. En I. d. Iberoamericana, *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social* (págs. 123-178). Madrid.

Rossignolo, D., & Gómez, J. C. (2014). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. En CEPAL, & J. P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, Concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (págs. 49-116). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Marx, K. (1857-1858). *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política: borrador 1857-1858.* México DF: Siglo veintiuno editores.

Anexos

Anexo 1: Presión fiscal de los ingresos tributarios recaudados por gobierno central en América Latina período 2007-2014

Presión fiscal de ingresos tributarios recaudados por gobierno central período 2007-2014 [1]											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 07-14	Variación absoluta 07-14	Variación % 07-14
Argentina	16.0%	17.0%	16.3%	17.1%	17.6%	18.3%	18.5%	19.7%	17.6%	3.7%	23.1%
Bolivia	21.5%	20.3%	22.8%	21.4%	22.4%	22.8%	25.3%	n.d*	22.4%	3.8%	17.6%
Brasil	15.7%	15.4%	14.1%	14.1%	15.2%	14.7%	14.9%	13.4%	14.7%	-2.3%	-14.7%
Chile	20.2%	19.0%	14.5%	16.9%	19.0%	18.3%	17.1%	16.9%	17.7%	-3.3%	-16.5%
Colombia	13.4%	13.4%	12.9%	12.3%	13.5%	14.3%	14.2%	14.3%	13.5%	0.9%	6.8%
Costa Rica	14.9%	15.3%	13.4%	13.0%	13.3%	13.2%	13.2%	13.1%	13.7%	-1.7%	-11.8%
Ecuador	10.3%	10.3%	11.0%	11.6%	11.2%	12.6%	13.2%	13.0%	11.6%	2.7%	25.8%
El Salvador	13.6%	13.5%	12.6%	13.5%	13.9%	14.4%	15.4%	15.0%	14.0%	1.4%	10.6%
Guatemala	11.7%	10.9%	10.1%	10.2%	10.6%	10.6%	10.7%	10.7%	10.7%	-1.1%	-9.1%
Honduras	16.4%	16.1%	14.2%	14.4%	14.8%	14.8%	15.1%	16.7%	15.3%	0.4%	2.2%
México	8.8%	8.2%	9.3%	9.5%	8.9%	8.4%	9.7%	10.4%	9.2%	1.6%	17.8%
Nicaragua	13.8%	13.6%	13.5%	14.1%	15.1%	15.0%	15.2%	15.4%	14.4%	1.6%	11.7%
Panamá	10.9%	10.7%	10.9%	11.4%	10.8%	11.8%	11.2%	10.2%	11.0%	-0.7%	-6.4%
Paraguay	10.1%	10.5%	11.6%	12.0%	12.5%	12.7%	11.8%	12.6%	11.7%	2.5%	25.1%
Perú	16.4%	16.5%	14.5%	15.5%	16.0%	16.6%	16.5%	16.6%	16.1%	0.2%	1.3%
Rep. Dominicana	14.9%	14.2%	12.7%	12.2%	12.2%	13.1%	13.8%	14.1%	13.4%	-0.8%	-5.6%
Uruguay	18.9%	19.1%	18.5%	18.8%	18.8%	18.7%	18.9%	18.4%	18.8%	-0.5%	-2.8%
Venezuela	16.4%	16.4%	13.6%	11.1%	12.4%	13.4%	13.7%	17.2%	14.3%	0.8%	4.9%
Promedio total	**15%**	**14%**	**14%**	**14%**	**14%**	**15%**	**15%**	**15%**	**14%**	**1%**	**4%**

***Datos no disponibles

Nota (1): Ingresos tributarios netos de devoluciones

Fuente: Base de datos BID/CIAT (2007-2015), SRI (2007-2015) y BCE (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Anexo 2: Impuesto a la renta como porcentaje del PIB en América Latina período 2007-2014

Impuesto a la renta como porcentaje del PIB período 2007-2014											
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**Promedio 07-14**	**Variación absoluta 07-14**	**Variación % 07-14**
Argentina	4.3%	4.3%	4.0%	4.3%	4.8%	5.1%	5.5%	6.1%	4.8%	1.8%	41.6%
Bolivia	8.8%	9.3%	9.2%	8.8%	9.2%	10.5 %	11.2 %	n.d*	9.6%	2.4%	27.5%
Brasil	7.3%	7.8%	7.3%	6.7%	7.4%	7.3%	7.4%	6.7%	7.2%	-0.6%	-8.3%
Chile	8.0%	6.9%	4.7%	6.4%	7.4%	7.4%	6.6%	6.3%	6.7%	-1.7%	-20.9%
Colombia	5.7%	5.6%	6.1%	5.2%	5.6%	6.9%	6.9%	6.9%	6.1%	1.2%	20.5%
Costa Rica	3.9%	4.4%	4.1%	3.9%	4.0%	3.9%	4.1%	4.1%	4.1%	0.2%	4.7%
Ecuador	3.5%	3.9%	4.2%	3.6%	4.0%	3.9%	4.1%	4.2%	3.9%	0.7%	19.4%
El Salvador	4.8%	4.9%	4.9%	4.9%	5.2%	5.5%	6.2%	6.1%	5.3%	1.3%	27.4%
Guatemala	3.3%	3.3%	3.2%	3.1%	3.4%	3.4%	3.8%	3.9%	3.4%	0.6%	18.2%
Honduras	5.1%	5.1%	4.6%	4.5%	5.1%	4.9%	5.2%	5.3%	5.0%	0.2%	3.4%
México	4.7%	5.0%	4.8%	5.1%	5.3%	5.1%	5.9%	5.7%	5.2%	1.0%	21.7%
Nicaragua	4.2%	4.4%	4.8%	4.6%	5.3%	5.3%	5.5%	5.9%	5.0%	1.7%	40.7%
Panamá	4.5%	4.5%	4.8%	4.6%	3.9%	5.0%	4.9%	4.1%	4.5%	-0.4%	-9.4%
Paraguay	1.8%	1.9%	2.8%	2.2%	2.5%	2.7%	2.5%	2.7%	2.4%	0.9%	51.9%
Perú	7.6%	7.4%	6.1%	6.7%	7.6%	7.9%	7.3%	7.7%	7.3%	0.1%	0.9%
Rep. Dominicana	3.9%	3.7%	3.3%	2.8%	3.1%	4.0%	4.4%	4.6%	3.7%	0.7%	18.3%
Uruguay	3.4%	5.4%	5.4%	5.5%	5.5%	5.6%	6.0%	5.7%	5.3%	2.3%	68.3%
Venezuela	7.5%	6.2%	5.5%	3.5%	3.9%	4.3%	4.3%	6.0%	5.2%	-1.6%	-20.8%
Promedio total	**5%**	**5%**	**5%**	**5%**	**5%**	**5%**	**6%**	**5%**	**5%**	**1%**	**17%**

*Datos no disponibles

Nota (1): Ingresos tributarios netos de devoluciones

Fuente: Base de datos BID/CIAT (2007-2015), SRI (2007-2015) y BCE (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Anexo 3: Reformas al impuesto a la renta de personas naturales período 2007-2015

El presente apartado tiene como objetivo dar una visión general de las principales reformas en el período 2007-2015[47]:

Ley para la equidad tributaria (2007)

Los principales cambios impulsados por esta ley fueron los siguientes:

Reformas en las exoneraciones:

- Las décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones están exoneradas del pago del impuesto a la renta.
- Los ingresos provenientes de becas para estudios en instituciones de educación superior en el país o en el exterior. Sean estas financiadas por el Estado organismos de países extranjeros u otros.
- Los ingresos de los trabajadores del sector privado que provengan de: indemnización por despido intempestivo y bonificaciones por desahucio.
- Los rendimientos financieros por depósitos a plazo fijo en instituciones financieras nacionales que no sean negociados en bolsa de valores.

Reformas en los ingresos gravados con tarifa cero:

- Este beneficio tributario se destina a los ingresos de las personas cuya discapacidad supera el 40%.
- La tarifa cero ya no es aplicable para los ingresos provenientes de servicios prestados por profesionales.

Reformas en las deducciones:

- Aumento de control en la declaración: obligación de respaldar con comprobantes de venta los costos y gastos.
- Son deducibles las deudas que tengan por objeto financiar el negocio así como todos sus costos financieros.
- No es posible deducir los gastos asociados al arrendamiento mercantil cuando el inmueble sea de propiedad del sujeto pasivo, de partes relacionadas, de su cónyuge o de parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.
- Son deducibles los viáticos.
- Es posible deducir las remuneraciones que correspondan a beneficios sociales que aporte el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por pagos a discapacitados.
- Por concepto de gastos personales las personas naturales pueden deducir hasta el 50% del total de los ingresos gravados sin superar 1.3 veces la fracción básica desgravada.

[47] El apartado incluye únicamente los cambios en la legislación tributaria para el impuesto a la renta de personas naturales desde el año 2007 hasta el año 2015.

Los gastos a deducirse pueden ser de salud, vivienda, vestimenta, alimentación, educación. Los gastos deducibles pueden ser del cónyuge, hijos menores de edad o con discapacidad que dependan económicamente de sus padres.

Reformas en la tarifa del impuesto a la renta:

- El principal cambio que impulsó esta ley fue el incorporar tres tramos a la tabla de imposición de impuesto a la renta para personas naturales. Se pasó de una tabla de seis tramos a una de nueve tramos.

Otros cambios:

- Fijación del anticipo del impuesto a la renta

Constitución de la República del Ecuador (2008)

El principal cambio que se da con respecto a la constitución del año 1998 es un nuevo planteamiento de los principios tributarios. En la constitución de 1998 el régimen tributario debía regirse a los principios básicos de "igualdad, proporcionalidad y generalidad" mientras que en la constitución del 2008 los principios fueron "generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria". Además en el año 2008 se propone una política tributaria que se direccione en la redistribución y se plantea la priorización de los impuestos progresivos.

Ley orgánica reformatoria e interpretativa a la ley de régimen tributario interno, al código tributario, a la ley reformatoria para la equidad tributaria del ecuador y a la ley de régimen del sector eléctrico (2008)

Reformas en las exoneraciones:

- Los ingresos de los trabajadores del sector público que provengan de: indemnización por despido intempestivo y bonificaciones por desahucio.

Reformas en los ingresos gravados con tarifa cero:

- Este beneficio tributario se destina a los ingresos de las personas cuya discapacidad supera ya no el 40% sino el 30%.

Reformas en las deducciones:

- Por concepto de gastos personales también son deducibles los gastos en educación superior, sean estos del cónyuge, hijos sin importar la edad u otras personas que dependan económicamente del contribuyente.

Ley reformatoria a la ley de régimen tributario interno y a la ley de reformatoria para la equidad tributaria (2009)

Reformas en las exoneraciones:

- Dejan de ser exentos los ingresos provenientes de dividendos y utilidades generados por sociedades y fideicomisos mercantiles nacionales o extranjeros que sean repartidos a personas naturales residentes en el país. Estos ingresos pasan a formar parte de la renta gravable.
- Las personas naturales residentes en el exterior pasan a estar obligadas a pagar el impuesto a la renta por los ingresos provenientes de espectáculos públicos organizados en el país.

Ley reformatoria a la ley de hidrocarburos y a la ley de régimen tributario interno (2010)

Beneficios tributarios:

- Descuento del 5% del impuesto a la renta a los sujetos pasivos que sean regentes u operadores de alguna de las zonas especiales para el desarrollo económico.

Ley de fomento ambiental y optimización de los ingresos del estado (2011)

Reformas en las deducciones:

- Desde la promulgación de esta ley comienzan a ser deducibles los gastos relacionados con la compra y uso de vehículos que se destinen a la actividad generadora de renta. Los gastos decibles incluyen: arrendamiento, gastos financieros, tributos, depreciación y amortización.

Ley orgánica de discapacidades (2012)

Reformas en las deducciones:

- Los discapacitados y personas de la tercera edad pueden deducir gastos personales por un monto que no supere tres veces la fracción básica de la franja exenta del impuesto a la renta de personas naturales.

Ley orgánica para el fortalecimiento y optimización del sector societario y bursátil (2014)

Reformas en las exoneraciones:

- Los rendimientos financieros por depósitos a plazo fijo en instituciones financieras nacionales incluyendo a los obtenidos por las inversiones en títulos de renta fija que se negocien en la bolsa de valores.
- Están también exonerados los beneficios y rendimientos financieros distribuidos por fideicomisos mercantiles de inversión, fondos de inversión y fondos complementarios, siempre que sean de plazo fijo o de renta fija y sean negociados en bolsa de valores.
- Se exoneran los rendimientos financieros y ganancias de capital de las inversiones externas que ingresen al mercado de valores del Ecuador ya sea de personas naturales o jurídicas domiciliadas en el exterior siempre que las inversiones hayan permanecido al menos un año en el país.

Ley orgánica de incentivos a la producción y prevención del fraude fiscal (2014)

Reformas en la residencia fiscal:

- A partir de esta reforma se considera residentes fiscales a las personales naturales que cumplan alguna de las cuatro condiciones: i) cuando sin importar ausencias esporádicas permanezca en el país 183 consecutivos días o más, durante el año fiscal, ii) cuando sin importar ausencias esporádicas permanezca en el país 183 consecutivos o no, durante 12 meses en dos períodos fiscales, siempre que la persona no tenga residencia fiscal en otra jurisdicción, iii) cuando sus intereses económicos se encuentran en el país, iv) cuando no ha permanecido más 183 o más en otro país y su familia cercana se encuentre en Ecuador.

Reformas en las exoneraciones:

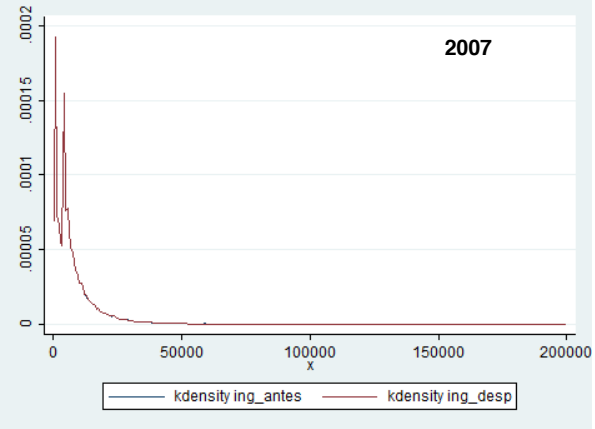
- Se eliminan de las exoneraciones a los ingresos por utilidades provenientes de la enajenación de acciones y otros derechos de capital.
- Están exoneradas las transferencias económicas a personas naturales dentro de los acuerdos creados por el Estado para la reforestación y programas de agroforestería.

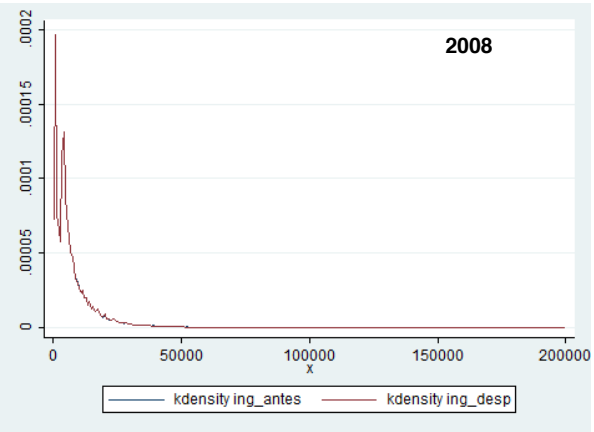
Ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera (2015)

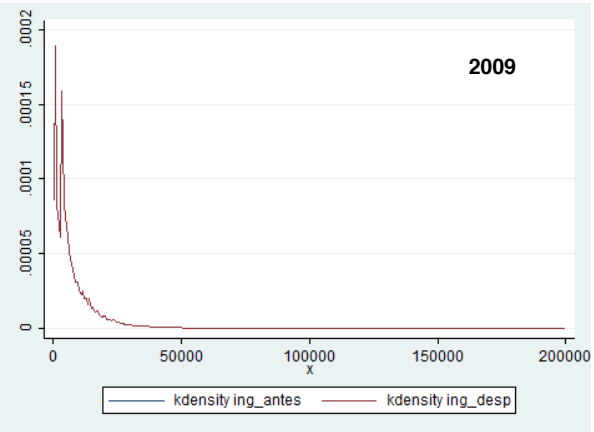
Reformas en las exoneraciones:

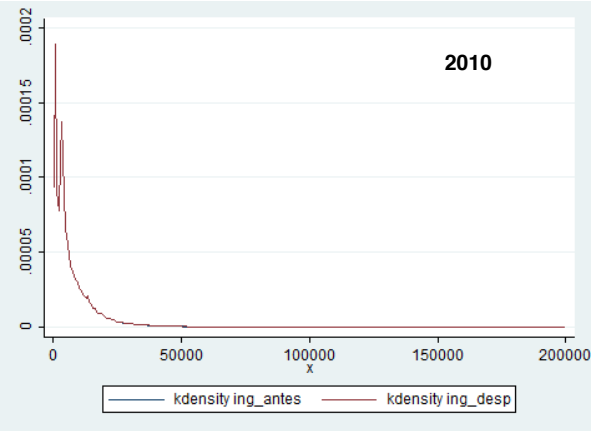
- Se exoneran del pago del impuesto a la renta las utilidades derivadas de la enajenación de los derechos de capital como acciones y participaciones que se realicen en bolsa de valores. Siempre que este monto no supere a la fracción básica desgravada.

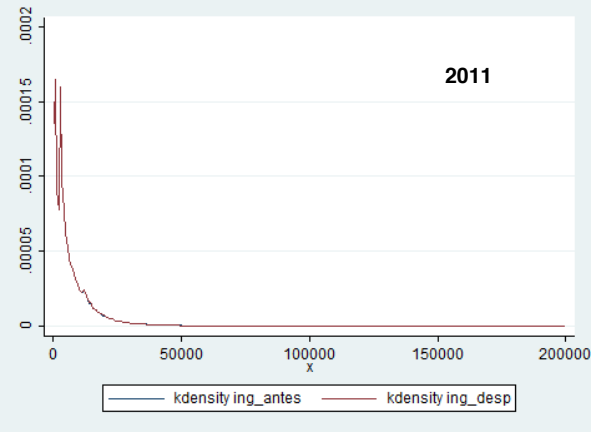
Anexo 4: Funciones de densidad de Kernel del ingreso antes y después de impuestos período 2007-2015

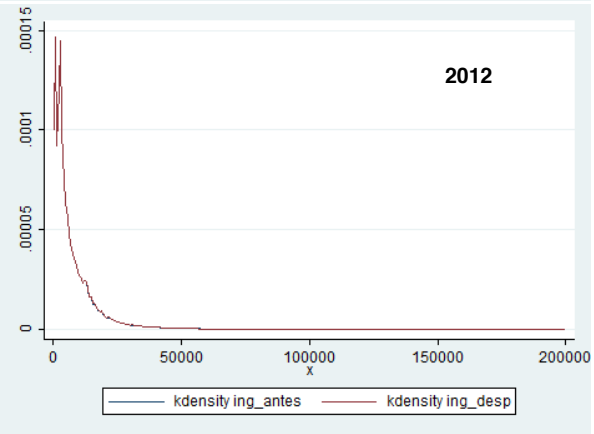


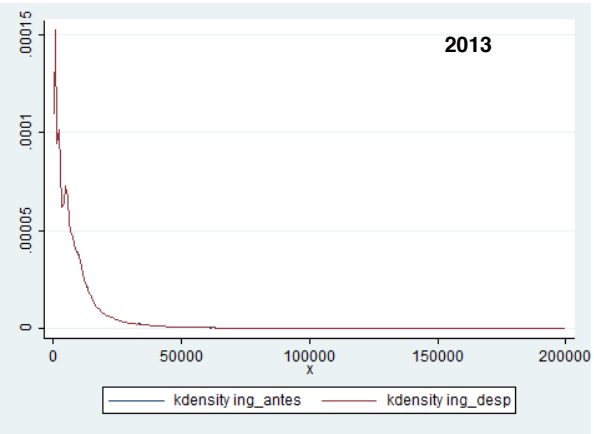


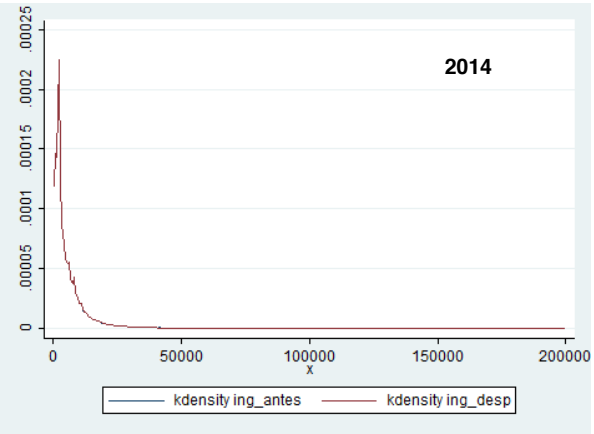


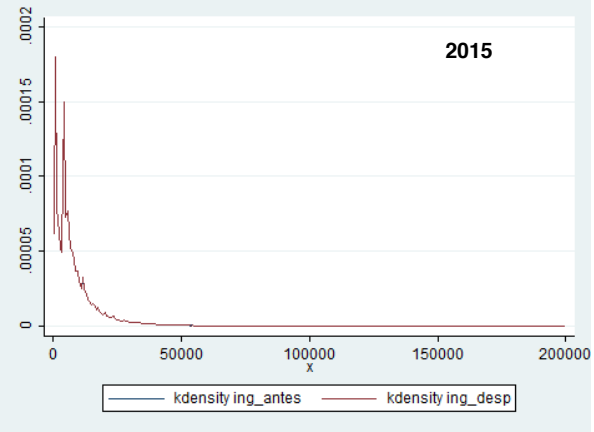



2011
.0002
.00015
.0001
.00005
0
0
50000
100000
150000
200000
x
kdensity ing_antes
kdensity ing_desp


2012
.00015
.0001
.00005
0
0
50000
100000
150000
200000
x
kdensity ing_antes
kdensity ing_desp

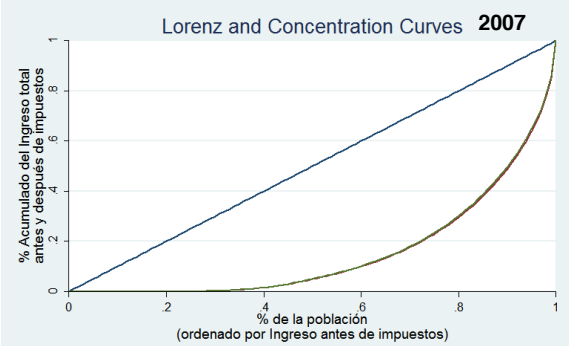

2013
.00015
.0001
.00005
0
0
50000
100000
150000
200000
x
kdensity ing_antes
kdensity ing_desp

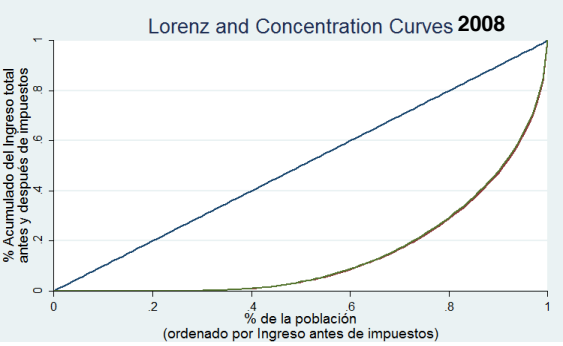

2014
.00025
.0002
.00015
.0001
.00005
0
0
50000
100000
150000
200000
x
kdensity ing_antes
kdensity ing_desp

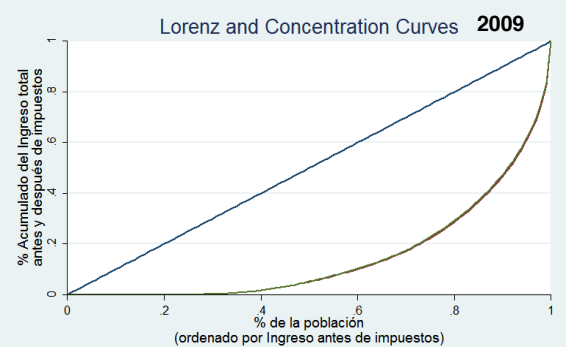


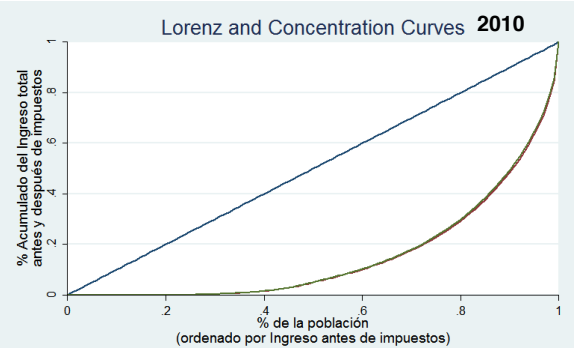
Kdensitying_antes: Función de densidad de Kernel del ingreso antes de impuestos.
Kdensitying_desp: Función de densidad de Kernel del ingreso después de impuestos.
X: Ingresos en dólares
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).
Elaboración: Trujillo (2017).

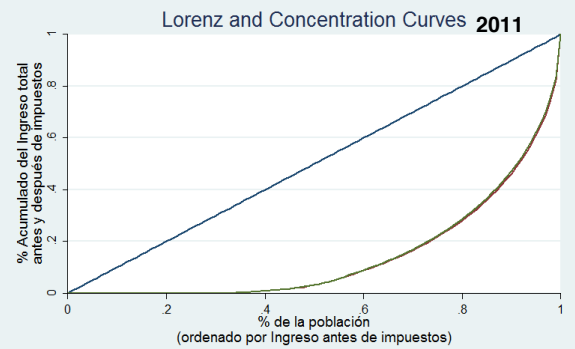
Anexo 5: Dominancia de Lorenz en las curvas de ingresos antes y después de impuestos período 2007-2015

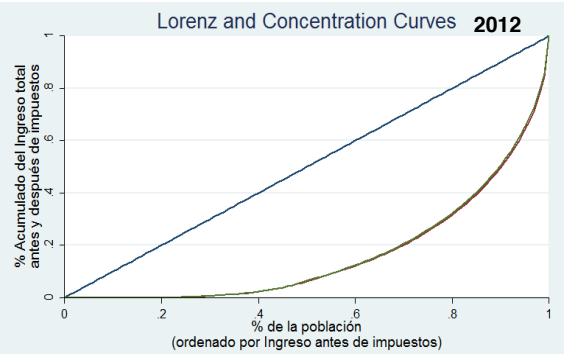


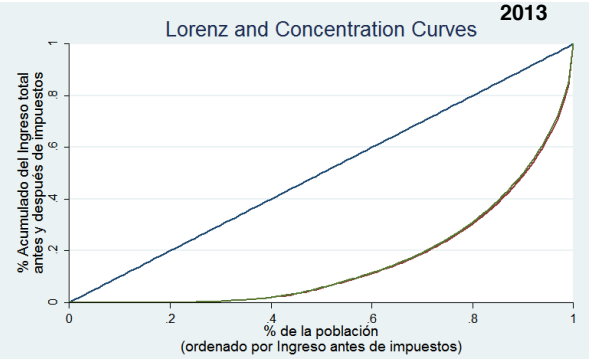


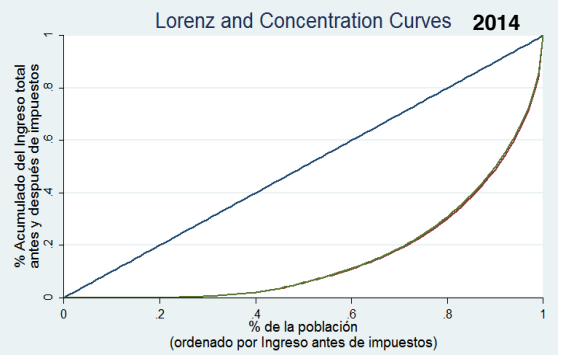


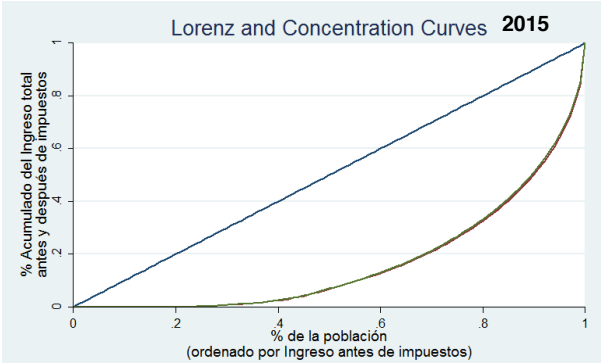












L(p): lng_corr_tot_antesimp: Curva de Lorenz del **i**ngreso total antes de impuestos.

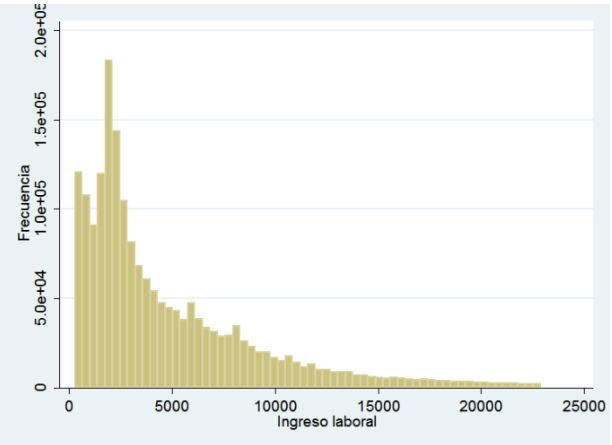
C(p): lng_corr_tot_antesimp: Curva de concentración ingreso total después de impuestos.

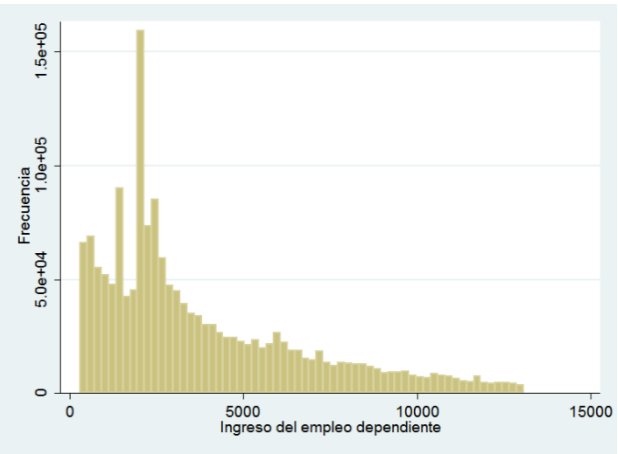
Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

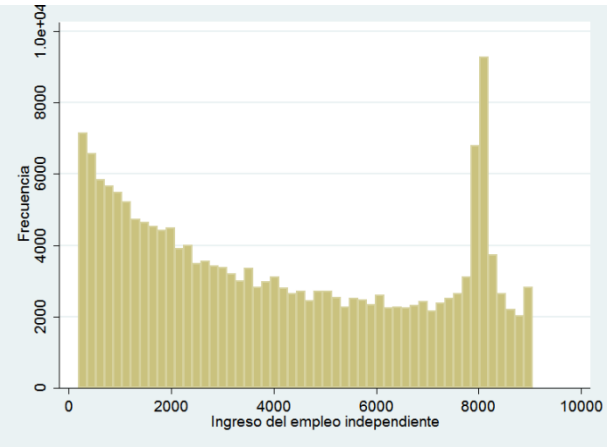
Elaboración: Trujillo (2017).

Anexo 6: Distribuciones de frecuencia por tipo de ingreso años 2007 y 2015

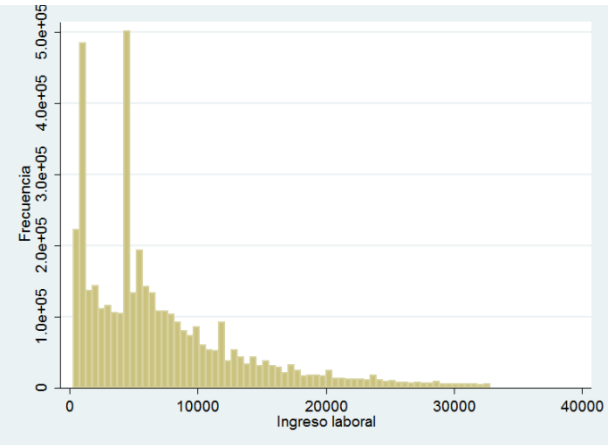
2007

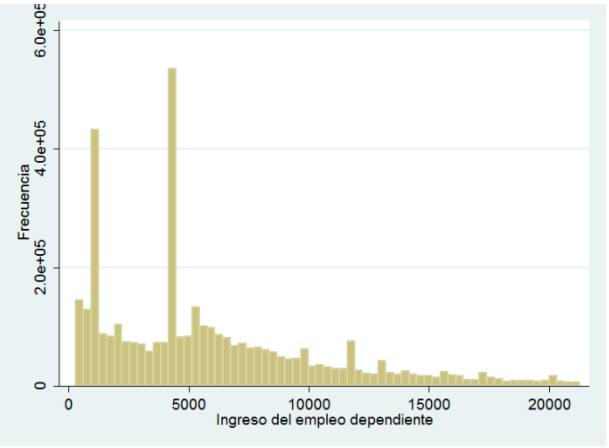


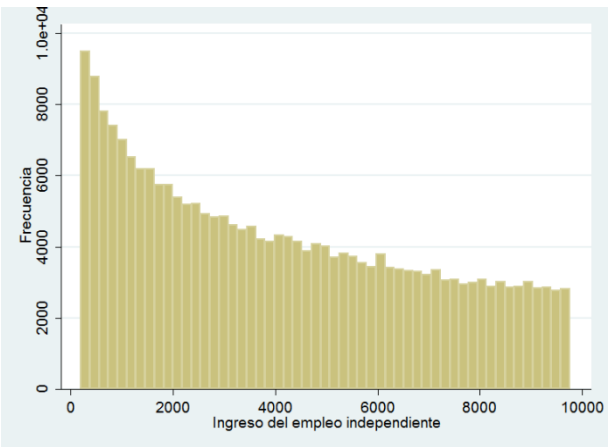


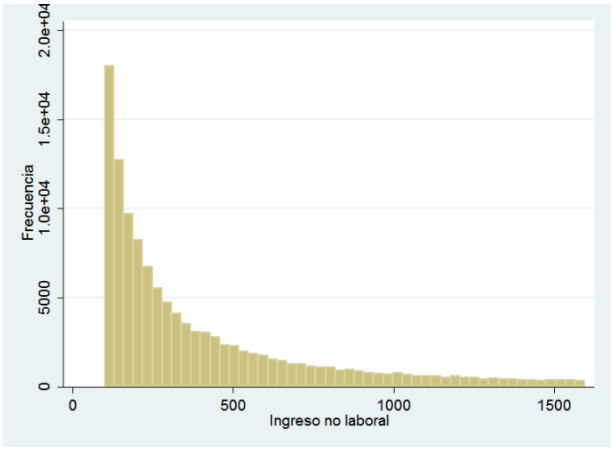


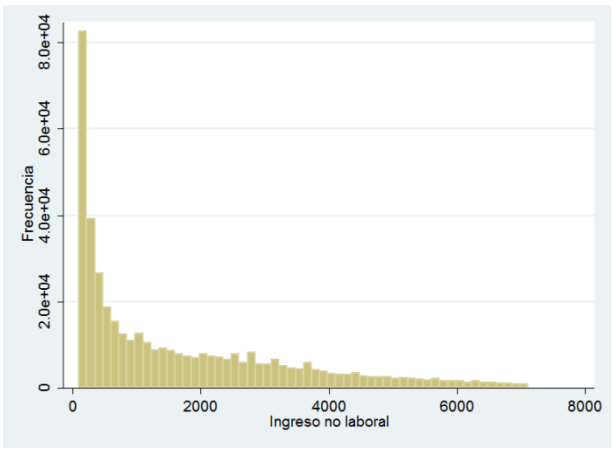
2015

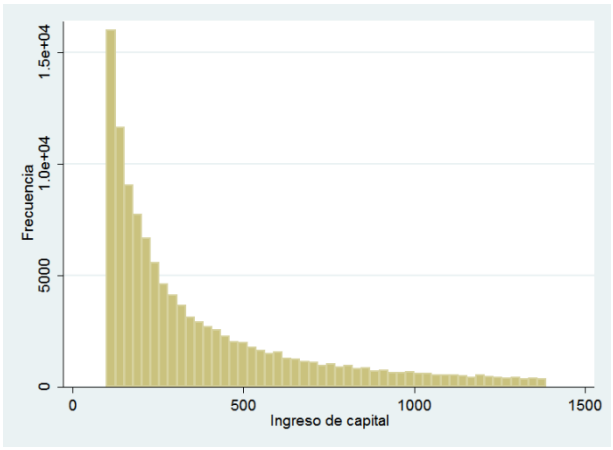


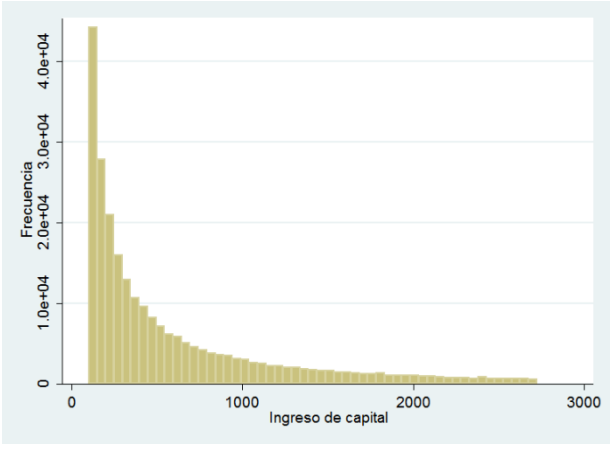












Fuente: Bases de datos Servicio de Rentas Internas (2007-2015).

Elaboración: Trujillo (2017).

Factores que influyeron en las decisiones de los hogares de involucrar a sus niños/as y adolescentes en actividades laborales en el Ecuador para el año 2012

Autora: Sara Valeria Tello García
saravt_992@hitmail.com

Director: Ec. Cristina Llerena
cllerena@economica.com.ec

Quito, septiembre de 2016

A mis padres y hermanos que son el pilar fundamental
de mi vida; y, que con tanto amor y paciencia
me apoyaron a lo largo de mi carrera
buscando siempre mi felicidad.

A la Eco. Cristhina Llerena y a la Eco. María Daniela Araujo por su paciencia y dedicación; y, sobre todo por transmitirme sus conocimientos haciendo que este trabajo sea enriquecedor,

A mis amigos del Banco Central del Ecuador que sin su apoyo hubiera resultado más difícil alcanzar esta meta.

Resumen

El trabajo infantil es un problema estructural que trae consigo importantes consecuencias que afectan a los niños, adolescentes y a sus familias. Este estudio analizó la situación socioeconómica del trabajo infantil en el Ecuador para el año 2012; y, adicionalmente a través de tres modelos econométricos logit, se identificó cuáles fueron los principales determinantes de trabajo infantil para ese año. Los tres modelos analizaron diferentes grupos etarios, que fueron de 5 a 14 años, de 15 a 17 años y el global que tomó en cuenta a los niños y adolescentes de 5 a 17 años. La mayoría de determinantes mostraron que los adolescentes tenían más probabilidad de trabajar con respecto a los niños de 5 a 14 años; los factores como la educación del jefe de hogar y género del jefe de hogar (hombre) disminuyen la probabilidad de trabajo infantil. Por el contrario, si el niño o adolescente es indígena o es migrante aumenta la probabilidad de insertarse al mercado laboral. Adicionalmente, se analizó la política pública con base en los determinantes del trabajo infantil y se encontró que, las políticas implementadas no registran una política integral que abarque todos los factores que afectan de manera significativa al trabajo infantil y adolescente.

Palabras claves: Trabajo infantil, Plan de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), Determinantes del trabajo infantil, Modelo Logit, Ecuador.

Abstract

Child labor is a structural problem that brings with itself severe consequences that affect children, adolescents and their families. This study analyzes the socioeconomic situation of child labor in Ecuador, for the year 2012. In addition, three logit econometric models identified the main determinants of child labor for 2012. The three models analyzed different age groups, which were from 5 to 14 years, 15 to 17 years, and the overall range that encompassed the children and adolescents from 5 to 17 years old. Most of the determinants showed that the adolescents were more probable to work with regard to the children from 5 to 14 years old. The factors, such as education and gender of the head of household (male), reduce the probability of child labor. On the other hand, if the child or the adolescent belongs to an indigenous group or a migrant family, the possibility of entering the labor market increases. Furthermore, the public policy based on the determinants of child labor was also analyzed, and it was found that the policies enforced do not register an integral policy that should include all the factors that significantly concern child and adolescent labor.

Keywords: Child labor, Plan for the Eradication of Child Labor (PETI), Determinants of Child Labor, Logit Model, Ecuador.

Introducción

La presente investigación analizó al trabajo infantil como un problema estructural, social y económico, no solo por las consecuencias que conlleva en el desarrollo psicológico de los niños, sino también por la pérdida de oportunidades en su adultez. Los niños trabajadores que asumen responsabilidades a muy temprana edad no acceden a procesos de educación y formación académica, lo que les impide insertarse dignamente en el mercado laboral cuando son adultos.

El Ecuador ha firmado algunos acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la erradicación del trabajo infantil; y, junto con el Código de la Niñez y Adolescencia, la Constitución de la República del Ecuador y el Código del Trabajo se ha logrado establecer un marco institucional más sólido, basado en el cumplimiento y respeto de los derechos de los niños. La (OIT: s.f.) define al trabajo infantil como el "trabajo que es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, e interfiere en su escolarización: privándole de la oportunidad de ir a la escuela; obligándole a abandonar prematuramente las aulas, o exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado". El Ecuador acogió esta definición; y, considera como trabajo infantil a los niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan, cabe indicar que, es permitido el trabajo de los adolescentes (15 a 17 años) si su jornada laboral no supera las 30 horas semanales o si el trabajo no interfiere en su escolaridad, caso contrario se lo considera como trabajo infantil.

En el Ecuador, para el año 2012 existían 4.199.296 niños/niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, de los cuales el 8,56% trabajaban en su mayoría de sexo masculino (63%), el 15,5% de los niños niñas y adolescentes que vivían en áreas rurales laboraban, de los cuales el 83,3% realizan actividades de agricultura, mientras que, en el área urbana la tasa de trabajo infantil fue de 4,3%, cuya principal actividad fue el servicio de transporte (ENTI: 2012).

El trabajo infantil es un problema socioeconómico que, además de afectar al capital humano y a la salud de los niños, influye en la perpetuación de la pobreza. Los niños que trabajan tienen pocas probabilidades de estudiar y cuando llegan a la adultez, su bajo capital humano no les permite encontrar un trabajo estable, ni un salario justo, con el que puedan cubrir sus necesidades al menos básicas y las de su familia. Según Anicama (2012: 16) la pérdida promedio de 2 años de escolaridad significa un 20% menos de salario en la vida adulta.

La presente investigación está estructurada de la siguiente manera:

Primero se realizó una revisión de la normativa nacional e internacional del trabajo infantil en el Ecuador, con el cual, se pudo identificar que varios derechos de los niños y adolescentes trabajadores estaban siendo vulnerados; y, que necesitaban ser restituidos lo antes posible. En

lo referente a la revisión teórica, se identificó que existen tres visiones de trabajo de infantil y que el Ecuador estaba bajo la visión abolicionista, la que trata al trabajo infantil como un mal que atenta al capital humano y futuro de los niños. De la misma manera, se analizaron modelos microeconómicos que permitieron entender cómo un hogar maximizaba su utilidad tomando en cuenta las restricciones y recursos que posee la familia; y, finalmente con base a investigaciones empíricas se determinó que la herramienta econométrica que se utilizará en esta investigación es un modelo de regresión logit.

En el Capítulo 1 de esta investigación se analizó la situación socioeconómica de los hogares que tenían niños y adolescentes trabajadores; y, se encontró que existían más niños y adolescentes trabajadores que residían en el área rural que en la urbana. De la misma manera, se identificó que la incidencia de trabajo infantil fue más concentrada en la provincia de Cotopaxi y seguida por las provincias de Bolívar y Chimborazo. Adicionalmente, se identificó que la tasa más alta de trabajo infantil tenia la etnia indígena; con respecto al jefe de hogar, se encontró que la incidencia de trabajo infantil fue más alta en hogares que eran gobernados por mujeres que por hombres. Por otra parte, la mayor concentración de niños trabajadores estaba en hogares cuyos jefes de hogar tenían un nivel de escolaridad básica; y, el 93,4% de los niños y adolescentes trabajadores vivían con un jefe de hogar que tenían un empleo inadecuado.

En el Capítulo 2 se realizaron tres modelos econométricos logit, estos indicaron cuales fueron los determinantes del trabajo infantil en los diferentes grupos etarios; los factores que se relacionaron positivamente con la variable de interés (trabajo infantil) fueron: la edad de niño, ser indígena, si migró, si el jefe de hogar es empleado, si el hogar tiene tierras y animales de granja y sí en el hogar existen niños de 0 a 10 años. Además, los factores que tuvieron una correlación negativa con el trabajo infantil fueron: vivir en el área urbana, ser mujer, que el jefe del hogar sea hombre, años de escolaridad del jefe del hogar. A partir de estos resultados se procedió a analizar la política actual de prevención y erradicación del trabajo infantil en el Ecuador.

En el último capítulo se estudiaron las diferentes políticas que se han puesto en marcha en materia de trabajo infantil en el Ecuador con sus respectivos resultados, con el fin de analizar sí estas guardan relación con los determinantes del trabajo infantil. Las políticas estudiadas fueron: El Plan Nacional de Buen Vivir, el Plan Nacional de Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil (PETI) y la Política Pública de Protección Especial Enfocada a los Servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Mendicidad. El primero muestra cuales son los objetivos y logros nacionales que se quieren alcanzar dentro del ámbito de trabajo infantil; el segundo propone erradicar el trabajo infantil peligroso y fortalecer la articulación de varios entes del Estado con la sociedad civil; y, finalmente el último indica los principales factores que se tratan a nivel territorial, con el fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Pese a los grandes esfuerzos que se han realizado en tema de política pública, no existió una política que ataque de manera integral todos los problemas que conlleva ser un niño o adolescente trabajador; pues, las políticas dejaban afuera temas de género, área y de edad; y, la normativa del trabajo infantil ayuda a definir los derechos y deberes que tienen los niños y cuál es el ambiente óptimo en el que deben vivir, pero, lastimosamente esta se aleja de la realidad en la que viven los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Por esta razón, se debe generar políticas estructurales que tomen en cuenta todos los factores que se relacionan con el trabajo infantil y con ello poder mejorar las condiciones de vida de este grupo vulnerable.

Metodología de trabajo

Preguntas de investigación

Pregunta General

¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en las decisiones de los hogares, de involucrar a sus niños/as y adolescentes en actividades productivas en el año 2012?

Preguntas Específicas

¿Cuáles fueron las condiciones socio-económicas de los hogares con trabajo infantil para el año 2012?

¿Cuáles fueron los principales determinantes del trabajo infantil para el año 2012?

¿Las políticas de erradicación del trabajo infantil se relacionan con sus factores determinantes?

Objetivos de la investigación

Objetivo General

Determinar los principales factores que influyeron en las decisiones de los hogares de involucrar a sus niños/as y adolescentes en actividades productivas.

Objetivos Específicos

Analizar las condiciones socio-económicas de los hogares con trabajo infantil para el año 2012.

Establecer cuáles fueron los principales determinantes del trabajo infantil para el año 2012.

Analizar la relación que existe entre las políticas de erradicación de trabajo infantil del Ecuador y sus determinantes.

Tipo de investigación

Este estudio fue de carácter explicativo y cuantitativo, ya que permitió definir cuáles fueron los determinantes del trabajo infantil a través de la teoría y corroborarlos con los resultados que se obtuvieron en la regresión logística. Esta herramienta econométrica permitió analizar la correlación entre distintas variables.

Adicionalmente, se realizó un análisis de los lineamientos de las políticas de erradicación y prevención del trabajo infantil junto con los determinantes encontrados; y, se utilizaron herramientas descriptivas y analíticas que permitieron establecer la situación socio-económica de los hogares que tuvieron trabajo infantil en el año 2012.

Procedimiento Metodológico

La presente investigación tuvo como objetivo determinar cuáles fueron los factores que influyeron en las decisiones de los hogares en enviar a los niños a trabajar para el año 2012. Para el desarrollo de este estudio, en primera instancia se definió qué es el trabajo infantil y cuál es el marco legal nacional e internacional con el que está regido en el Ecuador.

Posteriormente, se investigó cuales eran las visiones del trabajo infantil y algunos modelos microeconómicos de decisión del hogar que permitieron entender como los hogares maximizan su utilidad en función de los recursos que disponen; y, a base de diferentes trabajos académicos se definió la técnica econométrica (modelo logit) que permitió identificar los determinantes del trabajo infantil en el Ecuador.

Una vez definido el marco teórico, se procedió a estudiar la situación de los niños trabajadores para el año 2012, a través de un análisis descriptivo de algunos indicadores del trabajo infantil. En esta sección se utilizó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2012 proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Este análisis permitió entender, de una manera específica, cuál era la realidad en la que vivían los niños, niñas y adolescentes trabajadores y cuáles fueron los principales problemas con los que se enfrentaban.

Posteriormente, se realizó una depuración de la base de datos y se crearon las variables que se incluyeron en los tres modelos econométricos logit. Las variables seleccionadas estuvieron sustentadas en el marco teórico definido. Consecutivamente, se corrieron modelos utilizando el paquete estadístico STATA, y los resultados obtenidos permitieron identificar cuáles fueron las variables que tuvieron una relación positiva o negativa y significativa con el trabajo infantil. Para asegurase que los resultados obtenidos fueran fiables, se realizaron algunos test de consistencia del modelo, y estos indicaron que, de manera general el modelo predecía correctamente los resultados.

Junto con los resultados obtenidos de los modelos econométricos, se analizaron las políticas que el Estado ecuatoriano ha puesto en marcha para erradicar el trabajo infantil en el Ecuador, ya que el conocimiento de estos factores ayudaría a que las políticas sean mejor diseñadas y que sus lineamientos sean destinados a la prevención y no solamente a la remediación del problema. Este análisis permitió encontrar cuales fueron las fallas de las políticas y sobre todo generar una base cuantitativa para que futuras investigaciones propongan políticas que sean dirigidas a erradicar de manera estructural el trabajo infantil en el Ecuador.

Fuentes de Información

Se utilizaron varios estudios a nivel mundial y la información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esto permitió definir cuáles eran los principales factores que influían en el trabajo infantil. De la misma manera, se utilizó la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTI), la misma que fue levantada por el INEC en el año 2012. Esta permitió estimar los tres modelos econométricos y las principales estadísticas que indicaron la situación socio-económica de los hogares objetivo.

Adicionalmente, se utilizaron estadísticas que fueron elaboradas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y las políticas que fueron facilitadas por el Ministerio de Inclusión Económica y Ministerio del Trabajo.

Variables e indicadores

En esta investigación se utilizó como variable dependiente al trabajo infantil, la misma que fue diferenciada por grupos etarios, el primero abarcó a los niños y adolescentes de 5 a 17 años, el segundo a los niños de 5 a 14 años y el tercero a los adolescentes de 15 a 17 años. En todos los casos, la variable dependiente de trabajo infantil fue dicotómica, es decir se utilizó el valor de 1 si el niño o adolescente era trabajador y 0 si no lo era.

Dado a que el trabajo infantil es un problema estructural, se tomó en cuenta como variables independientes a las que analiza a los niños y adolescentes, al jefe del hogar y a los hogares:

Tabla 1: Variables independientes de los modelos

Variables del niño	Variables del jefe de hogar	Variables del hogar
Edad	Género	Número de niños en el hogar que tienen una edad entre 0 y 10 años
Área en la que reside	Años de escolaridad	Quintiles de bienestar
Género	Estado ocupacional	Bono de Desarrollo Humano
Etnia		Orden de nacimiento de los niños
Migración		La familia posee tierras
		La familia posee animales

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Delimitación de la Investigación

Esta investigación tuvo una delimitación espacial y temporal, pues, se analizaron a los hogares que tuvieron niños y adolescentes trabajadores a nivel del territorio ecuatoriano y se utilizó como período de análisis el año 2012, ya que fue el último levantamiento de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil. En relación con las políticas públicas, se utilizó como principal proyecto el Plan de Erradicación de Trabajo Infantil que analizaba el período 2014 – 2017.

La unidad de análisis fueron los niños y adolescentes de 5 a 17 años que eran trabajadores; y, de este se pudo dividir en dos grupos etarios, es decir, se separon a los niños (5 a 14 años) de los adolescentes (15 a 17 años) para así lograr una mejor caracterización de los mismos.

Fundamentación Teórica

Dentro de esta sección se analizará el marco institucional internacional y nacional del trabajo infantil; y, cómo esto se alinea a los tres enfoques de trabajo infantil, cada visión indica su percepción acerca de las causas y consecuencias del trabajo infantil y en algunos casos como este fenómeno debe ser tratado, entre los enfoques están: la visión abolicionista que trata al trabajo infantil como un mal que atenta contra el capital humano y el futuro de los niños; la visión proteccionista que promueve la institucionalización del trabajo infantil; y, la visión que toma al trabajo infantil como un síntoma de desigualdad social y pobreza.

Adicionalmente, se analizarán tres modelos de negociación del hogar enmarcados en el ámbito del trabajo infantil, estos difieren de las visiones anteriormente nombradas, pues, los modelos indican como los hogares maximizan su función de utilidad tomando en cuenta los limitados recursos del hogar en los que consta el trabajo de los niños. De la misma manera, para testear la teoría, la evidencia empírica propone el uso de técnicas econométricas, razón por la cual se explicará cómo funciona un modelo econométrico logit, que es la herramienta que permitirá encontrar los determinantes del trabajo infantil para el Ecuador.

A.Marco Institucional Internacional

En esta sección se analizarán cuáles son las posturas y acciones que han tomado los principales organismos internacionales que tratan al trabajo infantil, para ello se empezará exponiendo los convenios firmados por el Ecuador con la Organización Internacional del Trabajo, seguido de los programas que el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia ha liderado en el país.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es uno de los principales organismos que vela por los derechos laborales y humanos de los trabajadores, sus políticas están dirigidas a crear un ambiente favorable de trabajo y ampliar las oportunidades de acceso a un empleo decente, en el que las condiciones de trabajo permitan al individuo desarrollarse íntegramente.

Uno de las grandes labores que realiza la OIT es luchar por la erradicación paulatina del trabajo infantil, a través de convenios y del fortalecimiento de las capacidades de los países, para que estos puedan ocuparse del problema de una manera más estructural, ya que es considerado como un reto social, económico y de derechos humanos (Rausky; 2009: 685).

La OIT (s.f.) define al trabajo infantil "como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad; y, que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico". Es decir, todo aquel que perjudica el bienestar mental, físico o moral del niño; interfiere en su escolarización y le imposibilita salir de clases o le obliga a dejar la escuela de manera prematura. Bajo este contexto, en esta investigación se considera como población objetivo a

los niños, niñas y adolescentes en la edad de 5 a 17 años, ya que según la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), un niño es “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

Además, desde 1946 el Ecuador ha participado en 13 convenios realizados por la Organización Internacional del Trabajo, entre ellos está el “Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo” de 1976, en el cual se fija la edad mínima para trabajar. En el caso de los países que tienen una economía y un sistema educativo poco desarrollado, la edad mínima es 14 años; y, las personas que tienen entre 13 y 15 años pueden laborar siempre y cuando el trabajo sea ligero y no perjudique a la salud, al desarrollo ni la asistencia a la escuela de los niños, finalmente, en países en desarrollo el límite máximo de edad puede ser hasta 12 años.

El Ecuador adoptó como edad mínima para trabajar los 15 años, bajo condiciones laborales que no perjudiquen la salud ni educación; y, prohibió eminentemente las peores formas de trabajo infantil para aquellos niños y adolescentes que sean menores a 18 años (Código de la Niñez y Adolescencia; 2003: art. 84).

Según el Convenio 182 sobre las peores formas del trabajo infantil, que entró en vigencia el año 2000, los trabajos que deben ser abolidos para los niños que tienen menos de 18 años son:

> (a) Las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
> (b) Utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
> (c) Utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y,
> (d) Trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Dado a que el Ecuador adoptó este convenio debe garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones, con el fin de brindar asistencia para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su exitosa inserción a la sociedad.

Asimismo, el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) ha trabajado con el Estado ecuatoriano más de 40 años, con el fin de asegurar una vida digna para los niños y adolescentes del país. UNICEF ha impulsado

la inversión social en beneficio de la infancia ecuatoriana, para asegurar una educación, protección y salud de calidad para los actores más vulnerables de la sociedad que son los niños.

Además, UNICEF se ha esforzado en erradicar el trabajo infantil y reincorporar a la educación a aquellos niños que desertaron. En este sentido, para el año 2018, se compromete a trabajar en la prevención de la violencia contra los niños, en abolir la desnutrición y la inclusión de los niños en la sociedad.

Aunque Ecuador no acoge estas definiciones, UNICEF (2012) considera como trabajo infantil a los niños que están en la edad de 5 a 11 años y trabajaron al menos una hora a la semana en actividades productivas o 28 horas en trabajos domésticos; se los considera también a aquellos que tienen de 12 a 14 años y trabajan mínimo 14 horas a la semana en el sector productivo o 28 horas semanales en actividades domésticas. Finalmente, los niños entre 15 y 17 años que trabajan más de 43 horas a la semana en actividades domésticas o productivas entran también dentro del grupo de trabajo infantil (UNICEF 2012, citado en Muñoz et al, 2015: 15).

Varios son los programas que UNICEF Ecuador lidera, entre estos está: el Programa de Salud y Nutrición que promueve el mejoramiento de la salud materna y de los niños, esta política está dirigida a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en áreas vulnerables, rurales o son indígenas o afroecuatorianos.

Así mismo se destaca el programa de Protección, el cual tiene como objetivo tratar los patrones socio-culturales que generan violencia, abuso y explotación de los niños; y, a su vez pretende crear entornos protectores en los cuales los niños crezcan y se desarrollen sin ningún tipo de adversidades, generándoles así un ambiente adecuado para su crecimiento.

Por su parte, el programa de Educación brinda asesoría a las instituciones educativas con el fin de mejorar la calidad de la educación y aumentar el nivel de acceso e inclusión de la escolaridad intercultural bilingüe. A su vez, UNICEF implementa planes de erradicación de la pobreza multidimensional infantil para lograr que los niños pobres y excluidos tengan la capacidad de reinsertarse en la sociedad, eliminando las diferencias que tienen a nivel nacional y territorial.

Estas dos instituciones internacionales dan las pautas y apoyo al Estado ecuatoriano; y, a su vez, generan lineamientos para que políticas públicas tengan un mayor impacto y sean enfocadas a los grupos que más lo necesitan.

B.Marco Institucional Nacional

En la presente sección se analizará el marco normativo ecuatoriano, en el cuál, se expondrán los lineamientos que la Constitución de la República del Ecuador, el Código de la Niñez y Adolescencia; y, el Código del Trabajo plantean acerca del trabajo infantil. Cabe indicar que la Constitución de la República es la norma suprema que prevalece sobre cualquier ley ordinaria (Código de Trabajo y Código de la Niñez y Adolescencia).

1. Constitución de la República del Ecuador 2008

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el año 2008, promueve el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes; y, prioriza sus derechos con respecto a las demás personas. Se entiende como desarrollo integral al proceso de crecimiento y maduración del niño bajo un entorno familiar, escolar y social adecuado, el mismo que proporcionará seguridad y satisfacción de las necesidades sociales, emocionales y culturales (Constitución de la República del Ecuador, Art. 44: 2008).

Según la Constitución de la República del Ecuador, el Estado reconocerá y garantizará la vida, el cuidado y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los derechos que deben gozar son: derecho a la integridad psíquica y física, a su identidad, nombre y ciudadanía, a la salud y nutrición, a la educación y cultura, al deporte y recreación, a la seguridad y participación social, al respeto de su libertad y dignidad, a educarse en su idioma bajo contextos propios de su cultura y nacionalidades, a ser consultados en temas que les afecte; y, a recibir información de sus progenitores o familiares ausentes, salvo sea perjudicial para su bienestar (Constitución de la República del Ecuador, Art. 45: 2008).

Específicamente, el Artículo 46 de la Constitución de la República establece que el Estado es el ente encargado de proteger a los menores contra cualquier tipo de explotación laboral o económica e implementará políticas de erradicación del trabajo infantil. Se recalca que, el trabajo de los adolescentes es excepcional con una edad mínima de 15 años y no afectará a la educación ni al desarrollo integral de los mismos; y, se reconocerá y respaldará todo trabajo y actividad que no atente a su formación.

Finalmente, el Estado brindará protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato y explotación sexual o de cualquier otra índole, además debe prevenir el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas u otras sustancias nocivas para la salud y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (Constitución de la República del Ecuador, Art. 46: 2008).

Con todo lo mencionado se concluye que, el Estado es el ente encargado de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y, de protegerlos contra cualquier tipo de explotación laboral que afecte a su desarrollo integral.

2. Código de la Niñez y Adolescencia

En el Código de la Niñez y Adolescencia (2003: art. 81) al igual que en la Constitución de la República se establece que, el Estado es el ente encargado de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra la explotación laboral y cualquier forma de esclavitud, trabajo forzoso o nocivo para la salud, desarrollo o educación del niño.

De la misma manera, el Código de la Niñez y Adolescencia (2003: art. 84) defiende los derechos de los niños, niñas, y adolescentes; y, prohíbe todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico de los niños menores a 15 años. Así mismo, los adolescentes que cumplan la edad mínima (15 años) deben tener una jornada laboral máxima de seis horas diarias por un período límite de 5 días por semana; y, se organizarán de tal manera que el trabajo no afecte a su educación, para ello, los responsables de su cuidado y las personas para las que realiza el trabajo deben asegurarse que los adolescentes terminen su educación y cumplan con los deberes escolares.

Cabe recalcar que, las prácticas ancestrales formativas no son consideradas como trabajo infantil y no toma en cuenta el requisito de la edad; siempre y cuando, estas respeten el desarrollo físico y psicológico del niño; las tareas asignadas deben estar acorde con la etapa evolutiva; y, deben contribuir a la formación y desarrollo de destrezas de los niños y adolescentes. Adicionalmente, el trabajo formativo debe transmitir valores y normas culturales; y, contribuir en el ámbito y beneficio de la comunidad a la que la familia pertenece (Código de la Niñez y Adolescencia; 2003: art. 86).

Adicionalmente, el Código de la Niñez y Adolescencia (2003: art. 87) prohíbe para todos los niños menores a 18 años los siguientes trabajos:

- Trabajo en minas, camales, canteras, basurales e industrias extractivas de cualquier tipo.
- Actividades que implican manipulación de sustancias psicotrópicas, explosivas o que sean nocivas para la salud y desarrollo del niño.
- Prostitución, trabajo en lugares de juegos de azar, expendio de bebidas alcohólicas y otros que interfieran en el desarrollo moral y social de los niños y adolescentes.
- Manejo de maquinarias peligrosas o exposición del niño a ruidos que excedan el límite legal de tolerancia.
- Actividades que puedan agravar la discapacidad de los niños y adolescentes si estos tuviesen una.
- Trabajos en hogares cuyos miembros tengan antecedentes de maltrato o abuso.

Con relación a lo mencionado se concluye que en Ecuador, toda actividad laboral es prohibida para los niños menores a 15 años, a excepción de los trabajos formativos que transmiten

normas culturales y permiten generar en ellos lazos de identidad con la comunidad. De la misma manera, para los niños y adolescentes menores a 18 años se prohíbe todo tipo de trabajo que sea peligroso para su salud o que atente su integridad personal.

3. Código del Trabajo

El Código del Trabajo (2012: art.138) prioriza el bienestar de los niños y adolescentes, al igual que la Constitución y el Código de la Niñez y Adolescencia, pues, garantiza la educación y el desarrollo de los niños a través de la prohibición del trabajo nocturno a menores de 18 años. Define los mismos límites de edad y jornada laboral que se plantearon anteriormente en el Código de la Niñez y Adolescencia; y, prohíbe las peores formas de trabajo infantil (las mismas que cita la OIT), haciendo énfasis en el literal d), que es la prohibición al: "[…] trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños", como en los siguientes casos:

- Destilación de alcoholes y fabricación o mezcla de licores.
- Fabricación de materias colorantes tóxicas, así como la manipulación de pinturas y esmaltes que contengan sales de plomo o arsénico.
- Elaboración de explosivos o materias inflamables.
- Pulimento de vidrio, de metales con esmeril y el trabajo en cualquier local en que ocurra desprendimiento de polvo o vapores irritantes o tóxicos.
- Carga o descarga de navíos, aunque se realice por medio de grúas.
- Trabajo en subterráneos o canteras, trabajo de maquinistas o fogoneros.
- El transporte de materiales incandescentes y expendio de bebidas alcohólicas.
- La pesca a bordo, guardianía o seguridad.
- Todos los trabajos que afecten a la moral y al desarrollo físico de los niños, niñas y adolescentes menores a 18 años.

Igualmente, el Código del Trabajo (2012: art.151) indica que los jueces de la niñez y adolescencia y las autoridades del trabajo podrán inspeccionar el cumplimiento de lo establecido y la situación en la que trabajan los niños de 15 años o más. Para ello "El Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) se encargará de la ejecución del Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil, y apoyará la participación ciudadana a través de veedurías sociales y defensorías comunitarias, para controlar el cumplimiento de las normas legales y convenios internacionales sobre el trabajo infantil".

Además, en el Capítulo VIII de los Apéndices del Código del Trabajo (2012: art.157) se manifiesta que es permitido contratar adolescentes para trabajos manuales, con el fin de que aprendan un oficio o un trabajo artesanal sin que interrumpa los derechos de educación, salud y descanso. Para ello, se toman los límites de edad y tiempo de jornada que fueron expuestos anteriormente (mínimo 15 años; y máximo seis horas diarias de trabajo por cinco días a la

semana), tomando en cuenta que el trabajo artesanal no durará más de dos años; mientras que, el industrial tendrá un periodo máximo de 6 meses.

Finalmente, el marco normativo nacional es claro en sus lineamientos; y, deja inminentemente prohibido que los niños y niñas menores a 15 años laboren, salvo a que estos realicen actividades formativas que proporcionen beneficios a su desarrollo. De igual forma, existen trabajos que son considerados como peligrosos, ya que dañan la salud, seguridad y moralidad de los niños, por esta razón la ley prohíbe a todas las personas menores a 18 años realizar este tipo de actividades, con el fin de evitar que se violen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial el de recreación, educación y salud; derechos que deben ser garantizados por el Estado ecuatoriano.

De igual forma, en el análisis se pudo evidenciar que existen dos áreas en las que los niños desarrollan actividades laborales. La primera trata los trabajos formativos que son considerados como permitidos, ya que por su naturaleza hace que los niños y adolescentes encuentren y formen su identidad a través del desarrollo e incremento de sus habilidades. Este trabajo es calificado como positivo para la formación del niño. La segunda hace referencia al trabajo infantil que es perjudicial para los niños; pues, las actividades que estos realizan atentan contra su salud mental, física y psicológica, dejando daños que afectan a su desarrollo e integridad; estos trabajos son todos los nombrados como peores formas de trabajo infantil.

C.Visiones del trabajo infantil

Existen tres perspectivas del trabajo infantil, cada una refleja un distinto enfoque de cuáles son las causas y consecuencias del trabajo infantil; y, cómo el niño debe ser considerado, como tomador de sus propias decisiones o como receptor de derechos y que el Estado decida por él. Los enfoques que se analizarán son los siguientes: visión proteccionista, que trata al trabajo infantil como algo positivo para el desarrollo de los niños; la visión abolicionista que promueve la erradicación del trabajo infantil, pues considera que el trabajo genera condiciones nocivas para el niño; y, finalmente la visión que toma al trabajo infantil como una consecuencia de las injusticias y desigualdades sociales.

1. Visión proteccionista

Según la visión proteccionista, los niños son considerados como agentes de su propio desarrollo y del cambio social, pues consideran al trabajo como parte de su vida, ya que les permite sobrevivir y afrontar la pobreza que les asecha. “Desde este punto de vista, el trabajo refleja la diligencia de los jóvenes, dado que no es en sí mismo degradante o perjudicial para el desarrollo humano” (Post: 2003). Salvo a que les quite la posibilidad de educarse, deteriorar su salud o algún otro problema físico o psicológico que impida su desarrollo.

Según el Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC), los niños pueden formar un movimiento y ser sujeto colectivo, debido a que tienen la capacidad de organizarse y proponer mejoras para su beneficio. Desde esta visión los niños pueden ser explotados por el trabajo o defender sus derechos, pues, ellos son dueños de sus decisiones. Este movimiento sustenta que es una farsa creer que con la "protección" se va a erradicar el trabajo infantil (MANTHOC, citado en, Post: 2003).

Bajo este enfoque, en los años 80 aparecen los NATs que es una organización de niños y adolescentes trabajadores que intentan mostrar que los niños y niñas tienen la destreza de organizarse y el derecho de ser escuchados, su petición es que los menores tengan el derecho de trabajar. Estas organizaciones son acompañadas por adultos, pero, lideradas por niños y adolescentes que reclaman el derecho de poder elegir sus propias decisiones en sus vidas.

Rausky (2009: 693) indica que los requerimientos más importantes de los NAT's son:

> […] a) reconocimiento de los derechos de expresión y agrupación, reconocimiento de sus asociaciones e incorporación en las organizaciones sindicales; b) compatibilidad entre la escuela y el trabajo; se debe educar desde el trabajo y para el trabajo; c) reconocimiento del trabajo infantil como una actividad valiosa y no necesariamente explotadora con el correspondiente acceso a los beneficios de los trabajadores (protección social, en salud, etc.); y, d) fomento de la participación de los niños y niñas a nivel económico, y consideración de sus opiniones.

Adicionalmente, los NAT's quieren ser beneficiarios de derechos y tener una voz activa que les permita mejorar su condición, estos niños no quieren ser excluidos ni tampoco ser el futuro de una sociedad, sino el presente de la misma. Para ellos trabajar es una parte de su quehacer cotidiano; y, le permite mejorar sus condiciones de vida. Están en desacuerdo con la explotación infantil, pero, para que tal explotación no exista deben dictarse garantías en los derechos laborales de los niños ya que los mismos necesitan laborar para subsistir (Rausky; 2009:694).

Bajo el enfoque proteccionista, se considera que los niños trabajadores con relación a su edad, tienen una gran madurez, pues, saben que deben hacer y afrontar. Los niños lo único que piden es ayuda para su educación, al parecer las condiciones en las que trabajan no les importa mucho, pues, no piden que se erradique el trabajo infantil ya que este no es considerado como un impedimento de la educación (Post: 2003). Los niños toman sus propias decisiones de trabajar y no están sometidos a las de sus padres, según el Market Opinion Research International (MORI), en Chile los niños no son obligados por sus padres a trabajar, pues solo el 11% de los encuestados[1] dijeron que trabajan por pedido de sus padres, y casi las tres cuartas partes expresaron que preferirían que sus hijos solamente estudien.

[1] Los datos son representados a base de la encuesta Casen de Chile en 1996.

Este enfoque considera que el trabajo infantil no perjudica a los niños, pues, muchos de estos toman la decisión de trabajar, mientras que otros son producto de la marginación educativa, ya que, las instituciones educativas no comprenden la realidad de los niños y los tratan como estudiantes, mas no como agentes con una historia, pues, se niegan a ver otras formas de razonamiento y comportamiento que no están regidas a la uniformidad académica (Galeana: 1997, citado en, Post: 2003).

Finalmente, la ideología de la protección ha legitimado la separación del niño con su realidad socioeconómica, pues, le ha apartado de su identidad humana en lugar de reconocer sus aportes positivos a la sociedad como los de cooperación e ingresos económicos (Post: 2003).

2. Visión abolicionista

La visión abolicionista argumenta que el trabajo infantil disminuye las capacidades de los niños, pues, no es solo un intercambio de trabajo por dinero sino que existe una relación de poder desigual con los adultos, violando así los derechos humanos. Muchas veces los niños tienen trabajos de alto riesgo como es el tráfico de drogas, el robo, o la prostitución que dejan en ellos daños físicos y psicológicos a mediano y largo plazo (Post: 2003).

Rausky (2002: 691) agrega que el trabajo infantil tiene efectos negativos, ya que provoca un deterioro del desarrollo de las capacidades físicas, psicológicas, intelectuales y morales debido a que los niños sustituyen la escuela y recreación por trabajo. Así mismo, consideran que las actividades realizadas exceden sus capacidades físicas, lo que repercute en su salud, produciendo malformaciones y enfermedades; mientras que, existen actividades en las que implican un riesgo moral y psicológico o se desempeñan en condiciones que lo necesitan.

Adicionalmente, la idea que los niños trabajen es un factor que obstruye el desarrollo de capacidades materiales y simbólicas, lo que incentiva a la exclusión social de los mismos, de esta manera los niños y niñas trabajadoras ponen en juego su futuro y el de la sociedad, generando círculos viciosos de reproducción de la pobreza (Rausky; 2009:685).

En este sentido, el enfoque abolicionista propone que la existencia de trabajo infantil tiene como principal determinante la pobreza, que es fruto de la poca inversión social y baja capacidad adquisitiva de los salarios. De la misma manera, Duro y Marcón (2002) agregan que el trabajo de los niños, niñas y adolescentes no debe ser permitido, así este sea necesario para la subsistencia del hogar. Este enfoque plantea que el niño es siempre primero y no puede ser el encargado de cubrir las carencias familiares; por lo que la aprobación del trabajo infantil no se puede convertir en una justificación moral (Duro y Marcón (2002), citado en Rausky; 2009:691).

El enfoque considera que la coyuntura o los auges de explotación de recursos naturales (minas) que viven los países latinoamericanos aumenta los requerimientos de mano de obra barata, en la cual, se encuentra la de los niños, pues, las industrias extractivas modernas necesitan ahorrar costos, lo más factible es rebajar los salarios. En este sentido, la visión abolicionista considera que los niños que trabajan en estas áreas, por lo general obtienen enfermedades y muy pocos de estos asisten a la escuela (Post: 2003).

De la misma manera, Post (2003) indica que el trabajo agrícola también explota a los niños, pues, es realizado en precarias condiciones con salarios ínfimos y largas jornadas de trabajo, aún cuando las labores son similares a las de un adulto, lo que no justifica los beneficios obtenidos; y, añade que, los niños son expuestos a fertilizantes y herbicidas los que dejan secuelas en su salud y por ende son más propensos a contraer enfermedades.
Bajo este contexto, la visión abolicionista plantea que el trabajo infantil no permite que el niño desarrolle sus capacidades y potencialidades, pues, la mayoría de veces los recursos obtenidos del trabajo no son utilizados por los niños, sino que son entregados a adultos para cubrir sus necesidades que a veces no benefician al niño. Es por ello, que esta visión plantea la erradicación del trabajo infantil.

Finalmente, este enfoque considera una serie de recomendaciones a corto y largo plazo con el objetivo de erradicar el trabajo infantil. En este sentido, recomiendan que en el corto plazo se debe lograr un nivel de educación que se adapte a las diferencias culturales de un país, priorizando la abolición del trabajo infantil peligroso, fortaleciendo la inspección laboral; y, promoviendo la concientización de la sociedad. Mientras que, en el largo plazo se deben realizar mejoras en el mercado laboral, con el fin de disminuir el subempleo y desempleo, combatir la pobreza; y, generar una cultura de la infancia que tome en cuenta la importancia del no trabajo infantil (UNICEF, 1996, citado en Rausky; 2009:691).

3. Visión que toma al trabajo infantil como síntoma

Por último, se presenta la visión que toma al trabajo infantil como un síntoma. Este enfoque considera que el trabajo infantil es un síntoma del desarrollo desigual, pues, la pobreza se reduce de manera disímil entre los individuos y al ser este el principal determinante del trabajo infantil, se genera un crecimiento desigual y surgen poblaciones que son excluidas y marginadas de la sociedad.

De igual forma añaden que, en las grandes ciudades de América Latina ha surgido un crecimiento de personas de origen rural que viven en suburbios de zonas urbanas, estas poblaciones las denominan como “población marginada”. Dicha denominación se relaciona a que estas personas han sobrevivido a través de redes sociales, a pesar de su bajo nivel de cualificación para insertarse en el área urbana industrial y la falta de recursos de la economía para protegerlos (Alder de Lomnitz; 1995: 48).

Bajo este contexto, el enfoque plantea que estas redes están formadas por parientes y vecinos que eventualmente ingresan en la familia como parientes ficticios y practican un intercambio continuo de bienes y servicios; este intercambio no es realizado mediante transacciones de mercado sino mediante reciprocidad. Utilizan intensamente el trabajo infantil y familiar no remunerado, sirven como una ayuda en los procesos de migración, alojamiento, entrenamiento laboral a los recién llegados del campo, y gastos de emergencia (Alder de Lomnitz; 1995: 60).

A ello Alder de Lomnitz (1995: 62) agrega que estas familias utilizan el trabajo de los niños porque:

> […] representan una fuente de mano de obra barata de ingresos porque su cooperación es segura y su manutención es insignificante, ocupan poco espacio y se acomodan en cualquier rincón del cuarto, comen lo que haya y se visten con ropa usada y vieja. No van a la escuela cuando la economía del hogar los requiere.

En este sentido, este enfoque considera que los ingresos que reciben los niños junto con las ayudas recíprocas de los familiares y vecinos, sirven para alcanzar el desarrollo mínimo de la familia. Este hecho explica el patrón de fecundidad rural tradicional en el área urbana, debido a que una familia numerosa no solo tiene mano de obra gratuita sino que incrementa las relaciones de reciprocidad y mantiene más estables los ingresos, pese a que todos los miembros de la red se encuentran en condiciones similares y expuestas a contingencias económicas (Alder de Lomnitz; 1995: 49).

Finalmente, estos patrones de fecundidad son los que definen el crecimiento o estancamiento demográfico de las sociedades, la fecundidad es alta en los países en desarrollo y baja en los países desarrollados, las sociedades industriales tienden a reducir el número de hijos cuando estos resultan ser una gran inversión que no es retribuida en términos de apoyo a los padres en la vejez, mientras que, las familias grandes por lo general pertenecen a países subdesarrollados, pues, la inversión que realizan los padres es mínima a comparación de las retribuciones que dan los hijos (Freedam, 1967, citado en Alder de Lomnitz; 1995: 47).

Al analizar las visiones del trabajo infantil junto con el marco legal ecuatoriano, se encuentra que, las leyes del Ecuador están regidas bajo la visión abolicionista. En este sentido, se identifica que el reglamento ecuatoriano indica que los niños son sujetos de derechos y que el Estado es el ente que debe asegurar su cumplimiento, por esta razón, en la normativa se detallan los trabajos prohibidos para los niños, niñas y adolescentes, ya que muchas veces estos atentan contra la salud y bienestar del niño. Los niños son considerados como víctimas del entorno en el que viven, pues, al ser la pobreza un gran determinante del trabajo infantil, los

niños, niñas y adolescentes se ven obligados a laborar para ayudar a su familia, lo cual puede violar sus derechos de educación y recreación.

La visión que trata a los niños como un síntoma se relaciona con la visión abolicionista, debido a que el primer enfoque indica que el trabajo infantil es el resultado de una economía inequitativa y que los hogares crean redes familiares con el fin de subsistir, de la misma manera, la visión abolicionista indica que uno de los motivos por lo que los niños laboran es la pobreza, dado a que empiezan a generarse círculos viciosos que perpetúan el trabajo infantil.

Cabe indicar que el reglamento del Ecuador, al igual que la visión abolicionista, indica que existen ocasiones en las que los niños necesitan realizar actividades formativas, ya que estas permiten incrementar las habilidades y destrezas de los niños, pero, empíricamente no hay un "manual" que muestre cuales son las actividades permitidas para los niños y adolescentes, lo que podría terminar en una confusión, ya que existe una delgada línea entre el trabajo ancestral y el trabajo infantil que es prohibido.

Dentro del trabajo infantil están inmersos temas culturales, por lo que es necesario que para las propuestas que realice cada visión se identifiquen dos posturas, la primera en la que los niños trabajan como parte de las costumbres que realiza el grupo étnico al que pertenece y la segunda a aquellos que trabajan porque es la última herramienta que les permite subsistir. Cabe indicar que en el primer caso, se debe establecer lineamientos que permitan identificar a que se considera como trabajo formativo y cuáles son sus límites, debido a que este no necesariamente elimina las malas condiciones de trabajo que perjudican el desarrollo del niño. Se cree "[…] que no es conveniente pensar en las actividades laborales de los niños y niñas en términos de trabajos buenos o malos, peores o mejores, sino que simplemente se debe situar la valoración que se haga del mismo en función de las pautas culturales de la sociedad de la que se trate" Rausky (2002: 699).

Finalmente, el hecho de escuchar y comprender las razones por las que los niños, niñas y adolescentes laboran no es un argumento suficiente para permitirles trabajar, ya que, aceptar su postura es institucionalizar la desigualdad y fomentar la perpetuación de la pobreza (Rausky, 2002: 699).

D.Modelos de elección del hogar

Los modelos de elección del hogar son modelos microeconómicos que explican las decisiones que toman los hogares con respecto a la cantidad de bienes que deben consumir y distribuir dentro de los miembros del hogar, con el fin de maximizar su función de utilidad.

En este sentido, los hogares son tratados como el núcleo de la sociedad y por lo general se los considera como una unidad de objeto en la formulación e implementación de políticas públicas.

Zegarra (2006: 77) indica que los hogares no siempre actúan como una agregación homogénea de personas, sino que es preferible entenderla como una organización de individuos que tienen diferentes preferencias y negocian con el fin de asegurar su participación en el proceso de decisión del hogar.

El análisis de la teoría del consumidor de microeconomía se la realiza en base a procesos de maximizaciones individuales, pero, en términos prácticos, los análisis microeconómicos y la aplicación de políticas se los realiza a nivel de hogares. Zegarra (2006: 78) indica que existe una aparente paradoja entre la unidad de análisis, debido a que la unidad de análisis teórica difiere de la práctica, para ello se ha logrado establecer una relación entre la individualidad basada en procesos de maximización del hogar, estos procesos se explican con los modelos unitarios.

Bajo este contexto, los modelos unitarios permitirán entender como los hogares organizan sus recursos con el fin de maximizar sus beneficios; entre los recursos disponibles está el tiempo de los adultos y de los niños, este último puede ser distribuido en trabajo, educación, ocio o producción del hogar. Tomando en cuenta estas circunstancias, el jefe de hogar destina el tiempo del niño a la actividad que genera mayores rendimientos al hogar, cabe recalcar que el jefe de hogar es un sujeto altruista y vela por el bienestar de su familia.

Por lo cual, en esta sección se explicará de qué se trata el modelo de elección unitario y se presentarán tres modelos unitarios enmarcados dentro de la problemática del trabajo infantil, cada modelo corresponde a un diferente autor y toma en cuenta distintos supuestos y contextos. El primero pertenece al modelo de Brown, Deardoff y Stern (2002) el que indica que el trabajo infantil tiene elasticidades con respecto a los salarios de los miembros del hogar y el jefe de familia es el que toma la decisión de enviar al niño a estudiar o trabajar en base a los rendimientos de la educación. El segundo modelo corresponde a Basu y Van (1998) y hace referencia a la oferta y demanda de trabajo infantil cuyo equilibrio está en función de los salarios del mercado; y, finalmente, el tercer modelo indica que la decisión de enviar al niño a laborar depende del “stock” de capital humano que tiene el adulto, cuyos autores son Emerson y Souza (2007).

1. Modelo unitario

El modelo unitario más representativo es el de padres altruistas de Becker de 1974, o también llamado como “el dictador benevolente”, donde el agente altruista, que es el jefe del hogar, maximiza la función de utilidad del hogar (refleja las preferencias de cada miembro) tomando en cuenta la restricción presupuestaria de la familia. El jefe de hogar realiza transferencias positivas a cada miembro del hogar, y se considera que los individuos son agentes racionales (Zegarra; 2006: 79).

El modelo plantea un hogar con K miembros y una función de utilidad general del hogar de W que es confomada por las utilidades individuales de cada miembro U_k :

$$W = W[U_1(X_{1i}; \lambda); U_2(X_{2i}; \lambda); \dots; U_k(X_{ki}; \lambda)]$$

En el cual X_{ji} representa el consumo del bien $i\ (i = 1,2 \dots q)$ que realiza el individuo $j\ (j = 1, 2, \dots, k)$, que puede ser privado exclusivo (solo una persona puede utilizarlo, un ejemplo es la ropa), privado no exclusivo (cualquier miembro puede consumirlo independientemente como la comida), o bien público (su consumo involucra a todos los miembros, como el pago de la renta).

Adicionalmente, λ es un vector que toma en cuenta las características específicas del hogar, mientras que, su restricción presupuestaria es la siguiente:

$$M = Y_0 + \sum_{j=1}^{k} Y_j = \sum_{i=1}^{q} p_{1i} x_{1i} + \sum_{i=1}^{q} p_{2i} x_{2i} + \cdots + \sum_{i=1}^{q} p_{ki} x_{ki}$$

Donde M es el ingreso del hogar que puede ser desagregado por el ingreso de cada miembro Y_j, mientras que Y_0 es algún tipo de ingreso que es común en el hogar. El conjunto de p_i es obtenido de los precios de mercado disponibles para el hogar, tomando en cuenta el supuesto de que bienes similares tienen precios similares, incluso si estos son consumidos por diferentes miembros. Bajo estas condiciones de maximización, se derivan funciones de demanda Marshallianas (Zegarra; 2006: 79).

$$\sum_{j=1}^{k} X_{ji} = X_i^* = X_i(p_1, p_2, \dots, p_q, M; \lambda)$$

Los problemas de maximización de este modelo generan funciones de demanda del hogar, las que dependen de los precios y del ingreso total de la familia. La teoría tradicional del consumo puede ser aplicada, lo que indica que las elasticidades de ingreso y precio son derivadas a nivel de hogar. Esta teoría es útil para analizar diferentes patrones de consumo respecto a las diferentes estructuras y características familiares (Zegarra; 2006: 80).

Adicionalmente, Zegarra (2006: 80) muestra que la teoría y la realidad no concuerdan en su totalidad. La teoría indica que la familia agrega los ingresos y gasta independientemente de quien sea el miembro que controla y genera los recursos, pues, solo el nivel de ingreso y no la distribución del mismo influyen en los patrones de consumo. Situación que difiere de la realidad, dado a que Zegarra (2006: 80) encontró evidencia que la distribución dentro del hogar

influye en el consumo, pues, las diferencias en el control de los recursos tiende a afectar el nivel de consumo de algunos bienes y de la canasta final de bienes.

Para el análisis del trabajo infantil en el Ecuador se utilizará como referencia varios ejemplos de modelos unitarios aplicados al trabajo infantil. Cabe recalcar que, dado a que el nivel de información es restrictivo y que a pesar que los patrones de consumo de las familias son distintos, cada hogar maximiza su utilidad a base de los recursos que dispone, y el jefe de hogar es el que decide si el niño va a trabajar o no.

Con relación a lo analizado anteriormente, la normativa ecuatoriana de trabajo infantil indica que el que niño no tiene la capacidad de tomar sus propias decisiones de trabajo (como la visión proteccionista plantea); es decir, los niños no deciden como distribuir su tiempo, si repartirlo entre estudio, ocio o trabajo, sino que son las circunstancias los cuales le obligan al administrador de recursos, que por lo general es el jefe de hogar, a enviar a los niños a laborar. Razones por las cuales es necesario abstraer la realidad, y suponer que uno de los padres es el que decide enviar a los niños a trabajar; y que no existe una negociación entre el niño y el adulto.

De la misma manera, cuando los niños trabajan como una masa, en países menos desarrollados, no se puede diferenciar la actitud de los padres, pero, cuando existe un alto nivel de pobreza, los padres se ven obligados a enviar a los niños a trabajar por razones de supervivencia. Incluso se ha dado casos en los que los padres se sienten infelices de enviar a los niños a trabajar, pero, su situación no les permite recurrir a otra opción (Basu y Van; 1998: 413).

A continuación se presentarán tres modelos unitarios del trabajo infantil, cada uno intenta demostrar como el jefe de hogar decide enviar a los niños, niñas y adolescentes a trabajar tomando en cuenta diferentes factores y contextos.

1.1 El modelo unitario de Brown, Deardoff y Stern

Brown, Deardoff y Stern (2002: 04) indican que, la utilidad de los hogares está en función del número de hijos, de la educación de los niños, del tiempo de ocio de los padres e hijos; y, de los bienes de consumo compuestos, los mismos que se producen utilizando insumos que se compran en el mercado. Por su parte, los ingresos del hogar pueden ser obtenidos por la venta de bienes o servicios producidos en el hogar o por la adquisición de un salario.

El padre distribuye su tiempo entre el trabajo y el ocio, mientras que, la madre asigna su tiempo entre la crianza de los hijos, el trabajo de mercado y la producción en el hogar. De igual manera, los niños distribuyen su tiempo entre el trabajo de mercado, educación, producción del hogar y ocio (Brown, Deardoff y Stern; 2002: 04).

Además, si se considera al ocio del padre y a la educación del niño como sustituto, un aumento en el salario del padre da un mayor precio implícito a su ocio, por lo que a más de aumentar los ingresos del hogar, la educación del niño se espera que incremente. Si la "calidad" del niño es un bien normal se incrementará la educación del niño.

De la misma manera, Brown, Deardoff y Stern (2002: 05) añaden que, un aumento en el salario de la madre reduce la probabilidad de trabajo de los niños en el hogar y el tamaño de la familia, pues el costo de oportunidad de cada nacimiento se incrementa, y como la cantidad y la calidad del niño son sustitutos, entendiéndose por calidad al nivel de educación del niño, el tamaño óptimo de la familia se traduce en un aumento de inversión en educación. De la misma manera, el aumento en el salario incrementará la demanda de los bienes normales del hogar y como la calidad del niño es uno de ellos, se elevará el nivel de instrucción de los niños.

Mientras que, un aumento en el salario del niño aumenta el costo de oportunidad de ir a la escuela e incrementa el retorno de cada nacimiento hasta el punto en el que la familia crece demasiado y deben elegir entre la calidad y cantidad de niños; por lo que, el nivel de instrucción se reduce aun más (Brown, Deardoff y Stern; 2002: 05).

Adicionalmente, Brown, Deardoff y Stern (2002: 10) afirman que mientras los mercados de bienes funcionen y existan transferencias entre padres e hijos, los padres tomarán decisiones correctas para sus hijos. En este caso, los padres son altruistas y piensan dejarles su herencia a los niños, de la misma manera, los niños son altruistas y tienen la intención de apoyar a sus padres cuando estén jubilados.

Bajo este contexto, el modelo plantea que los padres son los que determinan la cantidad de trabajo que deben realizar los niños; y, esto a su vez reduce la productividad futura de los niños. Estos niños cuando crecen trabajan y realizan una transferencia a sus padres. Si uno de los padres hace que el niño trabaje, se reduce su ingreso futuro; y, por lo tanto, la transferencia de los padres (de esta manera el padre paga las consecuencias de haber enviado a su hijo a trabajar).

Esta transferencia se reduce debido a que el trabajo infantil hace que los niños sean menos productivos que los que van a la escuela, los padres son castigados por la formación insuficiente de capital humano de los niños, pero, la infelicidad que sienten no afecta a la transferencia que reciben los padres. Por lo tanto, estos no pagan la angustia de los niños, lo que el trabajo infantil resulta ineficiente (Brown, Deardoff y Stern; 2002: 11).

Asimismo, la calidad de los niños varía entre hermanos, Brown, Deardoff y Stern (2002: 06) plantean que cuando la familia tiene una restricción presupuestaria muy limitada, el gasto en el

primero y último hijo será más alto que el promedio de los demás, debido a que la familia no recupera el retorno de la inversión hasta que el hijo mayor empiece a trabajar, cuando lo hace, la restricción presupuestaria de la familia es un poco más amplia, lo que permite una mayor inversión en los niños menores (Brown, Deardoff y Stern, 2002: 06).

También, se plantea que los niños más pequeños recibirán un mayor nivel de estudios, debido a que la familia será más pequeña cuando estos se encuentren en sus años escolares, y los padres estarán en la cima de su poder adquisitivo, por lo tanto, Brown, Deardoff y Stern (2002: 06) afirman que esto sesga la formación de capital humano en los niños menores, lo que hace que los niños mayores tengan una menor calidad con respecto a los más pequeños.

De la misma manera, el modelo plantea que el trabajo de la madre influye en el capital humano de los niños, dado a que sí una madre disminuye su jornada laboral su ingreso es menor y el ingreso familiar se reduce, a pesar que la madre lo hace con el fin de dedicar más horas al cuidado de los niños, los hijos mayores dejan de estudiar y se dedican a trabajar. Por lo tanto, se observa que el primer hijo empieza a trabajar a una edad más temprana que sus hermanos.

Finalmente, Brown, Deardoff y Stern (2002: 18) indican que existe una estrecha relación entre fertilidad, escolaridad y trabajo infantil, pues, la evidencia muestra que el aumento del trabajo infantil se asocia con un incremento del tamaño de la familia, sin embargo, esta disminuye cuando el costo de oportunidad de los niños se eleva. De la misma manera, un aumento en el salario de la madre se asocia con una disminución del tamaño de la familia; y, las madres con educación por encima del nivel primario son propensas a tener familias más pequeñas, ya que el costo de oportunidad de criar a un niño más es mayor.

Con todo esto se pudo evidenciar que, los salarios del padre, de la madre y del niño presentan elasticidades respecto el trabajo infantil, por lo cual el jefe de hogar debe saber utilizar y distribuir la cantidad óptima de recursos, con el fin de maximizar los beneficios del hogar. Por su parte, el padre establece la cantidad de trabajo de los niños tomando en cuenta los efectos que estos tienen sobre sus ingresos futuros y su nivel de productividad que está inmerso en la educación.

1.2 El modelo unitario de Basu y Van

Basu y Van (1998) presentan un modelo unitario en el que toman a la pobreza como principal determinante del trabajo infantil. Según los autores, los principales motivos por los que los niños trabajan son: 1) Las empresas demandan mano de obra barata para disminuir costos; 2) Las familias que están bajo la línea de la pobreza tienen insuficientes recursos para sobrevivir.

Este modelo está basado en los dos siguientes supuestos:

Axioma de lujo: una familia enviará a los niños a trabajar solo si los ingresos de la familia (excluyendo los del trabajo infantil) son muy bajos.

Axioma de sustitución: desde el punto de vista de la empresa, el trabajo del adulto y del niño son sustitutos, por lo que el trabajo infantil puede ser sustituido por el trabajo del adulto.

Basu y Van (1998) plantean que existe N hogares que son idénticos y cada uno de ellos consiste en un adulto y un niño[2], como se evidencia en la siguiente expresión:

$$\{(c, e) \mid c \geq 0, \quad e \in (0,1)\}$$

Donde c es el consumo de cada individuo del hogar y e es el esfuerzo de trabajo del niño que toma valores de 0 y 1 (0 cuando el niño no trabaja y 1 cuando solo se dedica a laborar). Se asume que los adultos siempre trabajan, sin importar que salarios tengan; y, que el consumo, tanto para el niño como para el adulto, son los mismos.

Utilizando el axioma de lujo, Basu y Van (1998) insertan en el modelo el siguiente supuesto: Si el consumo de cada familiar, en ausencia del ingreso del niño, es menor a cierto nivel de subsistencia fijado exógenamente "s", los niños serán enviados al mercado laboral. Más formalmente para todos $\partial > 0$:

$$(c, 0) > (c + \partial, 1) \quad si \quad c \geq s,$$

$$y; (c + \partial, 1) > (c, 0) \quad si \; c < s$$

El objetivo del hogar es elegir c y e, con el fin de maximizar su preferencia que está sujeta a la siguiente restricción presupuestaria:

$$2c \leq eW_C + W_A$$

Donde W_C y W_A son los salarios de mercado para los niños y los adultos, respectivamente, cada hogar trata a estos sueldos como dados.

[2] Cuando se habla de un adulto y un niño se puede referir a los dos padres y a más niños.

La solución a la maximización del hogar es la siguiente:

$$c(W_A) = \begin{Bmatrix} \frac{W_A}{2} & Si \quad W_A \geq 2s \\ \frac{W_A + W_C}{2} & Si \quad W_A < 2s \end{Bmatrix}$$

$$e(W_A) = \begin{Bmatrix} 0 & Si \quad W_A \geq 2s \\ 1 & Si \quad W_A < 2s \end{Bmatrix}$$

De esto se obtiene la oferta de trabajo de adultos y niños, que son denotados como S^A y S^C.

$$S^A = N$$

$$S^C(W_A) = \begin{Bmatrix} 0 & Si \quad W_A \geq 2s \\ N & Si \quad W_A < 2s \end{Bmatrix}$$

Posteriormente, se deriva el mercado de trabajo para adultos y para niños; y, se utiliza el axioma de sustitución, incorporando el supuesto que los adultos y los niños son sustitutos en el proceso de producción sujeto a una "escala equivalente de un adulto", representada por γ, donde $0 < \gamma < 1$.

Además, el modelo plantea que hay n empresas idénticas; y, cada una produce un solo bien de consumo. Cada función de producción de la empresa i viene dada por:

$$X_i = f(A_i + \gamma C_i), \qquad f' > 0, \qquad f'' < 0$$

Donde X_i es la producción del bien de consumo de la firma i; A_i y C_i son el número de adultos y niños que trabajan en la firma i. La empresa es tomadora del salario, por lo tanto, su problema es maximizar su función de producción tomando en cuenta el gasto en salarios de los niños y adultos (restricción presupuestaria de la empresa):

$$\max_{A_i C_i} f(A_i + \gamma C_i) - A_i W_A - C_i W_C$$

Si $W_A < W_C/\gamma$ la firma empleará solo a adultos; por el contrario si $W_A > W_C/\gamma$ la empresa contratará solo a niños; por último si $W_A = W_C/\gamma$ la firma es indiferente al contratar niños y adultos.

Se llamará como "effective child wage" al salario del niño que es equivalente al de un adulto (W_C/γ).

Además cada firma se asegurará de que la maximización de la función de producción sea igual al pago de “salarios mínimos para los niños y adultos”

$$f'(A_i + \gamma C_I) = \min\left\{W_A, \frac{W_C}{\gamma}\right\}$$

Finalmente, la demanda agregada de trabajo de los niños y de los adultos D^C y D^A es obtenida en el modelo por la multiplicación de la demanda de cada empresa por n. Por lo que $D^A = D^A(W_A, W_C)$ y $D^C = D^C(W_A, W_C)$ están dadas implícitamente por:

$$\text{Si} \quad W_A > \frac{W_C}{\gamma}; \quad D^A = 0$$
$$\text{y} \quad f'\left(\frac{\gamma D^C}{n}\right) = \frac{W_C}{\gamma}$$

$$\text{Si} \quad W_A < \frac{W_C}{\gamma}; \quad D^C = 0$$
$$\text{y} \quad f'\left(\frac{D^A}{n}\right) = W_A$$

$$\text{Si} \quad W_A = \frac{W_C}{\gamma}; \quad f'\left(\frac{D^A + \gamma D^C}{n}\right) = W_A = \frac{W_C}{\gamma}$$

Un equilibrio del mercado laboral en este modelo es un par de salarios (W_A^*, W_C^*)

$$D^A(W_A^*, W_C^*) = N$$

$$\text{y;} \quad D^C(W_A^*, W_C^*) = S^C(W_A^*)$$

En este modelo se pueden exhibir múltiples equilibrios en los que los niños trabajadores y no trabajadores son parte del comportamiento del equilibrio. Cabe indicar que las ganancias de las empresas no se comparten con los hogares, sino que son utilizadas por los dueños de las empresas, por lo que este equilibrio pertenece a una economía cerrada y ambos equilibrios serán óptimos de Pareto.

Se generan dos equilibrios: 1) Los niños y adultos trabajan y; 2) Los adultos trabajan y los niños no, ya que el salario de los adultos es lo suficientemente alto como para que la familia pueda subsistir.

Adicionalmente, el modelo plantea que existen factores externos que influyen en los equilibrios; por ejemplo: una mejora tecnológica aumenta la productividad de un país y esto genera un equilibrio en el que solo los adultos trabajan. De la misma manera, los autores indican que si el país es muy improductivo, no se puede prohibir el trabajo de los niños, ya que es fundamental para la sobrevivencia de los hogares pobres, pero si esta situación se da, el salario del adulto aumentaría y seguiría siendo inferior al consumo de la familia (2s)[3], lo que provocaría que las familias estén en una peor situación de lo que estaban en un principio (cuando el niño trabajaba).

De la misma manera, si los padres reciben un salario mayor o igual al gasto en supervivencia de la familia (2s que es el consumo mínimo del niño y del adulto) el niño no trabajará, pero, si recibe un salario menor, el niño se ve obligado a insertarse en el mercado laboral. De igual forma, si el salario del niño es equivalente al de un adulto $W_A = \frac{W_C}{\gamma}$, el modelo establece que la empresa empleará cualquier combinación de mano de obra adulta y de niño.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que la empresa no podrá "minimizar los sueldos" debido a que estos son dados por el mercado, lo que único que podrá hacer es encontrar la cantidad óptima de niños y adultos trabajadores que le permita cumplir con su función de producción.

En conclusión, este modelo trata al trabajo infantil como un sustituto del trabajo de los adultos, y presenta dos equilibrios que se mueven bajo las fuerzas de oferta y demanda. Por el lado de la oferta, los padres deben decidir el consumo y el trabajo de los niños con el fin de maximizar sus preferencias, si el salario del adulto no es suficiente para asegurar el consumo mínimo de la familia, los niños se insertarán en el mercado laboral, caso contrario no lo hacen. De la misma manera, por el lado de la demanda las empresas maximizan sus beneficios en función de los salarios, cuyo objetivo es maximizar la producción en función del gasto mínimo en salarios, por lo que si el salario de los niños es menor al de los adultos, las firmas preferirán emplear a los niños que adultos; y, viceversa. Bajo este contexto, se pudo entender cómo funciona el mercado laboral infantil y cuáles son los incentivos o necesidades por los que los hogares envían a los niños a laborar; y, las empresas emplean mano de obra infantil.

1.3 El modelo unitario de Emerson y Souza

Emerson y Souza (2007: 376) utilizan un modelo en el que la cabeza del hogar decide si los niños, niñas y adolescentes van a trabajar o no, los padres envían a los niños solo si el consumo actual de la familia junto con la contribución económica del niño, es mayor al consumo futuro de la familia si el niño permanece en la escuela. Esto difiere con el axioma de lujo planteado por Basu y Van (1998: 415), el cual indica que la familia enviará a los niños a laborar, sólo si la pobreza les obliga debido a que el ingreso que recibe la familia es muy bajo.

[3] 2s corresponde al consumo del niño y del adulto

Emerson y Souza (2007: 377) presentan un modelo en el que utilizan varios supuestos: los padres son altruistas con respecto a sus hijos; existe un “trade-off” entre el trabajo infantil y la acumulación de capital humano del niño; la acumulación de capital humano es una función que se incrementa con la escolarización.

El modelo consiste en que cada hogar está compuesto por un niño y un adulto, en el cuál el adulto valora el consumo del hogar y la asistencia del niño en la escuela. El nivel de instrucción del niño determina el salario cuando este sea adulto. El niño puede ir a la escuela, trabajar o hacer ambas cosas. La cantidad de tiempo utilizado en el trabajo disminuye el nivel de instrucción del niño; y, por lo tanto, las ganancias que pueda tener cuando sea adulto (Emerson y Souza, 2007: 377).

El modelo plantea que cada hogar está compuesto por dos agentes en cada período: un adulto y un niño; y, que cada uno vive por dos etapas (niño y adulto); y, al llegar a la adultez cada agente tiene un niño, para hacer de este, un modelo con generaciones sucesivas. Así mismo, se establece que todos los adultos son idénticos, al igual que todos los niños; y, los mayores son los que toman la decisión de enviar a los niños a trabajar, sacrificando por lo menos algunos años de educación. Cabe indicar que la educación es el único determinante del salario del niño cuando es adulto, para lo cual, los autores normalizan el salario del niño a uno y asumen que este es igual al salario de un adulto sin educación. Adicionalmente, se especifica que en cada período la utilidad del adulto está dada por la siguiente función de utilidad:

$$U_t = U(c_t, h_{t+1})$$

Donde c_t es el consumo del hogar en el período t y h_{t+1} es el nivel de instrucción del niño, lo cual indica que el adulto se preocupa por el niño y por sí mismo. Además el adulto gasta todo su tiempo en trabajar y sus ganancias de trabajo están dadas por la siguiente función:

$$w_t^a = h_t$$

Donde w_t^a es el ingreso del adulto y h_t es el “stock” del capital humano del adulto. Por su parte, el tiempo del niño puede ser dividido en escolaridad y trabajo, el salario del niño es normalizado a uno y si el niño utiliza todo su tiempo en trabajar este ganará $1, su función de producción se le interpreta de la siguiente manera:

$$w_t^c = 1 - e_t$$

Donde w_t^c son la ganancias del niño en el período t; y, e_t es el tiempo utilizado en la escuela $e_t \in [0, 1]$.

El modelo plantea que las ganancias del hogar son la suma de las del niño con las del adulto:

$$W_t = w_t^a + w_t^c$$

Mientras que la restricción presupuestaria está dada por:

$$c_t \leq W_t$$

Emerson y Souza (2007) asumen que la educación del niño se convierte en el capital humano de un adulto; es decir:

$$h_{t+1} = f(e_t)$$

Donde $f(0) = 1,\ f(1) = \bar{h} > 1;\ y,\ f'(e_t) \geq 0\ \ para\ \ todos\ e_t\ \in [0,1]$

Si se sustituye la restricción dentro de la función de utilidad se encuentra que:

$$\max_{(e_t)} U(h_t + 1 - e_t, f(e_t))$$

Bajo este contexto, se incide en el nivel de instrucción del niño; y, se optimiza e^* que es el nivel óptimo de educación del niño como función del capital humano.

$$e^* = g(h_t)$$

Donde $g(.)$ depende de las formas funcionales de $U(.)$ y $f(.)$, lo que podemos obtener es:

$$h_{t+1} = f[g(h_t)] \equiv \emptyset(h_t)$$

El modelo plantea que según la forma funcional de $g(.)$ y $f(.)$, la función $\emptyset(.)$ toma diferentes formas, una de las posibles es la que se toma en el Gráfico 1, que se presenta a continuación en la que $g'(.)$ y $f'(.)$ son positivas y la trampa de trabajo infantil puede incrementar. Emerson y Souza (2007: 378) añaden que existen múltiples equilibrios dos estables y uno inestable. El equilibrio inestable es cuando $h_t = h^*$; h^* es el valor crítico del capital humano obtenido, por lo que si el capital humano del adulto es menor, el niño va a tener un capital humano menor hasta llegar al estado estacionario de $h_t = 1$, donde el niño no estudia pero trabaja.

Gráfico 1: Trabajo infantil y capital humano

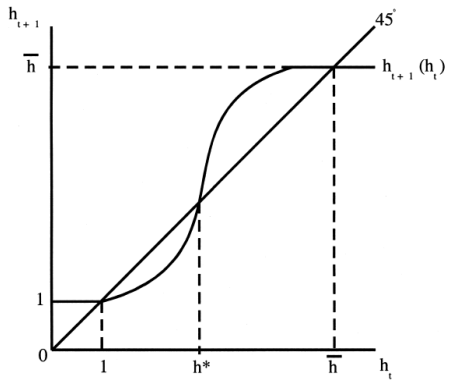


FIG. 1.—The h_{t+1} function

Fuente y Elaboración: Emerson y Souza (2007)

Por lo contrario plantean que, sí el capital humano del adulto está por encima de h^*, el capital humano del niño será mayor al del adulto; por lo que, el equilibrio de la familia llegará al estado estacionario $\bar{h}$, en el cual los niños no trabajan pero asisten a tiempo completo a la escuela.

Con relación a lo planteado se concluye que, los niños son enviados a la escuela solo si la escolaridad genera mayores rendimientos que el trabajo, esta elección lo realiza el jefe de hogar y depende de su nivel de capital humano, pues, sí este es muy bajo enviará a los niños a laborar y no a estudiar. Por el contrario, si es alto preferirá enviar a los niños a la escuela ya que conocen la importancia de la educación; y, dado a que su "stock" de capital humano es grande tendrá un buen salario con el que pueden vivir en mejores condiciones.

Estos modelos permiten comprender más a fondo como la familia resuelve sus conflictos, bajo restricciones que por lo general son económicas. El jefe de hogar es el encargado de distribuir el tiempo de los niños, el mismo que puede ser en educación o trabajo, Brown, Deardoff y Stern (2002) indican que los niños también utilizan su tiempo en ocio y producción del hogar.

La escolaridad del jefe del hogar es de suma importancia, dado a que varios de los autores analizados concordaron que el capital humano o la calidad del niño depende del nivel de escolaridad del jefe de hogar, pues, padres más educados entienden el valor de la escolaridad y prefieren enviar a los niños a estudiar que a trabajar. De la misma manera, el nivel de educación de la madre se relaciona con el tamaño de la familia, ya que madres más educadas tienes mejores salarios y el costo de oportunidad de crianza de un hijo adicional es mayor, por lo que prefieren tener familias pequeñas.

De la misma manera, los autores plantean que la deserción escolar y la falta de interés por estudiar conduce a que los niños, cuando lleguen a ser adultos, tengan un bajo capital humano, menores ingresos; y, muchas veces no vean la importancia de la educación, por lo que es muy probable que sus hijos tengan el mismo destino, que es el de trabajar a temprana edad; y, al

ser adultos recibir pequeños ingresos que no les permitan salir de la pobreza Emerzon y Souza (2007).

Por su parte, para Basu y Van (1998), la pobreza es el principal determinante del trabajo infantil, pues, a pesar que los padres son altruistas y siempre quieren lo mejor para los niños, las circunstancias en las que viven no les deja otra opción que enviar a los niños al mercado laboral. Este modelo junto con el de Emerzon y Souza (2007) toman a la pobreza como un problema intergeneracional, en el que los niños son víctimas de las situaciones en las que viven, y realizan acciones que no están de acuerdo para sobrevivir, este enfoque concuerda con la visión que toma al trabajo infantil como un síntoma de desigualdad social.

Adicionalmente, este marco teórico permitió comprender al trabajo infantil como un problema intergeneracional que forma círculos viciosos de pobreza, los cuales perpetuán las desigualdades sociales y atentan contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los derechos vulnerados corresponden principalmente al de educación y recreación, estos permiten a los niños, niñas y adolescentes aumentar su capital humano y obtener mejores capacidades de inserción en la sociedad. Bajo este contexto, los autores testearon este marco teórico (modelos unitarios) a través de una herramienta econométrica (modelo de regresión logit), la misma que permitió encontrar las relaciones de asociación entre el trabajo infantil con sus determinantes.

En relación con las variables utilizadas, se analizaron varios autores e investigaciones empíricas de otros países del mundo; y, estos indicaron que los factores que se relacionan con el trabajo infantil son el género, la etnia y la edad del niño; en lo referente al jefe de hogar, las variables que influyen son la educación, el género y el empleo del jefe de hogar; y, finalmente con respecto al hogar, el trabajo infantil se relaciona con variables como: la migración, pobreza, tenencia de tierras y de animales de granja, número de niños en el hogar y orden de nacimiento. Adicionalmente, las justificaciones y explicaciones de las relaciones del trabajo infantil con sus determinantes serán abordadas en el Capítulo 2, junto con los resultados obtenidos para el caso ecuatoriano, con el fin de contrarrestar las evidencias empíricas de otros países con la realidad que vive el Ecuador.

Tomando en consideración lo mencionado, a continuación se describe la herramienta econométrica que permitirá, a nivel empírico, identificar a los determinantes del trabajo infantil en Ecuador.

E.Modelo econométrico de regresión Logit

Como se mencionó anteriormente, los determinantes del trabajo infantil pueden ser testeados a través de modelos econométricos de elección binaria, entre estos está el modelo logit que es una regresión no lineal en la que la variable dependiente es binaria e indica la probabilidad de

éxito de un fenómeno (Y=1), dado que utiliza la función de distribución logística acumulada o función de distribución de probabilidad acumulada que se representa como F y obliga a que los valores estimados estén entre 0 y 1.

La función de distribución acumulada presenta una forma funcional específica que se la define en términos de la función exponencial.

$$\Pr(Y = 1|X_1, X_2, \dots, X_k) = F(B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \cdots + B_kX_k)$$
$$\Pr(Y = 1|X_1, X_2, \dots, X_k) = \frac{1}{1 + e^{-(B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \cdots + B_kX_k)}}$$

Los coeficientes de logit se los puede estimar mediante la metodología Máxima Verosimilitud, lo que genera estimadores consistentes con una distribución normal en muestras grandes, por lo que los estadísticos t y los intervalos de confianza pueden ser utilizados de manera usual (Gujarati, 2009).

Por motivos de simplificación se la representa a la ecuación de la siguiente manera:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} = \frac{e^Z}{1 + e^Z}$$

Donde: $P_i = \Pr(Y = 1|X_1, X_2, \dots, X_k)$

$$Z_i = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \cdots + B_kX_k$$

Como se puede observar si $Z_i \to +\infty$, e^{-Z_i} tiende a cero, mientras que cuando $Z_i \to -\infty$, e^{-Z_i} aumenta indefinidamente, razón por la cual P_i se encuentra entre 0 y 1, pero no está relacionado linealmente con Z_i es decir con respecto a los X_k y B_0.

A su vez, Gujarati (2009: 554) indica que si la probabilidad que ocurra el evento está dada por la ecuación P_i, la probabilidad que no ocurra el evento es $(1 - P_i)$ que se le puede representar de la siguiente manera:

$$1 - P_i = \frac{1}{1 + e^{Z_i}}$$

Por lo que se puede escribir:

$$\frac{P_i}{1 - P_i} = \frac{1 + e^{Z_i}}{1 + e^{-Z_i}} = e^{Z_i}$$

Donde $\frac{P_i}{1-P_i}$ indica la razón de probabilidades. En el caso de esta investigación muestra la razón de la probabilidad que un niño trabaje con respecto a la probabilidad que no trabaje.

Finalmente, si se toma el logaritmo natural de la razón de probabilidades se obtiene el siguiente resultado:

$$L_i = \ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = Z_i$$

$$L_i = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \cdots + B_kX_k$$

Esto indica que el logaritmo de la razón de las probabilidades es lineal en X y en los parámetros, pero las probabilidades en sí mismo no lo son, es decir, las probabilidades no aumentan linealmente con X_k.

Si L_i es positivo indica que cuando aumentan las variables independientes, se incrementa la posibilidad que la dependiente sea igual a 1, mientras que, si L_i es negativo disminuye la posibilidad que la regresada sea igual a 1 (Gujarati, 2009: 555).

Para estimar L_i además de necesitar de X_k, se requieren los valores de la regresada, o del logit L_i , pero, su estimación depende del tipo de datos que se analice, los que pueden ser datos a nivel individual o datos agrupados o duplicados. En el primer caso se debe utilizar el método de Máxima Verosimilitud; y, en el segundo se podría usar Mínimos Cuadrados Ordinarios (Gujarati, 2009: 556).

Dadas las características de la variable dependiente se utilizó el método de Máxima Verosimilitud.

Bajo esta función logística $P_i = \frac{1}{1+e^{-z_i}}$ se quiere estimar la probabilidad que el niño, niña o adolescente trabaje, pero, en realidad no se observa P_i, sino solo el resultado $Y = 1$, si el niño es trabajador y $Y = 0$ si no lo es.

Como cada Y_i es una variable aleatoria de Bernoulli que se expresa como:

$$Pr(Y_i = 1) = P_i$$
$$Pr(Y_i = 0) = (1 - P_i)$$

Según Gujarati (2009: 590) con una muestra de n observaciones, la función $f_i(Y_i)$ indica la probabilidad que $Y_i = 1 \text{ o } 0$; la probabilidad conjunta de observar n valores Y, es decir $f(Y_1, Y_2, \dots, Y_n)$ es:

$$f(Y_1, Y_2, \dots, Y_n) = \prod_1^n f_i(Y_i) = \prod_1^n P_i^{Y_i}(1-P_i)^{1-Y_i}$$

Donde Π es el operador de producto, por lo que la función de densidad de probabilidades conjunta es la multiplicación de las funciones de densidad individuales, ya que cada Y_i se la

obtiene de manera independiente y tiene la misma función logística, la probabilidad conjunta se la denomina como función de verosimilitud (FV).

Si se toma el logaritmo natural de la FV, se obtiene la función log de verosimilitud (FLV):

$$\ln f(Y_1, Y_2, \dots, Y_n) = \sum_1^n [Y_i \ln P_i + (1 - Y_i) \ln(1 - P_i)]$$

$$\ln f(Y_1, Y_2, \dots, Y_n) = \sum_1^n [Y_i \ln P_i - Y_i \ln(1 - P_i) + \ln(1 - P_i)]$$

$$\ln f(Y_1, Y_2, \dots, Y_n) = \sum_1^n [Y_i \ln(\frac{P_i}{1 - P_i})] + \sum_1^n \ln(1 - P_i)$$

Como se vio anteriormente:

$$P_i = \frac{1}{1+e^{-Z_i}} \text{ por lo que } (1 - P_i) = \frac{1}{1+e^{Z_i}}$$

$$\ln(\frac{P_i}{1 - P_i}) = Z_i$$

$$Z_i = B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + \cdots + B_k X_k$$

Se puede expresar a la FLV como:

$$\ln f(Y_1, Y_2, \dots, Y_n) = \sum_1^n [Y_i \ln (B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + \cdots + B_k X_k)] - \sum_1^n \ln(1 + e^{(B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2 + \cdots + B_k X_k)})$$

Como se puede ver la función FLV es una función de los parámetros B_k dado a que se conoce las X_k.

El objetivo del método Máxima Verosimilitud es estimar los parámetros desconocidos B_k de tal forma que la probabilidad de observar las Y dadas sea tan grande (máximo) como sea posible. Con ello, se obtiene la derivada parcial de cada B_k, se iguala las ecuaciones resultantes a cero y se resuelven las expresiones obtenidas. “Las expresiones resultantes se convierten en no lineales en grado sumo respecto de los parámetros, por lo que no se pueden dar soluciones explicitas” (Gujarati, 2009: 590).

Una vez que se obtienen los valores numéricos de B_k, la estimación de P_i y $(1 - P_i)$ resulta más fácil. Cabe recalcar, que como los datos provienen de una muestra y no de la población, no se van a encontrar los parámetros si no los estimadores $\widehat{B}_k$.

1)Bondad de Ajuste

En esta sección se analizará la función de verosimilitud, la probabilidad chi-cuadrado y el pseudo R^2. El proceso iterativo de estimación del modelo indica los distintos valores de la función de verosimilitud conforme se van calculando los estimadores. En la iteración 0 todos los coeficientes son cero a excepción de la constante, pero, conforme se realizan las iteraciones los valores de los coeficientes cambian hasta encontrar el punto máximo de la función de verosimilitud. Con cada cambio de iteración la función de verosimilitud aumenta, es decir, se hace menos negativa, el proceso se detiene en la pseudo-verosimilitud (log pseudolikelihood) que maximice la función de verosimilitud.

Además, la hipótesis nula de la prueba estadística de significancia Chi-cuadrado es que todos los coeficientes del modelo son igual a cero, se la rechaza a un nivel del 95% de confianza si es que la probabilidad chi es menor a 0,05, y esto indica que existen variables significativas.

Finalmente, el pseudo R^2 es un estadístico análogo al del R^2 de la regresión lineal e indica la bondad de ajuste del modelo. Compara la verosimilitud del modelo sólo con la constante con respecto a la verosimilitud de modelo con todos los parámetros estimados.

$$\boldsymbol{Pseudo\ R^2} = 1 - \left(\frac{lnL_1}{lnL_0}\right)$$

Donde L_1 es la verosimilitud del modelo que toma en cuenta todos los coeficientes y L_0 es la verosimilitud del modelo que solo posee la constante. El pseudo R^2 permite comparar la capacidad explicativa de estos modelos distintos. Si los coeficientes tienen una capacidad explicativa muy reducida del modelo, la verosimilitud L_1 será muy parecida a la del L_0 y el R^2 se acercará a cero, por el contrario cuanto mayor sea la capacidad explicativa el modelo el R^2 se aproximará a 1.

2)Significancia de los coeficientes

La significancia individual de los coeficientes indica que tan bien explican las variables independientes a la variable dependiente, el análisis se lo realiza para cada variable independiente y se basa en la idea de cumplir o rechazar hipótesis, el estadístico que se utiliza para este análisis es el p-valor.

En este caso, la hipótesis nula corresponde a que los estimadores son cero.

$H_0: B = 0$

Mientras que la hipótesis alternativa indica que los estimadores son distintos a cero.

$H_1: B \neq 0$

Para evaluar esta prueba de significancia estadística se utiliza el p-valor o los valores del estadístico z. Tomando en cuenta el p-valor, se rechaza la hipótesis nula si es que el p-valor es menor a 0,05 a un nivel de confianza del 95%, si se es más flexible se puede trabajar a un nivel de confianza del 90% por lo que se analizará con un p-valor de 0,10 En el caso del estadístico z, se rechaza la hipótesis nula cuando el valor calculado es mayor al valor crítico de la tabla.

Si se rechaza la hipótesis nula, quiere decir que la variable es significativa ya que se aduce que la variable analizada influye sobre la dependiente.

Otra manera de considerar la significancia de los coeficientes es analizar el intervalo de confianza, si el cero esta fuera del intervalo significa que el estimador es significativo, pues el B no puede ser cero, mientras que si el cero está dentro del intervalo no existe una relación significativa entre la variable dependiente e independiente, dado a que existe la posibilidad de que el estimador sea cero.

Capítulo 1:
Situación socioeconómica de los niños, niñas y adolescentes trabajadores

1.1 Análisis de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Se define como trabajo infantil (TI) al "*conjunto de personas de 5 a 17 años que trabajan al menos una hora en la semana de referencia, en actividades comprendidas dentro de la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN), estas son: actividades productivas y producción económica"* (INEC: 2013).

Bajo el concepto de frontera de producción[4] el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC generó la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTI), que es el medio estadístico más importante del Ecuador referente al tema. La Encuesta permite analizar las condiciones socio demográficas de los niños trabajadores del país, y sobre todo la estructura social del trabajo infantil.

1.1.1 Diseño de la encuesta

El estudio de trabajo infantil permite comprender las condiciones socioeconómicas en las cuales reside la población afectada, su nivel de instrucción, historia migratoria, relaciones familiares, su participación en el ingreso del hogar, entre otros. La actualización de esta información, permite generar políticas más certeras de erradicación de trabajo infantil que estén acordes con la realidad en la cual vive el país; y, determinar el nivel de eficacia de los programas existentes.

Para lo cual, el INEC[5] en noviembre del año 2012 levantó la ENTI, cuyos resultados permitieron establecer la situación psicosocial de los niños, niñas y adolescentes que trabajaban; y, establecer con mayor exactitud cuántos eran los niños que formaban parte del trabajo infantil.

La encuesta está conformada por siete secciones, la primera hace referencia a las características de la vivienda y el hogar; la segunda contiene el registro de los miembros del hogar (sexo, edad, parentesco, escolaridad, etc.); la tercera capta las características laborales de las personas mayores a 5 años; la cuarta sección obtiene información de los ingresos que percibe la familia; la quinta contiene preguntas de los cesantes, si ha estado ocupado, la categoría de ocupación y rama de actividad; la sexta sección hace referencia al trabajo infantil, pero, las preguntas son dirigidas a los jefes de hogar; mientras que, la última sección contiene preguntas que son realizadas a los niños, niñas y adolescentes que tratan sobre su situación laboral y escolaridad.

---

[4] El SCN incluye dentro de la frontera de la producción toda la producción realmente destinada al mercado para su venta o trueque. Incluye asimismo todos los bienes o servicios suministrados gratuitamente a los hogares individuales, o proporcionados colectivamente a la comunidad por las unidades gubernamentales o las ISFLSH.

[5] La última encuesta (ENTI) realizada fue en el 2006.

Adicionalmente, la población objetivo está conformada por niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que viven en hogares particulares del país. El universo de la encuesta son aquellas viviendas en donde existan niños[6] de ese grupo etario que están expuestos al riesgo de trabajo infantil. La encuesta está compuesta por 19 dominios provinciales; 17 pertenecen a las regiones de la Costa y Sierra; uno a la Región Amazónica y el último a las Zonas No Delimitadas. Esta alta cobertura permite una gran representatividad de las estadísticas para las regiones de la Costa, Sierra, Oriente y todos sus dominios.

La encuesta está elaborada para personas con características específicas, por lo que el INEC contó con un listado previo de las viviendas basado en el censo 2010 y en el VII Censo de Población y VI de Vivienda, realizado en noviembre del 2010. Esto facilitó la identificación de los hogares que tenían niños en la edad de 5 a 17 años cumplidos. La muestra que se alcanzó fue de 39.660 viviendas que son representativas a nivel nacional.

Para la elaboración de la ENTI, se tomaron los conceptos de trabajo infantil que están estipulados en el Código del Trabajo; y, el Código de la Niñez y Adolescencia, por lo cual, en esta encuesta, la tasa de trabajo infantil está compuesta por aquellos niños que en la edad de 5 a 17 años trabajaron al menos una hora a la semana en actividades de la frontera de producción, esto se expresa como porcentaje de la población de niños en esa edad.

En el cálculo se excluye a la población en edad de 15 a 17 años que realizan actividades productivas permitidas por la ley[7] como:

- Jóvenes que trabajan 30 horas o menos a la semana.
- Jóvenes que su empleo no impide su escolarización (Malas notas en la escuela y falta de tiempo para ir).
- Adolescentes que realizan actividades no peligrosas.

Con este cálculo, se analizaron las principales estadísticas de interés que serán presentadas a continuación.

1.2 Situación del trabajo infantil del Ecuador en el año 2012

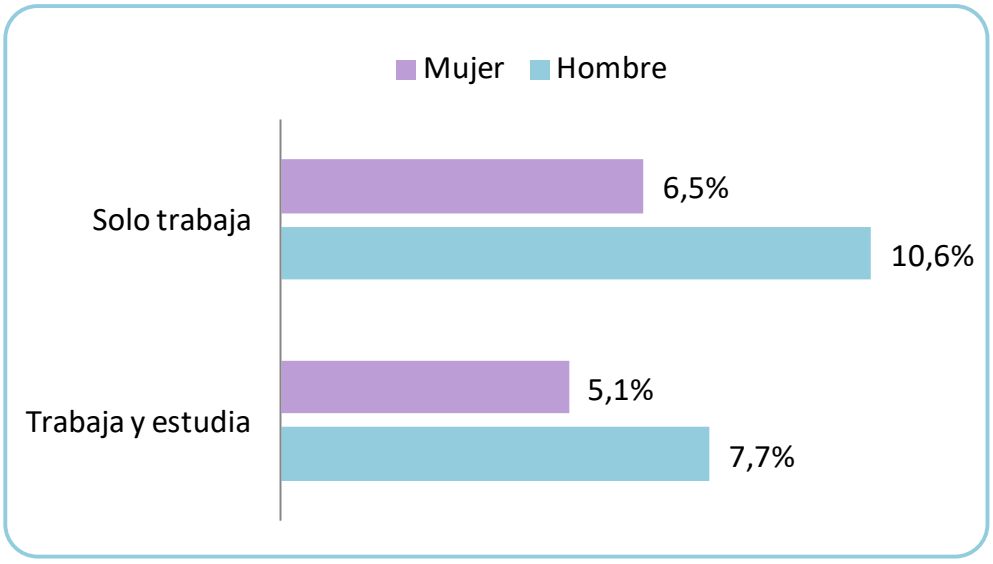
De acuerdo con los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTI), en el Ecuador, para el año 2012 existían 4.199.296 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, de los cuales, el 51,0% eran hombres y el 49,0% mujeres.

[6] Por motivos de simplificación cuando se analice a los niños, niñas y adolescentes en la edad de 5 a 17 años se los mencionará como "niños".
[7] Código de Trabajo y Código de la Niñez y Adolescencia

1.2.1 Género del niño

Para el año 2012, el 8,6% del total de niños/niñas y adolescentes trabajaban, de los cuales el 62,8% pertenecía a los niños y adolescentes de género masculino, mientras que, el 37,2% restante correspondía a niñas y adolescentes femeninas. En el Gráfico 2 se puede observar que la incidencia de niños trabajadores era más alta que la de niñas (4,1 puntos porcentuales más). De la misma manera, sucede con tasa de trabajo y estudio; en promedio 8 de cada 100 niños y adolescentes hombres trabajaban y estudiaban al mismo tiempo, mientras que, esta tasa para las niñas y adolescentes mujeres fue del 5,1%. Este dato corrobora la afirmación de Lana Osment (2014), pues, señala que las familias prefieren enviar a trabajar a los hijos hombres en lugar de las mujeres, ya que las niñas son consideradas como más productivas en actividades relacionadas con los quehaceres domésticos, por lo cual, el INEC (s.f.: 24) para el año 2012 indica que, del total de niños, niñas y adolescentes que realizaban tareas domésticas el 67,6% eran mujeres frente al 32,4% que eran varones.

Gráfico 2: Tasa de niños que trabajan, estudian y trabajan y estudian por género

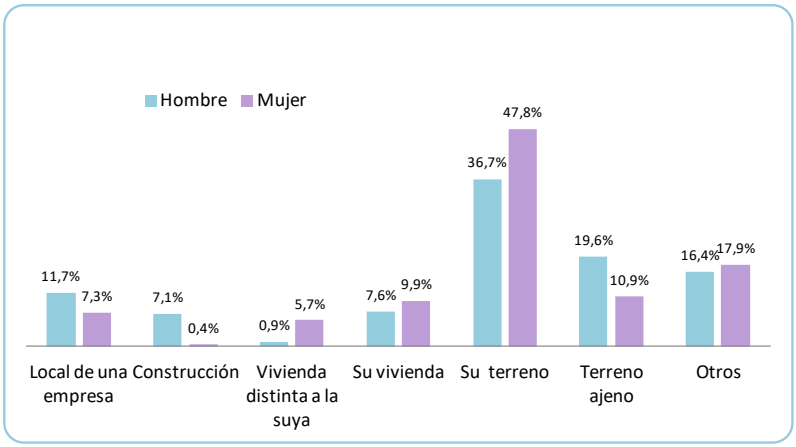


Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Al analizar el tipo de trabajo según el género, se encontró que ambos grupos trabajan principalmente en el terreno de su hogar; no obstante, la participación de esta actividad en las niñas es mayor que en la de niños. Al analizar el trabajo en terreno ajeno se evidencia lo opuesto, ya que el 19,6% de los niños y adolescentes varones trabajan en terrenos ajenos, en comparación del 10,9% para las niñas y adolescentes mujeres. Adicionalmente, se nota una clara distinción en los tipos de trabajos que realizan cada género, en los niños y adolescentes predomina el trabajo en el local de una empresa y la construcción; mientras que, en las niñas prevalece el trabajo en su vivienda y en viviendas ajenas.

Gráfico 3: Lugares de trabajo según género



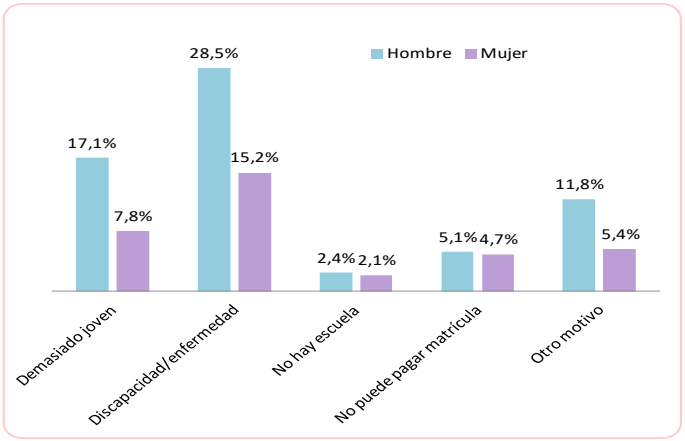
Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Asimismo, el 85,1% de los niños, niñas y adolescentes han ido alguna vez a la escuela o colegio; y, el 14,9% de los niños, niñas y adolescentes restantes indicaron que nunca han asistido a la escuela, el principal motivo por el que no hicieron fue porque poseen una discapacidad o enfermedad que no les permite asistir a la escuela.

Adicionalmente, el 17,1% de los niños y adolescentes que nunca han ido a la escuela son hombres y piensan que son demasiado jóvenes para hacerlo; mientras que, el 7,8% corresponde a las mujeres. De la misma manera, el 5,1% y 4,7% de los niños, niñas y adolescentes que nunca han ido a la escuela indican que no han asistido a clases porque no pueden pagar la matrícula, estos rubros pertenecen al género masculino y femenino, respectivamente.

Gráfico 4: Razones por las que nunca han asistido a clases, según género



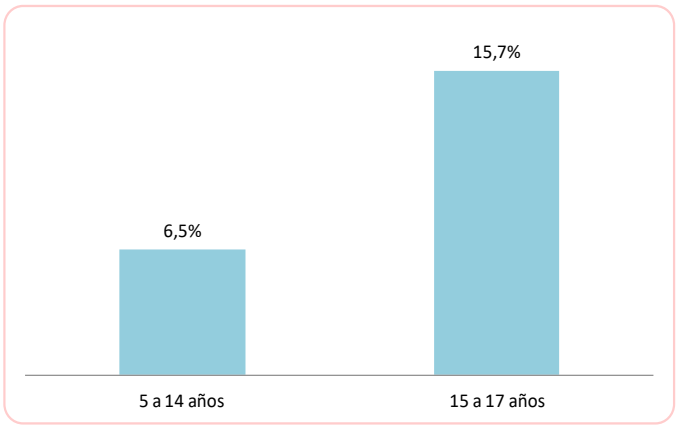
Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

1.2.2 Edad, número de miembros y orden de nacimiento

Al analizar el trabajo infantil por grupos de edad, se puede visualizar que 15 de cada 100 niños que tienen una edad de 15 a 17 años trabajan, esta cifra se reduce a 6 para el grupo etario de 5 a 14 años. Lo cual se alinea con el argumento de la OIT (2006:28), en el plantea que, la probabilidad que los niños trabajen se incrementa conforme la edad aumenta, ya que crecen las bondades físicas y el costo de oportunidad de laborar se extiende también.

Gráfico 5: Tasa de trabajo infantil según grupos de edad

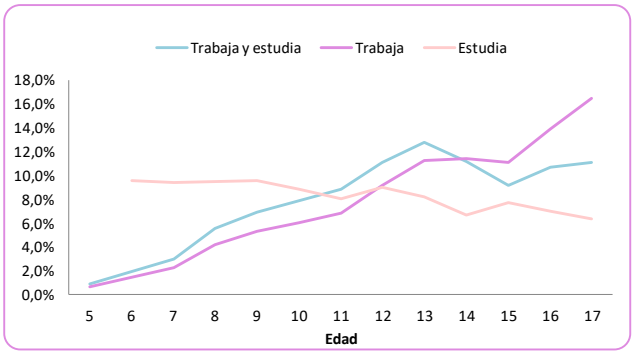


Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

En el Gráfico 6, se puede observar cómo se relaciona el trabajo infantil y la asistencia a clases con la edad. En este sentido, se evidencia que conforme aumenta la edad existen más niños, niñas y adolescentes que se dedican solamente a trabajar, caso contrario, sucede con la educación, pues, los niños y niñas de temprana edad tienen una mayor participación en la educación con respecto a los más grandes. Alrededor del 10% de los niños y niñas que estudian tienen seis años; mientras que, solo el 6% corresponden a los adolescentes de 17 años. Es decir, la participación disminuye en cuatro puntos porcentuales. Esto concuerda con el argumento de Gamero y Lassibille (2012:103) en el cual indican que la edad y la educación tienen una relación negativa, pues, los mayores dejan de estudiar porque su “stock” de capital humano es suficiente y les permite trabajar para sobrevivir.

Con relación a los niños, niñas y adolescentes que distribuyen su tiempo en trabajo y estudio, se puede distinguir que tienen un comportamiento similar que los niños que solo trabajan. Sin embargo, a partir de los trece años la participación de niños, niñas y adolescentes que trabajan y estudian empieza a descender y es influenciado mayormente por la variable educación. Esto se debe a que en el grupo de 13 a 15 años de edad, los niños dejaron de asistir a clases, especialmente porque no tenían interés, sus notas eran malas, no podían pagar la pensión escolar o por discapacidad (INEC: 2012).

Gráfico 6: Trabajo infantil y escolaridad según la edad



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Al analizar la media del ingreso, se evidencia (Gráfico 7) que existe una gran diferencia en los ingresos promedio que reciben los niños y niñas que trabajan (5 a 14 años) con respecto a los adolescentes, ya que los adolescentes que trabajan y estudian (15 a 17 años) reciben un ingreso promedio que registra ser el doble de los que reciben los niños y niñas que trabajan y estudian. Cabe indicar que al comparar los niños y niñas trabajadoras versus los niños y niñas que trabajan y estudian, se encuentra que los niños y niñas que solamente trabajan registran un ingreso superior del 13,3%, con respecto a sus pares que trabajan y estudian, situación similar sucede con el grupo de adolescentes de 15 a 17 años, en el que los ingresos promedio de los que solo trabajan son 10,6% más altos que los adolescentes que trabajan y estudian[8]. Por ende, la evidencia indica que la familia obtiene mayores ingresos sí envían a los adolescentes a trabajar y los obliga a que se dediquen exclusivamente a esta actividad y no compartan su tiempo con estudiar.

Adicionalmente, el Gráfico 8 presenta la media de ingresos de niños, niñas y adolescentes trabajadores, incluyendo a los que declaran una remuneración de cero, esto hace que este ingreso promedio sea menor con relación al ingreso reportado en el Gráfico 7. Los niños trabajadores que presentan ingresos de cero laboran principalmente en terrenos o fincas del hogar y realizan actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; los principales motivos por los que trabajan sin remuneración son para ayudar al negocio familiar o adquirir destrezas y experiencia (INEC: 2012).

Con relación al Gráfico 8, se evidencia que el ingreso promedio de un adolescente que trabaja es de $64,6 lo que significa que es 6 veces mayor que el ingreso que un niño o niña recibe por trabajar ($9,9). De la misma manera sucede con el salario promedio que recibe un adolescente que trabaja y estudia comparado con uno que solo trabaja. Esto corrobora la afirmación de la OIT (2006:28), pues, indica que conforme aumenta la edad, el costo de oportunidad del trabajo

[8] El ingreso promedio del Gráfico 7 fue calculado en función a los niños, niñas y adolescentes que reciben un salario mayor a cero, excluye a los que reportaron un salario de cero.

se incrementa ya que los ingresos a los que el adolescente renunciaría son mayores en edades más adultas.

Cabe indicar que la diferencia entre los niños y niñas que trabajan, respecto a los que trabajan y estudian es del 30,4%; de igual forma sucede con el grupo de jóvenes de 15 a 17 años, en el que los adolescentes que solo trabajan tienen en promedio 28,9% más de ingresos que los adolescentes que trabajan y estudian.

Gráfico 7: Media de ingresos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores (solo los que reciben salario mayor a cero)

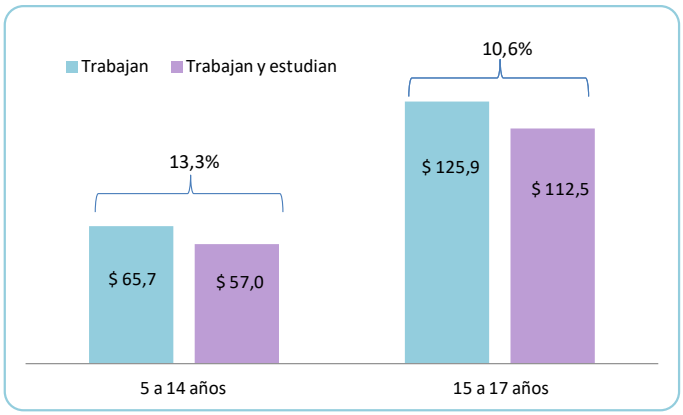
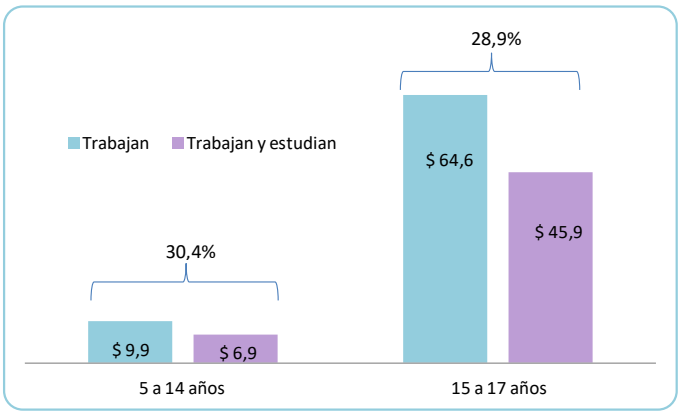


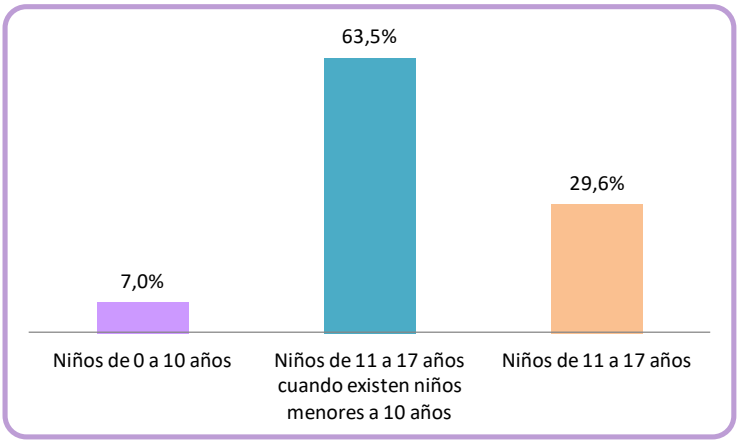
Gráfico 8: Media de ingresos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores (incluye los que reciben salario cero)



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

En el Gráfico 9 se observa al trabajo infantil según el número de miembros del hogar, y se encuentra que el 7,0% de los niños trabajadores vienen de hogares en los que solo hay niños de 0 a 10 años; el 29,6% de los niños trabajadores viven en familias en las que solo existen niños de 11 a 17 años (por lo que los niños trabajadores son de esa edad). Finalmente, el 63,5% de los niños que trabajan tienen entre 11 a 17 años; y, viven en familias en las que existen niños menores a ellos, es decir en la edad de 0 a 10 años. La evidencia empírica concuerda con la afirmación de Gamero y Lassibille (2012: 106), pues, estos autores indican que la presencia de niños menores a 10 años genera un aumento de trabajo en los hermanos mayores, debido a que el hogar tiene una presión económica mayor cuando existen más niños que pertenecen a ese grupo etario (0 a 10 años).

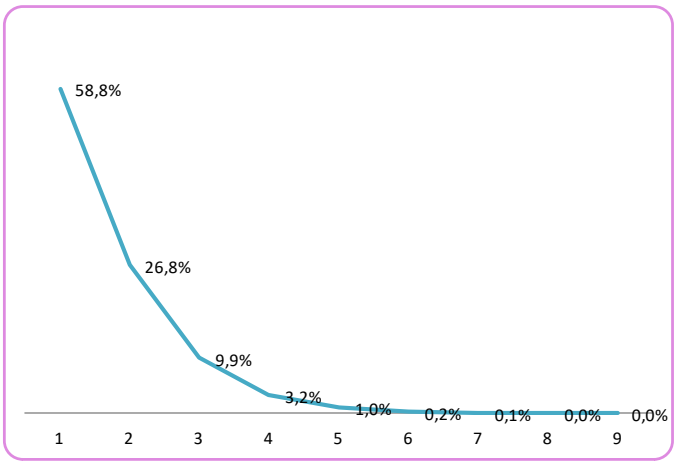
Gráfico 9: Niños/as y adolescentes que trabajan según el número de niños de 0 a 10 años que hay en el hogar



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

Además en el Gráfico 10 se puede observar a los niños, niñas y adolescentes trabajadores según su orden de nacimiento. La evidencia indica que existe mayor participación de niños y adolescentes trabajadores en edades mayores, pues, el 58,8% de estos son hijos primogénitos, el 26,8% de los niños y adolescentes trabajadores son el segundo hijo del hogar, mientras que, el 0,1% de los niños trabajadores son el séptimo niño de la familia por orden de nacimiento. Los resultados concuerdan con lo postulado por Brown, Deardoff y Stern (2002: 06), pues, indicaron que el hijo mayor tiene más probabilidad de laborar que los menores, ya que los ingresos obtenidos son destinados a la crianza de los niños pequeños. De igual forma, Siddiqi y Patrinos (s.f.; 09) afirmaron que los niños y adolescentes tienden a especializarse, por lo general, los mayores se dedican a trabajar; mientras que, los menores van a la escuela.

Gráfico 10: Niños/as y adolescentes trabajadores según su orden de nacimiento



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

1.2.3 Área de residencia

El análisis de residencia es importante, ya que permite identificar el sector en el que se encuentra más concentrado el trabajo infantil, ya sea este rural o urbano; y, con ello potencializar las medidas de prevención y remediación de esta problemática social.

En este sentido, en el Gráfico 11 se evidencia que 15 de cada 100 niños, niñas y adolescentes trabajan y viven en el área rural; este valor es tres veces mayor que el del sector urbano (4,3%). Respecto al trabajo infantil por género y lugar de residencia, se evidencia que, tanto para el área rural y urbana, la tasa de trabajo infantil es más alta en los niños que las niñas, ya que 9 de cada 100 niños y adolescentes viven en el área rural y trabajan, mientras que, para las niñas y adolescentes este rubro cambia a 6. Por otra parte, el 2,8% de los niños, niñas y adolescentes que viven en el área urbana son varones y trabajan, esta tasa es aproximadamente el doble de la tasa que las niñas y adolescentes mujeres reportan (1,5%).

Gráfico 11: Tasa de trabajo infantil según área de residencia

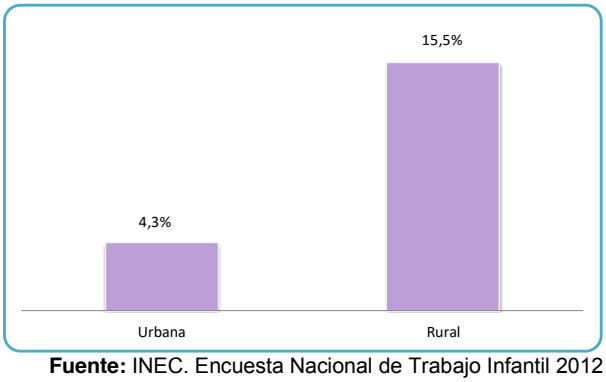
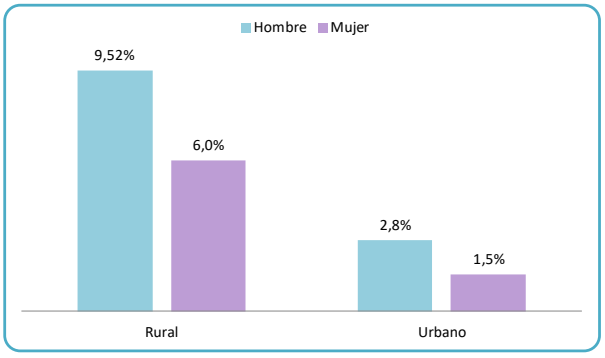


Gráfico 12: Trabajo infantil, por género y área de residencia



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

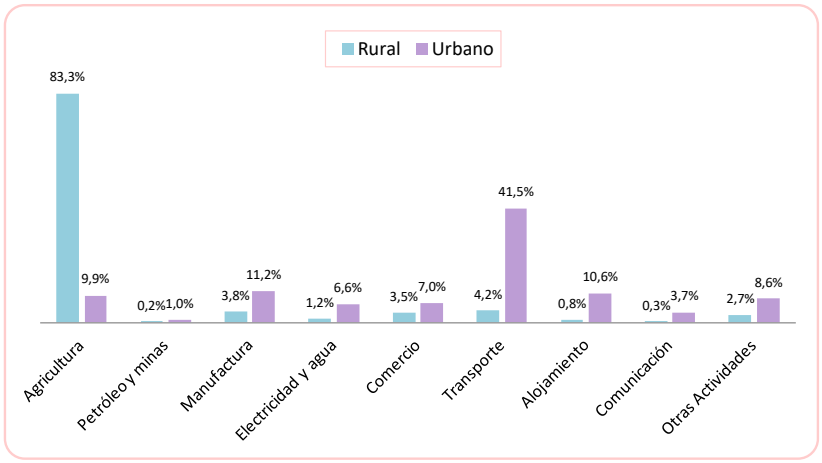
Elaboración: Sara Tello

De la misma manera, el Gráfico 13 indica el tipo de actividad económica que realizan los niños, niñas y adolescentes según el área en la que residen. En el área rural, el 83,3% de los niños, niñas y adolescentes se dedican a la agricultura, seguido por el servicio de transporte con el 4,2% y manufactura con el 3,8%. Igualmente, en el área urbana existe mayor concentración de trabajo infantil en la actividad de transporte, manufactura y alojamiento. Como se puede observar en el ámbito de trabajo infantil existe una clara distinción entre el área urbana y rural, por lo que los niños, niñas y adolescentes tienden a adecuar sus habilidades y actividades según la zona en la que viven.

Estos resultados están alineados al argumento planteado por Osment (2014:14), el que indica que, el trabajo infantil se concentra en el área rural dado que allí la pobreza es más frecuente y los hogares tienen como principal actividad económica la agricultura, razón por la cual tienen

mayor probabilidad de insertarse en el mercado laboral respecto a los niños y adolescentes que residen en el área urbana.

Gráfico 13: Trabajo infantil, según tipo de actividad y área



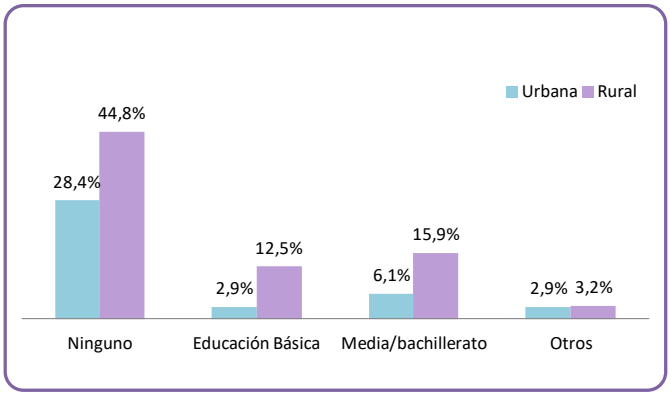
Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

Cuando se analiza el trabajo infantil por área y nivel de instrucción, se encuentra que el 44,8% del total de niños que no tienen ningún nivel de instrucción trabajan en áreas rurales, esta es una tasa bastante significativa, pues, es casi el doble de lo que sucede en el área urbana (28,4%). Adicionalmente, se preguntó a los niños, niñas y adolescentes trabajadores por qué nunca han asistido a la escuela; y, en el área rural indicaron que no tienen interés de estudiar, las escuelas están demasiado lejos o no existen escuelas por su sector. De la misma manera, en el área urbana los niños trabajadores dijeron que nunca han estudiado ya que tienen falta de interés en la escuela o porque presentan alguna discapacidad.

Asimismo, al analizar a la población de niños del área rural que tienen una educación básica, se encuentra que alrededor de 12 de cada 100 niños trabajan, por el contrario en el área urbana solamente 3 de cada 100 niños laboran. Finalmente, de la población de niños que viven en zonas rurales con educación media y bachillerato, el 15,9% de estos trabajan. Si esto se compara con las zonas rurales, la tasa de trabajo infantil del área rural es más del doble que de las zonas urbanas (6,1%).

Los resultados obtenidos se alinean con lo estipulado por Osment (2014: 14) pues, indica que, a pesar que los niños, niñas y adolescentes que residen en el área urbana son pobres, tienen un mejor acceso a las escuelas en relación con los que residen en zonas rurales, pues, los niños que residen en áreas rurales por general viven lejos de las escuelas y el costo de transporte es muy alto. De igual manera, Gamero y Lassibille (2012: 106) indican que en el área urbana existen mayores probabilidades de estudiar porque tienen una mejor infraestructura y el nivel de cobertura es mayor que la de áreas rurales.

Gráfico 14: Porcentaje de niños/as y adolescentes que trabajan según área y nivel de instrucción

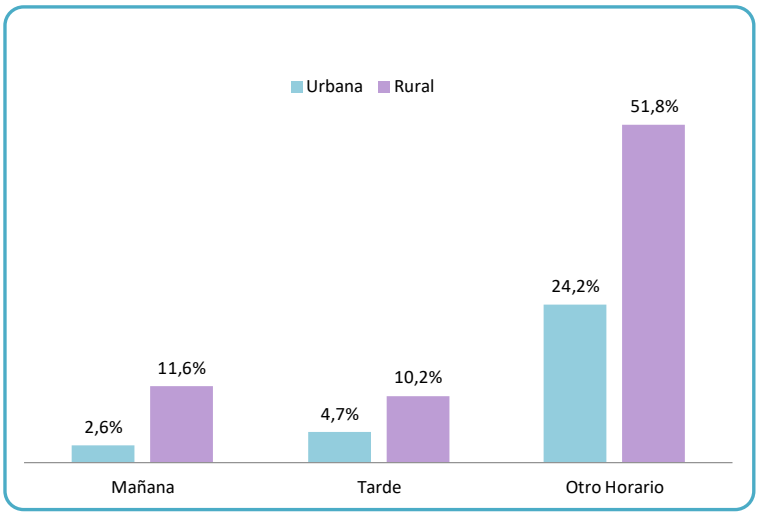


Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

Por su parte, el Gráfico 15 indica el trabajo infantil por área y jornada escolar. Se aprecia que el 2,6% del total de niños que estudian por la mañana en zonas urbanas son niños trabajadores; mientras que, para el área rural la tasa de trabajo infantil aumenta a 11,6%. Al analizar el trabajo infantil en la jornada escolar de la tarde, se encuentra que el área rural sigue registrando una mayor tasa de trabajo infantil con respecto a la urbana; 10,2% frente a 4,7%, respectivamente.

Finalmente, el 51,8% de los niños/as y adolescentes rurales que estudian en jornadas distintas a las de la mañana y tarde son niños trabajadores, situación que es preocupante, pues, 1 de cada 2 niños de zonas rurales posiblemente trabajan en la mañana y/o tarde teniendo que estudiar en la noche. Esta tasa disminuye para las zonas urbanas a 24,2%.

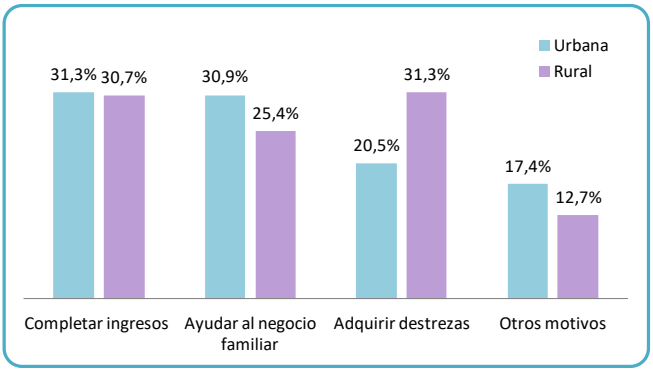
Gráfico 15: Porcentaje de niños/as y adolescentes que trabajan por área y jornada escolar



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

Bajo este contexto, se evidencia que el 31,3% de los niños que trabajan en el área urbana lo hacen principalmente para completar los ingresos familiares, pues, los ingresos del jefe de hogar son insuficientes. De la misma manera, el 30,9% de los niños que residen en áreas urbanas declararon que trabajan para ayudar al negocio familiar; y, el 20,5% lo hace para adquirir destrezas. Por el contrario, en el área rural, la principal razón por la que los niños trabajan es porque quieren adquirir destrezas (31,3%), seguido del 30,7% que indican que laboran para completar los ingresos familiares. Por su parte, el 25,4% de los niños que residen en zonas rurales expresaron que trabajan para ayudar al negocio familiar; y, el 12,7% restante explicaron que laboran por otros motivos, entre estos está: no poder pagar la inscripción escolar; no tienen interés en la escuela; deben sustituir temporalmente a una persona que trabaja; deben ayudar a pagar una deuda familiar; o porque piensan que la escolarización no es útil para su futuro.

Gráfico 16: Porcentaje de niños/as y adolescentes de 5 a 17 años de edad que realizan trabajo infantil, por área y razón de trabajo



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

1.2.4 Animales de granja y tierras

Tomando en cuenta a los niños, niñas y adolescentes que trabajan y tienen granjas o tierras, se evidencia (Gráfico 17) que el 14,6% de los niños que viven en hogares en donde hay animales de granja como cuyes, gallinas, vacas y caballos son niños trabajadores, en comparación de aquellos que no tienen este tipo de animales con el 5,6%.

Muchas de las veces los niños trabajan junto con los jefes de hogar, en el Ecuador para el año 2012, el 17,8% de los niños que vivían en hogares que tenían un terreno destinado para la agricultura eran niños trabajadores, ya que por lo general, como lo mencionó la OIT (2006: 96) la tenencia de tierras es un determinante significativo del trabajo infantil, pues, en zonas donde contratar trabajadores adultos resulta caro, los hogares utilizan la mano de obra de los niños y adolescentes para que realicen actividades agrícolas como preparación de la tierra, cuidado de animales, fumigaciones y acarreo de agua.

Gráfico 17: Niños/as y adolescentes trabajadores que tienen animales de granja

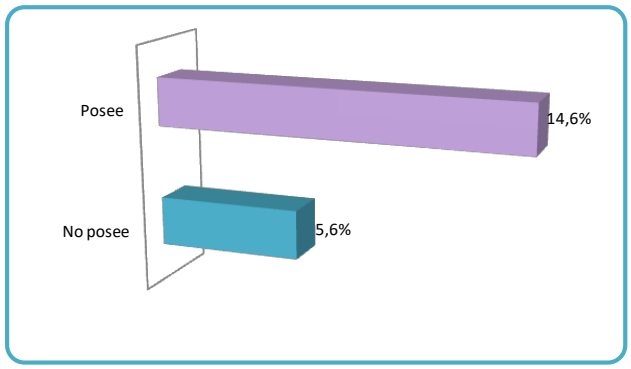
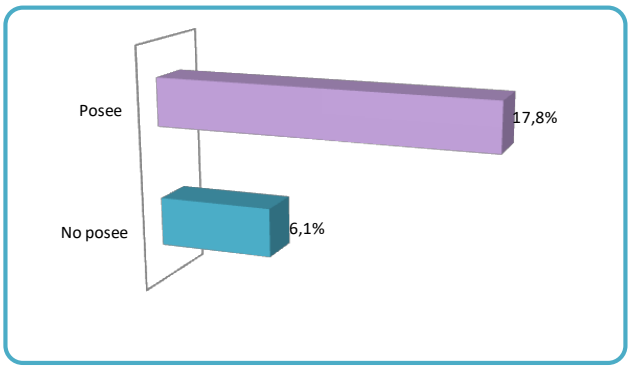


Gráfico 18: Niños/as y adolescentes que trabajan y tienen tierras para la agricultura



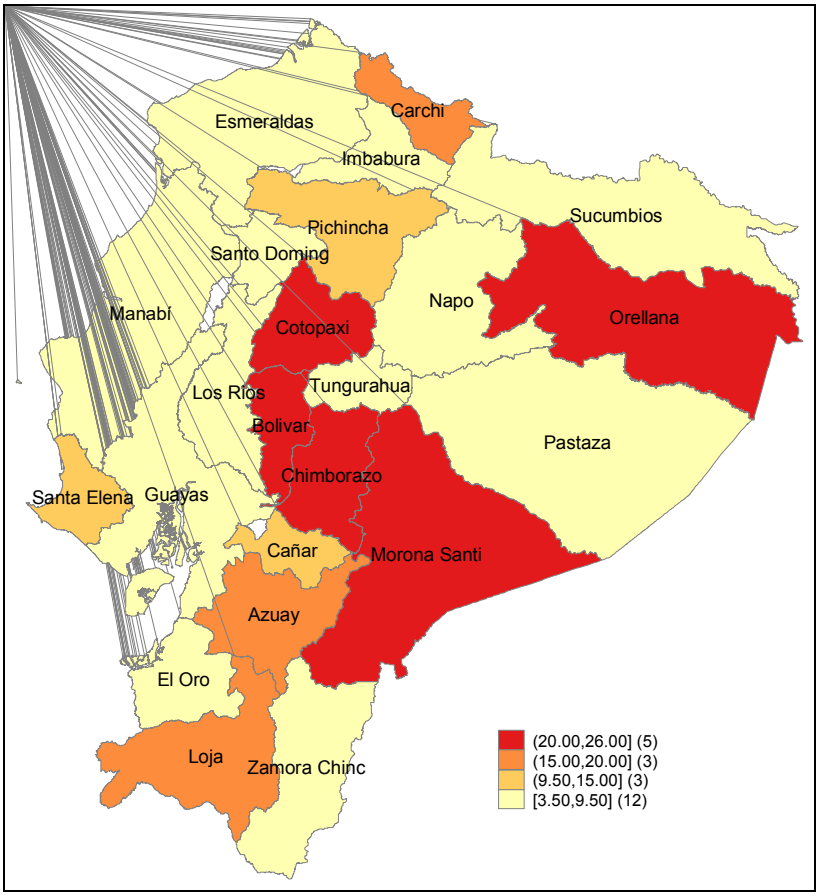
Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

1.2.5 Lugar de residencia

Al analizar la tasa de trabajo infantil con respecto a la población total por provincia, se encuentra que Cotopaxi es la provincia que más niños trabajadores registra con respecto a su población total (25,1%). Es decir, 1 de cada 4 niños en la edad de 5 a 17 años trabajan. Esto se debe a que gran proporción de la población total de niños de esta provincia viven en el área rural (77,9%); y, una de las principales actividades que realizan es la agricultura, pues, el 41,3% de los jefes de hogar que habitan en Cotopaxi indicaron que su principal ocupación es el trabajo en tierras. Cabe mencionar que el 84,0% de los niños trabajadores se dedican a la agricultura. Bolívar y Chimborazo no difieren mucho de la realidad de Cotopaxi, ya que sus tasas de trabajo infantil alcanzan el 22,2% y 21,0%, respectivamente; y, su realidad es bastante similar.

La provincia con menor tasa de trabajo infantil es Manabí (4,4%), pues, la mayor parte de la población infantil se encuentra en el área urbana (57,6%), y las principales áreas de trabajo de los jefes de hogar son el trabajo en una empresa del patrono (27,5%) y el desplazamiento (13,0%). Cabe recalcar que los niños empiezan a tener una participación importante en trabajos relacionados con empresas o locales del terceros (12,5%), pero el trabajo en tierras o fincas sigue siendo mayor (51,4%).

Gráfico 19: Tasa de trabajo infantil según provincia de residencia



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

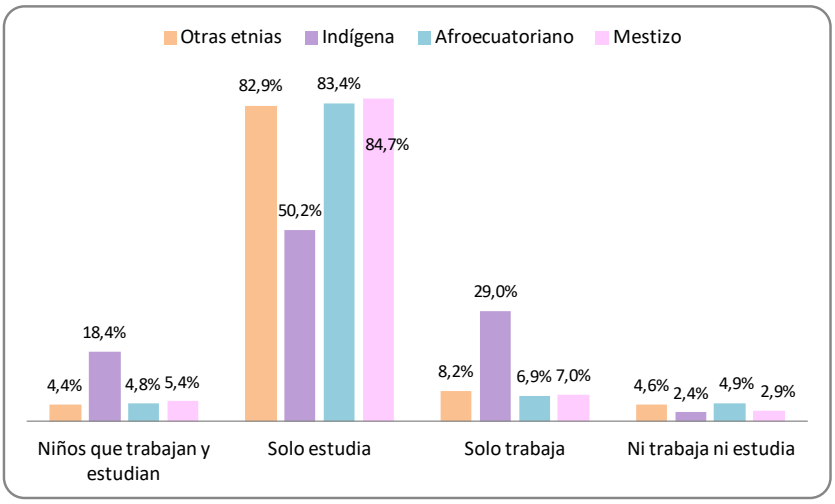
Elaboración: Sara Tello

1.2.6 Etnia

El trabajo infantil por etnia es un reflejo de los patrones culturales del país. Para el año 2012, el 29,0% de los niños, niñas y adolescentes indígenas en la edad de 5 a 17 años trabajaban. Este rubro es bastante alto cuando se compara con las demás etnias, pues los indígenas registran una tasa de trabajo infantil 4 veces más alta respecto a los niños afroecuatorianos y mestizos. Además, la tasa de estudio de los indígenas es la más baja, pues, 5 de cada 10 niños, niñas y adolescentes indígenas se dedican exclusivamente a estudiar, mientras que, para los mestizos y afroecuatorianos el rubro alcanza a 8. Esto concuerda con la afirmación de Bohara y Vásquez (2010:168), pues, indicaron que la tasa de matriculación en los indígenas es menor, debido a que en los países subdesarrollados no existen escuelas que den clases en varios idiomas, haciéndoles a los indígenas más propensos a trabajar y con menos probabilidades de estudiar.

Adicionalmente, el trabajo y estudio prevalecen en la etnia indígena, ya que 18 de cada 100 niños, niñas y adolescentes dedican su tiempo a estas dos actividades, en menor proporción lo realizan las etnias de mestizos y afroecuatorianos con unas tasas del 5,4% y 4,8%, respectivamente.

Gráfico 20: Trabajo y estudio de niños, niñas y adolescentes según la etnia



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

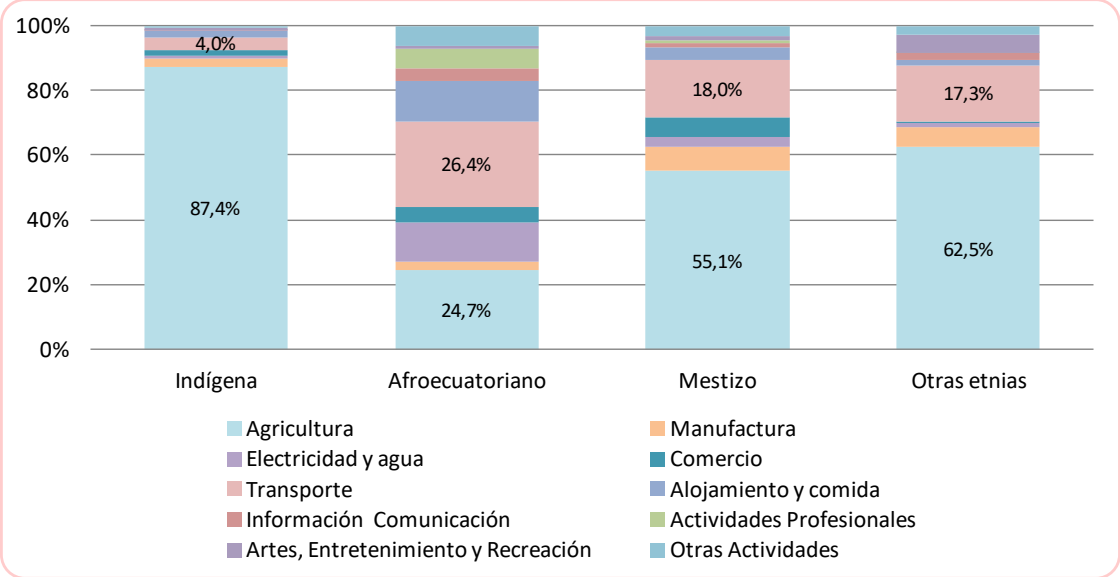
Elaboración: Sara Tello

El Gráfico 21 muestra el tipo de actividad que realizan los niños, niñas y adolescentes según su etnia. Como se puede visualizar, la agricultura es la principal actividad para todas las etnias, a excepción de la afroecuatoriana, en la que el servicio de transporte es la que predomina.

Se realizó un análisis un poco más exhaustivo sobre el trabajo infantil en servicio de transporte de los niños, niñas y adolescentes afroecuatorianos; y, se encontró que la principal actividad que los jefes de hogar realizaban era el servicio de transporte, lo cual indica que, los niños acompañan o ayudan a los jefes de su hogar a realizar este tipo de tareas. Adicionalmente, se encontró que este trabajo está principalmente concentrado en las provincias de Guayas y Esmeraldas con una participación del 58,1% y 27,1%, respectivamente.

Con relación a la actividad agrícola, se evidencia que el 87,4% de los niños, niñas y adolescentes indígenas realizan actividades de agricultura, seguido del 62,5% que corresponde a otras etnias (que pueden ser negros, mulatos, montubios o blancos). De la misma manera, la agricultura es la actividad que predomina en la etnia mestiza (55,1%); mientras que, en la etnia afroecuatoriana la agricultura tiene 2,3 puntos porcentuales menos de participación que la actividad de servicio de transporte (principal actividad). Con todo lo mencionado anteriormente se concluye que, la agricultura se encuentra presente en todas las etnias y es la actividad que tiene mayor asociación con el trabajo infantil.

Gráfico 21: Tipo de actividad de los niños, niñas y adolescentes trabajadores según etnia



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

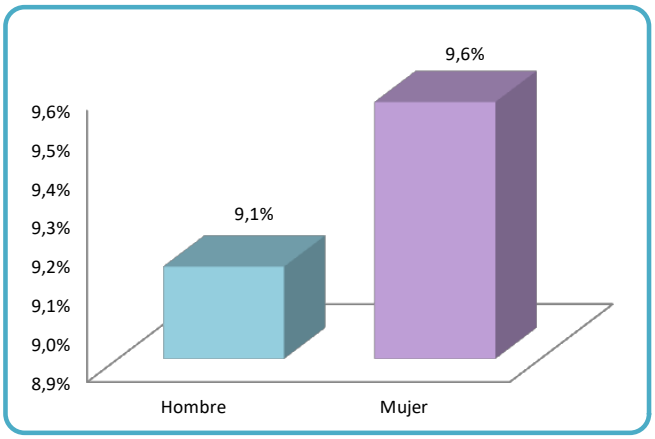
Elaboración: Sara Tello

1.2.7 Jefe de hogar de los niños trabajadores

Por su parte, en el Gráfico 22 se observa la tasa de trabajo infantil según el género del jefe del hogar; y, se evidencia que, el 9,6% de los niños que tienen a un jefe de hogar mujer trabajan, con respecto al 9,1% que corresponde al trabajo infantil cuando un hombre encabeza el hogar. Pese a que existe mayor incidencia de trabajo infantil en hogares encabezados por una mujer, es importante notar que en el Ecuador esta diferencia es de apenas 0,5 puntos porcentuales.

En este sentido, Post (2003) indica que la mayor incidencia de trabajo infantil en hogares encabezados por mujeres se debe a que esta tiene menos probabilidades de encontrar un buen empleo que le permita satisfacer las necesidades del hogar, por lo que para cubrir los gastos envía a los niños y adolescentes a laborar.

Gráfico 22: Niños/as y adolescentes trabajadores según el género del jefe de hogar



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

Al analizar de manera particular, en el Gráfico 23 se puede encontrar a los niños que trabajan y tienen un jefe de hogar de género masculino. El 75,4% de los niños que trabajan, viven con un jefe de hogar o padre que tiene un nivel de instrucción básica, es decir, entre primero a décimo grado. El 11,9% de los niños trabajadores tienen un jefe de hogar con educación media, la misma que comprende los 3 últimos años de secundaria o bachillerato; y, finalmente el 9,9% de los niños trabajadores tienen un jefe de hogar hombre sin ningún nivel de instrucción.

Si se comparan los datos anteriores con los niños trabajadores que tienen una madre o una jefa de hogar (Gráfico 24) se encuentra que el 65,2% de los niños trabajadores tienen una jefa de hogar con un nivel de instrucción básica, este rubro es menor que el de los jefe de hogar hombre (10 puntos porcentuales menos). Además, el 19,1% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores tiene un jefe de hogar femenino que no posee ningún nivel de instrucción, cifra que casi dobla al de los niños cuyo jefe de hogar masculino no tiene ningún nivel de instrucción.

Como se pudo analizar, la mayor concentración de niños, niñas y adolescentes trabajadores están en aquellas familias cuyo jefe de hogar tiene educación básica y conforme aumenta su nivel de instrucción la proporción de trabajo infantil es menor. A esto Bernal y Cárdenas (2006: 17) agregan que, mientras mayor sea la educación del jefe de hogar, menor es la probabilidad de que envíe a los niños a laborar, ya que este conoce por experiencia personal cuán importante es la educación para el futuro de los niños. Adicionalmente, Brown, Deardoff y Stern (2002: 19) indican que padres educados ganan mejores salarios con el que puede satisfacer sus necesidades y prefieren enviar a los niños a realizar otro tipo de actividades en el que tengan mayores rendimientos, como la educación.

Gráfico 23: Trabajo infantil según los años de escolaridad del jefe de hogar hombre

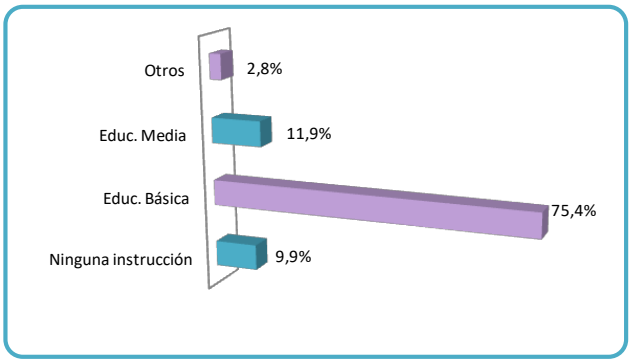
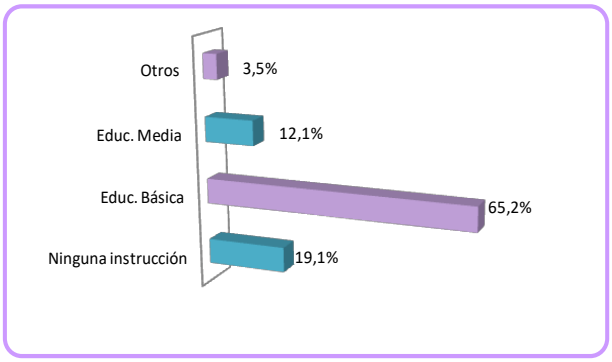


Gráfico 24: Trabajo infantil según los años de escolaridad de la jefa de hogar mujer



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

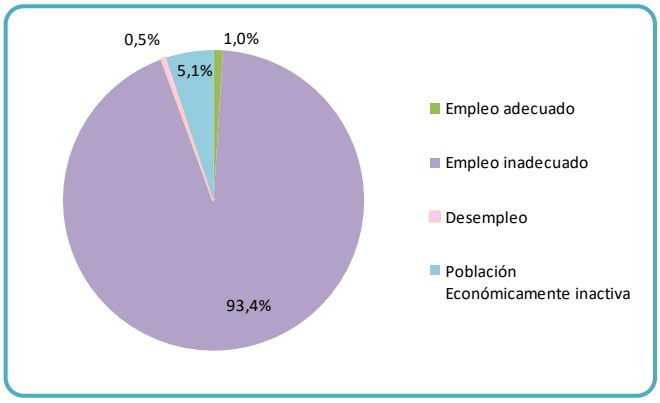
En el Gráfico 25 se puede visualizar el grupo de jefes de hogar que están empleados, desempleados y los que están económicamente inactivos. Dentro de los ocupados se observa que el 93,4% de los niños trabajadores posee un jefe de hogar que tiene un empleo inadecuado[9], el 1,0% de los niños tienen un jefe de hogar que posee un empleo adecuado, es decir, trabaja las 40 horas semanales y su salario es igual o superior al salario mínimo.

El 5,1% de los niños trabajadores tienen un jefe de hogar que pertenece a la población económicamente inactiva (PEI), los que pueden ser jubilados, amas de casa, rentistas, incapacitados, estudiantes u otras personas que no trabajan pero no están en las categorías mencionadas.

Finalmente, el 0,5% de los niños trabajadores tienen un jefe de hogar que está desempleado; como se puede observar, el desempleo no afecta significativamente al trabajo infantil debido a que se lo puede considerar como una condición temporal. De lo contrario, el empleo inadecuado sí tiene una alta relación con el trabajo infantil, pues, los padres se encuentran en esta condición constantemente y tienen una insuficiencia de tiempo o de ingresos lo que les obliga a enviar a los niños a trabajar. Esto concuerda con lo estipulado por Acevedo (2007: 605), pues, indica que el trabajo de los niños es un complemento del trabajo del jefe de hogar, ya que muchas de las veces cuando existen negocios familiares o si se dedican a la agricultura, las familias no tienen recursos para contratar mano de obra, por lo que optan por utilizar la de los hijos.

[9] Según el INEC (2014), el empleo inadecuado comprende a las personas que tienen una insuficiencia de ingresos o de horas trabajadas pero no desean o no tienen disponibilidad de trabajar horas adicionales

Gráfico 25: Niños/as y adolescentes que trabajan y la condición laboral del jefe de hogar



Fuente: INEC. Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (2012)
Elaboración: Sara Tello

1.2.8 Trabajo infantil y migración

El Gráfico 26 relaciona la variable de trabajo infantil con migración, la misma toma en cuenta a todos los niños, niñas y adolescentes trabajadores que anteriormente vivieron en otro cantón o país, la ENTI no permite saber si la migración se realizó de zonas rurales a urbanas o viceversa.

Con relación a los resultados descriptivos se evidencia que, en promedio 10 de cada 100 niños, niñas y adolescentes que migraron realizan actividades laborales; mientras que, esta tasa disminuye al 8,5% para los niños, niñas y adolescentes que no migraron; pero de igual forma trabajan. Esto concuerda con Osment (2014: 21), pues, argumenta que muchas de las familias que migran lo hacen en busca de mejores oportunidades; sin embargo, no logran mejorar su situación y esto les obliga insertar a sus niños al mercado laboral.

La principal razón por la cual los niños, niñas y adolescentes trabajadores migraron fue porque venían con su familia, de la misma manera, el 8,6% de los niños y adolescentes migraron por estudios y el 3,0% por trabajo. Adicionalmente, el 20,8% de los niños, niñas y adolescentes que migraron por estudios están trabajando y no están estudiando, estos explicaron que no estudian por falta de recursos económicos y porque el trabajo no les permite estudiar.

Gráfico 26: Niños/as y adolescentes que trabajan y migración

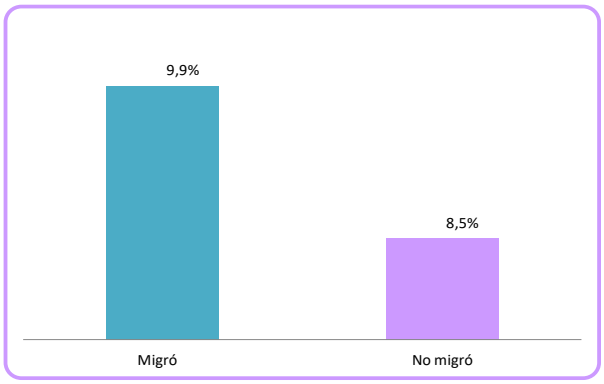
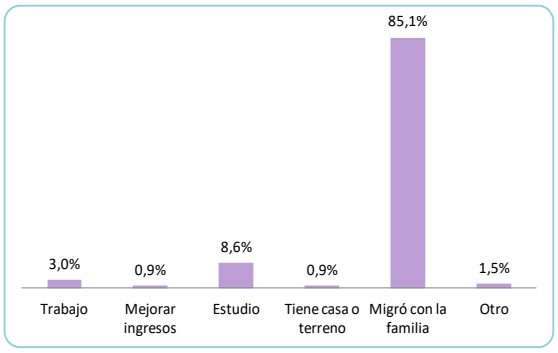


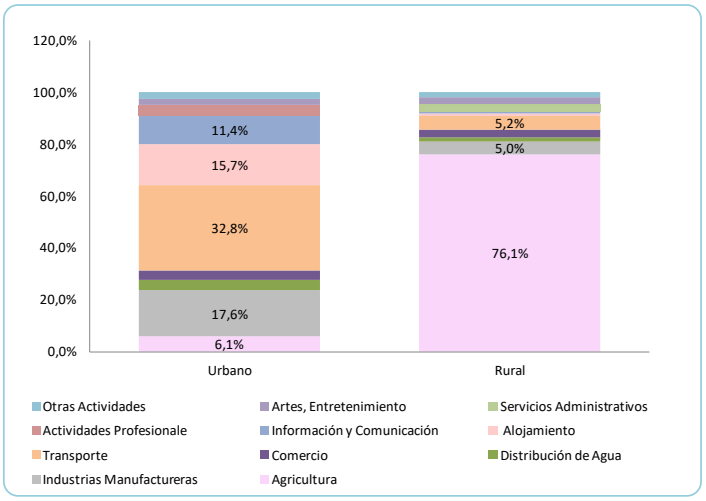
Gráfico 27: Razones por las que los niños/as y adolescentes trabajadores migraron



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012 **Elaboración:** Sara Tello

Bajo este contexto, es importante evidenciar que los niños, niñas y adolescentes que migraron y residen en sectores urbanos trabajan en áreas de servicio de transporte, industrias manufactureras y alojamiento, mientras que, los niños, niñas y adolescentes que migraron y viven en zonas rurales se dedican exclusivamente a la agricultura (76,1%).

Gráfico 28: Actividades de niños/as y adolescentes que migraron



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

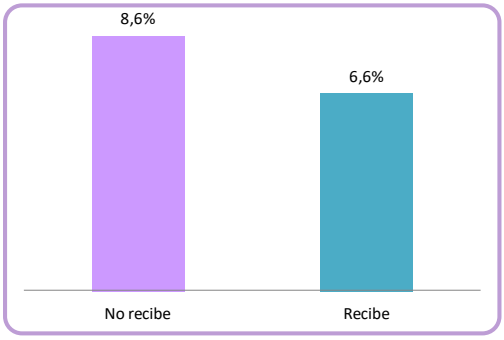
Elaboración: Sara Tello

1.2.9 Trabajo infantil y Bono de Desarrollo Humano

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es una transferencia económica que hace el Estado ecuatoriano a un grupo vulnerable de hogares bajo dos condiciones: la madre debe enviar a los niños, niñas y adolescentes a clases; y, tiene que realizarles chequeos médicos periódicamente, con el fin de generar mayor capital humano y combatir la pobreza a largo plazo. La evidencia muestra (Gráfico 29) que, 6 de cada 100 niños, niñas y adolescentes que

reciben el Bono de Desarrollo Humano trabajan, este rubro es ligeramente menor con respecto a los niños que no reciben el BDH y trabajan (8,6%). Lo que indica que, existe mayor incidencia de trabajo infantil en la población que no recibe el BDH, sin embargo, la diferencia de tasas de trabajo infantil entre los que reciben el BDH frente a los que no lo hacen es apenas de 2 puntos porcentuales.

Gráfico 29: Niños/as y adolescentes trabajadores y BDH



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012 **Elaboración:** Sara Tello

De la misma manera, a pesar que el Bono de Desarrollo Humano condiciona a los niños, niñas y adolescentes a estudiar, las estadísticas indican que el 33,6% de los niños, niñas y adolescentes que están en la edad de 5 a 17 años no están estudiando, mientras que el 66,4% restante si está asistiendo a la escuela. Por lo que entre las principales razones por las cuales no estudian estos niños, niñas y adolescentes están: presentan alguna discapacidad o enfermedad que no les permite estudiar (81,9%), prefieren ayudar con las tareas domésticas (10,8%); y, no tienen interés en estudiar o tenían malas notas en la escuela cuando estudiaban (3,5%).

Gráfico 30: Educación y BDH

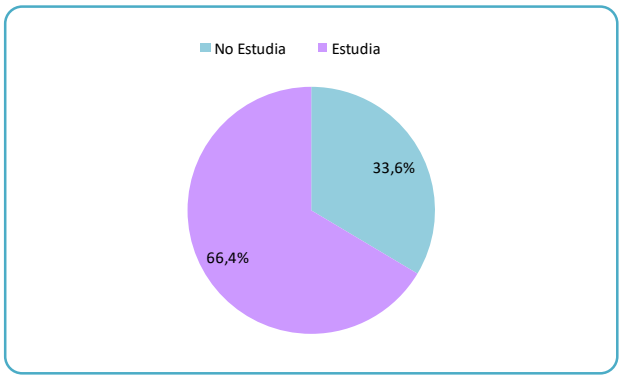
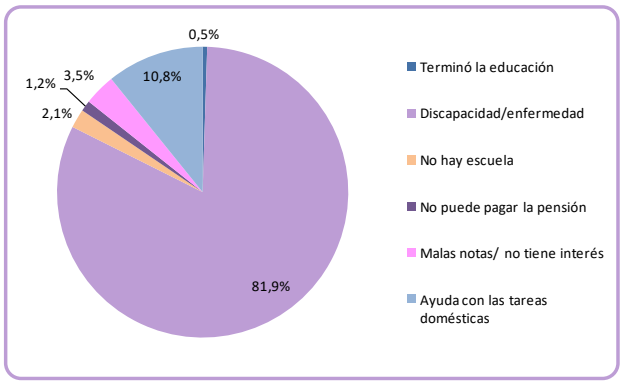


Gráfico 31: Razones por las que no estudia y BDH



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

De la misma manera, se encontró que en promedio los niños que reciben el BDH trabajan 22,6 horas a la semana, en comparación de los que no reciben el BDH que es 20,1 horas

semanales (ENTI:2012). Con esto se puede concluir que existe menor incidencia de trabajo infantil en aquellos hogares que reciben el BDH, sin embargo, trabajan mayor tiempo con relación a los que no reciben el BDH.

1.2.10 Ingresos, pobreza y trabajo infantil

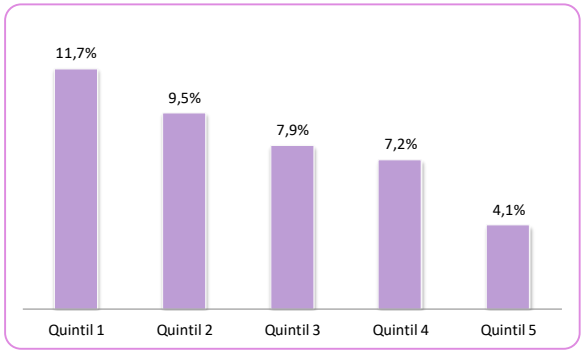
En el Gráfico 32 se visualiza la tasa de trabajo infantil por quintiles de ingreso del hogar[10] y se encuentra que:

El quintil 1 comprende a las familias que tienen los ingresos per cápita más bajos, pues, oscilan entre 1 y 58 dólares mensuales promedio. Este quintil tiene el mayor número de niños trabajando con respecto a su población, ya que su tasa de trabajo infantil es del 11,7%.

Además, la población de hogares cuyo ingreso per cápita es de 87 a 126 dólares (quintil 3), registra una tasa de trabajo infantil del 7,9%. Y al comparar esto con el quintil 4 se encuentra que, a pesar de que los rangos de ingreso son mayores (USD $127 a $200 para el quintil 4), la tasa de trabajo infantil es muy similar (7,2%), lo que indica que en promedio 7 de cada 100 niños trabajan.

Finalmente, se observa que conforme el ingreso per cápita aumenta, la tasa de trabajo infantil es menor, pues, el quintil 5 es el que registra la menor tasa de trabajo infantil y sus ingresos per cápita superan los 200 dólares (ingreso más alto), caso contrario sucede con los quintiles 1 y 2. Los resultados corroboran la afirmación de Okpukpara y Odurukwe (2006: 33) en la cual analizan los quintiles por gasto y concluyen que la participación de los niños en actividades productivas tiene una relación negativa con los quintiles, pues, es más probable que un niño que se encuentra en uno de los quintiles más bajos trabaje, con respecto a estar en los últimos quintiles, esto se debe a que en los primeros quintiles existe una presión económica más fuerte que en los quintiles más altos, en donde las familias tienen más solvencia.

Gráfico 32: Tasa de trabajo infantil según quintiles de ingreso de los hogares



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012
Elaboración: Sara Tello

[10] Se calculó los quintiles con el ingreso per cápita del hogar.

A continuación, se analiza el trabajo infantil y su relación con la pobreza. La pobreza es estimada de dos formas: pobreza por ingresos y pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

La pobreza por ingresos mide el nivel de vida a partir de los ingresos de las personas u hogares. Se define como pobre cuando el ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza, que es definida como el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios que satisface las necesidades básicas de la persona para el período en análisis (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador: s.f.). En la Tabla 2 se analiza el nivel de pobreza y pobreza extrema por ingresos; para su cálculo se utilizó la metodología propuesta por el INEC. Este análisis pretende encontrar la relación que tiene el trabajo infantil con la pobreza global del país, para ello se calcularon las líneas de pobreza incluyendo el ingreso del trabajo infantil y excluyendo el mismo. De la misma manera, la Tabla 2 indica a nivel descriptivo que, una vez que se incluye el ingreso por trabajo del niño, la pobreza extrema cambia en 1,10 puntos porcentuales y la pobreza total en 1,26. Esta reducción de los niveles generales de pobreza es mínima en comparación de los efectos negativos que tiene el trabajo infantil sobre el capital humano y desarrollo del niño.

Tabla 2: Variación de la pobreza con el ingreso del trabajo infantil y sin el mismo

	Ingreso con trabajo infantil	Ingreso sin trabajo infantil
Porcentaje de hogares pobres		
Pobreza extrema	10,4%	11,5%
Pobreza total	33,0%	34,3%
Variación de pobreza (puntos porcentuales)		
Pobreza extrema	-1,10	-
Pobreza total	-1,26	-

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Por su parte, al analizar la Tabla 3, se encuentra que el 59,7% de los hogares que tienen un niño o más trabajando son pobres y el 27,0% de ellos son pobres extremos por ingresos. Esto evidencia que la pobreza es uno de los factores que más se relaciona con el trabajo infantil, pues, el 40,3% de los niños que trabajan no son pobres y tienen alguna otra característica que les obliga a trabajar.[11]

[11] Para el cálculo de la pobreza se tomó en cuenta el ingreso del hogar sin el trabajo de los niños.

Tabla 3: Porcentaje de niños/as y adolescentes trabajadores que son pobres y no pobres

Pobreza Extrema		
	Pobre	No pobre
Porcentaje de niños que trabajan	27,0%	73,0%
Pobreza Total		
	Pobre	No pobre
Porcentaje de niños que trabajan	59,7%	40,3%

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Adicionalmente, se analiza la Pobreza por NBI. La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas es una medida de pobreza multidimensional, la cual refleja las privaciones que tienen los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, por lo general las necesidades materiales (Burgos: s.f.). Según el INEC (s.f.) este indicador analiza cinco dimensiones y cada una de estas está compuesta por indicadores que miden las privaciones. Las dimensiones son:

Capacidad económica: el hogar se considera privado en esta dimensión si los años de escolaridad del jefe de hogar es menor a o igual a 2 años; o si la relación entre el total del miembros del hogar con respecto a los ocupados del mismo hogar es mayor a 3, es decir existen más de 3 personas por cada persona ocupada del hogar.

Acceso a educación básica: el hogar está privado, sí existen en el hogar niños de 6 a 12 años de edad que no asisten a clases.

Acceso a vivienda: el hogar está privado, si el piso de la vivienda es de tierra u otros materiales; o si el material de las paredes es de caña, esfera u otros.

Acceso a servicios básicos: la dimensión considera las condiciones sanitarias de la vivienda. El hogar es pobre si la vivienda no tiene servicio higiénico o si lo tiene es por pozo ciego o letrina; o, si el agua que obtiene la vivienda no es por red pública o por otra fuente de tubería.

Hacinamiento: el hogar se priva en esta dimensión si la relación total entre el total de miembros del hogar con respecto al número de dormitorios es mayor que tres

Es importante analizar la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) pues quita el efecto ingreso y analiza sí las condiciones en las que viven los hogares influyen en el trabajo infantil. En este sentido, la Tabla 4 muestra los hogares pobres y pobres extremos por (NBI) que tienen niños trabajadores. Los resultados evidencian que el 14,0% de los niños trabajadores son pobres extremos por (NBI), esto quiere decir que no tienen acceso a 2 o más dimensiones; mientras que, el 46,7% de los niños trabajadores son pobres por (NBI) y no tienen acceso a una dimensión. Si se compara con la Tabla 3, se observa que los porcentajes

de niños trabajadores pobres disminuyen notablemente, pues los pobres por ingresos son del 59,7% y por (NBI) es del 46,7% por lo que se reduce en 13 puntos porcentuales. Esto evidencia que gran parte de niños trabajan por insuficiencia de ingresos y no por las condiciones de vivienda y vida que tenga el hogar.

Tabla 4: Porcentajes de niños/as y adolescentes trabajadores pobres y no pobres por (NBI)

Pobreza Extrema por NBI		
	Pobre	No pobre
Porcentaje de niños que trabajan	14,0%	86,0%
Pobreza por NBI		
	Pobre	No pobre
Porcentaje de niños que trabajan	46,7%	53,3%

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Por su parte, la Tabla 5 muestra que un tercio de los niños trabajadores son pobres porque no tienen acceso a servicios básicos de calidad, mientras que el 17,4% tienen dependencia económica, pues en el hogar existen más de 3 personas por cada persona ocupada. Además, el 10,2% de los niños son pobres por acceso a vivienda, pues el piso y las paredes de su vivienda son de materiales inadecuados.

Finalmente, se observa que los niños trabajadores necesitan más atención en acceso a servicios básicos, pues, los hogares no tienen servicios higiénicos y el agua que reciben no es por red pública. La segunda prioridad es invertir en la educación del jefe del hogar o realizar políticas que impulsen el empleo y la educación, pues la dependencia económica es mayor a 3 y el nivel de escolaridad de los jefes de hogar es menor o igual a 2 años.

Tabla 5: Porcentaje de niños/as y adolescentes que trabajan y carece una de las dimensiones del (NBI)

Niños que trabajan		
	Carece	No carece
Dependencia económica	17,4%	82,6%
Niños que no asisten a clases	5,3%	94,7%
Materiales de la vivienda deficitarios	10,2%	89,8%
Servicios de la vivienda inadecuados	30,5%	69,5%
Hacinamiento	0,1%	99,9%

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Como se pudo observar, el trabajo infantil es un problema estructural que es desencadenado de una serie de variables que no solo afectan al desarrollo del niño sino a la sociedad en general. Las decisiones de enviar a los niños a trabajar depende de varios factores, algunos de ellos corresponden a patrones culturales como es el género del niño. En este caso, el jefe de hogar toma la decisión de enviar a un niño o niña a trabajar según como este crea conveniente; en el Ecuador para el año 2012, los niños y adolescentes varones eran más propensos a trabajar, sus principales lugares de trabajo fueron el terreno familiar y ajeno, en el local de una empresa; y, la construcción. En comparación de las niñas y adolescentes femeninas cuyos principales lugares de trabajo fueron los terrenos propios, terrenos ajenos; y, su vivienda.

Adicionalmente, se pudo visualizar que el grupo etario de 15 a 17 años tenían el doble de incidencia de trabajo infantil con respecto al grupo de 5 a 14 años, de igual modo, se encontró que, la proporción de niños, niñas y adolescentes trabajadores se incrementaba conforme aumentaba la edad, caso contrario sucedió con la educación, ya que la asistencia a clases fue menor en edades superiores. De la misma manera, existió una gran diferencia entre los ingresos promedios que recibieron los niños, niñas y adolescentes; el grupo etario de 15 a 17 años recibió en promedio el doble de ingresos con respecto al grupo de niños y niñas; y, los adolescentes que solamente trabajaban recibieron más ingresos que los que combinaron trabajo y estudio. También se pudo evidenciar que la mayor proporción de niños y adolescentes trabajadores tenían hermanos de 0 a 10 años y que conforme aumentaba la cantidad de niños en el hogar, los primogénitos eran los que principalmente laboraban. Con todo esto, se concluye que, los adolescentes y los hermanos mayores son más propensos de laborar, pues, los ingresos que reciben son más rentables; y, existe un costo de oportunidad más alto de enviar a trabajar a los adolescentes que a los niños y niñas.

Asimismo, se mostró que el trabajo infantil estaba concentrado en el área rural, su principal actividad fue la agricultura; y, las razones por las que laboraban fueron principalmente para adquirir destrezas y completar los ingresos familiares. Adicionalmente, se encontró que casi la mitad de niños, niñas y adolescentes que no tenían ningún nivel de instrucción trabajan en áreas rurales. Por el contrario, en el área urbana existía mayor concentración de niños, niñas y adolescentes trabajadores en actividades de servicio de transporte, manufactura y alojamiento; y, los principales motivos por lo que trabajaban eran para completar los ingresos y ayudar al negocio familiar. De la misma manera se encontró que, casi un tercio de los niños, niñas y adolescentes que no tenían ningún nivel de instrucción trabajan en zonas urbanas. Con ello se pudo evidenciar que existen factores culturales que inciden en la asignación del trabajo de los niños, niñas y adolescentes, razón por la cual es necesario analizar e implementar políticas de erradicación de trabajo infantil bajo un contexto geográfico y cultural.

Con relación a la etnia, los indígenas fueron los que tuvieron la tasa más alta de trabajo infantil y la más baja de educación, mientras que, los mestizos tuvieron una de las tasas más bajas de

trabajo infantil, pero la más alta en asistencia a clases. La principal actividad que realizaban todas las etnias fue la agricultura a excepción de los afroecuatorianos que se dedicaban principalmente al servicio de transporte. Por lo que se concluye que, los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a la etnia indígena son más propensos a trabajar y a tener la menor participación de asistencia a clases, en relación con los demás niños de otras etnias.

En relación con el jefe de hogar, se encontró que existía una tasa ligeramente mayor de trabajo infantil en hogares que eran encabezados por mujeres; y, que conforme aumentaba la escolaridad del jefe de hogar la concentración de niños, niñas y adolescentes trabajadores disminuía. Finalmente, la mayor participación de trabajo infantil existía en familias cuyos jefes de hogar tenían un empleo inadecuado, lo que indicaba que el trabajo infantil ecuatoriano era complemento del trabajo del jefe de hogar, mas no un sustituto. En conclusión, la educación y el tipo de actividad que realizan los jefes de hogar tienen una alta relación con el trabajo infantil, por lo que es necesario que se trabaje en estos factores, para que la erradicación del trabajo infantil no sea solamente la desvinculación del niño del mercado laboral, sino que exista un acompañamiento integral a las familias que tome en cuenta a los jefes de hogar.

Con respecto a la migración se encontró que 1 de cada 10 niños, niñas y adolescentes que migraron trabajaban, las principales razones por las que migraron fue por estudios y por trabajo, pero, alrededor de un cuarto de los niños que dijeron que migraron por estudios estaban trabajando y no estudiando, esto se debió principalmente a que no tenían suficientes recursos económicos y porque el trabajo no les permitía estudiar. Esto indica que, las familias que migran no logran cumplir con los objetivos que se propusieron antes de tomar la decisión de residir en otro lugar, lo que les impulsa a enviar a los niños a laborar, pues, se enfrentan a una realidad carente de oportunidades que no les permite tener una buena solvencia económica.

Finalmente, se pudo evidenciar que la tasa de trabajo infantil fue ligeramente menor en los niños que recibían el Bono de Desarrollo Humano con relación a los que no recibieron el BDH, no obstante, los receptores del BDH trabajaban en promedio 2.5 horas más que los niños, niñas y adolescentes que no recibían el BDH, esto se debe a que un tercio de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares receptores del BDH no asistían a clases, lo que les da más tiempo para trabajar. De la misma manera, se encontró que el ingreso que recibían los niños, niñas y adolescentes trabajadores no era una solución para la disminución de la pobreza por ingresos; y, la mayor proporción de niños trabajadores eran pobres por necesidades básicas insatisfechas (NBI) ya que los servicios de su vivienda eran inadecuados. Con esto se evidencia que la pobreza guarda relación con el trabajo infantil; y, que el Bono de Desarrollo Humano no necesariamente influye en los niños trabajadores.

Cabe indicar que el trabajo infantil está influenciado por factores que son de origen cultural y coyuntural, por lo cual, la política pública debe estar preparada para brindar un apoyo estructural a las familias afectadas, con el fin de eliminar las desigualdades de género y ofrecer oportunidades laborales y escolares para el jefe de hogar y las familias que migran, ya que el hecho de residir en otro lugar no necesariamente promete mejores condiciones de vida. Como se vio anteriormente, varios factores influyen en el trabajo infantil, no obstante es necesario conocer la manera en la que estos se asocian y la magnitud en la que afectan, para lo cual en el siguiente capítulo se plantearán tres modelos econométricos que son diferenciados por grupos etarios.

Capítulo 2:
Modelo Econométrico

2.1 Estimación de los modelos econométricos

Como se pudo visualizar en la fundamentación teórica, los autores testean modelos teóricos del trabajo infantil a través de modelos de elección binaria (regresión logit), con el fin de determinar las correlaciones que existen entre el trabajo infantil y sus determinantes. Estos modelos utilizan como variable dependiente a una variable dicotómica, mientras que, las independientes son continuas o discretas. En este estudio la variable dependiente es el trabajo infantil y tendrá el valor de 1 si el niño, niña o adolescente trabaja y 0 si no lo hace, adicionalmente, se utilizarán 14 variables independientes que han sido estrictamente elegidas de acuerdo con elmarco teórico y a la realidad del país.

Las variables escogidas hacen referencia a la situación del hogar, del jefe de hogar y de los niños, niñas y adolescentes. La pobreza por ingresos es una de ellas; y, según la OIT (2006:43) es uno de los principales determinantes del trabajo infantil en el Ecuador, pues es la fuerza que empuja a los niños al mercado laboral generando en ellos efectos negativos a corto y mediano plazo, ya que puede interferir en la asistencia a clases y por ende en su rendimiento escolar. De igual forma, el trabajo infantil crea consecuencias a largo plazo como es la incapacidad de acceder a empleos productivos cuando son adultos, lo que se asocia con la transmisión inter-generacional de la pobreza, pues es muy probable que los niños trabajadores de hoy, una vez convertidos en jefes de hogar envíen a sus hijos a trabajar debido a que sus ingresos, producto de su empleo poco capacitado, resulten insuficientes.

La pobreza al ser causa y consecuencia del trabajo infantil, es considerada como una variable endógena por simultaneidad, ya que, el estimador calculado tendrá una mezcla de efectos entre las diferentes direcciones de causalidad, por lo cual, este coeficiente estimado será inconsistente y no reflejará el efecto correcto que tiene la pobreza en el trabajo infantil.

Por esta razón, Emerson y Souza (2007: 386) realizaron un estudio en la Universidad de Oxford para determinar si el trabajo infantil era intergeneracional, en esta investigación utilizaron un modelo “probit” de trabajo infantil e insertaron la variable ingreso de la familia menos el ingreso del niño junto con la variable escolaridad de los padres y encontraron que la variable ingreso del hogar no era significativa. Adicionalmente, realizaron otra especificación del modelo en el que no se incluía la escolarización de los padres, pero, sí el ingreso de la familia; y, en este caso la variable ingreso del hogar tuvo una relación negativa y significativa con el trabajo infantil.

Dada la importancia que tiene la escolaridad del jefe de hogar y pobreza en la especificación del modelo; en la presente investigación se construyó una variable que absorbe el efecto de

pobreza abarcando la tenencia de una serie de bienes duraderos y servicios; así como las características de la vivienda de los hogares. Este indicador llamado “Quintiles de bienestar o riqueza” se encuentra en la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL); y, fue creado por el Ministerio de Salud junto con otras organizaciones de El Salvador, con el fin de representar las condiciones socioeconómicas de los hogares y obtener este efecto sin utilizar información de ingresos o consumo.

Para la obtención de los quintiles de bienestar, el Ministerio de Salud de El Salvador et al (2009: 486) aplicó la técnica de análisis de componentes múltiples que *"consiste en encontrar un conjunto de ponderadores (pesos) que maximicen la varianza de la suma ponderada de las variables utilizadas. Es decir, la medida resume (la cual es la suma ponderada) la mayor variación que contiene el conjunto de variables utilizadas".*

Esta técnica permite colocar una puntuación a cada hogar de acuerdo con las características que tenga en función de las variables incluidas, los hogares con mayor puntuación tendrán un mayor nivel socioeconómico, por lo que se les ordena de manera ascendente y se genera los quintiles poblacionales, que consisten en formar grupos con aproximadamente el mismo porcentaje de personas en cada uno de ellos (20 por ciento) denominándolo al quintil 1 como el más pobre y el quintil 5 como el quintil más rico[12].

Según el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (s.f.: 02) la clase media es representada por el tercer quintil, por lo que en esta investigación considerará al quintil 1 y 2 como los quintiles más pobres, y el análisis se realizará en referencia a estos, ya que según Okpukpara y Odurukwe (2006:33) la probabilidad que un niño trabaje es más alta si el hogar se encuentra en los quintiles más bajos, pues, las familias tienen una presión económica más grande y ven a sus hijos como potenciales contribuidores de ingresos.

Si se toma en cuenta lo mencionado, a continuación, se indicarán (Tabla 6) cuales son las variables independientes y dependiente (trabajo infantil) que se utilizaron en los tres modelos logísticos, con su respectiva codificación:

[12] Para mayor información sobre las variables que se utilizaron para calcular el indicador, revisar el Anexo A.

Tabla 6: Variables de los modelos econométricos

Descripción	Codificación
Trabajo de niños y adolescentes	1= Sí trabaja 0= No trabaja
Edad del niño	Entre 5 a 17 años
Área en la que vive el niño	1=Urbana 0=Rural
Género del niño	1=Mujer 0=Hombre
Etnia del niño	1=Indígena 0=Otra etnia
Género del jefe del hogar	1=Hombre 0=Mujer
Número de niños en el hogar que tienen una edad entre 0 a 10 años	Número de niños en el hogar que tienen una edad entre 0 a 10 años
Si el niño migró en algún momento de su vida	1=Sí migró 0=No migró
Estado ocupacional del jefe de hogar	1=Empleado 0=Desempleado
Quintiles de bienestar	1= Sí pertenece al quintil 1 o 2 0= Sí pertenece al quintil 3, 4 o 5
Recibe el Bono de Desarrollo Humano	1=Si 0=No
Orden de nacimiento de los niños	Orden en el que nacieron los niños, (Variable continua).
La familia posee tierras	1=Tiene tierras para uso agropecuario 0=No tiene
La familia posee animales	1=Tiene ganado, aves, conejos 0=No tiene

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012

Elaboración: Sara Tello

Adicionalmente, en esta investigación se estudiará el trabajo infantil de 5 a 17 años; y, se analizará el trabajo infantil en dos grupos etarios adicionales, debido a que existen grandes diferencias en el desarrollo de los niños entre los grupos de edad de 5 a 14 años y los de 15 a

17 años. Además, el marco legal protege a los niños y niñas, mientras que, a los adolescentes (15 a 17 niños) les da una atención especial (Muñoz et al, 2015: 28).

De igual manera, Muñoz et al, 2015 en su estudio "Trabajo infantil en Ecuador: Hacia un entendimiento integral de la problemática", analizaron el trabajo infantil utilizando dos grupos etarios para evitar que los efectos que son causados por edad se confundan; a ello añaden que por la naturaleza de la mano de obra que ofertan los niños/as y adolescentes; y, por el requerimiento que tiene el mercado laboral, es necesario dividir en dos grupos de edad, ya que los trabajos ofertados demandan habilidades manuales, docilidad y obediencia de órdenes.

Por esta razón, la demanda laboral de niños y adolescentes cambia con la edad, pues, el trabajo que realizan está relacionado con las destrezas físicas que se van desarrollando conforme crecen las personas. El primer grupo (5 a 14 años) se analizará bajo un enfoque de erradicación[13], y el segundo grupo (15 a 17 años) se lo evaluará dentro de un contexto de control y búsqueda de mejores condiciones de vida.

Finalmente, se revisará un tercer grupo que comprende a los niños y adolescentes de 5 a 17 años, con ello se pretende encontrar una respuesta al problema global que conlleva el trabajo infantil en el país.

A continuación, se estima el modelo planteado; y, se presentan los resultados de los efectos marginales y "odds ratio" de las regresiones para los tres grupos definidos: 5 a 17 años (modelo general) y para los grupos etarios 5 a 14 años y 15 a 17 años.

2.2 Interpretación de los coeficientes[14]

2.2.1 Odds Ratio (Posibilidades de éxito)

Los "Odds Ratio" se los pueden representar como el cociente de probabilidades entre que ocurra un suceso respecto de que no ocurra, por lo tanto, la transformación de probabilidades a posibilidades de éxito es directamente proporcional y ya no se las encontrará en un rango de 0 a 1, sino de 0 al infinito positivo (Erráez, 2013: 145).

En este caso los "Odds Ratio" se los representa como:

$$\text{Odds Ratio} = \frac{P(Y=1)}{P(Y=0)} = \frac{P}{1-P}$$

[13] El Plan Nacional del Buen Vivir tiene como meta para el año 2017 erradicar el trabajo infantil de los niños de 5 a 14 años.

[14] No se considerarán los resultados del modelo logit, ya que solo sirven para analizar los signos de la regresión mas no la magnitud en la que inciden, por esta razón se analizarán los efectos marginales y "Odds Ratio" debido a que en ellos se observan implícitamente los signos de los coeficientes.

Por ende, los coeficientes B indican el incremento de la posibilidad que ocurra el evento si B es mayor a 1, mientras que, sí es menor implica una disminución. Se interpreta como significativa si el p-valor es menor al valor crítico establecido (usualmente 0,01; 0,05 o 0,10). Cuando el coeficiente es menor a uno se interpretará de la siguiente manera:

La variable dependiente es trabajo infantil; se codifica como 1 sí el niño trabaja y 0 si no trabaja; y, a manera de ejemplo se utilizará como variable independiente al género del niño, 1 sí es mujer y 0 sí es varón.

Sí el coeficiente "odd ratio" es 0,628 (menos a uno) se lo puede interpretar de dos formas, el primero indica que sí es hombre la posibilidad de trabajar aumenta en 1,6 (1/0,628) veces con relación a sí es mujer. Mientras que, la segunda forma corresponde a restar el odd ratio de la unidad, es decir, sí es mujer tiene el 37,2% (1-0,628=0,372) menos de posibilidades de laborar con relación a sí fuera hombre.

2.2.2. Efectos marginales

Para poder interpretar los coeficientes de una regresión "logit", es necesario analizar los efectos marginales, los mismos que son interpretados como la derivada parcial de la variable dependiente con respecto a cada una de las variables explicativas, es decir, indican el cambio producido en la variable dependiente Y cuando una de las variables independientes Xi aumenta en una unidad. En el caso de las variables que son discretas la Y varía sí la variable exógena es 1, respecto a ser o (Universidad de Granada, s.f.:11).

Por ejemplo, sí se trata de una variable continúa como escolaridad del jefe de hogar; y, el coeficiente es -1,48, su interpretación es la siguiente: un año adicional de escolaridad del jefe de hogar disminuye en 1,48 puntos porcentuales la probabilidad que un adolescente trabaje.

Cuando existen variables discretas como la etnia, cuyo coeficiente es de 11,3 y se codifica como 1 si el niño es indígena y 0 si no es indígena; se puede interpretar de la siguiente manera: sí el niño es indígena aumenta su probabilidad de trabajar en 11,3 puntos porcentuales, con relación a los niños que no son indígenas.

Por tanto, el efecto marginal depende de los valores que tomen las variables independientes incluso se puede evaluar para cada observación de la muestra o para el valor medio de las variables explicativas.

2.3 Interpretación de los resultados

A continuación, se presentarán los resultados de las tres regresiones logísticas del trabajo infantil, estos modelos permitirán comprender cuales son los factores que se relacionan

positiva y negativamente con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años; y, específicamente con los niños y niñas de 5 a 14 años; y, con los adolescentes de 15 a 17 años.

Adicionalmente, estos resultados serán argumentados y contrarrestados con investigaciones empíricas que se han realizado en otros países del mundo, con el fin de encontrar las razones del por qué estas variables se relacionan negativa y positivamente con el trabajo infantil.

Tabla 7: Odds Ratio y Efectos Marginales para los diferentes grupos etarios

VARIABLES	ODDS RATIO			EFECTOS MARGINALES		
	5-14 años	15-17 años	5-17 años	5-14 años	15-17 años	5-17 años
Area	0.334***	0.520***	0.400***	-6,87***	-8,58***	-7,21***
	(0.0194)	(0.0375)	(0.0179)	(0.00359)	(0.00931)	(0.00348)
Edad	1.295***	1.316***	1.223***	1,61***	3,61***	1,59***
	(0.0119)	(0.0449)	(0.00723)	(0.000572)	(0.00448)	(0.000458)
Género	0.739***	0.456***	0.628***	-1,89***	-10,3***	-3,66***
	(0.0282)	(0.0246)	(0.0196)	(0.00239)	(0.00698)	(0.00245)
Etnia	3.315***	1.847***	2.805***	11,3***	9,49***	11,3***
	(0.154)	(0.140)	(0.112)	(0.00628)	(0.0135)	(0.00588)
Género del Jefe de hogar	0.703***	0.773***	0.732***	-2,45***	-3,58***	-2,69***
	(0.0365)	(0.0527)	(0.0303)	(0.00402)	(0.0100)	(0.00389)
Años de escolaridad del jefe de hogar	0.940***	0.894***	0.923***	-0,383***	-1,48***	-0,627***
	(0.00475)	(0.00617)	(0.00376)	(0.000315)	(0.000886)	(0.000316)
Número niños 0-10 años	1.053***	1.170***	1.079***	0,322***	2,07***	0,596***
	(0.0169)	(0.0272)	(0.0143)	(0.000999)	(0.00306)	(0.00104)
Migración	1.218**	1.359***	1.276***	1,33**	4,40***	2,09***
	(0.0981)	(0.126)	(0.0769)	(0.00581)	(0.0144)	(0.00562)
Empleo del jefe de hogar	2.205**	2.342**	2.204***	3,56***	8,35**	4,54***
	(0.688)	(0.803)	(0.511)	(0.00962)	(0.0236)	(0.00924)
Quintil 1 y 2 del bienestar	1.267***	1.096*	1.195***	1,50***	1,22*	1,42***
	(0.0492)	(0.0590)	(0.0376)	(0.00252)	(0.00715)	(0.00254)
Bono de Desarrollo Humano	0.749	0.595	0.684	-1,59	-5,71	-2,56
	(0.265)	(0.199)	(0.169)	(0.0171)	(0.0301)	(0.0140)
Tierra	1.563***	1.287***	1.461***	3,00***	3,43***	3,17***
	(0.0696)	(0.0811)	(0.0528)	(0.00322)	(0.00886)	(0.00320)
Orden de nacimiento	1.024	1.194**	1.044**	0,149	2,34**	0,338**
	(0.0203)	(0.0890)	(0.0192)	(0.00123)	(0.00981)	(0.00145)
Ganado	1.118**	1.326***	1.187***	0,699**	3,76***	1,36***
	(0.0522)	(0.0848)	(0.0449)	(0.00295)	(0.00865)	(0.00303)
Constante	0.00589***	0.00323***	0.0115***			
	(0.00205)	(0.00217)	(0.00298)			
Observaciones	33,603	10,752	44,355	33603	10752	44355

Los errores estándar robustos están en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Elaboración: Sara Tello

2.3.1 Área de residencia

Los resultados muestran que, la posibilidad que un niño/a o adolescente que reside en el área rural trabaje es 3 veces mayor con respecto a uno que vive en el área urbana, esto se debe

principalmente a que el trabajo de los menores está direccionado a zonas agrícolas, que por lo general se encuentran en el área rural. Adicionalmente, Osment (2014: 14) en su estudio *"Child labour; the effect on child, causes and remedies to the revolving menace",* argumenta que, el trabajo infantil no es un problema que afecta solo a ciertos segmentos de la población, sino que es considerado como un problema de carácter nacional, pues se lo encuentra tanto en zonas rurales como urbanas. No obstante, el trabajo infantil por lo general se concentra en el área rural, debido a que allí la pobreza es más frecuente y los hogares tienen como principal actividad económica la agricultura, lo cual se encuentra relacionado a que los niños, niñas y adolescentes se inserten en el mercado laboral de manera más temprana en relación con los de las ciudades (Osment, 2014:14).

En el caso del Ecuador se encontró que, para el año 2012 el 79,2% de los niños trabajadores que eran pobres residían en el área rural, en comparación del 20,8% de niños trabajadores pobres que vivían en zonas urbanas, lo que indica que existe una mayor concentración de niños, niñas y adolescentes trabajadores pobres en zonas rurales. Así mismo, Bohara y Vásquez (2010:167) muestran en su investigación que los niños que residen en áreas rurales son 8,1% más probables de trabajar con respecto a los niños que residen zonas urbanas. Este fenómeno se debe principalmente a que los hogares rurales guatemaltecos padecen de pobreza por ingresos y los jefes de hogar no tienen interés por enviar a los niños a la escuela.

A su vez, Gamero y Lassibille (2012:106) en su estudio, encuentran que los niños urbanos de Etiopia tienen un 24,1% menos de probabilidad de trabajar con respecto a los niños que residen en áreas rurales, debido a que en el área urbana existen mayores probabilidades de estudiar, ya que la infraestructura y el nivel de cobertura del sistema escolar es mayor al de las áreas rurales, por lo que muchas veces prefieren estudiar que trabajar. De la misma manera, Osment (2014:14) menciona que a pesar de que los niños que residen en áreas urbanas también enfrentan niveles de pobreza, tienen mayores probabilidades de asistir a la escuela con relación a los niños del área rural, pues las zonas urbanas tienen un mejor acceso a la escuelas; mientras que, los niños residentes de áreas rurales muchas veces viven lejos de la escuela, y cubrir el costo de transporte les es casi imposible.

Por su parte, al analizar el trabajo infantil por grupos etarios se encuentra que, sí un niño de 5 a 14 años vive en el área urbana, la probabilidad de trabajar disminuye en 6,9 puntos porcentuales, con respecto a un niño que vive en el área rural, mientras que, para un adolescente la probabilidad disminuye en 8,6 puntos porcentuales. De la misma manera, la OIT (2006: XII) identificó que para el año 2006, los niños ecuatorianos de las áreas rurales se incorporaban mucho antes a la actividad económica, que los niños de las áreas urbanas; y, que aquellos que declararon poseer tierras tenían mayor probabilidad de trabajar y estudiar con relación a los que no las poseían. Para el año 2012 se encontró que el 67,8% de los niños trabajadores residen en el área rural y se dedican principalmente al trabajo en fincas, lo que

indica que durante estos seis años la estructura de empleo de los niños rurales no ha cambiado de manera significativa.

Con todo lo expuesto anteriormente, se concluye que, es más probable que los niños, niñas y adolescentes trabajen en área rurales con relación a los que residen en áreas urbanas, dado a que en zonas rurales la pobreza es más frecuente.

2.3.2 Edad de los niños, niñas y adolescentes

La edad del niño es un determinante que actúa de manera positiva y significativa sobre la oferta de trabajo, debido a que los niños con mayor edad en lugar de ir a la escuela se incorporan al mercado laboral, pues, estos tienen bondades físicas que les permite soportar las malas condiciones del trabajo con relación a los niños menores. Según David Post (2003), las oportunidades del trabajo aumentan con la edad y es más probable que la sociedad acepte sin objeción que los niños trabajen conforme crezcan. Esto concuerda con los resultados obtenidos en el grupo etario de 5 a 17 años, que indican que por cada año adicional en la edad de los niños, niñas y adolescentes, la probabilidad que un niño, niña o adolescente trabaje aumenta en 1,6 puntos porcentuales.

Con respecto a los grupos etarios, la posibilidad de trabajar para el grupo etario de 5 a 14 años aumenta en 1,3 veces con cada año adicional, este coeficiente es igual para el grupo de edad de 15 a 17 años. Debido a que no existe diferencia entre los coeficientes “odds ratio” de los grupos etarios, se analizan los efectos marginales, y se encuentra que, para el grupo etario de 5 a 14 años, un año más de vida incrementa la probabilidad de trabajar en 1,6 puntos porcentuales, mientras que, para los adolescentes la probabilidad se incrementa en 3,6 puntos porcentuales, lo que hace que los adolescentes tengan mayor probabilidad de trabajar con relación a los niños y niñas, como se indica en la literatura.

Esto se debe a que los y las jóvenes llevan en promedio el doble de dinero que los niños y niñas al hogar ($125,9 frente a $65,7), lo que hace, en términos económicos, más rentable para el hogar enviar a los adolescentes que a los niños o niñas a trabajar. Bajo este contexto, la OIT (2006:28) argumenta que a medida que aumenta la edad, las retribuciones potenciales crecen y el costo de oportunidad de estudiar se incrementa, lo que resulta como un incentivo para trabajar frente a estudiar. Es decir, los ingresos a los que el niño, niña o adolescente renunciaría serían cada vez mayores, si este realizara otra actividad que no sea la de trabajar.

Se concluye que conforme la edad aumenta los niños, niñas y adolescentes tienen mayor probabilidad de laborar, ya que el costo de oportunidad se incrementa por las bondades físicas y experiencia que adquieren con el paso de los años.

2.3.3 Género del niño

El género del niño influye significativamente en el enrolamiento de los infantes al mercado laboral. En el caso ecuatoriano, las niñas y adolescentes mujeres tienen menores posibilidades de trabajar con respecto a los niños y adolescentes varones, específicamente, para el rango de edad de 5 a 17 años. Los resultados muestran que las niñas y adolescentes de género femenino tienen un 37,2% menos de posibilidades de trabajar con respecto a los niños y jóvenes. Esto concuerda con lo estipulado por Acevedo, Quejada y Yanez (2007:605), pues afirman en su estudio que los niños colombianos tienen un 0,2% más de probabilidad de trabajar con respecto a las niñas; y, 1% más de probabilidad de ser enviados a la escuela, dado a que las niñas por lo general tienen que saber sobrellevar doble carga, la del cuidado del hogar y las impuestas por el mercado laboral.

Al analizar la relación que existe entre el trabajo infantil y género del infante según grupos etarios, la diferencia es bastante amplia, pues, si es niña de 5 a 14 años la probabilidad de trabajar disminuye en 1,9 puntos porcentuales con respecto a un niño de su edad; mientras que, para el grupo de adolescentes de 15 a 17 años, la probabilidad disminuye en 10,3 puntos. Hay que tomar en cuenta que la variable de trabajo infantil no abarca el trabajo doméstico, que por lo general es realizado por las mujeres. A ello, Gamero y Lassibille (2012: 103) argumentan que los niños y jóvenes son más propensos a trabajar en actividades productivas, ya que las niñas y adolescentes mujeres tienen mayores probabilidades de realizar tareas domésticas; situación que corresponde al Ecuador, pues, según Plan Internacional (2016), las niñas trabajan en actividades domésticas 8 horas más que los niños y conforme aumenta su edad, se incrementa esta brecha llegando a 31,7 horas semanales de trabajo doméstico para las adolescentes mujeres.

Plan Internacional (2006: 79) indica que, el trabajo no remunerado está tan naturalizado que es considerado como una obligación para las niñas y adolescentes, ya que es un trabajo formativo y es parte de sus costumbres. Adicionalmente, afirma que a mayor edad mayor cantidad de horas de trabajo doméstico. Por ejemplo, a la edad de 15 años las adolescentes trabajan en promedio 4,9 horas semanales más que los adolescentes varones; a los 16 años la brecha se duplica a 8,3 horas; y, finalmente en la edad de 17 años la brecha llega a 21,7 horas promedio semanales de trabajo (Plan Internacional, 2006: 81).

Esta naturalización del trabajo doméstico de las mujeres en el Ecuador, responde a las bases políticas, culturales, sociales y religiosas que perpetuán la división sexual del trabajo, las mismas que dejan en claro que son las niñas y adolescentes las que deben encargarse del trabajo doméstico, pues "por ello, son mujeres" (Plan Internacional, 2006: 81).

UNICEF (s.f.) está de acuerdo con los postulados expuestos, ya que en su investigación *"El trabajo infantil ¿afecta a las niñas de forma distinta que a los niños?"* argumenta que las niñas

empiezan a trabajar a una edad más temprana que los hombres, especialmente en el área rural y en el hogar, pues es influenciada por los roles tradicionales que son destinados a cada género que son por lo general el trabajo doméstico y a ello se le aumenta, el trabajo remunerado o no y la educación, sí es que corre la suerte de tenerla.

Finalmente, el género junto con la situación familiar y la tradición organizan el trabajo y la producción, dividiéndoles en tipos de actividades laborales que se extiende en el ámbito de trabajo infantil (Amorím et al, 2005: 18). En este sentido, por lo general, los niños trabajan en áreas productivas como: la manufactura, pesca, construcción y comercio; mientras que, las niñas se dedican a realizar tareas domésticas, al cuidado de los hermanos y a lo mucho a trabajar en la industrial textil, artesanal y agrícola. Con esto se evidencia que los niños son individuos con mayor participación en la economía con respecto a las niñas. De igual manera, sucede en el Ecuador, sin tomar en cuenta los trabajos agrícolas que realizan ambos géneros, los niños y adolescentes varones trabajan en el sector de la construcción o en el local de una empresa, mientras que, las niñas y adolescentes se dedican principalmente al trabajo en su vivienda o distinta a la suya.

Todo esto indica que los niños, niñas y adolescentes tienden a especializar las actividades que realizan según su género; los varones son más propensos a laborar en el mercado productivo, mientras que, las mujeres se quedan en el hogar realizando tareas del hogar.

2.3.4 Etnia

Existe una clara discriminación entre los grupos de indígenas y no indígenas, ya que, según Bohara y Vásquez (2010:168) esta diferencia se agranda cuando se compara la tasa de matriculación de los niños. Evidencia de esto es Guatemala, pues, en el año 2000 más del 28% de los niños indígenas (guatemaltecos) no estaban matriculados en la escuela, mientras que, para los niños no indígenas la tasa fue del 8,8. Esto se debe principalmente a que las lenguas son distintas entre las etnias y la educación no se dicta en todos los idiomas y los niños al ser menos propensos a estudiar, tienen mayor probabilidad de trabajar. Esta realidad no es muy lejana de la que vive el Ecuador, para el año 2012, ya que la tasa de asistencia a clases para la etnia indígena fue del 50,2%, mientras que, para las demás etnias alcanzaba el 80%, indicando que los niños, niñas y adolescentes indígenas son menos propensos a estudiar con relación a las demás etnias, incrementando las posibilidades de trabajar.

Con relación a los resultados obtenidos en las regresiones, se encuentra que sí los niños, niñas y adolescentes son indígenas tienen 2,8 posibilidades más de trabajar con respecto a las demás etnias que comprende a los mestizos, montubios, afroecuatorianos, negros, mulatos y blancos. Cabe indicar que, la tasa de trabajo infantil de la población indígena es del 29,0%, lo que muestra que aproximadamente 3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes indígenas laboran.

Para el grupo etario de 5 a 14 años, se encontró que sí el niño o niña es indígena aumenta la probabilidad de laborar en 11,3 puntos porcentuales con respecto a que sea de otra etnia. Además, la probabilidad que un adolescente trabaje aumenta en 9,5 puntos porcentuales si es que este es indígena. A ello argumenta la OIT (2009: 09) que, los niños indígenas a partir de los 5 años tienen mayor autonomía que los niños que pertenecen a otras etnias, pues, tradicionalmente los indígenas se socializan en ámbitos diferentes y adquieren sus habilidades con la asesoría del padre, madre, abuelos o hermanos, los mismos que le otorgan responsabilidades en el hogar y en el terreno productivo, como puede ser el cuidado de los animales. Adicionalmente, la adolescencia indígena es una etapa menos definida, sus roles varían según la actividad productiva de la familia; y, tienen responsabilidades con respecto a su familia o a la de sus futuros suegros. Para llegar a ser adolescente indígena, el joven ya debió haber adquirido todas las habilidades básicas que le permiten trabajar; y, la adolescente indígena ya asume responsabilidades domesticas, productivas y de reproducción (OIT, 2009: 10).

Esta situación se evidenció en el Ecuador para el año 2012, ya que el 37,4% de los niños indígenas que trabajaban indicaron que lo hacen para adquirir destrezas, mientras que, la principal razón por la que lo hicieron los adolescentes indígenas fue para completar los ingresos familiares (36,8%). Adicionalmente, la OIT (2009:12) indica que, los niños y adolescentes indígenas realizan diversas actividades domésticas y productivas, pero, aunque se basan en procesos formativos estos no están ligados a la adquisición inmediata de conocimientos como por ejemplo: actividades en las parcelas, pesca, caza, lavado de ropa o cuidado de hermanos. Para la realización de algunas de estas actividades, se necesita la utilización de herramientas peligrosas como machetes, hachas e incluso se requiere transitar por caminos peligrosos. Estas actividades son catalogadas como riesgosas, pero, en la cultura indígena el proceso formativo es culturalmente aceptado y necesario para mantener la relación con el medio.

Con todo lo planteado, se concluye que para el caso ecuatoriano los niños, niñas y adolescentes indígenas trabajan más que sus equivalentes y lo hacen desde temprana edad, con el fin de adquirir destrezas y desarrollar habilidades. Los hogares indígenas tienen en su mayoría tierras y ganado con unas participaciones del 58,3% y 66,6%, respectivamente, lo que les hace más propensos a realizar actividades agrícolas (INEC: 2012).

2.3.5 Género del jefe de hogar

En lo que refiere al género del jefe de hogar, se evidencia que, cuando el hombre es el jefe de hogar, la probabilidad que el niño o adolescente trabaje disminuye en 2,7 puntos porcentuales, con respecto a que la jefa de hogar sea mujer, ya que dadas las desigualdades sociales, la mujer suele tener menores posibilidades de encontrar un buen empleo; y, por ende, registra

menores ganancias con relación a los hombres, esto hace que las madres envíen a los niños a trabajar con el fin de cubrir los gastos del hogar (Post: 2003). Esta situación se da en Ecuador, pues, según el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2015: 122), para el año 2013 las mujeres percibían el 79,1% de los ingresos con relación a los hombres, las mujeres del área rural eran las más desventajadas, pues, su ingreso fue el 72,9% respecto a sus pares masculinos.

De la misma manera, al analizar el trabajo infantil por grupos etarios se evidencia que, el grupo de niños de 5 a 14 años que poseen un jefe de hogar hombre tienen un 29,7% menos de posibilidades de trabajar con respecto a los que tienen un jefe de hogar mujer. Con relación al grupo etario de 15 a 17 años, los resultados indican que, un adolescente con un jefe de familia masculino tiene 22,7% menos de posibilidades de trabajar con relación a un adolescente que pertenece a un hogar encabezado por una mujer. A ello apoyan Okpukpara et al (2006: 18), pues, encuentran que cuando las mujeres son jefas de hogar, los niños tienen mayor probabilidad de trabajar o de estudiar y trabajar, ya que la carga financiera la tiene que afrontar sola o con ayuda de sus hijos para aumentar los ingresos del hogar. Pero sí la madre se emplea en actividades no agrícolas, esta tiende a invertir en la educación de los hijos en mayor medida que los padres empleados en actividades no agrícolas.

Cabe recalcar que los niños de hogares con jefes de género masculino, por lo general participan en el trabajo no remunerado, debido a *"la existencia de más tierras de cultivo en las familias encabezadas por hombres, lo que es relativamente pequeño en los hogares encabezados por mujeres"* (Okpukpara et al, 2006: 18). Esta realidad se vive en el Ecuador, pues, el 48,6% del total de niños, niñas y adolescentes que trabajan tienen a un jefe de hogar hombre y realizan actividades agrícolas, es decir, casi la mitad de los niños y adolescentes trabajan bajo estas características.

Finalmente, se destaca que el trabajo infantil tiene una relación positiva con el género del jefe de hogar cuando este es mujer; y, negativa cuando el hogar está encabezado por un hombre, esto se debe principalmente a que en el Ecuador todavía persisten desigualdades de género que afectan al nivel de ingresos del hogar y por ende al desarrollo de los niños niñas y adolescentes.

2.3.6 Educación del jefe de hogar

La educación del jefe de hogar tiene una relación negativa con el trabajo infantil, los resultados indican que por cada año adicional de educación del jefe de hogar se reduce la probabilidad de que el niño o adolescente trabaje en 0,6 puntos porcentuales. Para el grupo etario de 5 a 14 años la probabilidad disminuye en 0,4 puntos porcentuales, mientras que, para los adolescentes este efecto cambia a 1,5 puntos porcentuales.

Emerson y Souza (2007: 377) argumentan que las familias con poca educación valoran más el consumo actual que las ganancias que pueda recibir el niño en un futuro con su educación, por lo que las familias con bajos niveles educativos registran mayor probabilidad de enviar a los niños a trabajar. Mientras que, las familias con mayores niveles educativos no lo harán. A su vez, Brown, Deardoff y Stern (2002: 19); y, Bernal y Cárdenas (2006: 17) añaden que esta relación negativa se da porque la educación de los padres influye en su capital humano e ingresos, pues, padres educados ganan suficiente dinero con el que pueden pagar la escolaridad de sus hijos; y, tienen una mayor apreciación sobre el valor de la educación con respecto a los que no estudiaron. Adicionalmente, los padres con educación tienen el ingreso futuro más alto, por lo que es menos probable que incurran en el gasto de tener hijos hoy y asegurar bajos ingresos en el futuro, porque están conscientes que para criar a más niños es necesario incurrir en más gastos. Por esta razón, los padres educados tienen menos niños y más educados.

La OIT (2006: XIV) muestra los mismos resultados y agrega que los padres mejor educados no envían a los niños a trabajar, ya que estos pueden incrementar la productividad de sus hijos haciendo otras actividades, por ejemplo, yendo a la escuela. A ello añade que para el 2006, los niños ecuatorianos con madres que tuvieron una educación secundaria o universitaria, registraron una mayor probabilidad de dedicarse exclusivamente a los estudios (8,0%); mientras que, el efecto de la educación del padre es ligeramente inferior al de la madre. A esto Okpukpara et al (2006: 32) agrega que la madre es un insumo para la producción de capital humano de sus hijos, pues su nivel de educación le permite servir como profesor particular de la casa, aumentando así la productividad de sus hijos en la escuela. Cabe recalcar que una madre mejor educada tiene mayores probabilidades de encontrar un buen empleo, pues su capital humano es alto, por lo tanto, los ingresos del hogar aumentan y no existe la "necesidad" de enviar a los niños a trabajar.

Finalmente, Acevedo et al (2011: 600) indican que cuando un niño tiene un *"jefe de hogar con educación secundaria o universitaria, tiene menos probabilidades de trabajar, independientemente si estudia o no y más probabilidades de dedicarse solo al estudio, que un niño o niña con jefe de hogar con un menor nivel de capital humano".* Esto sucede en el Ecuador, pues, el 75,4% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores que tienen un jefe de hogar hombre están cursando la educación básica, el 11,9% tienen un jefe de hogar con educación media y solo el 2,8% corresponde a la educación superior, similar situación sucede cuando el jefe de hogar es mujer, lo que indica que el trabajo infantil está concentrado en hogares cuyos jefes de hogar tienen un bajo nivel educativo.

2.3.7 Número de miembros en el hogar y orden de nacimiento

La variable miembros del hogar analiza la probabilidad que los niños, niñas y adolescentes trabajen conforme aumenta la cantidad de niños de 0 a 10 años en el hogar; los resultados de

la regresión indican que para el grupo etario de 5 a 17 años un niño adicional en esa edad aumenta la probabilidad de trabajo en 0,6 puntos porcentuales.

Para el grupo de 5 a 14 años, la probabilidad de trabajar aumenta en 0,3 puntos porcentuales si se incrementa un niño de 0 a 10 años en el hogar; y 2,1 puntos porcentuales para grupo de 15 a 17 años. Como se puede observar, un niño adicional de 0 a 10 años influye en mayor medida sobre los adolescentes, que a los niños y niñas, por lo cual Gamero y Lassibille (2012: 106) argumentan que, manteniendo todo constante, la presencia de niños menores o igual a 10 años aumenta la probabilidad de que los hermanos mayores trabajen, esto se debe a que el hogar tiene una presión económica cuando existen más miembros en la familia de esa edad.

De igual manera, Acevedo et al (2007:604) indican que cuando existen niños entre 0 y 14 años, aumentan las probabilidades que el niño trabaje. Cabe recalcar que la presencia de "niños entre 0 y 4 años en el hogar, hace menos probable que una niña se dedique solo al estudio y más probable de que esta no realice ninguna actividad", porque se queda en el hogar cuidando a los hermanos menores y realizando tareas domésticas.

La variable de orden de nacimiento indica si el orden en el que nacieron los niños se relaciona con la posibilidad de trabajar. Los resultados muestran que un niño más en el hogar aumenta la posibilidad que los niños mayores trabajen en 1,04 veces. Para el grupo etario de 5 a 14 esta variable no es significativa, mientras que, para los adolescentes la posibilidad de trabajo infantil aumenta en 1,2 veces.

Esto concuerda con lo estipulado por Lana Osment (2014: 20), pues, argumenta que, el tamaño de la familia influye positivamente en el trabajo infantil, ya que los padres se ven obligados a enviar a sus hijos mayores a trabajar porque los ingresos que perciben no les alcanzan para satisfacer las necesidades que tiene una familia de gran tamaño. Es necesario recalcar que, no todos los niños de la familia van a trabajar, pues, unos tienen mayor probabilidad que otros, por ejemplo, los hermanos mayores tienen mayor probabilidad de trabajar que los menores, ya que los más grandes aportan con mayores ingresos a la familia.

De la misma manera, según Brown, Deardoff y Stern (2002) el tamaño de la familia influye en el trabajo infantil, pues, conforme aumenta el tamaño del hogar, los hermanos mayores trabajan para obtener recursos que sean destinados a la crianza de los niños menores. Los autores indicaron también que existe un "trade off" entre calidad y cantidad de niños, por lo que sí el salario del niño aumenta, se incrementa el rendimiento de cada nacimiento adicional y la familia tiene que decidir entre calidad y cantidad de niños haciendo que el nivel de instrucción se reduzca aún más.

Según Siddiqi y Patrinos (s.f.: 09) en los países del tercer mundo, los jefes de hogar asignan diferentes actividades a cada uno de los niños, este fenómeno es llamado como "especialización del niño", en el que algunos niños van a la escuela; mientras otros, se dedican a trabajar, muchas de las veces depende del orden de nacimiento de los niños. Por lo general, como se mencionó anteriormente, los mayores son los que trabajan, pero cuando los hijos de los hogares *"son de edad muy aproximada se ven frente a una gran competencia por los recursos familiares como son libros, ropa y otros suministros escolares"* (Post: 2003), lo que puede representar una barrera a la educación.

Esta "regla" no siempre se cumple, debido a que la educación y el trabajo no son actividades mutuamente excluyentes, por lo que existen niños que realizan las dos actividades que son trabajar y estudiar, en muchos de los casos esto les permite pagar los gastos de la colegiatura, por lo que al momento de aplicar políticas públicas para la erradicación del trabajo infantil se podría estar reduciendo el nivel de instrucción de la población infantil (Post: 2003).

Finalmente, Brown, Deardoff y Stern (2002: 06) indican que el hijo mayor tiene más probabilidad de trabajar, ya que al ser la familia pobre este debe devolver la inversión que sus padres hicieron en él, los ingresos obtenidos son necesarios para pagar los estudios de los niños menores, de esta manera, los hermanos mayores tendrán una formación de capital humano menor con respecto a los más pequeños y serán más propensos a trabajar.

2.3.8 Migración

La migración es considerada como uno de los principales determinantes del trabajo infantil, según Harry Patrinos y Faraaz Siddiqi (s.f.: 08), cuando las familias migran del campo a la ciudad, dejan de realizar actividades agrícolas por ir a zonas urbanas en busca de mayores ingresos, sin embargo, las grandes urbes no ofrecen a los campesinos oportunidades laborales que les permita vivir una vida digna, por lo que, las familias migrantes optan por enviar a los niños a laborar con el fin de conseguir más recursos con los que puedan sobrevivir.

Con relación a los resultados de las regresiones se encuentra que, la migración tiene una relación positiva con el trabajo infantil. Es decir, si los niños y adolescentes migraron alguna vez en su vida, así sea al exterior o dentro del país, la probabilidad que trabaje se incrementa en 2,0 puntos porcentuales con respecto a los niños y adolescentes que no han migrado. Con respecto a los grupos etarios se encontró que, sí los niños de 5 a 14 años migraron aumenta la probabilidad de trabajo en 1,3 puntos porcentuales; mientras que, para los adolescentes de 15 a 17 años la probabilidad aumenta en 4,4 puntos porcentuales.

Estos resultados concuerdan con Lana Osment (2014: 21), pues indica que, las familias que migran a zonas urbanas por lo general viven en precarias condiciones, pues, los ínfimos ingresos que perciben no les permiten cubrir sus necesidades; y, optan por enviar a sus hijos a

trabajar. En el Ecuador para el año 2012 el tipo de trabajo que realizaban los niños, niñas y adolescentes que migraron se concentraba principalmente en el servicio de transporte, en la industria manufacturera y alojamiento, esto coincide con lo postulado por Osment (2014: 21), ya que indica que los niños que residen en el área urbana laboran en la calle como vendedores o como ayudantes en restaurantes y hoteles, por lo que, estas situaciones les hace más susceptibles al tráfico de drogas, la violencia y la delincuencia.

Adicionalmente, se encontró que para el año 2012, el 57,1% de los adolescentes trabajadores que migraron se encontraban en situación de pobreza; y, el 42,9% restante correspondía a adolescentes trabajadores que migraron pero que no son pobres, para los niños (5 a 14 años) esta cifra cambia a 44,5% y 55,5%, respectivamente. Estos resultados corroboran lo planteado por Lana Osment (2014: 21) en el que indica que la pobreza lastimosamente se ha convertido en un problema común para los países en vías de desarrollo, pues, el crecimiento de la inmigración y el crecimiento natural de la población de las ciudades ha provocado que muchas personas vivan en la pobreza con desempleo y escasez “donde las familias migrantes y sus hijos se ven obligados a trabajar para sobrevivir”.

Finalmente, como los resultados lo indicaron el trabajo infantil tiene una correlación positiva con la migración; y, los adolescentes que migraron tienen una probabilidad más alta de trabajar con relación a los niños, además que la mayor parte de los adolescentes están en situación de pobreza y son más vulnerables al trabajo infantil.

2.3.9 Empleo del jefe de hogar

Existen varios estudios que afirman que la tasa de ocupación de las personas adultas del hogar influye en la incidencia del trabajo infantil. Acevedo et al (2007:605) indican que existe una relación directa positiva entre estas dos variables, es decir mientras más alta sea la tasa de ocupación de los adultos, mayor será el trabajo infantil, esto se debe principalmente a que el trabajo de los niños es un complemento y no un sustituto del trabajo de los adultos. Este fenómeno tiende a suceder con mayor frecuencia cuando existen negocios familiares o si el jefe de hogar se dedica a la agricultura, pues tienen mayor probabilidad de tratar a sus hijos como complementarios de su trabajo, debido a que regularmente este tipo de familias pueden ser pobres y no tienen recursos para contratar mano de obra, por lo que recurren a utilizar el trabajo de los niños (Okpukpara: 2006:13). Levison (1991) apoya este argumento, pues indica que, cuando las madres se encuentran realizando actividades económicas en el mercado laboral, los niños se quedan trabajando en la casa, ya que asumen el rol de la madre y se los considera como complementarios de su actividad económica (Levinson 1991, citado en Okpukpara: 2006:13).

Basu y Van (1998) defienden el argumento que el trabajo infantil es sustituto del trabajo de los adultos, pues cuando las madres trabajan, retiran a los niños del mercado laboral y su

asistencia escolar aumenta, al igual que cuando ambos padres están ocupados en actividades no agrícolas "*hay un aumento de la matrícula escolar y una menor participación en el trabajo"* (Basu y Van 1998, citado en Okpukpara: 2006:13). Adicionalmente, estos autores indican que la mano de obra de los niños y adultos son sustitutos y se mueven en función de los salarios de mercado, pues, si el salario del adulto es menor al del niño, la firma empleará solamente adultos, mientras que sí es mayor la empresa preferirá emplear a niños que adultos; y, sí finalmente son iguales, la empresa es indiferente en contratar a cualquiera de los dos ya que ambos pueden realizar el mismo tipo de trabajo (Basu y Van: 1998).

Con relación a los resultados, se muestra que existe una relación directa entre el empleo del jefe de hogar con el del niño, por lo que la posibilidad que el niño o adolescente trabaje se incrementa en 2,2 veces si el jefe de hogar está ocupado. Este resultado se asocia a que los niños ayudan a sus padres en los negocios familiares o en el trabajo de las tierras; y, el 93,4% de los infantes ecuatorianos tienen un jefe de hogar que posee un empleo inadecuado.

Al analizar por grupos etarios se encuentra que para el primer grupo etario (5 a 14 años) la probabilidad de trabajo infantil aumenta en 3,6 puntos porcentuales, mientras que, para los adolescentes el efecto es 8,4 puntos porcentuales. Como se puede observar, los hijos mayores son los que tienen mayor probabilidad de trabajar con respecto a los más pequeños, esto puede estar relacionado a que los padres escogen a los mayores para que les ayuden en los trabajos familiares porque sus bondades físicas son más desarrolladas.

Adicionalmente, se encontró que el tipo de trabajo que realizan los niños depende del tipo de actividad en la que está enrolado el jefe de hogar. En el Ecuador para el año 2012 se evidenció que el 57,3% de los jefes de hogar que tienen familias con trabajo infantil laboran en terrenos, de la misma manera las estadísticas indican que el 57,7% de los niños que trabajan, realizan actividades en un terreno o finca.

De igual forma, se encontró que el 11,0% de los padres que viven en hogares con trabajo infantil laboran en una vivienda al igual que el 11,1% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores; y, que el trabajo en una asociación o cooperativa es la actividad que tiene menor participación de jefes de hogar; y, de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Todo esto indica que la especialización de los jefes de hogar tienden a influenciar en el tipo de actividad que realizan los niños, por lo que se concluye que el trabajo infantil ecuatoriano es un complemento del trabajo del jefe de hogar, mas no un sustituto como Basu y Van (1998) indican en su estudio.

2.3.10 Tierras y animales de granja

Con relación a la tenencia de tierras y animales de granja, los resultados indican que sí el hogar tiene tierras, fincas o parcelas ya sean propias o arrendadas y son destinadas al uso

agropecuario, la posibilidad que el niño, niña o adolescente trabaje aumenta en 1,5 veces. Este resultado se encuentra asociado a que por lo general los niños ayudan a sus padres a cultivar plantaciones para su subsistencia, esto sucede con mayor frecuencia en el sector rural.

De la misma manera, si un niño de 5 a 14 años vive en un hogar que posee tierras destinadas a la agricultura, la probabilidad que trabaje aumenta en 3,0 puntos porcentuales, este coeficiente que es mayor para el grupo etario de 15 a 17 años (3,4 puntos porcentuales). Esto concuerda con postulado por la OIT (2006: 69), pues, indica que la tenencia de tierras es un determinante significativo del trabajo infantil, ya que la agricultura es una de las actividades en las que más participan los niños y adolescentes trabajadores, según su estudio los niños y adolescentes que declararon tener tierras destinadas a la agricultura tienen una probabilidad significativamente mayor de trabajar y estudiar en 14 puntos porcentuales, con respecto a aquellos que no tienen tierras agrícolas.

Adicionalmente, la OIT (2006: 69) agrega que no necesariamente los hogares pobres envían a más niños a trabajar, pues, es cierto que los más pobres tienen más necesidad de utilizar mano de obra infantil, pero, aquellos con ciertos activos pueden estar en mejor capacidad de hacerlo, ya que en mercados imperfectos en donde la mano de obra es difícil y los retornos de educación no son tan elevados, los hogares que poseen tierras pueden tener incentivos de utilizar la mano de obra familiar, inclusive la de los niños y adolescentes.

Al analizar las razones por las que los niños, niñas y adolescentes trabajadores dejaron la escuela se encuentra que, el 15,7% son jóvenes trabajadores de 15 a 17 años que viven en hogares que poseen tierras y dejaron de estudiar porque no están interesados en la escuela; seguido del 10,8% que son adolescentes (15 a 17 años) que dejaron la escuela porque querían trabajar a cambio de una remuneración, mientras que, apenas el 6,0% corresponde a niños y niñas trabajadoras de 5 a 14 años que poseen tierras y salieron de la escuela porque no estaban interesados en estudiar. Esto indica que tanto los niños como los adolescentes que poseen tierras dejan la escuela por falta de interés; y, adicionalmente, los adolescentes prefieren trabajar que estudiar porque el primero les genera una remuneración.

De la misma manera, Brown, Deardoff y Stern (2002: 07) agregan que los padres invierten de manera óptima en el número de niños y en la calidad de cada uno de ellos para maximizar la utilidad de la familia. Sin embargo, existen en algunos países que la tenencia de tierra ofrece un rendimiento atractivo, por lo que sí el rendimiento de la educación es baja y el de la tierra es alta, entonces la familia preferirá tener un gran número de niños agricultores que estudiados.

Por lo contrario, también existen casos en que los padres utilizan a los niños como una reserva cuando los derechos de tenencia de tierras son inciertos. Devany y Sánchez (1997) encontraron en México que la razón por la que existían familias con un gran número de

miembros se debía a que no podían comprar, vender, arrendar o hipotecar las tierras, ya que al ser imposible utilizar las tierras para fines productivos, la familia no tenía otra opción que enviar a los niños a trabajar; y, para obtener más recursos, era necesario contar con mayor oferta laboral infantil, lo que implica un mayor número de miembros en la familia (Devany y Sánchez, 1997, citado en Brown, Deardoff y Stern; 2002: 08).

Con relación a la variable tenencia de animales de granja, los resultados indican que, si el hogar posee animales de granja como caballos, vacas, ovejas, cerdos, cabras o aves de corral, la posibilidad que el niño trabaje incrementa en 1,2 veces. De igual forma, al analizar por grupos etarios se encuentra que la relación es directa, para los niños de 5 a 14 años la probabilidad de trabajar aumenta en 0,7; mientras que, para el grupo de 15 a 17 años la probabilidad de trabajo se incrementa en 3,8 puntos porcentuales, lo que indica que los adolescentes tienen una mayor probabilidad de laborar en relación con los niños y niñas.

Esto coincide con lo estipulado por la OIT (s.f.), pues, indica que la pobreza junto con el acceso limitado a una educación de calidad, la difícil contratación de mano de obra adulta y las actitudes tradicionales que los niños participen en actividades agrícolas son las principales causas del trabajo infantil en la agricultura. Adicionalmente, la OIT (2014: 02) muestra que el trabajo más común que realizan los niños y adolescentes es el que se desarrolla en el área rural, en el cual los niños y adolescentes realizan actividades como la preparación de la tierra, el cuidado de animales, fumigaciones o acarreo de agua. Estos trabajos suelen realizar los niños y adolescentes junto con sus padres o con los miembros de su familia, ya sea en pequeñas unidades de producción familiar o acompañando a sus padres, que por lo general tienen trabajos bajo el sistema de pago a destajo.

Finalmente, se concluye que los hogares que poseen tierras y animales de granja tienen mayor probabilidad de tener niños, niñas y adolescentes trabajadores con relación a los que no poseen estos bienes, pues, los jefes de hogar encuentran más rentable utilizar la mano de obra de los niños en la agricultura que cualquier otra actividad que proporcione menores rendimientos.

2.3.11 Pobreza

La pobreza tiene una fuerte relación con el trabajo infantil, ya que los padres ven a sus hijos como contribuyentes de los ingresos que son fundamentales para asegurar su supervivencia. Según Gamero y Lassibille (2012:106) en Etiopia se estima que una disminución del 20% en la renta *per cápita* del hogar se traduce en un aumento del 0,2% de la oferta de trabajo infantil. A esto añaden que cuando se toman medidas contra el trabajo infantil en países pobres como Etiopia, es necesario direccionarlas correctamente, pues se puede dar el caso en que en lugar de mejorar las condiciones de vida de la población afectada, posiblemente se las pueda empeorar.

De la misma manera, Emerson y Souza (2007: 387) indican que la pobreza tiene una relación positiva con el trabajo infantil; y, al ser un problema intergeneracional se convierte en un círculo vicioso, pues, los niños que trabajan ahora tuvieron unos padres que fueron pobres y trabajaron en su niñez, por lo que es muy probable que cuando estos niños sean adultos envíen a sus hijos a trabajar y así el ciclo continúe. Es necesario romper estos círculos dentro de cada hogar y para ello Emerson y Souza (2007: 394) recomiendan brindar un apoyo a las familias de manera estructural, en lugar de un apoyo general en el nivel de educación.

Lana Osment (2014:15) hace hincapié en los efectos de la pobreza sobre los niños, pues, según la autora cuando un infante vive bajo precarias condiciones y lleno de limitaciones tiene daños tanto psicológicos como en la salud y en la educación, dejando en él secuelas que no le permitirá insertarse por completo en la sociedad. El analfabetismo es común en estas personas, ya que muchos de ellos abandonan la escuela o no tienen la oportunidad de asistir ya que los costos de escolarización son altos y los ingresos no logran cubrirlos, por lo que los padres optan por enviar a sus hijos a trabajar para aumentar el ingreso familiar.

Como se mencionó anteriormente, la variable de pobreza es endógena, por ende, se utiliza la variable de los quintiles de bienestar, la cual ayuda a absorber el efecto que tiene la pobreza en los hogares; y, según los resultados obtenidos, esta variable influye positivamente en el trabajo infantil. Es decir, para el grupo etario de 5 a 17 años se encuentra que sí el niño, niña o adolescente está en el primer o segundo quintil de bienestar, aumenta su probabilidad de trabajo en 1,4 puntos porcentuales con relación a los niños, niñas y adolescentes que están en los últimos tres quintiles. Además, con respecto al grupo etario de 5 a 14 años, la evidencia indica que si el niño o niña está en los dos primeros quintiles de bienestar, su posibilidad de trabajar se incrementa en 1,3 veces con relación a los niños y niñas que se encuentran en el tercer, cuarto o quinto quintil, este coeficiente para los adolescentes cambia a 1,1 veces.

Esto ocurre debido a que los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a los dos primeros quintiles viven en condiciones mucho más precarias que los que están en los demás quintiles, pues, el 63,1% de los niños, niñas y adolescentes que viven en hogares cuyas paredes predominantemente son de hormigón pertenecen al quintil 1 y 2, el 36,9% restante corresponde a los niños, niñas y adolescentes que están en los quintiles 3, 4 y 5. De la misma manera, el 62,8% de los niños/as y adolescentes que no posee servicio higiénico pertenecen al primero y segundo quintil, así como el 83,6% de los niños/as y adolescentes que cocinan en leña o carbón.

Con relación a la tenencia de bienes, se encuentra que el 42,5% de los niños, niñas y adolescentes que poseen refrigerador están en el quintil 1 y 2 en comparación del 57,5% de los niños restantes que tienen refrigeradora y están en el tercer, cuarto o quinto quintil. De igual

forma, el 39,0% de los hogares que tienen un celular activado pertenecen al quintil 1 y 2; mientras que, el 61,0% restante pertenece a los hogares que están en los últimos tres quintiles. Finalmente, con relación a la tenencia de televisor se encuentra que el 40,2% de los niños/as y adolescentes que poseen un televisor en su casa pertenecen a los dos primeros quintiles de bienestar; mientras que, el 59,8% restante están en los últimos tres quintiles.

Las estadísticas indican que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en los quintiles 1 y 2 tienen una menor concentración de bienes con relación a los últimos tres quintiles. De la misma manera, las características como cocinar en leña, no tener servicio higiénico y paredes de la vivienda de hormigón, son más representativas en hogares que pertenecen a los dos primeros quintiles que en hogares de los últimos tres quintiles.

Todo lo anterior indica el nivel socioeconómico en el que los niños, niñas y adolescentes del Ecuador viven, y con ello se comprueba que los dos primeros quintiles son los que tienen más carencias con relación a los demás quintiles; y, por ende, mayor probabilidad de trabajo infantil.

2.3.12 Bono de Desarrollo Humano

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) fue creado en 1998 con el nombre de Bono Solidario como una medida de compensación social, otorgado por el Estado ante la eliminación generalizada de los subsidios de gasolina, gas y electricidad; adicionalmente, se constituyó como la principal herramienta de gasto social para combatir la crisis y proteger a la población vulnerable (Martínez y Rosero, s.f.: 03).

A partir del año 2003, se constituye el Bono de Desarrollo Humano mediante la combinación del Bono Solidario y el programa de Beca Escolar. Este se lo dirigió a las familias que estaban en los dos primeros quintiles más pobres del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN); y, a los hogares cuyos jefes de hogar o cónyuges tenían 65 años o discapacidades y se ubicaban en los dos primeros quintiles del SELBEN (Martínez y Rosero, s.f.: 05).

El BDH estaba condicionado para las familias que tenían niños y niñas menores a 6 años, pues, se les exigió llevar a los niños y niñas al Centro de Salud por lo menos dos veces al año; mientras que, para los hogares que tuvieran niños entre 6 y 15 años se les dio la transferencia con la condición de que los niños y adolescentes estén matriculados en el colegio y que cumplan con al menos el 90% de asistencia escolar (Martínez y Rosero, s.f.: 06).

Martínez y Rosero (s.f.: 09) realizaron una evaluación de impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil utilizando la metodología de regresiones discontinuas y la construcción de un panel de datos, la cual toma en cuenta la información de las familias del grupo control y tratamiento en dos momentos de tiempo (antes y después de la intervención). Los resultados indicaron que la probabilidad que un niño o niña que recibe el Bono de

Desarrollo Humano trabaje disminuye en 6,2 puntos porcentuales con respecto a la probabilidad que un niño o niña trabaje sin recibir el BDH, por otra parte, los niños y niñas que reciben el BDH trabajan 2,5 horas menos que los niños y niñas que no reciben.

A ello Martínez y Rosero (s.f.: 16) agregan que los niños y niñas que reciben el BDH remplazan el trabajo por educación tanto en la probabilidad de estar empleados con remuneración o no como en el número de horas que laboran. De la misma manera, el impacto se concentra en niños, niñas y adolescentes que están en la edad de asistir a la escuela secundaria por lo que esta medida permite aumentar el capital humano de esta población vulnerable.

Con respecto a los resultados obtenidos en los modelos logísticos, se encuentra que existe una relación negativa entre la recepción del Bono de Desarrollo Humano y el trabajo infantil, pero, cabe indicar que en los 3 modelos esta variable no es significativa lo que muestra que, la correlación entre estas dos variables es cero.

Estos resultados indican lo contrario a lo que Martínez y Rosero postularon en su estudio; esto se da porque no todos los niños, niñas y adolescentes que reciben el BDH están asistiendo a clases, solo el 66,4% lo hace, por lo que el 33,6% restante de niños no asisten a clases y no remplazan la educación por trabajo. De la misma manera, se encontró que los niños, niñas y adolescentes que reciben el BDH trabajan en promedio 2,5 horas más que los que no reciben el BDH, este efecto puede deberse a que los niños, niñas y adolescentes que no están estudiando disponen de más tiempo y podrían dedicarse exclusivamente a trabajar. Por estas razones, es necesario que se haga un seguimiento más exhaustivo a las familias receptoras del Bono de Desarrollo Humano BDH, para que este programa logre cumplir con el objetivo por el que se creó, que es incrementar el capital humano de los niños que pertenecen a familias vulnerables con el fin de combatir la pobreza a largo plazo.

En conclusión se pudo identificar que los factores que se asocian con una mayor probabilidad de trabajo infantil en el grupo de 5 a 17 años son: el hecho de ser indígena, si el jefe de hogar está empleado, si el hogar posee tierras y si migró. Mientras que, las principales variables que se asocian con una menor probabilidad de trabajo infantil son: sí reside en el área urbana, sí es mujer o sí el género del jefe de hogar es hombre. Con relación a los grupos etarios se encontró que los adolescentes se asocian con una mayor probabilidad de trabajar sí estos han migrado, tienen un jefe de hogar empleado, sí poseen tierras o animales de granja, con relación a los niños y niñas. De la misma manera, los niños son más probables de trabajar con relación a los adolescentes, sí estos son indígenas o sí se encuentran en el primer o segundo quintil de bienestar.

Adicionalmente, en los modelos logísticos se realizaron dos test de consistencia para determinar que tan confiables fueron los resultados obtenidos. En el primer test se analizó la

matriz de clasificación, la misma que evalúa la bondad de ajuste del modelo y encuentra la precisión con la que fueron predichos los valores de la variable dependiente en función a los valores observados. El segundo test fue el gráfico AUC (Area Under ROC Curve) cuya curva indica la probabilidad con la que se distingue correctamente a un niño trabajador de uno que no lo es; para mayor detalle de la teoría y de los resultados revisar el Anexo B.

Con relación a los test, el modelo general (5 a 17 años) tiene una bondad de ajuste del 78,0%, lo que indica que el 78,0% de los casos fueron bien clasificados, de la misma manera tiene un 79,5% de probabilidad que un niño o adolescente sea bien identificado como trabajador o no. Con relación a los grupos etarios, se encontró que el 83,3% y el 72,6% de los casos fueron correctamente clasificados, estos resultados son para los modelos de los grupos etarios de 5 a 14 años y de 15 a 17 años, respectivamente. De la misma manera, al analizar el AUC, se encontró que existe un 80,0% de probabilidad que un niño sea bien identificado como trabajador o no; y, para los adolescentes esta probabilidad cambia a 76,1%.

Finalmente, se concluye que, los tres modelos econométricos tienen un buen ajuste, por lo que sus resultados se los puede considerar confiables para el análisis. Cabe indicar que para la implementación de políticas de prevención y erradicación de trabajo infantil es necesario incluir todos los determinantes que se presentaron en este capítulo, razón por la cual, en la siguiente sección se investigará la política actual, con el fin de analizar si esta se encuentra alineada a los factores que influyen en las decisiones de los hogares de enviar a los niños, niñas y adolescentes a trabajar.

Capitulo III:
Lineamientos de la Política de Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil en el Ecuador

En esta sección se expondrán las principales políticas que se han empleado en el ámbito del trabajo infantil en el Ecuador, entre ellas están: el Plan Nacional del Buen Vivir que establece los lineamientos de la política pública nacional con sus respectivos objetivos acerca de la erradicación del trabajo infantil. Posteriormente, se expone el Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (PETI); y, la Política Pública de Protección Especial Enfocado a los Servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Mendicidad, las mismas que permitirán entender cuáles son los principales ámbitos en los que las instituciones estatales, junto con la colaboración del sector privado trabajan, con el fin de erradicar progresivamente este problema.

Adicionalmente, se evidenciarán los resultados que tuvieron estas políticas a lo largo del tiempo; y, en base a los lineamientos de las políticas planteadas, junto con los resultados obtenidos, se analizará si la política pública nacional toma en cuenta los determinantes que influyen en el trabajo infantil que fueron encontrados en el capítulo anterior.

3.1 Políticas de erradicación y prevención del trabajo infantil

3.1.1 Plan Nacional del Buen Vivir

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 establece lineamientos que dirigen la política social y económica del Ecuador. El PNBV en el Objetivo 1 plantea que el Estado debe asegurar el desarrollo integral de los niños a través del pleno ejercicio de sus derechos, garantizando su protección y cuidado en todas las etapas de su formación.

De la misma manera, el Estado tiene que garantizar a los niños, servicios públicos como educación, salud y alimentación, respetando las diferencias culturales y manteniendo una distribución equitativa según el sexo. Adicionalmente, dentro de este Plan se incorporan políticas sociales como el fortalecimiento de las defensorías comunitarias y rehabilitación familiar, con el fin de prevenir el trabajo infantil y disminuir las actividades delictivas de los niños. Las metas que plantea el PNBV 2009-2013 con respecto al trabajo infantil son: disminuir el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian a la cuarta parte, es decir alcanzar una tasa del 0,7%; y, a su vez erradicar la mendicidad infantil, un mal que ha asechado al país por varios años.

Así mismo, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 en el Objetivo 2 indica que el Estado debe asegurar equidad y bienestar en la atención de los niños y adolescentes, a través de programas de erradicación de trabajo infantil y mendicidad. Además, pretende fomentar la responsabilidad solidaria de las familias, empresas y de la sociedad en general, para evitar el

abuso, violencia y discriminación de los niños y adolescentes. Este Plan indica que, se aplicarán políticas que generen fuentes de trabajo dignas para los grupos más vulnerables. Además de promover la erradicación del trabajo doméstico, de mercado y de cuidado humano que realizan los niños, pues, la meta para el año 2017 es eliminar por completo el trabajo infantil en la edad de 5 a 14 años. Para cumplir con este objetivo el PNBV plantea que es de fundamental importancia controlar el cumplimiento de los derechos que tienen los niños, niñas y adolescentes en especial el de educación (PNBV: 2013)[15].

3.1.2 Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (PETI)

El Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil PETI tiene como principal objetivo prevenir y erradicar el trabajo de los niños, asegurándose que se cumplan las normativas legales, y creando un compromiso social desde el sector público y privado. El Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) es la comisión encargada de aprobar el PETI y definir los mecanismos de su seguimiento y evaluación. A su vez, este comité debe proponer al Ejecutivo proyectos que impulsen la seguridad y educación de los niños y coordinar sus acciones con organismos internacionales para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil fue creado en el año 2005, con el objetivo final de eliminar el trabajo infantil desde una perspectiva de corresponsabilidad social y restitución de derechos a los niños, niñas y adolescentes, el PETI plantea que se debe trabajar en el buen desempeño de las siguientes dimensiones (PETI, 2005: 12):

- Marco Institucional
- Marco Legal
- Educación
- Salud
- Empleo
- Familia y Comunidad
- Información y Sensibilización

Con relación al fortalecimiento del ámbito institucional, el PETI (2005: 13) establece que es necesario realizar las siguientes estrategias: robustecer el Comité Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI); coordinar entre las instituciones públicas y privadas para incorporar una visión de prevención y erradicación del trabajo infantil en las políticas sociales; aumentar la inversión en políticas dirigidas a la abolición del trabajo de los niños y garantizar su continuidad; asesorar a los gobiernos autónomos en el diseño e implementación de políticas; e, incidir en las decisiones de los políticos para lograr un mayor impacto en la sociedad.

[15] Objetivo 9

En lo que se refiere al marco legal, el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2005: 17) indica que se debe revisar y analizar la normativa vigente y armonizar los programas y políticas entre sí, con el fin de que no exista contradicciones y que el marco jurídico sea unificado y consistente.

Otro de los ejes del plan es garantizar el acceso y permanencia a la educación para los niños trabajadores, para ello, el PETI plantea que se debe aumentar la oferta de educación en áreas en donde sea más probable el trabajo infantil; generar capacitaciones a los empleadores para que entiendan la importancia de tener niños educados; mejorar la calidad de la educación creando programas que estén orientados al cómo utilizar el tiempo libre; impulsar la educación técnica para los adolescentes y eliminar la educación nocturna para los niños menores a 15 años (PETI, 2005: 19).

Además, el PETI (2005: 21) pretende garantizar la atención integral de salud a los niños, niñas y adolescentes trabajadores, a través de acuerdos con centros de salud públicos y privados; capacitar a las familias de los hogares que están en riesgo de tener un niño trabajador; e, incorporar temáticas de seguridad integral para que los inspectores de trabajo puedan sobrellevar situaciones en las que se encuentre un niño trabajando, todas estas acciones se realizarán bajo un enfoque de cumplimiento de derechos.

Con relación a la dimensión de empleo, el PETI indica que se fomentará una mayor contribución de los adultos a los ingresos familiares, a través de la promoción de un trabajo decente para este grupo de personas. Adicionalmente, se dará asistencia técnica y asesoría a los grupos de empleadores, con el fin de generar un compromiso de responsabilidad social de los empleadores frente al trabajo infantil (PETI, 2005: 23). Así mismo, el PETI considera que la familia y la comunidad son unidades fundamentales a la hora de tomar la decisión de enviar a los niños a trabajar, por lo cual el PETI (2005: 24) pretende impulsar talleres de reflexión y concientización a las familias acerca de la importancia de la educación y las consecuencias del trabajo infantil, para así poder encontrar alternativas a este problema.

Finalmente, el último eje es la información y sensibilización, el cual aspira generar información especializada y confiable sobre el trabajo infantil para que los decisores de política puedan analizar la problemática y tomar medidas más confiables y precisas. Dentro de este eje, se pretende sensibilizar a la sociedad en general con el fin de promover cambios, actitudes y valores en torno a la prevención y abolición del trabajo infantil.

Esta política permite combatir el trabajo infantil de una manera más amplia, pues el trabajo conjunto en las 7 dimensiones genera un entorno más favorable para los niños y sus familias.

Para lograr mejores resultados es indispensable la colaboración de la sociedad civil y el arduo trabajo del Estado junto con el sector productivo.

Asimismo, en el año 2008 se actualizó esta política y se mantuvieron las 7 dimensiones planteadas. Cabe mencionar que, se implementaron nuevos objetivos y estrategias para asegurar que la intervención del PETI sea de manera más eficaz y completa, de acuerdo a sus competencias. "*Es importante destacar que metodológicamente se realizó un cambio en la estructura del Plan. Así aquellas que estaban identificadas como metas se las transformó en resultados, de manera que se visibilicen los efectos que se espera conseguir con los objetivos y acciones planteados"* (PETI, 2008: 04). Se recalca que, esta nueva versión del PETI fue analizada y editada con los resultados de la Segunda Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (2006) para así poder actualizar la magnitud del problema al que se está enfrentando el Estado y la sociedad en general.

Para el período 2014-2017 cambia la propuesta del proyecto PETI y se implementa una estrategia que articula a varios actores como son ONGs, empresas privadas, públicas y GADs con el fin de combatir los principales factores que alimentan al trabajo infantil peligroso en el Ecuador (MRL, 2013:48).

Según el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL: 2013) las intervenciones se realizarán en territorio y serán ejecutadas por alianzas estratégicas que están conformadas de la siguiente manera:

Fuente y elaboración: PETI 2014-2017

El MRL (2013) indica que, se trabajará principalmente para erradicar el trabajo infantil en los camales, el trabajo agrícola, doméstico, el de la calle, el de la construcción, de ladrilleras, florícola y bananero; ya que el principal objetivo de esta política es reducir la incidencia de las peores formas de trabajo infantil en el Ecuador, pues, en el año 2017 se pretende restituir los

derechos a 30.102 niños, niñas y adolescentes que trabajan en agricultura, manufactura, construcción, minas y canteras. Para lograr con el objetivo, en el PETI se ha propuesto la ejecución de 4 componentes con sus respectivas estrategias:

Componente 1: diseñar y proponer estrategias para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes que son vulnerables al trabajo infantil.
El MRL (2013) pretende que al menos 56 de los GADs involucrados participen en un modelo de gestión seccional de erradicación y prevención del trabajo infantil. Para el logro de este objetivo, se pretende contratar una consultoría que diseñe hojas de ruta y un modelo de gestión dirigidos a los GADs municipales, con el fin de que estas hojas de ruta se conviertan en ordenanzas que normen el trabajo infantil; y, que los GADs tengan un posicionamiento protagónico frente a las demás entidades que operan en su territorio, ya que es necesario que los municipios sean impulsores de las buenas prácticas locales (MRL. 2013: 49).

Componente 2: fortalecer las alianzas técnicas y operativas de cooperación público-privada que combaten el trabajo infantil.
En este componente el PETI plantea que, las empresas que participan en las alianzas público-privadas deben incorporar en su cadena de valor sistemas de prevención y erradicación del trabajo infantil, cuyas políticas consisten en capacitar y sensibilizar a los colaboradores, proveedores y distribuidores sobre los daños del trabajo infantil. De la misma manera, se debe verificar minuciosamente todos los procesos de la cadena productiva para así encontrar a la población objetivo y que es vulnerable al trabajo infantil (MRL. 2013: 50).

Adicionalmente, el MRL (2013) pretende que hasta el año 2017 el 80% de las empresas que están dentro de la Red de cooperación cuenten con sistemas de gestión de erradicación y prevención del trabajo infantil. A su vez, plantea que se desarrollarán al menos 8 proyectos seccionales de inclusión y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en articulación con otras entidades como GADs, ONGs y empresas privadas. Para lograr este objetivo, el PETI planteó como estrategia diseñar el modelo operativo y de gestión de las empresas, coordinar con ellas para su ejecución; y, finalmente realizarles un seguimiento en la implementación del plan (MRL. 2013: 44).

Asimismo, el MRL (2013: 45) indica que, se realizarán campañas de comunicación con el fin de sensibilizar y prevenir el trabajo infantil en el sector empresarial y en las unidades económicas. A su vez, participar en programas de inclusión para atender a la población objetivo junto con otras organizaciones participantes

Componente 3: diseño e implementación de un Sistema Único de Registro de Trabajo Infantil (SURTI) para la identificación de niños, niñas y adolescentes que están en situación de trabajo infantil.

Según el MRL (2013: 50), este sistema desarrollará una estrategia de identificación, referencia y confirmación de las prestaciones otorgadas a los niños, niñas y adolescentes en lo referente a los servicios de educación, salud e identificación, este sistema permitirá cruzar esta información con la que brinda el Registro Social y el Registro Civil; y, con ello obtener una visión más detallada de cada caso para plantear mejores decisiones.

En el PETI se planeta que, hasta el año 2017 se pretende consolidar el 100% de la implementación y administración de este sistema. Para ello, se deben identificar y registrar los casos de trabajo infantil a través de la ejecución de un cronograma mensual de monitoreos que se realizará conjuntamente con otras instituciones públicas, privadas y ONGs.

Componente 4: fortalecimiento del marco legal y mecanismos de regulación de la normativa de trabajo infantil.

El MRL (2013) plantea que, dentro de esta dimensión se debe impulsar la generación de una reforma al reglamento de las actividades prohibidas de trabajo infantil, con la ayuda de un estudio técnico que permita definir cuáles son las actividades que tienen mayor prioridad y las que no se realizan en el ámbito de trabajo infantil, todo esto enmarcado dentro la realidad que vive el país. Adicionalmente, se indica que otro de los objetivos de este eje es capacitar a los inspectores de trabajo en base a la normativa actual de trabajo infantil, junto con sus reformas, pues, existe una alta rotación de personal en esta área y es de fundamental importancia regular el cumplimiento de la normativa de trabajo infantil (MRL. 2013: 51).

Se pretende que, hasta el 31 de diciembre del 2016 debe estar reformulado el 100% del reglamento de actividades prohibidas para los adolescentes, a base de un estudio técnico de cumplimiento de derechos. Mientras que, para el año 2017, el 70% de los inspectores de trabajo se habrán certificado en un sistema de capacitación sobre la normativa de trabajo infantil. Para el cumplimento de estos objetivos, el Ministerio de Relaciones Laborales MRL se ha propuesto contratar una consultoría para la reformulación del reglamento de actividades prohibidas para los adolescentes y posteriormente difundir y socializar el nuevo reglamento para la aplicación de la nueva normativa.

Adicionalmente, esta política hace un análisis de costo-beneficio que se deriva de las intervenciones del proyecto y de las afectaciones del mismo. Los beneficios que se obtendrían son:

1. Ingresos valorados por deserción escolar evitada.
2. Ingresos valorados por costo de atención de salud evitados.
3. Ingresos valorados por costos DALY evitados.

Los costos de intervención son los costos de operación de los componentes del proyecto. El total de costos de la intervención en los cuatro años (2014-2017) es de $4'.100.000, mientras que el total de ingresos esperados son de 5'.689.202, además presenta un coeficiente de costo beneficio general de 1,41, lo que quiere decir que por cada dólar invertido, el proyecto generará un rendimiento de 0,41 dólares.

Con todo lo mencionado se pudo evidenciar que, el Plan Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil se ha adecuado a las necesidades de la población objetivo, con el fin priorizar a los grupos más vulnerables y encontrar soluciones que estén acorde con la realidad en la que viven.

3.1.3 Política Pública de Protección Especial Enfocada a los Servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Mendicidad

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es el ente encargado de definir y ejecutar políticas de inclusión económica y social en el Ecuador. Sus políticas y proyectos están dirigidos principalmente a la protección de grupos prioritarios y vulnerables, con el fin de promover su desarrollo y cuidado. Uno de los grupos prioritarios por los que el MIES trabaja corresponde a los niños, niñas y adolescentes que están en situación de trabajo infantil y mendicidad, por lo cual, esta institución ha generado una Política Pública de Protección Especial Enfocada a los Servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Mendicidad.

Esta política pretende intervenir en la familia y comunidad de los niños, niñas y adolescentes trabajadores para asegurar su inclusión social, económica y educativa; y, con ello mejorar sus condiciones de vida a través de la restitución de sus derechos. Según el MIES (2014: 10) esta política presenta tres líneas de intervención:

Identificación y abordaje: en este eje se realiza una búsqueda exhaustiva de personas que estén en situación de trabajo infantil y mendicidad, con el fin de identificarlos y tener una línea base de los lugares en donde se debe intervenir. Si se identifican casos de maltrato o abuso sexual, el MIES debe realizar un acercamiento interinstitucional con las unidades competentes para que traten estas situaciones.

Unidades de atención: son espacios para que los niños, niñas y adolescentes trabajadores desarrollen actividades recreativas, de formación y lúdicas, con el objetivo que utilicen el tiempo libre para generar nuevas habilidades.

Acompañamiento familiar y comunitario: esta dimensión permite establecer mecanismos de corresponsabilidad y condicionalidad de las familias que reciben el Bono de Desarrollo Humano BDH en relación con el trabajo infantil. De la misma manera, permite identificar y articular los servicios ofertados a nivel local, con el fin de que los niños afectados puedan insertarse

económica y socialmente en la comunidad. Finalmente, dentro de este eje se realizan campañas de concientización a las familias vulnerables, con el fin de asegurar la permanencia de los niños y adolescentes en el sistema educativo.

Cabe indicar que, dentro del marco de corresponsabilidad social; y, erradicación del trabajo infantil y mendicidad, la Política de Protección Especial enfoca sus servicios al fortalecimiento de la familia, comunidad, redes sociales, educación, salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes involucrados. De la misma manera, robustece el talento humano e infraestructura de las unidades de atención, sin olvidar el ámbito administrativo y de gestión.

Con relación a la familia, comunidad y redes sociales el MIES (2014: 12) plantea que, la unidad de atención cuenta con mesas intersectoriales que permiten evaluar las gestiones realizadas e implementar acciones coordinadas frente al trabajo infantil y mendicidad. De la misma manera, esta unidad ejecuta un plan de prevención territorial anual que incluye actividades lúdicas, charlas motivacionales y talleres sobre las consecuencias del trabajo infantil que son dirigidas a la familia, comunidad y otras instituciones de interés.

En lo referente al fortalecimiento del proceso socio – educativo, el MIES (2014: 13) plantea que, el equipo de la unidad de atención levanta información socioeconómica de las familias objetivo y realiza visitas domiciliarias con el fin de dar un acompañamiento y establecer lazos de corresponsabilidad. De la misma manera, la unidad de atención establece acuerdos con las familias que reciben el Bono de Desarrollo Humano, para que el jefe de hogar no envíe a los niños, niñas y adolescentes a laborar. Finalmente, dentro de esta área la unidad de atención realiza un monitoreo bimensual sobre la matrícula y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil y mendicidad.

En lo referente a la salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, la unidad de atención coordina con los centros de salud más cercanos para brindar este servicio a la población objetivo. De la misma forma, externaliza el servicio de alimentación, con el fin de fomentar el emprendimiento productivo de los padres y madres, para que estos sean los proveedores de estos servicios. Finalmente, las unidades de atención proporcionarán refrigerios con alimentos nutritivos de tres a cinco veces a la semana de acuerdo con las normas de higiene establecidas por el Ministerio de Salud Pública (MIES, 2014: 16).

Adicionalmente, el MIES (2014: 17) indica que el equipo básico de talento humano de las unidades de atención estará determinado según la cobertura, sin embargo, cada unidad de atención estará conformado mínimo por tres técnicos: un trabajador social, un promotor y un auxiliar contable. Estas personas serán las encargadas de potencializar las políticas de erradicación del trabajo infantil a nivel territorial.

Con relación a la infraestructura, el MIES (2014: 19) plantea que, cada modalidad cuente con espacios físicos que permitan desarrollar actividades recreativas y lúdicas, las mismas que están orientadas a la utilización del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes. Estas actividades son realizadas en espacios propios de la unidad de atención o en las que cuenten las entidades cooperantes como establecimientos educativos, barriales y comunitarios.

Finalmente, la unidad de atención cuenta con un registro de los niños, niñas y adolescentes que reciben alimentación, el Bono de Desarrollo Humano; y, los servicios de inclusión económica y social con el fin de evaluar periódicamente los avances y mejorar los procesos administrativos (MIES, 2014: 21).

El cierre del proceso de intervención se lo realizará al culminar los dos años, o sí se cumplió el objetivo que el niño, niña o adolescente no realice actividades de trabajo infantil por más de un año calendario. Esto permite evidenciar que, para erradicar el trabajo infantil es necesario una intervención integral y un constante acompañamiento a las familias afectadas, ya que solo la desvinculación del niño con el mercado laboral no soluciona los problemas estructurales que existen de por medio.

3.2 Principales resultados de las políticas implementadas

En esta sección se expondrán los principales resultados que cada política obtuvo en los últimos años. Con relación a los resultados correspondientes al Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) indica que, para el año 2009 se sensibilizaron a 861 personas sobre el trabajo infantil y 2.056 adolescentes fueron retirados de trabajos peligrosos. De la misma manera, en el año 2010 la concientización de la normativa legal del trabajo infantil llegó a 3.874 personas; y, se realizaron 17.820 inspecciones en unidades productivas, con el fin de encontrar cuales eran los lugares en los que los niños solían laborar. Finalmente, el MRL logró desvincular a 342 niños, niñas y adolescentes trabajadores que estaban prestando servicios domésticos; y, trabajando en camales y supermercados.

Para el año 2011, a más de declarar al Ecuador como un país libre de trabajo infantil en basurales, se elaboró el Protocolo para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en botaderos de basura, el mismo que permitió sistematizar la metodología; y, a su vez sirvió como modelo para replicar políticas en otras ramas de trabajo infantil peligroso. Finalmente, el MRL (s.f.: 02) indica que para ese mismo año, 190 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD´s) firmaron Cartas de Intención para comprometer acciones puntuales de prevención y erradicación del trabajo infantil en sus territorios.

Adicionalmente, el MRL (s.f.: 03) establece que en el año 2012 se creó la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil, que es una alianza público-privada cuyo objetivo es

articular estrategias de ambos sectores para la prevención y erradicación del trabajo infantil. De igual forma, se crearon Mesas Público-Privadas con la participación de varios gremios agropecuarios y de construcción, con el fin de definir estrategias que permitan erradicar el trabajo infantil en estas áreas. A su vez, el MRL (s.f.: 05) plantea que se han firmado 200 cartas de intención con GADs para comprometerlos que no existan niños, niñas ni adolescentes trabajadores en los espacios de competencia municipal como mercados, terminales terrestres, camales, basurales y otros.

A su vez, en este año (2012) el MRL (s.f.: 06) indica que se realizaron 23.773 inspecciones a unidades productivas, 132.746 capacitaciones y sensibilizaciones de trabajo infantil, 223 niños, niñas y adolescentes fueron identificados como trabajadores; y, 73 casos de trabajo infantil fueron sancionados. Con relación al año 2013, se creó un nuevo modelo operativo en el que se implementaron mesas provinciales lideradas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, con el fin de incentivar el diálogo y lograr una articulación eficiente entre todas las instituciones competentes. Finalmente, según el MRL (s.f.:02) para el año 2013 se capacitaron y sensibilizaron a 367.087 personas en el ámbito de trabajo infantil.

De igual forma, para el año 2014 el MRL (2015: 04) indicó que 4.000 niños, niñas y adolescentes han sido desvinculados de ramas de trabajo infantil peligrosas; y, países como Brasil, Bolivia y Perú realizaron alianzas estratégicas con el Ecuador para replicar la metodología de erradicación del trabajo infantil en botaderos de basura. De la misma manera, Panamá replicó el Sistema de Información Único de Registro de Trabajo Infantil (SURTI), pues, consideró que esta herramienta es necesaria para el seguimiento y monitoreo de los casos de trabajo infantil (Ministerio del Trabajo, 2015: 37).

Finalmente, el Ministerio del Trabajo (2016: 01) indicó que, para el año 2015 se realizaron 518 sensibilizaciones, con las que capacitaron a 29.719 personas e identificaron a 521 niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil. Además, el Ministerio del Trabajo planteó que 18 GAD`s cuenten con una hoja de ruta de restitución de derechos, que es un modelo de gestión de prevención y erradicación del trabajo infantil. De igual forma, el SURTI desde abril del 2016 está funcionando en la URL pública después de haber pasado por un proceso de pilotaje en el año 2014; y, con relación a la red de empresas, se evidenció que han participado alrededor de 24 empresas las cuales han implementado políticas de cero tolerancia con el trabajo infantil.

Con relación a los resultados obtenidos de la Política de Protección Especial Enfocada a los Servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Mendicidad el MIES indica que, para el año 2013 se realizaron convenios con distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados, grupos de la sociedad civil y entidades religiosas, con el fin de generar estrategias que permitan conocer la situación en la que residen los niños, niñas y adolescentes trabajadores. De la misma manera, las unidades de atención familiar funcionaron al 100% y priorizaron las coberturas en

territorios con mayor incidencia de trabajo infantil. El fortalecimiento del acompañamiento familiar fue clave para sensibilizar a la comunidad sobre la naturalización del trabajo infantil (MIES, 2014a: 36).

De igual forma, para el año 2013, la ejecución de la Campaña "Da dignidad, por un Ecuador sin mendicidad ni trabajo infantil" en épocas navideñas y vacacionales permitió concientizar a la ciudadanía en general sobre la aceptación del trabajo infantil como un hecho natural. Esto incentivó a 21.495 personas y a 804 instituciones a realizar donaciones económicas, con el fin de financiar proyectos de erradicación del trabajo infantil en las comunidades expulsoras de pobreza (MIES, 2014a: 84). Así mismo, se atendieron a nivel nacional alrededor de 38.423 niños, niñas y adolescentes trabajadores a través de servicios de atención directa[16] o con convenios institucionales.

Asimismo, el MIES en su Informe de Gestión 2014 indica que para ese año se suscribieron 222 convenios con GADs, organizaciones sociales y religiosas para proyectos de erradicación del trabajo infantil y mendicidad, acogimiento institucional y familiar. De la misma manera, se elaboraron e implementaron 133 planes de prevención del trabajo infantil; y, 2670 personas en zonas de riesgo de migración fueron sensibilizadas en la prevención de migración de niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, para el año 2014 se atendieron preventivamente a 32.000 niños, niñas y adolescentes en el programa de erradicación progresiva del trabajo infantil y 15.938 fueron sensibilizadas en temas de buen trato y prevención del trabajo infantil a través de campañas comunicacionales (MIES, 2015:22).

Mientras que, para el año 2015 se atendieron a 33.308 niños, niñas y adolescentes trabajadores y a 415 niños, niñas y adolescentes betuneros que fueron previamente identificados. Adicionalmente, el MIES (2016: 29) indica que se suscribieron 165 convenios vinculados a la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores; y, se realizaron 1.176 eventos de concientización dirigidos a las poblaciones receptoras y expulsoras de trabajo infantil a través de la Campaña "Da Dignidad". Finalmente, hasta marzo del 2016 el MIES tenía una cobertura de 31.971 niños, niñas y adolescentes trabajadores atendidos en centros de atención de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Todo esto evidencia que, a través del tiempo, la política empleada en torno al trabajo infantil ha generado resultados positivos y ha avazado en función de las necesidades de la población objetivo, pues, cada vez existen más familias y niños concientizados, menos niños que laboran

[16] Los servicios de atención directa toma en cuenta a los servicios que las unidades de atención del MIES proporcionan a los niños, niñas y adolescentes trabajadores como el acompañamiento familiar y las charlas de sensibilización.

en trabajos peligrosos, un marco regulatorio a nivel local más fortalecido; y, un mayor compromiso por parte del sector privado.

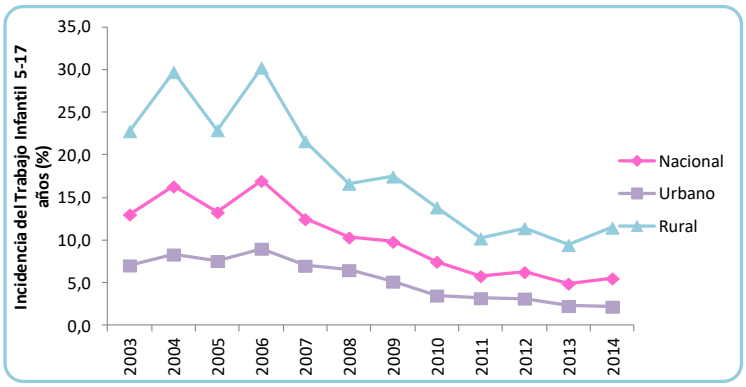
Adicionalmente, los resultados indican que la política pública está dirigida principalmente al fortalecimiento de la normativa legal a nivel territorial; y, a la concientización de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, a sus familias y a la sociedad en general sobre las consecuencias que conlleva el trabajo infantil. Sin embargo, sería interesante analizar cuál fue el efecto que generó estas sensibilizaciones, cuántos niños dejaron de trabajar y empezaron a estudiar a consecuencia de las concientizaciones, adicionalmente sí hubo un seguimiento de los niños que fueron desvinculados del mercado laboral y que actividades son las que realizan ahora o sí hubo reincidencia de trabajo infantil, cuantas familias dejaron su situación de trabajo infantil por el fomento de proyectos productivos, etc.

No obstante, no se encontraron resultados a este nivel de desagregación, por lo cual, al ser un problema de carácter nacional se lo analizará de una forma más agregada; y, por un tiempo más prolongado. A continuación se presenta la incidencia del trabajo infantil en el período 2003-2014 por área, grupo etario y tasa de escolaridad.

Con relación a la incidencia del trabajo infantil en el grupo etario de 5 a 17 años (Gráfico 33) se puede visualizar que este problema a nivel nacional ha disminuido paulatinamente, pues en el año 2003 la tasa de trabajo infantil fue del 13,0%, en el 2009 del 9,8% y finalmente en el 2014 cayó al 5,5%. Este "fenómeno" se debe a que tanto en el área rural como urbana la incidencia de trabajo infantil cayó.

De igual manera, en el área urbana la tasa de trabajo infantil se redujo de 7,1% en el 2003, a 2,2% en el año 2014, lo que indica que la incidencia disminuyó en 3,5 veces, a diferencia del área rural en la que la tasa se redujo en 2 veces, pues, para el año 2003 la tasa de trabajo infantil rural era del 22,8% y en el 2014 fue del 11,5%. Como se observa en esta década se han reducido los niveles de trabajo infantil y se espera que esta tendencia se mantenga para los próximos años.

Gráfico 33: Incidencia del Trabajo Infantil de 5 a 17 años

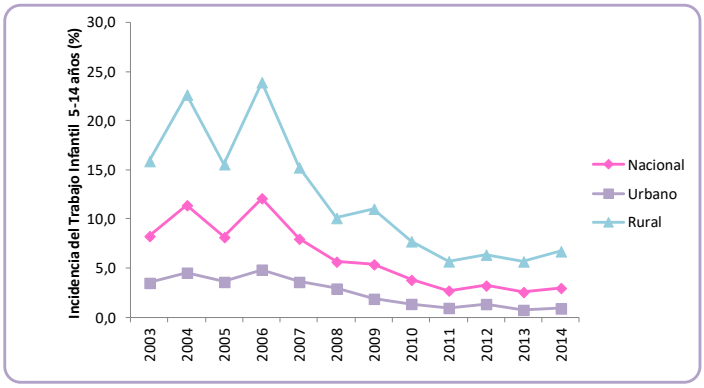


Fuente: INEC-ENEMDU

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Por su parte, el Gráfico 34 muestra la tasa de trabajo infantil del grupo etario de 5 a 14 años a nivel rural, urbano y nacional. En esta ocasión se puede evidenciar que, en el área rural la tasa de niños y niñas trabajadoras es mucho mayor que en el área urbana, sin embargo, esta brecha cada vez ha disminuido, pues, en el año 2003 los niños y niñas que residían en zonas rurales tenían una incidencia de trabajo infantil de 12,4 puntos porcentuales más que los que vivían en áreas urbanas, esta diferencia para el año 2014 cambia a 5,8 puntos porcentuales.

Gráfico 34: Incidencia del Trabajo Infantil de 5 a 14 años



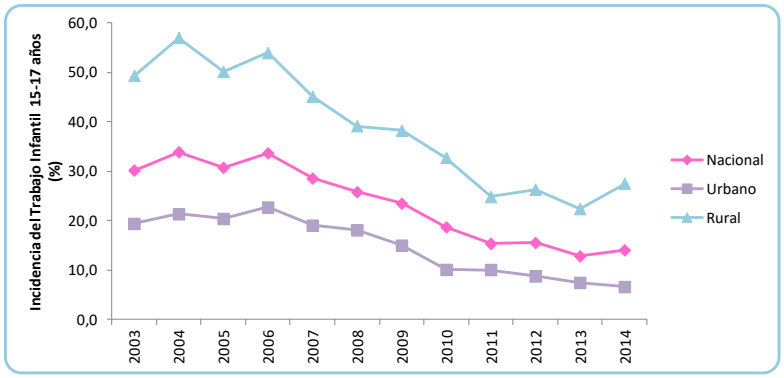
Fuente: INEC-ENEMDU

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

De igual manera, al observar la tasa de trabajo infantil para grupo de adolescentes de 15 a 17 años, se evidencia que esta es mayor a la del grupo de 5 a 14 años en las áreas rural, urbana y a nivel nacional. Sin embargo, la incidencia de trabajo infantil en este grupo ha disminuido durante la década; y, específicamente para el año 2014 la tasa de trabajo infantil en el área rural fue del 27,5%, en el área urbana 6,6%, mientras que, a nivel nacional se ubicó en 14,0%.

Como se puede evidenciar este grupo es el más vulnerable, pues a pesar que se han hecho esfuerzos para disminuir el trabajo infantil, los niños en la edad de 15 a 17 años son más propensos a laborar, ya que como se mencionó en el capítulo 2, los adolescentes tienen una mejor condición física que les permite trabajar en comparación de los niños de menor edad.

Gráfico 35: 1Incidencia del Trabajo Infantil de 15 a 17 años

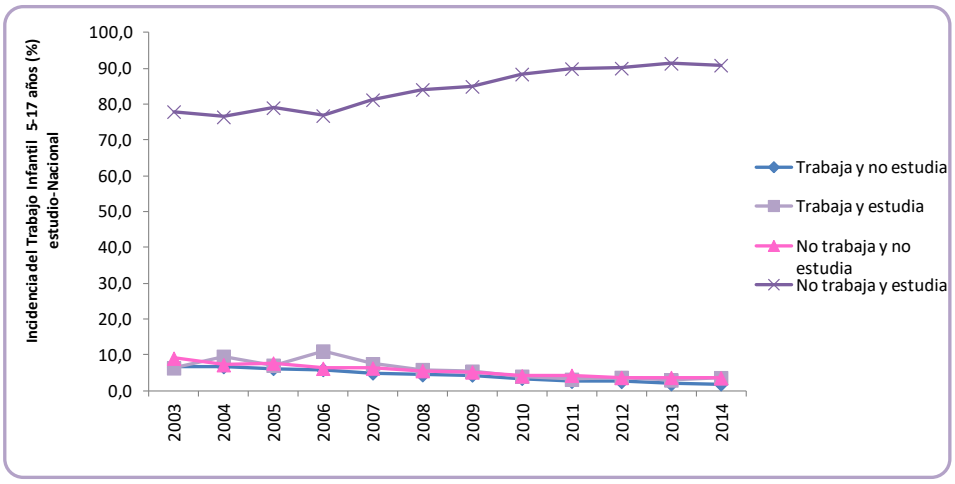


Fuente: INEC-ENEMDU

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

En el Gráfico 36 se observa el trabajo infantil y escolaridad de los niños de 5 a 17 años a nivel nacional; en el 2003 la tasa de niños, niñas y adolescentes que trabajaban y no estudiaban fue del 6,7% y esta con el tiempo disminuyó hasta llegar a 1,9% en el 2014. De la misma manera, los niños que trabajan e iban a la escuela se redujo de 6,4% en el 2003 a 3,6% en el año 2014, es decir la tasa ha disminuido en casi 2 veces. Además, los niños que no trabajaban y no estudiaban cada vez son menos, pues, en el 2003 la cifra era del 9,1%; en el 2007 pasó al 6,3%; y, en el 2014 fue del 3,6%, lo que quiere decir que en promedio 4 de cada 100 niños en la edad de 5 a 17 años no trabajaban ni estudiaban. Finalmente, se evidencia que la tasa de niños, niñas y adolescentes que no trabajan y estudian ha aumentado en esta década hasta llegar al 90,9% en el 2014. Situación que es relevante, pues indica que cada vez los niños estudian más y dedican menos tiempo al trabajo.

Gráfico 36: Incidencia Nacional del Trabajo Infantil y escolaridad

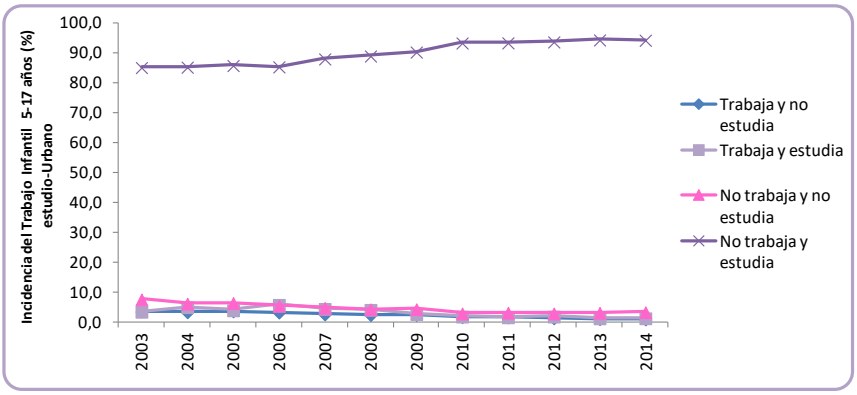


Fuente: INEC-ENEMDU

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Al analizar el trabajo infantil del área urbana (Gráfico 37) se evidencia que, tiene tendencias similares a las registradas a nivel nacional, pero con la diferencia que los niños, niñas y adolescentes que residen en áreas urbanas tienen una menor incidencia de trabajo infantil en comparación del promedio nacional, pues en el año 2014 la tasa de niños, niñas y adolescentes que trabajaban y no estudiaban en zonas urbanas fue de 0,9%; mientras que, a nivel nacional alcanzó el 6,7%. Esto indica que el trabajo infantil cada vez está más cerca de ser erradicado, específicamente en el área urbana. Asimismo, la tasa de niños que no trabajaban y no estudiaban para el año 2014 fue de 3,4%, lo que quiere decir que en promedio 3 de cada 100 niños urbanos no trabajan y no estudian. Finalmente, los niños que no trabajan pero estudian han aumentado, pues, en el año 2003, 85 de cada 100 niños iban a la escuela sin trabajar, pero en el 2014 esta cifra aumentó a 94.

Gráfico 37: Incidencia del Trabajo Infantil del área urbana y escolaridad



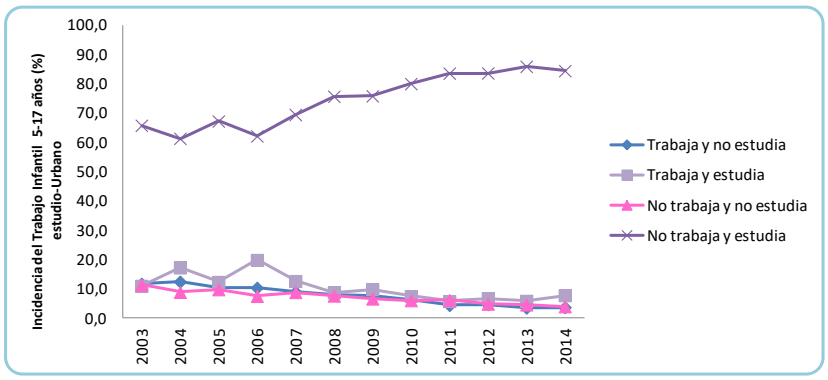
Fuente: INEC-ENEMDU

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Además, al analizar la incidencia de trabajo infantil y escolaridad en el área rural (Gráfico 38) se encuentra que, en el año 2003 la tasa de niños, niñas y adolescentes que trabajaban y no estudiaban en el área rural era de 11,8%, durante una década esta tasa disminuyó en 8,1 puntos porcentuales hasta alcanzar una incidencia del 3,7% en el 2014. De igual manera, esta tendencia sigue la población de niños, niñas y adolescentes que no trabajan ni estudian en área rurales, pues, la tasa disminuyó del 11,4% en el 2003 a 4,0% en el 2014, cabe indicar que en el año 2014 la tasa de niños que no trabajan y no estudian es similar para el área rural y urbana.

Finalmente, en el año 2003 la tasa de niños que trabajaban y estudiaban era del 11,0%, esta tasa se ha reducido paulatinamente hasta alcanzar en el 2014 una incidencia del 7,8%, evidencia que indica que en un período de 11 años, la condición de trabajo infantil ha disminuido en alrededor de 3 puntos porcentuales. De igual manera, al observar la incidencia de niños que no trabajaban pero si estudiaban, se identificó que existía un aumento en el período analizado, pues en el año 2003, 66 de cada 100 niños, niñas y adolescentes que residían en áreas rurales no trabajaban y sí estudiaban, esta cifra se incrementó a 85 para el año 2014; lo que indica que, en el año 2014 existían 19 niños más que se dedican a estudiar y no a trabajar, respecto al 2003.

Gráfico 38: Incidencia del Trabajo Infantil del área rural y escolaridad



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Como se pudo evidenciar, a lo largo de 11 años (2003-2014) la incidencia de trabajo infantil ha disminuido paulatinamente a nivel nacional, sin embargo, es necesario seguir trabajando y diferenciando el trabajo infantil por grupos etarios y por zonas de residencia (urbano y rural), ya que como se pudo encontrar aún persisten diferencias entre los grupos etarios de 15 a 17 años, frente a los niños y niñas de 5 a 14 años (los primeros tienen mayor incidencia). De igual manera, la tasa de trabajo infantil sigue siendo más alta en el área rural que urbana, razón por la cual es necesario que las políticas sean enfocadas y especializadas a combatir las diferencias de género y de oportunidades existentes entre las zonas urbanas y rurales.

Gracias a los esfuerzos que ha realizado el Estado ecuatoriano junto con el sector privado y la ciudadanía en general, la incidencia de niños, niñas y adolescentes que trabajan ha disminuido paulatinamente hasta llegar a una tasa del 5,5% en el año 2014. Cabe recalcar que durante el período 2007-2011 la tasa de trabajo infantil disminuyó cada año en promedio 2,2 puntos porcentuales, mientras que, a partir del año 2012 al 2014 la tasa de trabajo infantil se redujo cada año en promedio 0,1 puntos porcentuales, esto indica que el nivel de reducción de la tasa de trabajo infantil depende de la cantidad de inversión que realizan las entidades responsables y de la coyuntura que el país atraviesa. Por lo cual sí la tendencia en los próximos años es la misma que se obtuvo en el período 2012-2014, la meta de erradicar el trabajo infantil en un período de 3 años (2014-2017) resulta inalcanzable, por lo que es necesario que el planteamiento de las próximas metas sean más realistas y que las políticas que se utilicen sean sostenibles al largo plazo.

3.3 Análisis de la política junto con los determinantes del trabajo infantil

En esta sección se analizará sí el Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil PETI junto con el Plan de Protección Especial toman en cuenta los principales determinantes del trabajo infantil que fueron encontrados en el capítulo anterior.

El MRL y el MIES indicaron que, el PETI y el Plan de Protección Especial han firmado convenios y hojas de ruta con diferentes GAD´s, con el objetivo que los municipios generen ordenanzas de erradicación del trabajo infantil y con ello puedan controlar su cumplimiento de una manera más minuciosa y a nivel local; sin embargo, las hojas de ruta planteadas específicamente en el PETI deben ser lo suficientemente genéricas para que cada cantón pueda adecuarla según su realidad. Un claro ejemplo es la gran diferencia que existe entre los cantones Pujilí y Portoviejo.

El primero pertenece a la provincia con mayor incidencia de trabajo infantil que es Cotopaxi (25,1%), mientras que Portoviejo pertenece a la provincia de Manabí cuya tasa es de 4,4%. El cantón Pujilí vive una realidad distinta con relación al cantón Portoviejo, pues, en el primer cantón, el 47,1% de los niños, niñas y adolescentes que residen son niños, niñas y adolescentes trabajadores y viven en el área rural; mientras que, para el área urbana la tasa es

de 0,2%. Situación que difiere del cantón Portoviejo, debido a que solamente el 0,16% de los niños, niñas y adolescentes que residen en este cantón son niños trabajadores y viven en el área rural, mientras que para el área urbana la tasa es de 3,3%.

Como se puede observar la estructura de trabajo infantil por área en ambos cantones es distinta entre sí, ya que en el cantón Pujilí predomina el trabajo infantil rural; mientras que en Portoviejo prevalece el trabajo de los niños, niñas y adolescentes urbanos; y, en menor medida. Otra de las situaciones que es necesario analizar es el nivel de incidencia de trabajo infantil en ambos cantones, por ejemplo, en el cantón Pujilí el 47,3% de los niños, niñas y adolescentes trabajan, mientras que en el cantón Portoviejo la incidencia es de 3,5%. Al analizar estas tasas se puede observar claramente que el primer cantón necesita ser atendido con mayor prioridad, pues su tasa es 15 veces mayor a la de Portoviejo.

De igual forma, los resultados obtenidos en el capítulo anterior indicaron que la realidad en la que viven los niños trabajadores difiere según el área en donde residen, por esta razón, es importante crear políticas específicas para cada área, en especial una dirigida al área rural, ya que como se pudo visualizar anteriormente ahí se concentra principalmente el trabajo infantil agrícola, cabe indicar, que sí el niño o adolescente reside en el área urbana tiene 7,2 puntos porcentuales menos de trabajar, pero, no por ello se va a dejar de implementar una política en esta zona, la misma que debe incluir al trabajo en empresas o locales. De la misma manera, sí el hogar posee tierras y animales de granja (situación más común en el área rural) es más probable que el niño, niña y adolescente trabajen, razón por la cual, las políticas deben ser re-direccionadas a estos hogares vulnerables cuyas características de ruralidad y utilización de animales y tierras para su sobrevivencia son típicas de un niño trabajador y aumenta la probabilidad que nuevos niños, niñas y adolescentes se inserten en el mercado laboral.

Como se pudo evidenciar, la caracterización de trabajo infantil difiere según el cantón en el que se quiera intervenir, por lo que es necesario que la política nacional sea lo suficientemente flexible con la cual, se puedan tomar en cuenta temas de área, para que así la adaptación de los convenios a la realidad local de cada cantón resulte más fácil; y, no se pierdan los lineamientos de la política nacional.

Con relación al fortalecimiento de las alianzas públicas - privadas para la erradicación del trabajo infantil los resultados indicaron que, en el año 2013 el MIES realizó algunos convenios con entidades religiosas y grupos de la sociedad civil, mientras que, en el año 2012 se creó la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil. Dentro de esta red, las empresas podrán compartir y diseñar buenas prácticas y estrategias que combatan el trabajo de los niños, a su vez, participarán y se comprometerán a implementar una serie de acciones que sean cuantificables y con los cuales se reportará los avances de esta alianza. Adicionalmente, esta red se focaliza principalmente en la sensibilización y concientización de los proveedores

que conforman las cadenas productivas de las empresas que están adscritas al programa, con ello se espera eliminar y prevenir el trabajo infantil desde un enfoque de la demanda.

Cabe indicar que, sí se toma en cuenta lo que Basu y Van (1998) plantearon en su modelo, la prohibición del trabajo infantil en países pocos productivos aumenta el salario de los adultos, pero este sigue siendo menor al consumo total de la familia, por lo que la familia se encuentra en peores condiciones que cuando el niño laboraba, ya que no alcanza a cubrir ni siquiera el consumo mínimo que asegura la supervivencia del hogar. Por lo cual, es necesario que esta política venga acompañada de capacitaciones y nuevas oportunidades laborales dirigidas al jefe de hogar, pues, los resultados indicaron que si el jefe del hogar está empleado, la probabilidad de que el niño, niña o adolescente trabaje es mayor, este resultado muestra que el trabajo de los niños es complemento del trabajo de los jefes del hogar. Además, se debe tomar en cuenta que, el 93,4% de los jefes de hogar tenían un empleo inadecuado o estaban en el subempleo. Por lo que sí se quiere erradicar el trabajo infantil, se deben generar políticas que ayuden al hogar a salir de estas condiciones no deseadas en las que vive.

Para ello, es necesario generar políticas que permitan a los jefes del hogar alcanzar un empleo adecuado y digno, el mismo que les permita cubrir todos los gastos sin acudir a la necesidad de enviar a los hijos a trabajar en los casos que lo amerita. Además, se deben realizar concientizaciones a los jefes de hogar de los peligros y daños que conlleva el trabajo infantil, pues, muchos de ellos confunden el trabajo formativo con el trabajo infantil.

El PETI plantea que a partir de abril del 2016, el SURTI se encuentra en la red pública, el mismo que permitirá identificar la situación en la que se encuentra cada niño y con ello poder desarrollar una estrategia de acción que permita dar una asistencia más personalizada, con el fin que el niño pueda insertarse a la sociedad de una mejor manera. De la misma forma, la implementación de este sistema es estratégico, pues, con el registro del niño, se podrá conocer todos los programas sociales y económicos que el niño y su familia reciben, lo que permite optimizar los recursos y esfuerzos en la erradicación del trabajo infantil.

Adicionalmente, el PETI trata sobre el fortalecimiento de la normativa del trabajo infantil, para ello se requiere actualizar y reformar el reglamento de las actividades prohibidas para los adolescentes de 15 a 17 años. Este reglamento fue creado en el año 2008 por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el mismo que establece cuales son los trabajos nocivos, peligrosos o de riesgo que se prohíbe a los adolescentes que tienen la edad mínima de trabajar, pues, estos por su naturaleza atentan a la salud física, mental o sexual de los adolescentes y por ende a su desarrollo integral. Este componente es fundamental, pues es necesario conocer explícitamente cuáles son los trabajos que se deben erradicar en los adolescentes, ya que al ser permitido el trabajo de este grupo etario, pueden existir

"confusiones" en la interpretación de la ley; y, permitir que el adolescente trabaje en condiciones adversas para su desarrollo.

Además, el PETI indica que se deben capacitar a los inspectores de trabajo sobre la normativa que rige al trabajo infantil, pues, es necesario que cada inspector conozca cuales son los procedimientos que debe seguir si encuentra a un niño en situación de trabajo infantil; y, cuales son las leyes que ampara los derechos de los niños. En este ámbito, el MRL indicó que anualmente se realizan inspecciones en las unidades productivas lo que permite encontrar nuevos casos de trabajo infantil. Sin embargo, es necesario capacitar al personal que trabaja en campo, incluyendo a los guardias que laboran en lugares públicos, como por ejemplo en los mercados municipales y terminales terrestres, pues, son plazas en las que niños, niñas y adolescentes trabajadores suelen frecuentar, y los guardias deben estar en la capacidad de reaccionar frente al trabajo infantil, pero de una manera humana, estando conscientes que estos niños, niñas y adolescentes son personas vulnerables y posiblemente sufren daños psicológicos o físicos.

Adicionalmente, la Política de Protección Especial indica que las unidades de atención cuentan con servicio de visitas domiciliarias para establecer lazos de corresponsabilidad y conocer más de cerca a la población objetivo. De igual forma, dan un acompañamiento a las familias y monitorean la asistencia a clases de los niños. Con relación a las familias receptoras del Bono de Desarrollo Humano el MIES realiza acuerdos en los que prohíbe a enviar a los niños a laborar. Esta gestión es bastante integral, ya que permite conocer a las familias a nivel territorial de una manera mucho más específica; y, acompañarlos en el trayecto de desvinculación del niño con el mercado laboral. Sin embargo, existen familias que reciben el BDH, pero los niños no asisten a clases, lo que indica que hay una falla en el proceso de seguimiento de este programa; y, muchos niños trabajadores utilizan exclusivamente su tiempo para trabajar.

Como los resultados indicaron, la recepción del BDH no es un factor significativo para determinar el trabajo infantil, por lo que, al ser esta transferencia económica un apoyo para los hogares, se debería enfocar la política hacia el fomento de proyectos productivos que beneficien a las familias, con el fin de que estos hogares vulnerables mejoren sus condiciones de vida.

Con relación a la educación, es necesario que se dirijan capacitaciones a la familia en su conjunto, en especial a la madre en temas de planificación familiar y fertilidad, pues, por cómo se evidenció anteriormente, por cada niño (0 a 10 años) adicional hay mayor probabilidad de trabajo infantil. Con estas charlas se pretende eliminar las creencias que muchos hogares tienen sobre el tamaño del hogar; y, así lograr que los jefes de hogar tomen conciencia de que traer un niño al mundo conlleva responsabilidad. De igual manera, se debe trabajar en la

escolaridad de los jefes de hogar, pues, como se evidenció anteriormente, por cada año de escolaridad del jefe de hogar, la probabilidad que el niño trabaje disminuye, para ello se debe continuar con los proyectos de alfabetización a las personas adultas, pues, cuando estos se eduquen comprenderán en su totalidad la importancia de enviar los niños, niñas y adolescentes a escuela en lugar de trabajar.

Adicionalmente, el MIES indica que dentro de la Política de Protección Especial, las unidades de atención desarrollan actividades lúdicas y recreativas, con el fin de utilizar el tiempo libre de los niños para la recreación y aumento de habilidades. De la misma manera, con relación a la salud, la unidad brinda refrigerios y coordina con los centros de salud cercanos, con el objetivo que los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a chequeos médicos periódicos. Ambas áreas son fundamentales para el desarrollo del niño, pues las actividades recreativas permiten perfeccionar destrezas, mientras que una buena salud física y mental conlleva a los niños a estar bien consigo mismos y los previene de contraer enfermedades futuras.

Uno de los problemas que se pudo evidenciar es la migración, los resultados indicaron que sí el niño, niña o adolescente migró, incrementa su probabilidad de trabajar; y, la política actual no toma en consideración este factor, por lo que es necesario implementar un proyecto que incluya a las familias migrantes; y, que brinde una red de protección social que permita satisfacer las necesidades básicas de estos hogares en temas de salud, habitabilidad, educación, alimentación y empleo, pues, muchas veces van a probar suerte en ciudades ajenas y no encuentran buenas oportunidades que les impulse a salir adelante. Además, se deben analizar cuáles son las principales ciudades expulsoras de trabajo infantil para así poder trabajar desde el territorio en donde surge el problema y evitar los conflictos de trabajo infantil por migración.

También, se debería concentrar los esfuerzos en erradicar las diferencias de género que están inmersas en la cultura ecuatoriana; y, empezar a educar a los padres y niños en temas de igualdad de oportunidades según el género, pues, como se encontró en el capítulo 2 los niños son más probables a laborar en actividades productivas, sin embargo, no se toma en cuenta al trabajo infantil doméstico que es una realidad oculta y debe ser abolido. Las políticas analizadas no consideran este problema, por lo que resulta indispensable su incorporación ya que afecta directamente al trabajo infantil.

Con respecto al género del jefe del hogar, sí la cabeza del hogar es hombre la probabilidad de que el niño, niña o adolescente trabaje disminuye. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2016:35), indica que para el año 2012 la tasa de empleo adecuado nacional para los hombres fue de 51,6%; mientras que para las mujeres de 38,9%, lo que muestra que la tasa de empleo adecuado de los hombres fue 12,7 puntos porcentuales más que de las mujeres. Sí se compara estos datos con los obtenidos para el año 2015, se encuentra que, la tasa de

empleo pleno para los hombres fue de 16,2 puntos porcentuales mayor que la tasa de las mujeres, como se puede observar, en el lapso de 3 años la brecha ha crecido aún más.

Esta situación resulta preocupante, pues, a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para lograr una sociedad más igualitaria y sin discriminación de género, estas desigualdades persisten y las consecuencias son intergeneracionales, pues, los niños, niñas y adolescentes que tienen como jefe de hogar a una mujer registran mayor probabilidad de trabajar, respecto a un hogar que tiene jefatura masculina. Si no se cierran estas brechas de desigualdad, es muy probable que las niñas y adolescentes trabajadoras al convertirse en jefes de hogar tengan que lidiar con estos mismos problemas socioeconómicos y culturales.

Así mismo, la etnia juega un papel muy importante en el trabajo infantil ecuatoriano, pues, como se analizó anteriormente, los niños indígenas tienen mayor probabilidad de trabajar y esto se debe principalmente a un factor cultural, que es, los niños a partir de los 5 años empiezan a desarrollar sus habilidades psico-motrices con la realización de tareas domésticas y productivas, con el fin de que puedan desempeñarse y que los conocimientos adquiridos sirvan para su supervivencia (OIT, 2009: 11).

En este sentido, se evidencia que las políticas planteadas no toman en cuenta este factor, por lo que se deben generar proyectos direccionados a los indígenas, con diferenciación de grupos etarios, ya que, a más de existir una diferencia en la magnitud de los resultados obtenidos, las razones por las que estos trabajan también difieren entre sí. Tomando en cuenta esto, para el grupo de 5 a 14 años se deberían realizar más charlas de sensibilización a los hogares e indicarles que el trabajo formativo no es lo mismo que trabajo infantil y cuáles son los riesgos y consecuencias que conlleva este último; mientras que, para el caso de los adolescentes se debería encontrar una manera de apoyar a la familia, para que esta pueda salir adelante por sí sola sin la necesidad que los adolescentes laboren.

Con relación a la pobreza, se pudo evidenciar que, los niños que se encuentran en los quintiles más pobres son más propensos a laborar, con relación a los que pertenecen a los quintiles más ricos. Cabe indicar que, la política de trabajo infantil no hace énfasis en la asistencia a hogares pobres, pero, realiza acciones indirectas que permiten a la familia salir de estas malas condiciones en las que viven, pues el hecho de entregar el Bono de Desarrollo Humano y brindar servicios de educación y salud gratuita, al igual que alimentación para los niños, permite a las familias cubrir un consumo mínimo, el mismo que permitirá mejorar las condiciones de vida del hogar presentes y futuras.

Igualmente, se identificó cuán importante es la diferenciación de políticas entre grupos etarios dentro del ámbito del trabajo infantil, ya que los resultados indicaron que conforme la edad aumentaba los adolescentes eran más propensos a trabajar, respecto a los menores, al igual

que la evidencia empírica mostró que, los adolescentes tienen mayor incidencia de trabajo infantil con relación a los niños. Cabe indicar que las políticas analizadas no especifican este factor, por lo que es importante incluirlo y generar proyectos especializados para la población juvenil (15 a 17 años), ya que su caracterización difiere mucho de la población de niños y niñas de 5 a 14 años.

Con relación al tiempo de ejecución de la Política de Protección Especial, es necesario indicar que, después de culminar los dos años de intervención se debe realizar un control continuo a la familia y a los niños que fueron desvinculados del mercado laboral, con el fin de evitar reincidencia de casos y que el trabajo infantil afecte al desarrollo integral de los niños. Adicionalmente, es necesario realizar un monitoreo de los servicios que se encuentran a nivel territorial e identificar cuáles son los más demandados y qué instituciones las están ofertando, para ello se requiere el compromiso de todas las instituciones tanto privadas, públicas como ONGs, para que la utilización de recursos sea eficiente y no se duplique el trabajo, con ello se aumentaría la probabilidad de éxito de los programas y sobre todo se podría fortalecer la comunicación e información entre las instituciones.

Finalmente, se detectó que no existen procedimientos que permitan diferenciar un trabajo formativo del trabajo infantil, pues, no es lo mismo comparar a un niño que da de comer a los pollos de uno que trabaje en una mina. Por lo que es necesario generar parámetros que permitan identificar el trabajo infantil del formativo y esto sirva como una ayuda para los técnicos que trabajan en territorio y para los jueces que judicializan los casos.

Por todas estas razones, se requiere de una política que integre todos los factores analizados, al hacer énfasis en temas de género, área, migración, educación y empleo del jefe de hogar; y grupos etarios. Adicionalmente, se deben incluir capacitaciones y sensibilizaciones de la demanda y oferta de trabajo infantil, con el fin de generar conciencia acerca de las consecuencias que conlleva el trabaja infantil. De la misma manera, se deben fortalecer los vínculos interinstitucionales, con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y poder ofrecer la mayor cantidad de servicios de apoyo tanto para los niños, niñas y adolescentes como para sus familias. Con todo esto, se pretende que el hogar como una sola unidad familiar supere este estado de vulnerabilidad, ya que solo desvincular al niño o al adolescente del trabajo infantil sin un debido acompañamiento podría generar más conflictos que soluciones.

Conclusiones

La Organización Internacional del Trabajo, UNICEF y el Estado ecuatoriano han trabajado ardua y conjuntamente por un mismo fin, que es el de erradicar el trabajo infantil en el Ecuador. Para ello, UNICEF implementó programas de salud y educación dirigidos a los niños, niñas y adolescentes trabajadores, mientras que, la OIT ha dado las pautas jurídicas por las cuales los países subdesarrollados como el Ecuador deben seguir, con el fin de erradicar el trabajo infantil y sobre todo controlar el trabajo de los adolescentes de 15 a 17 años, que es permitido bajo ciertas reglas y circunstancias.

El Código de la Niñez y Adolescencia, la Constitución de la República y el Código del Trabajo han prohibido el trabajo de los niños menores a 15 años; y, han regulado el trabajo de los adolescentes de 15 a 17 años, limitando la jornada laboral a un techo máximo de 30 horas semanales, siempre y cuando no afecte a la educación ni al cumplimiento de los deberes escolares de los adolescentes. A su vez, han prohibido de manera determinante que los niños menores de 18 años realicen trabajos peligrosos que atenten contra su salud e integridad. Esta normativa legal está basada en la visión abolicionista, la que considera al trabajo infantil como un mal que atenta al capital humano y desarrollo integral del niño, a su vez, toma en cuenta a los modelos unitarios del trabajo infantil, los que indican que la falta de escolaridad genera efectos negativos en el nivel de productividad del niño cuando este sea adulto, bajo el supuesto que el jefe de familia es el sujeto encargado de distribuir el tiempo del niño en función de la actividad (educación, trabajo, ocio) que genere mayor rendimiento.

Con el objetivo que la política pública tenga un mayor impacto en el ámbito de la prevención, la literatura indica que es importante conocer los determinantes del trabajo infantil, por lo cual en el Ecuador se identificó que, la situación socioeconómica de los niños, niñas y adolescentes trabajadores depende de varios de factores culturales que rigen en la sociedad, como son el género, la edad, el área y la etnia. Con relación al género se encontró que los varones son más propensos a laborar en actividades productivas; mientras que, las mujeres se dedican a realizar trabajos en viviendas. De igual forma, los adolescentes tienen una mayor incidencia de trabajo infantil y menor asistencia a clases con relación a los niños y niñas, esto se debe esencialmente a que los adolescentes en promedio generan el doble de ingresos con relación a los niños, lo que indica que estos tienen un mayor costo de oportunidad de laborar con relación a los niños.

Adicionalmente, el trabajo infantil está concentrado en áreas rurales cuya principal actividad es la agricultura y casi la mitad de niños, niñas y adolescentes que no tienen ningún nivel de instrucción son trabajadores y residen en áreas rurales, esta incidencia cambió a un tercio para la zona urbana. Con relación a la etnia, los indígenas tienen la tasa más alta de trabajo infantil y la menor en educación comparado con las demás etnias cuya principal actividad es la agricultura, a excepción de los afroecuatorianos en el que la actividad predominante es el

servicio de transporte. Además, se evidenció que los hogares con trabajo infantil están concentrados en familias cuyos jefes de hogar tienen baja educación y un empleo inadecuado lo cual indica que el trabajo infantil es complemento del trabajo del adulto.

Así mismo, la pobreza por ingresos está presente en el 59,7% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores; y, se observó que los ingresos que llevan los niños al hogar no pueden ser considerados como una solución a la pobreza generalizada, más bien, dificulta el desarrollo de su capital humano. De la misma manera, se encontró que existe una falta de seguimiento y control en los hogares receptores del Bono de Desarrollo Humano BDH, ya que habían niños que no asistían a clases; y, dedicaban más proporción de su tiempo a trabajar con relación a los que no recibían el BDH.

A su vez, con el fin de encontrar los principales determinantes del trabajo infantil se realizó un modelo econométrico general (5 a 17 años); y, se encontró que las variables que influyen positivamente en las decisiones del hogar en enviar a los niños, niñas y adolescentes a trabajar son la edad, etnia (sí es indígena), empleo del jefe de hogar (si está ocupado), tenencia de tierras y migración. Mientras que, los factores que influenciaron negativamente son el género del jefe del hogar (si es hombre), años de escolaridad del jefe de hogar, género del infante (sí es mujer) y área (sí es urbana). Estas relaciones concordaron con la literatura e investigaciones empíricas analizadas, a excepción de la variable recepción de Bono de Desarrollo Humano que no es significativa en este modelo.

Adicionalmente, se pudo visualizar que la magnitud de los coeficientes de las variables en análisis fueron mayores para el grupo etario de 15 a 17 años que para el grupo de niños. Los factores que presentaron una mayor magnitud de correlación con el trabajo infantil del grupo etario de 15 a 17 años con relación al grupo de niños y niñas (5 a 14 años) son; género, empleo del jefe de hogar, tenencia de animales de granja y tierras, área, migración, número de niños de 0 a 10 años. Esto corroboró lo estipulado por Post (2003), pues, indicó que debido a las bondades físicas que tienen los adolescentes son más probables a trabajar, razón por cual es de fundamental importancia generar una política que de asistencia especializada a estos adolescentes, sin olvidar que los niños y niñas de 5 a 14 años también lo necesitan.

Con respecto a las políticas específicas de erradicación de trabajo infantil, se evidenció que el Estado ecuatoriano junto con la colaboración de la sociedad civil y el sector privado ha obtenido buenos resultados en el ámbito de erradicación del trabajo infantil. Cabe indicar que, las políticas implementadas permitieron desvincular a muchos niños, niñas y adolescentes del mercado laboral y aumentar su tasa de asistencia a clases, no obstante, se encontró importantes diferencias a nivel de área y grupos etarios, por lo que resulta necesario trabajar en estos ámbitos con el fin de erradicar progresivamente el trabajo infantil.

Finalmente, al analizar los componentes de la política pública junto con los determinantes del trabajo infantil, se encontró que a pesar que la política esta direccionada a la prevención y erradicación del trabajo infantil; y, su aplicación ha dado buenos resultados en la reducción de la tasa de trabajo infantil, es necesario que se genere una política mucho más estructural que abarque aspectos de migración, edad, etnia, género, agricultura, planificación familiar, emprendimientos productivos, empleo y educación del jefe de hogar, ya que la política nacional trata algunos de estos temas pero cada proyecto tiene diferentes lineamientos y metas; y, este enfoque no permite que la erradicación y prevención del trabajo infantil se lo haga de una manera integral, es decir, que toda la familia como una sola unidad supere esta situación de vulnerabilidad y que junto con el apoyo del gobierno y de la sociedad se evite su reincidencia.

Recomendaciones

Se necesitan políticas nacionales que tracen las directrices a nivel local, pero sin obstaculizar la autonomía de los territorios, con el fin de que los problemas específicos de cada población puedan ser subsanados rápidamente. Para ello, es necesario crear políticas que diferencien el área rural de la urbana, tomando en cuenta el comportamiento específico de las comunidades indígenas. De la misma manera, se requiere puntualizar políticas que diferencie los grupos etarios, una que trate de erradicación y prevención de trabajo infantil para los niños de 5 a14 años; y, otra de control y regulación del trabajo adolescente, pues, se pudo evidenciar que es el grupo más vulnerable y no existen políticas especificas destinadas a esta población.

Se recomienda que, a través de las altas esferas del gobierno nacional, como es la Asamblea, la Presidencia y la Función Judicial exista el compromiso de trabajar ardua y conjuntamente en la erradicación y prevención del trabajo infantil, pues, para cumplir con los objetivos nacionales es necesaria la contribución de todos estos entes, adicionalmente, se debe incluir a la sociedad civil, entidades privadas, GADs y ONGs con el fin de que cada uno pueda colaborar y se forme una red de protección, en la que cada ente este informado de las actividades que realizan todos los demás y así se puedan plantear soluciones más eficientes y rápidas principalmente a nivel territorial.

Así mismo, es necesario que una institución responsable de la erradicación del trabajo infantil (Ministerio de Inclusión Social o Ministerio de Relaciones Laborales) lidere el proceso de generación e implementación de la política a nivel local y nacional, de igual forma, se debe fortalecer las relaciones interinstitucionales y generar una mayor cooperación por parte de todas las instituciones públicas y privadas, con el fin de que las intervenciones sean ordenadas y no se dupliquen los servicios, esfuerzos y recursos de los actores involucrados.

En tema de prevención de trabajo infantil se debe identificar a las familias que son vulnerables al trabajo infantil, para ello, se recomienda utilizar los resultados que se obtuvieron en esta investigación, los mismos que indican cuales son los principales factores que influyen en el trabajo infantil; y, con ello se podría actuar en estos hogares y dar el respectivo seguimiento.

Mientras que, para las familias que tienen niños y adolescentes trabajadores se debe trabajar con el hogar como una sola unidad y generar proyectos de ayuda sostenible a largo plazo; como por ejemplo, dar oportunidades de empleo digno a los jefes de hogar y que estos permitan satisfacer sus necesidades sin la necesidad de enviar a los niños a trabajar. De la misma manera, incentivar la educación de la familia en general, pues, ya es hora de dejar esos patrones culturales que afectan a la sociedad y que los hogares comprendan que existe una delgada línea entre el trabajo formativo y el infantil; ya que el último vulnera los derechos de los niños y adolescentes trabajadores.

A su vez, se deben establecer metas y objetivos nacionales de acuerdo con la realidad en la que vive el país, tomando en cuenta el nivel de inversión que el Estado podrá realizar en los siguientes años, con el fin de que la política planteada sea alcanzable a corto plazo y sostenible en el largo plazo.

Finalmente, para lograr un análisis más exhaustivo se recomienda que en futuras investigaciones se incorporen modelos que analicen cuales son las variables que determinan que los niños, niñas y adolescentes estudien o trabajen y estudien, ya que estos resultados permitirán conocer a base de qué factores los jefes de hogar deciden como distribuir el tiempo de los niños, niñas y adolescentes, y cuáles son los que se deberían impulsar, con el fin de que el nivel de educación aumente y la incidencia de trabajo infantil disminuya.

Referencias Bibliográficas

Acevedo, K., Quejada, R. & Yánez, M (2011). *"Estudio transversal de los determinantes del trabajo infantil en Cartagena, año 2007".* Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 2(9), (598-606).

Amorím Anita, Badrinath Sandhya, Samouiller Ségolène y Murray (2005). Una Igualdad de género y trabajo infantil: Una herramienta participativa para facilitadores.

Anicama, José (2012), *"Trabajo infantil efectos o consecuencias"*. Recuperado el 24 de marzo del 2016 de: http://es.slideshare.net/joseanicama/trabajo-infantil-efectos-o-consecuencias-13746654

Alder de Lomnitz Larissa (1995). "La marginalidad como factor de crecimiento demográfico". Los niños marginados en América Latina: una antología de estudios psicosociales (47-63). México. Recuperado el 22 de junio del 2016 de: https://books.google.com.ec/books?id=61Ect3xg-B4C&pg=PA60&lpg=PA60&dq=trabajo+infantil++Adler+de+Lomnitz&source=bl&ots=hLc2IYYZl6&sig=HUSYB8B_2aUU18m2L2Btdn4mVf8&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiMvOT6yLzNAhUFGD4KHW4MBK8Q6AEIIDAB#v=onepage&q=trabajo%20infantil%20%20Adler%20de%20Lomnitz&f=false

Asamblea Nacional. (2008) "Constitución de la República del Ecuador". Recuperado el 01 de octubre del 2015, de http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Baronio, Alfredo y Vianco, Ana (2011). "*Manual de econometría 2da parte"*. Recuperado el 12 de junio del 2014, de http://www.econometricos.com.ar/wp-content/uploads/2010/08/19-ECO-2011.pdf

Basu, Kaushik y Van Pham Hoang (1998). *"The economics of child labor*". American Economic Review, 88(3), (412-27).

Basu, Kaushik (1999). *"Child labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards".* Journal of Economic Literature, 37 (3), (1083-1119).

Bernal, R. & Cárdenas, M. (2006). *"Trabajo infantil en Colombia".* Fedesarrollo. Recuperado el 27 de julio del 2014, de http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Trabajo_infantil_version_final_nov2006.pdf

Bohara Alok y Vásquez William (2010). *"Household shocks, Child labor, and Child schooling".* Latin American Research Review, (45).

Bravo Carlos, (2001). Etnia y etnicidad: dos categorías en construcción. Revista de Ciencias Humanas, *25*. Recuperado de http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev25/bravo.htm

Brown, Dursilla; Deardoff, Alan y Stern, Robert (2002). *"The Determinants of Child Labor: Theory and Evidence".* Recuperado el 10 de octubre del 2014, de http://fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Pap ers476-500/r486.pdf

Burgos, Sebastián (s.f.). *"Pobreza por necesidades básicas insatisfechas e influencia del componente de servicios de agua por red pública y conexiones de alcantarillado".* Económica CIC, *01*, (1-12).

Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (s.f.). *"Serie alianza Centro UC- Canal 13: Clase Media".*

Cruz, María y Rivadeneira, José (2009). *"Factores determinantes del trabajo infantil en el área urbana ecuatoriana*". (Disertación de economía). Guayaquil: Escuela Superior Politécnica del Litoral.

Congreso Nacional (2003). "Código de la niñez y adolescencia". Recuperado el 02 de octubre del 2015 de http://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/este-es-06-C%C3%93DIGO-DE-LA-NI%C3%91EZ-Y-ADOLESCENCIA-Leyes-conexas.pdf

Congreso Nacional (2012). *"Código del trabajo".* Recuperado el 02 de octubre del 2015 de http://cnel.gob.ec/lotaip/links_a2/codigo_trabajo.pdf

Consejo Nacional de la niñez y adolescencia (2008). *"Trabajos prohibidos para adolescentes o menores".* Resolución 16. Recuperado el 01 de abril del 2016 de http://190.152.249.214:8083/BalconServiciosMrl/resources/ACTIVIDADES_PROHIBIDAS_RESOLUCION_16.pdf;jsessionid=84ff36ba8afbf0c58919ebc4958a

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2015). *"Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014 - 2017".* Quito: El Telégrafo EP.

Duro, E. & Marcón, A. (2002). Chicas y Chicos en problemas. El trabajo infantil en Argentina. En Serie ¿Educación o trabajo infantil? Buenos Aires: UNICEF.

Erráez, Juan (2013). "Estadística y Econometría: Aplicaciones *con datos ecuatorianos utilizando Stata".* Ecuador: Gráficas Iberia.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (2012), Estado mundial de la infancia: niñas y niños en un mundo urbano, Nueva York.

Freedam, Ronald (1967). "La sociología de la fecundidad humana tendencias actuales de la investigación". Factores sociológicos de fecundidad, El colegio de México, México.

Gamero, Carlos y Lassibille Gérard Alison (2012*). "Escolarización, trabajo infantil y satisfacción* laboral: Evidencia para Etiopía". Revista de economía aplicada, (20), (95-118).

Gujarati, Damodar y Porter, Dawn (2009). "Econometría". (5ª ed.). Varios países: Mc Graw Hill.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2012). *"Manual de encuesta de trabajo infantil".* Recuperado el 18 de febrero del 2015 de, http://www.inec.gob.ec/Trabajo%20Infantil-2012/MANUAL%20DE%20ENCUESTA%20DE%20TRABAJO%20INFANTIL%202012.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2012). *"Tabulados de la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil".* Recuperado el 15 de febrero del 2015 de, http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=372&Itemid=417

Instituto Nacional de Estadísticas Chile (2013). *"Encuesta de Microemprendimiento 2013".* Recuperado el 24 de enero del 2016 de http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/Diseno-Muestral-EME-2013.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2013), *"Reporte: Pobreza por ingresos".* Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2013/dic-2013/Reporte_Pobreza-dic13.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2014). "*Metodología para la medición del empleo en el Ecuador".* Recuperado el 02 de junio del 2015 de, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Nuevo%20Marco%20Conceptual/Nota%20metodologica%20ENEMDU.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2016). *"Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo: Indicadores laborales marzo 2016".*

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (s.f.). *"Pobreza por necesidades básicas insatisfechas".* Recuperado el 20 de abril del 2015 de: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/

Jiménez, Jessica (2002). *"Estudio para determinar el perfil del cliente transaccional; usuario de una entidad financiera determinada en la ciudad de Guayaquil".* (Disertación de Ingeniería en Estadística). Guayaquil: Escuela Superior Politécnica del Litoral.

Khoudour-Casteras, David (s.f.). *"Efectos de la migración sobre el trabajo infantil en Colombia".* Recuperado de http://www.economiainstitucional.com/pdf/no20/dkhoudour20.pdf

León, María y Linares Elisa (2014). "La regresión logística binaria como instrumento para la predicción de deterioro inmunológico a partir de indicadores nutricionales en personas con VIH-SIDA". *Revista investigación operacional, 35* (01). Cuba.

Levison, D. (1991). *"Children labour force and school attendance? Evidence from Zambia".* Journal of population Economics, 10(4): 407-24.

Liebel, M. (2003). Infancia y trabajo. Lima: Ifejant.

Martínez, José y Rosero José (s.f.). *"Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil".* Recuperado el 03 de enero del 2016 de http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc_ecuador.pdf

Medina, Eva (2003), *"Modelos de elección discreta"*. Recuperado el 30 de enero del 2016 de: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/eva/pdf/logit.pdf

Miranda, Sarai (2013). *"Reflexiones sobre los motivos del trabajo infantil y adolescente desde la esfera familiar en México".*

Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES (2014). *"Norma técnica de protección especial: Servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Mendicidad".* Recuperado el 31 de julio del 2016, de http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/Norma-Te%CC%81cnica-Proteccio%CC%81n-Especial-ETI-Mendicidad-WEB.pdf

Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES (2014a). *"Informe de Gestión 2013".* Recuperado el 31 de julio del 2016, de file:///C:/Users/Laptop/Downloads/Informe%20de%20Gestion%20MIES%202013.pdf

Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES (2015). *"Informe de Gestión 2014".* Recuperado el 31 de julio del 2016, de http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2014.pdf

Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES (2016). *"La inclusión es mi derecho: Informe de Gestión 2015".* Recuperado el 31 de julio del 2016, de http://www.inclusion.gob.ec/documentos-rendicion-de-cuentas-2015/#

Ministerio de Relaciones Laborales (s.f.). "Logros del Proyecto de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil". Documento de trabajo.

Ministerio de Relaciones Laborales MRL (s.f.). *"Red de empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil".* Recuperado el 15 de abril del 2016 de http://www.pactoglobal.ec/wp-content/uploads/Presentaci%C3%B3n-Desayuno-Lanzamiento-Final.pdf

Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), Centro de Desarrollo y Autogestión, e Instituto de la Niñez y la Familia (2011). *"Protocolo Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de Basura"*. Ecuador: Mahra.

Ministerio de Trabajo (2015). *"Informe de Gestión 2014".* Recuperado el 31 de julio del 2016, de http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/01/Informe-de-Gestion-2014_web.pdf

Ministerio de Trabajo (2016). *"Informe de Respaldo – Resultados 2015".* Recuperado el 31 de julio del 2016, de http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/Informe_PETI.pdf

Ministerio de Salud de El Salvador, Ministerio de Educación, DIGESTYC, ISSS, ISDEMU y Secretaria Técnica de la Presidencia (2009). *"Encuesta Nacional de Salud Familiar: FESAL- 2008".*

Muñoz, Fabián; Tomsich, Carlos y Alison Vásconez (2015), "*Trabajo infantil en el Ecuador: Hacia un entendimiento integral de la problemática".* Ecuador: Offset Abad C.A.

Naciones Unidas (1989). *"Revisiones, Estimaciones Globales y Proyecciones de Población por Edad y Sexo"*. New York.

Naciones Unidas (2008). *"Sistema de Cuentas Nacionales".*

Okpukpara, Benjamin y Odurukwe Ngozi (2006). *"Incidence and determinants of child labour in Nigeria: Implications for poverty alleviation".* Kenya: The Regal Press Kenya, Ltd.

Organización Internacional del Trabajo. (1976) *"Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo".* Recuperado el 04 de octubre del 2015 de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C138

Organización Internacional del Trabajo. (1996) *"El trabajo infantil: ¿Qué hacer?".* Recuperado el 20 de diciembre del 2015 de http://www.ilo.org/public/spanish/comp/child/papers/what/what1.htm#1c

Organización Internacional del Trabajo. (2000) *"Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil".* Recuperado el 04 de octubre del 2015 de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C182

Organización Internacional del Trabajo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2009). *"Trabajo infantil en el Ecuador: Informe nacional del 2006".*

Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2009). "*Trabajo infantil y pueblos indígenas en América Latina: Una aproximación conceptual".*

Organización Internacional del Trabajo (2012). *"Día mundial contra el trabajo infantil 2012: Derechos humanos y justicia social… erradiquemos el trabajo infantil".* Recuperado el 14 de agosto del 2014 de, http://ilo.org/ipec/Campaignandadvocacy/wdacl/2012/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo (2014). *"Trabajo infantil y protección social en Argentina*". Recuperado el 20 de abril del 2016 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_246394.pdf

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). "*Agenda Hemisférica: vinculaciones entre el trabajo infantil y trabajo decente".* Recuperado el 05 de septiembre del 2014 de: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=10996

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). *"Trabajo infantil en la agricultura".* Recuperado el 20 de abril del 2016 de http://www.ilo.org/ipec/areas/Agriculture/lang--es/index.htm

Osment, Lana (2014). *"Child labour; the effect on child, causes and remedies to the revolving menace".* Sweden.

Patrinos, Harry y Siddiqi Faraaz (s.f.). *"Child Labor: Issues, Causes and Interventions".* Human Capital Development and Operations Policy (HCO).

Plan Internacional, (2016). *"Estudio sobre el trabajo infantil doméstico en Ecuador".* Recuperado el 14 de abril del 2016 de http://www.plan.org.ec/component/content/article/6-comunicacion/noticias/467-viteri-democratizar-relaciones-familiares-igualdad-tareas-domesticas.html

Post, David (2003). *"El trabajo, la escuela y el bienestar de los niños en América Latina*". Los casos de Chile, Perú y México. Estados Unidos: Westview Press.

Rausky, María (2009). "¿Infancia sin trabajo o infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil". Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales de la Niñez y Juventud, 7(2), (681-706).

Ray, Ranjan y Lancaster, Geoffrey (2000) *"Efectos del trabajo infantil en la escolaridad. Estudio plurinacional".*

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2009) *"Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013".* Recuperado el 04 de octubre del 2015 de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2013) *"Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017".* Recuperado el 04 de octubre del 2015 de http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. (s.f.) *"Incidencia de la pobreza de ingresos".* Recuperado el 10 de abril del 2016 de http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P46.htm

UNICEF (1996). El trabajo infanto-juvenil en América Latina, diagnóstico y políticas. S/L.

UNICEF (s.f.). El trabajo infantil ¿afecta a las niñas de forma distinta que a los niños? Recuperado el 09 de noviembre del 2015 de http://www.unicef.org/spanish/sowc07/docs/sowc07_panel3_3_sp.pdf

UNICEF ECUADOR. (s.f.) *"Programas".* Recuperado el 15 de diciembre del 2015 de: http://www.unicef.org/ecuador/activities_28802.htm

Universidad de Granada (s.f.). "Modelos de elección discreta". Recuperado el 30 de enero del 2016 de: http://www.ugr.es/~romansg/material/WebEco/Eco2-Discreta.pdf

Vasconez, Alison (2005). *Niñez a medias, futuro a medias trabajo infantil y juvenil en Ecuador.*

Winkler, Donald y Cueto, Santiago (2004). "Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina".

Wintersberg, H. (2003). Niños como productores y como consumidores [Versión electrónica]. En NATS Revista internacional desde los niños y adolescentes trabajadores, año VI, nº 10, pp. 11-28. Recuperado el 14 de octubre de 2005, de: http://www.ifejants.org/new/docs/publicaciones/NATs10.pdf

Anexos

A. Metodología de los quintiles de bienestar

Para la obtención de los quintiles de bienestar se utilizó el análisis de correspondencias múltiples ya que todas las variables son categóricas. Esta técnica se la puede considerar como un análisis de componentes principales aplicado a variables cualitativas. El método multivariante factorial permite la simplificación de dimensiones a un número reducido de factores. Esta técnica extrae las relaciones entre categorías y encuentra las similaridades entre ellas, lo que genera su agrupamiento obteniendo así la máxima información posible (Jiménez; 2002:108).

Las variables que se utilizaron para formar los quintiles de bienestar son:

- Material predominante de la pared
- Fuente de agua en la vivienda
- Tenencia de servicio sanitario
- Tenencia de energía eléctrica
- Tenencia de televisor
- Tenencia de teléfono fijo o celular
- Tenencia de refrigeradora
- Tenencia de automóvil
- Combustible para cocinar
- Forma en que se deshacen de la basura

Una vez obtenidos las puntuaciones se procedió a formar los quintiles, que consiste en formar 5 grupos de aproximadamente el mismo porcentaje, el primer quintil hacer referencia al más pobre, mientras que el quintil 5 se lo considera como el más rico.

B. Test de consistencia de los modelos

Matriz de clasificación

La matriz de clasificación o de confusión evalúa la precisión con la que fueron predichos los valores de la variable dependiente en relación a los valores observados, es decir, indica el porcentaje de los casos que son clasificados correctamente cuando son 1 y cuando son 0.

Generalmente, para determinar si el valor de la predicción es 0 o 1 se utiliza como punto de corte 0,5; sin embargo, si la muestra no es equilibrada entre unos y ceros, este valor no es el óptimo, pues, podría llevar a predecir ningún 1 o ningún 0. Según Medina (2003; 18), la media de las probabilidades estimadas por el modelo, ha de coincidir con la proporción de unos que

haya en la muestra, en esta investigación la proporción de unos es del 14,6%[17], por lo que si se utiliza este umbral nunca se llegará a estimar valores igual a 1; y, es necesario encontrar un nuevo punto de corte que se adecue mas a la muestra.

Según (Erráez, 2013: 148), la matriz de confusión permite calcular varios indicadores de bondad de ajuste entre estos está:

Sensibilidad: Indica la proporción de valores que son clasificados como 1 con respecto a los que son efectivamente 1 (A/E). Lo ideal sería que esté cercano a uno.

Especificidad: Indica la proporción de valores que son clasificados como 0 con respecto a aquellos que son efectivamente 0 (D/F). Lo óptimo sería que esté cercano a 1.

Tasa de unos erróneos en relación al total de unos reales (Tasa de Falsos Negativos): Es el porcentaje de valores clasificados como 0, pero efectivamente son 1, en relación al número total de observaciones de 1(B/E). Lo recomendable sería que este indicador sea cercano a cero.

Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros reales (Tasa de Falsos Positivos): Es el porcentaje de valores clasificados como 1, pero en realidad pertenecen a 0, en relación al número total de observaciones de 0 (C/F). Lo ideal sería que esta tasa sea cercana a cero.

Correctamente clasificados: Mide el porcentaje de los que están correctamente clasificados con respecto al número total de observaciones [(A+D)/I].

Tabla 8: Matriz de confusión

		REALIDAD		
		CATEGORIA 1	**CATEGORIA 2**	**SUMATORIA**
PREDICCION	**CATEGORIA 1**	A: Valores predichos como 1, siendo efectivamente 1	C: Valores predichos como 1, siendo efectivamnete 0	G= A+C
	CATEGORA 2	B: Valores predichos como 0, siendo efectivamente 1	D: Valores predichos como 0, siendo efectivamente 0	H= B+D
	SUMATORIA	E= A+B	F=C+D	I=(E+F)

Fuente y elaboración: Erráez, Estadística y Econometría

[17] La muestra está compuesta por 41.805 observaciones que son cero y 6.113 observaciones que son 1.

Test de consistencia para el grupo de 5 a17 años

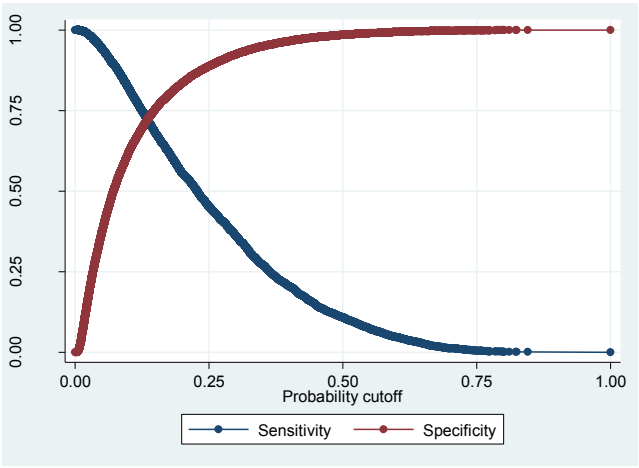
Tabla 9: Matriz de confusión para el grupo de 5 a 17 años

		Valores Reales		
Predichos		**D**	**~D**	**Total**
+		631	565	1196
-		5208	37951	43159
Total		**5839**	**38516**	**44355**
Clasificado + si Pr(D) predictiva >= .5				
D real es definido como trabajo infantil ≠ 0				
Sensibilidad	Pr(+ | D)			10.58%
Especificidad	Pr(- |~D)			98.53%
Tasa de unos correctos en relación al total de unos predichos	Pr(D | +)			52.76%
Tasa de ceros correctos en relación al total de ceros predichos	Pr(~D | -)			87.93%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros reales	Pr(+| ~D)			1.47%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos reales	Pr(- | D)			89.19%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos predichos	Pr(~ D | +)			47.24%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros predicho	Pr(D | -)			12.07%
Correctamente clasificado				86.98%

Elaboración: Sara Tello

Estos resultados corroboran la afirmación de Medina (2003), pues al existir muy pocos unos en el modelo, la sensibilidad del mismo es muy pequeña y se aleja de la realidad. Por esta razón, se optó por encontrar el punto de corte que optimice la sensibilidad y la especificidad del modelo a través del comando *lsens*.

Gráfico 39: Sensibilidad y Especificidad del modelo



Elaboración: Sara Tello

Como se puede observar, el punto de corte que optimiza la sensibilidad y especificidad es bajo y está alrededor de 0,18. Con este nuevo "*cutoff*" o umbral se espera que la matriz de clasificación sea más certera y se la presenta a continuación:

Tabla 10: Matriz de confusión para el grupo de 5 a 17 años

		Reales	
Predichos	**D**	**~D**	**Total**
+	3542	7458	11000
-	2297	31058	33355
Total	**5839**	**38516**	**44355**
Clasificado + si Pr(D) predictiva >= .18			
D real es definido como trabajo infantil ≠ 0			
Sensibilidad	Pr(+ | D)		60.66%
Especificidad	Pr(- |~D)		80.64%
Tasa de unos correctos en relación al total de unos predichos	Pr(D | +)		32.20%
Tasa de ceros correctos en relación al total de ceros predichos	Pr(~D | -)		93.11%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros reales	Pr(+| ~D)		19.36%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos reales	Pr(- | D)		39.34%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos predichos	Pr(~ D | +)		67.80%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros predicho	Pr(D | -)		6.89%
Correctamente clasificado			78.01%

Elaboración: Sara Tello

Los resultados evidencian que el 60,7% de los niños y adolescentes que trabajan están clasificados como niños trabajadores, por lo que están correctamente clasificados. A pesar de que la sensibilidad mejoró notablemente con el nuevo punto de corte, la especificidad disminuyó de 98,5% a 80,6%, es decir, el 80,6% de los niños y adolescentes que no trabajan están clasificados como no trabajadores. El 39,3% de los niños que el modelo predice que no trabajan en realidad si lo hacen; y, el 19,4% de los niños que el modelo clasifica como niños trabajadores en realidad no trabajan. De manera general, el modelo predice el 78,01% de los casos, lo cual es considerado como un buen ajuste.

Curva ROC (Receiver Operating Characteristic) y AUROC (Area Under ROC curve)

La curva ROC es un gráfico en el que se observa todos los pares (1- especificidad; sensibilidad) resultantes de la variación continua de los puntos de corte que definen a las predicciones como 1 o 0. En el eje de las X se encuentra la fracción de falsos positivos es decir (1- especificidad); y, en el eje de las Y se sitúa la sensibilidad o fracción de verdaderos positivos. Mientras más lejos esté la curva ROC del eje de las abscisas, más eficiente será la discriminación (León y Linares, 2014: 39).

El área bajo la curva ROC coincide con la probabilidad de que se distinga correctamente a un niño trabajador de uno que no lo es, esta área oscila entre 0,5 y 1, donde 1 representa una discriminación perfecta, mientras que 0,5 es una prueba sin capacidad discriminatoria y coincide con la diagonal. El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2013: 77), estableció intervalos para los valores AUC y así poderlos interpretar adecuadamente.

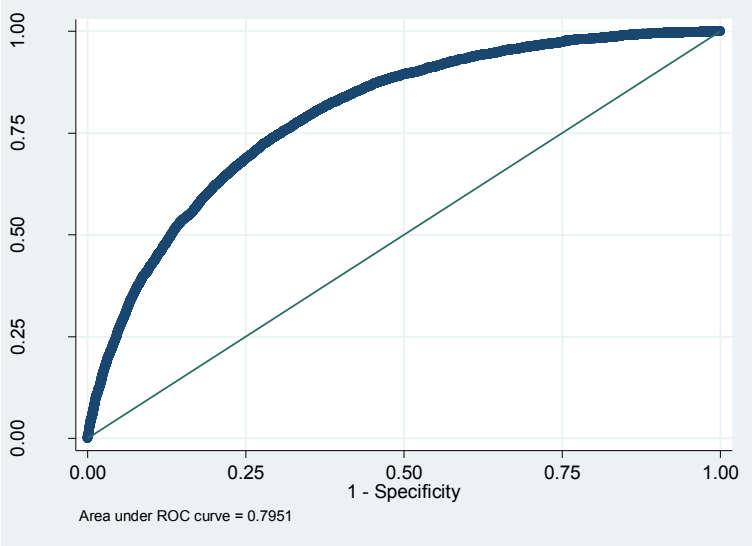
Tabla 11: Valores de AUC

Valor de AUC	Descripción
0,5 – 0,6	Test malo
0,6 – 0,75	Test regular
0,75 – 0,9	Test bueno
0,9 – 0,97	Test muy bueno
0,97 – 1,00	Test excelente

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile
Elaboración: Sara Tello

Para el modelo de trabajo infantil que toma en cuenta niños de 5 a 17 años se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico 40: Curva de ROC



Elaboración: Sara Tello

Como se puede observar en el grafico, el AUC es de 0,795, lo que indica que es un test bueno y existe un 79,5% de probabilidad de que un niño o adolescente sea bien identificado como trabajador o no.

Test de consistencia para los grupos etarios de 5 a 14 años y de 15 a 17 años

El Gráfico 41 indica que el umbral con el cual se optimiza la sensibilidad y especificidad del modelo es alrededor de 0,20; mientras que, para el grupo etario de 15 a 17 años (Gráfico 42) se observa que el umbral es de alrededor 0,24.

Sensibilidad y Especificidad los modelos

Gráfico 41: Grupo etario de 5 a 14 años

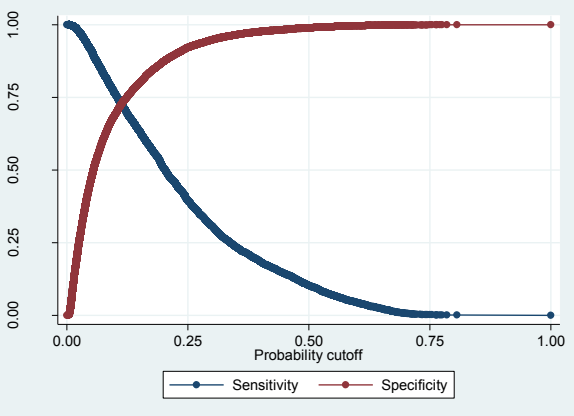
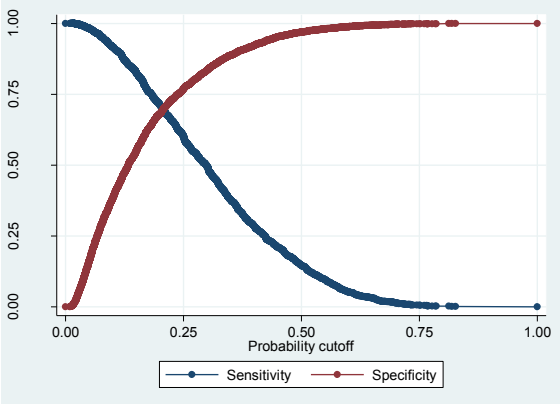


Gráfico 42: Grupo etario de 15 a 17 años



Elaboración: Sara Tello

Se utiliza los umbrales analizados para ambos grupos de etarios y se obtiene las siguientes matrices de confusión:

Tabla 12: Matriz de confusión para el grupo de 5 a 14 años

Predichos	Reales D	Reales ~D	Total
+	1874	3803	5677
-	1818	26108	27926
Total	**3692**	**29911**	**33603**
Clasificado + si Pr(D) predictiva >= .2			
D real es definido como trabajo infantil ≠ 0			
Sensibilidad	Pr(+ | D)		50.76%
Especificidad	Pr(- |~D)		87.29%
Tasa de unos correctos en relación al total de unos predichos	Pr(D | +)		33.01%
Tasa de ceros correctos en relación al total de ceros predichos	Pr(~D | -)		93.49%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros reales	Pr(+| ~D)		12.71%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos reales	Pr(- | D)		49.24%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos predichos	Pr(~ D | +)		66.99%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros predicho	Pr(D | -)		6.51%
Correctamente clasificado			83.27%

Elaboración: Sara Tello

Tabla 13: Matriz de confusión para el grupo de 15 a 17 años

Predichos	Reales D	Reales ~D	Total
+	1338	2141	3479
-	809	6464	7273
Total	**2147**	**8605**	**10752**
Clasificado + si Pr(D) predictiva >= .24			
D real es definido como trabajo infantil ≠ 0			
Sensibilidad	Pr(+ | D)		62.32%
Especificidad	Pr(- |~D)		75.12%
Tasa de unos correctos en relación al total de unos predichos	Pr(D | +)		38.46%
Tasa de ceros correctos en relación al total de ceros predichos	Pr(~D | -)		88.88%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros reales	Pr(+| ~D)		24.88%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos reales	Pr(- | D)		37.68%
Tasa de unos erróneos en relación al total de unos predichos	Pr(~ D | +)		61.54%
Tasa de ceros erróneos en relación al total de ceros predicho	Pr(D | -)		11.12%
Correctamente clasificado			72.56%

La Tabla 12 muestra que, para el grupo etario de 5 a 14 años, la sensibilidad del modelo es de 50,8%, lo que revela que los

niños que trabajan están clasificados en el modelo como niños trabajadores. De igual manera, la especificidad del modelo es bastante buena, pues, el 87,3% de los casos que son cero, el modelo los ha predicho como cero. Esto indica que el modelo está clasificando bien los casos. Por otra parte, el 49,2% de los niños que el modelo predice como niños trabajadores, en realidad no lo son y son niños que no laboran; mientras que, el 12,7% de los niños que son predichos como niños no trabajadores están mal clasificados, pues, son niños trabajadores. De manera general el modelo clasifica correctamente los casos en 83,3%.

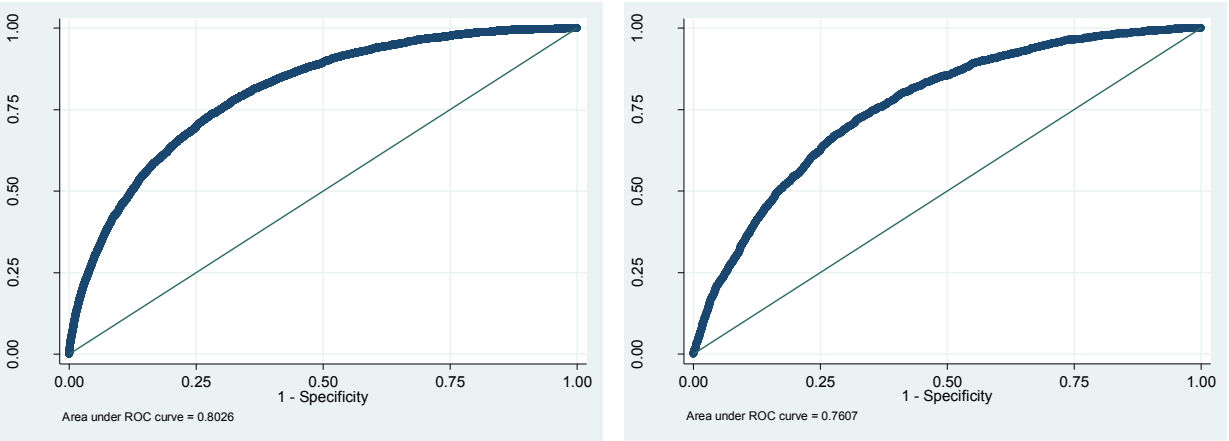
La matriz de clasificación para el grupo etario de 15 a 17 años indica que, el modelo predice correctamente el 72,6% de los casos. Con un punto de corte de 0,24 se obtuvo una sensibilidad del 62,3% y una especificidad del 75,1%. Adicionalmente, el 37,7% de los niños que el modelo predice que no son trabajadores, en realidad eran niños que laboraban, mientras que, el 24,9% de los casos que el modelo clasifica como niño trabajador, en realidad eran niños no trabajadores.

Finalmente, se puede observar que los 3 modelos son bastantes buenos y aceptables, pues, de manera global el porcentaje de clasificaciones correctas sobrepasa el 70%, razón por la cual se puede concluir que la bondad de ajuste de los modelos es buena.

Curva de ROC

Gráfico 43: Grupo etario de 5 a 14 años **Gráfico 44: Grupo etario de 15 a 17 años**

Elaboración: Sara Tello



Al observar en el Gráfico 43 y 44; y, tomando el cuenta el análisis del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, se puede concluir que para ambos modelos el test es bueno. Pues el Área bajo la Curva (AUC) es mayor al 75%. Lo que indica que para el grupo de etario de 5 a 14 años existe un 80,0% de probabilidad de que un niño sea bien identificado como trabajador o no; mientras que, para el grupo de adolescentes este valor es del 76,1%.

De manera general, se pudo visualizar que el modelo de niños, niñas de 5 a 14 años tiene un mejor ajuste con relación a los otros dos modelos, pues, el porcentaje de casos clasificados correctamente es del 83,3% y el AUC es del 80,0%, cabe recalcar, que el ajuste de los otros dos grupos etarios es bastante bueno también.

Centro de Publicaciones
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

ISBN: 978-9978-77-338-3
9789978773383