

Documento Técnico Demandas por la tierra

Estado, agroindustria y campesinos¹ en el Ecuador

Esteban Daza Cevallos, Investigador IEE

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (2008), aprobada a través de Consulta Popular, recoge las propuestas de varios actores del país, entre ellos las organizaciones campesinas, pueblos y nacionalidades ancestrales, quienes suelen promover sus propuestas para incluirlas los momentos históricos de acuerdo colectivo. Recordemos que, además del paquete de políticas públicas de fomento productivo para el campo en la etapa neoliberal, la ley de Desarrollo Agrario de 1994 y las leyes Trole I y II definieron un marco legal que benefició al modelo primario exportador en detrimento de la agricultura familiar campesina y la redistribución en el campo.

La Constitución del 2008 es resultado de las demandas de las organizaciones y se enmarca en la superación de la denominada “larga noche neoliberal”. El artículo 281 numeral 4 de la Constitución de 2008 menciona que será responsabilidad del Estado “promover políticas

¹ El uso en el presente trabajo de la categoría de “campesinos” -tan criticada desde los años 80 y ahora, relegada por la de “agricultores familiares”-, obedece a la adscripción que hacemos en este texto, de un campesinado dentro del paradigma de la cuestión agraria, cuyo objetivo es la Soberanía Alimentaria como modelo de producción y reproducción de la vida, frente al agricultor familiar del capitalismo agrario impulsado por los Estados y los capitales agroindustriales y de agronegocio. Así, “La perspectiva [de la cuestión agraria] presentaba una lucha anti-capitalista (...), los campesinos quieren solamente una cosa, ser campesinos. (...) En el paradigma del capitalismo agrario no existe una cuestión agraria, existe un problema agrario que puede ser resuelto con la competitividad y el apoyo de las políticas gubernamentales. (Mançano; 2014; pág. 41-42).

Además, adscribimos en este texto a la categoría de “campesinos”, no con el fin de universalizar a los actores de las sociedades rurales agrarias, sin considerar particularidades de género, etnia y edad, sino, tal como se presentan las demandas campesinas en movimientos sociales nacionales como la CONAIE o la Red Agraria, cuyas bases están compuesta por hombres y mujeres, negros, indígenas, montubios, mestizos, indignados por la desigualdad en la tenencia de la tierra que existe en el Ecuador. Es decir, utilizamos la dimensión política del campesinado.

redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra (...); mientras que el artículo 282, menciona que

el Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental; y que será un fondo nacional de tierra establecido por ley, el que regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Además, se prohíbe el latifundio y la concentración (Asamblea Nacional Constituyente , 2008).

Estos artículos demuestran que la actual normativa nacional recoge parte de las demandas históricas de los campesinos por el acceso a la tierra, y simultáneamente, abre un escenario de posibilidades institucionalizadas que permiten el cumplimiento de estas demandas. En otras palabras, es el Estado el encargado de impartir justicia social, tener un rol planificador y de redistribución en el país. Este rol, así como el enfoque y contenido del cuerpo normativo, el marco legal y de políticas públicas se corresponde a un proceso que se ha autodenominado Revolución Ciudadana². Para el caso del campo, la forma que tiene el Estado y el actual gobierno de procesar las demandas por la tierra se da en clave de ciudadanía: las demandas por tierra en décadas pasadas que promovieron dos reformas agrarias se agrupan a los derechos de ciudadanía; las exigencias por la redistribución de la tierra, en la actualidad pasan a ser, el planteamiento por la democratización de los recursos productivos.

El presente documento pretende mostrar, desde la perspectiva de las *demandas por la tierra*, una panorámica actual de lo que sucede en el país en relación a la Revolución Agraria –propuesta por el régimen de turno– y su forma de pago de la deuda histórica con el campo. Bajo esa perspectiva, abordaremos las demandas por la tierra desde el análisis de su acceso por parte de campesinos y sectores terratenientes, que influye directamente en la estructura de la tenencia de la tierra; cómo está repartida, disponibilidad de mano de obra, empleo y déficit. En un segundo momento, recogeremos las demandas de la tierra de dos

² La “Revolución Ciudadana” es el slogan con el que se identifica el proceso político, económico y cultural que lleva adelante desde el 2007 el Movimiento Alianza País, con su líder Rafael Correa como presidente de la República del Ecuador.

organizaciones campesinas que entre 2007y 2015 se han configurado como los actores principales en el posicionamiento y actualización del debate de la tierra en el Ecuador: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Red Agraria. Revisaremos el rol de Estado en respuesta a las demandas de campesinos organizados; finalmente, discutiremos las problemáticas y demandas por la tierra de cara a las políticas y normativas del actual. Así, creemos que el documento será una contribución a la comprensión del modelo que se propone para el campo y la tierra. Nos basaremos en fuentes secundarias oficiales disponibles para definir la estructura de la tierra y su institucionalidad actual, así como las correlativas propuestas de las organizaciones frente a este proyecto.

1. Datos sobre la tierra en el Ecuador

Tierra y acceso

De acuerdo a los datos del III Censo Agropecuario de 2001, 94,53% de la tierra en el Ecuador se encuentra bajo un régimen de propiedad privada con cerca de 11'680.469 has, superficie sobre la cual se extienden 828.267 unidades productivas agropecuarias (UPAs) – 98,27%–, distribuidas entre grandes, pequeñas y medianas. Por su parte, la propiedad comunal sobre la tierra posee 602.862 has, con 13.408 UPAs y, 73.261 has, con 1.228 UPAs son propiedad del Estado.

¿Cuáles son las relaciones sociales, económicas y políticas bajo esta lógica de propiedad privada, comunal y estatal? ¿Qué cantidad de tierra poseen los productores? ¿En qué se usa la tierra? ¿Qué modelo de agricultura promueven? Las respuestas a estas interrogantes nos permitirán describir el contexto en el que se desarrollan las demandas por la tierra en el país.

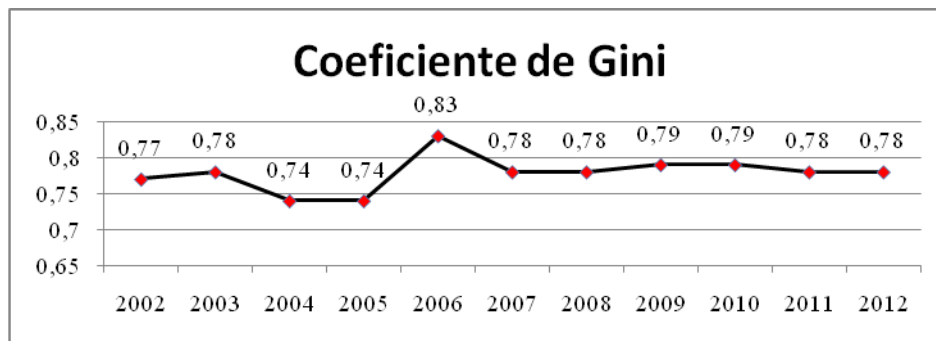
Las variaciones en el índice de Gini permiten conocer los niveles de igualdad o desigualdad en el acceso al suelo productivo y revelan la forma en la que se ha distribuido la tierra en el Ecuador. Para el año de 1954, el índice de Gini se ubicó en 0,86 y medio siglo más tarde, al

año 2001, había descendido a 0,80 (Martínez, 2014). Este cambio en la tenencia de la tierra se ha realizado mediante dos reformas agrarias –1964 y 1973– y diferentes propuestas de desarrollo rural a partir de mediados de la década del ochenta.

A lo largo de medio siglo, los resultados de las políticas implementadas para el acceso a la tierra, muestran: por un lado, la reducción de la gran propiedad y de aquellas propiedades de menos de cinco hectáreas; y por otro lado, el importante crecimiento de las medianas extensiones de tierra entre 5 y 20 ha. El decrecimiento de las grandes propiedades de tierra no refleja un acceso justo al suelo productivo por parte de los campesinos, a quienes se les entregaron las tierras de altura y laderas, más bien significó una concentración de las mejores tierras en manos de las nacientes haciendas modernas. Además, el crecimiento de las medianas extensiones es el resultado de una política de colonización y expansión de la frontera agrícola, y no así, de procesos de afectación a grandes propiedades a favor de sectores campesinos.

El referido censo agropecuario fue ejecutado en el año 2001; de ahí en adelante, no ha existido voluntad política para realizar otro censo. Esta situación dificulta los análisis cuantitativos de los cambios registrados respecto al acceso a la tierra en el país; sin embargo, una de las herramientas estadísticas que permite conocer la realidad presente del campo es la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) que, en base a estimaciones, expresa el comportamiento del índice de Gini entre los años 2002 y 2012; en dicho período se puede constatar la continuidad de débiles cambios en la distribución y reconcentración de la tierra, información que ha sido recogida por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) en la propuesta de Buen Vivir Rural 2014.

Gráfico 01 Índice de Gini 2002-2012



Fuente: INEC-ESPAC 2002-2012

Las modificaciones de este índice en casi una década, son de 0,77 a 0,78, con una tendencia hacia la reconcentración de la tierra –0,83 en el 2006– manifiestan una línea de continuidad en la falta de políticas públicas que busquen la desconcentración y promueva una reforma agraria integral, que no sólo entregue tierra sino que atienda una serie de demandas en función a garantizar la soberanía alimentaria. Si el índice de Gini revela los altos niveles de desigualdad en el acceso a la tierra -0,78 en 2012-, también se evidencia la alta concentración de este recurso; mostrando cómo está distribuida la tierra entre los diferentes tipos de propietarios. Así lo mostraremos a continuación.

En noviembre de 2014, la Senplades³ publicó la Estrategia para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, y en su apartado sobre el Buen Vivir Rural menciona que en el país aún existe un modelo de desarrollo agropecuario excluyente para el campesinado y acaparador de la tierra cultivable; la pequeña y mediana agricultura representan el 84,5% de las UPAs y controlan el 20% de la superficie de tierra, mientras que la agricultura empresarial representa el 15% de las UPAs y concentra el 80% del suelo cultivable(Senplades, 2014).

³Esta institución es el órgano que planifica el Estado ecuatoriano, creada en el 2004, pero mediante decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó con el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; lo que lo constituye como órgano central de la reforma institucional de la Revolución Ciudadana.

En los últimos años el Ministerio de Agricultura (MAGAP), ha ensayado otras metodologías para identificar a las unidades productivas agropecuarias, donde la propiedad de tierra⁴ no es el elemento determinante en el análisis. Entre 2013 y 2014, se construyen tres tipos de productores: pequeños, medianos y empresariales; dicha tipología está basada en variables como el nivel de ingresos, lugar de residencia del propietario/a y tipo de mano de obra; los resultados obtenidos muestran que existirían en el Ecuador alrededor de 772.466 UPAs, de las cuales el 55% pertenece a pequeñas agriculturas, el 40% serían medianas y el 5% pertenecen a empresas.

A pesar de los esfuerzos que hace el sector público y privado por eludir el problema de la concentración y reconcentración de la tierra, en 2013 la ESPAC muestra el déficit de tierra que tienen las pequeñas propiedades, pues al analizar el porcentaje de superficie de tierra al que acceden los productores pequeños, medianos y empresariales las diferencias son notorias, el promedio de superficie de tierra de los pequeños agricultores es 8 ha, frente a las 60 ha de la agricultura empresarial.

Cuadro 01 Concentración de la tierra según UPAs

Tipo	N° UPAs	Superficie de Tierra/ha	Promedio de ha por productor/a
Pequeñas	425.926	3.462.491	8 ha
Medianas	309.471	5.016.576	16 ha
Empresariales	37.069	2.567.758	60 ha

Fuente: INEC-ESPAC 2013; MAGAP 2013-2014

De acuerdo con la información, se evidencia una estructura desigual sobre la propiedad de la tierra en el campo; pudiéndose aseverar que durante los últimos 50 años no se han registrado cambios significativos en la relación: “control de la tierra y poder político-

⁴ No referimos al número de hectáreas en propiedad privada, estatal y comunitaria.

económico”, lo que mantiene presentes las demandas por la tierra desde los sectores campesinos. Para Guerrero (1991) el monopolio de la tierra otorgaba a los hacendados un enorme poder de clase, económico, político e ideológico que se ejercía en la esfera agraria⁵; en la actualidad, quienes concentran la tierra, propietarios ligados al agronegocio y la agroindustria tienen representación en la esfera pública legislativa y en gobiernos locales decidores de las políticas productivas (Quevedo, 2013).

En la provincia costera de Los Ríos, uno de los territorios con mayor desarrollo agroindustrial,—que aporta con 22% de la producción nacional de palma africana y con 50% de la producción nacional de maíz amarillo duro—, el gobierno provincial *no* se propone políticas de redistribución de la tierra; la concentración de este recurso en la provincia presenta niveles alarmantes: apenas el 5% de los productores controla el 47% de la tierra productiva con un promedio de tenencia de la tierra de 50 hectáreas por productor. Como meta para fomentar el desarrollo económico, se piensa en impulsar acuerdos público-privado para incentivar la agroindustria y generar encadenamientos productivos (GAD Los Ríos, 2012).

Como decíamos, la concentración de la tierra no solo provoca altos niveles de desigualdad y pobreza a las poblaciones campesinas; también deteriora el medio ambiente y desgasta el suelo, ya que la incidencia de las medidas políticas y económicas sobre la propuesta de desarrollo para el campo tiende hacia el monocultivo y la ganadería intensiva⁶, “disminuye las propiedades físicas, químicas y biológicas para la producción de la soberanía alimentaria (...), el 37,5% de los suelos en el país presentan baja concentración de materia orgánica” (Senplades, 2014: 158).

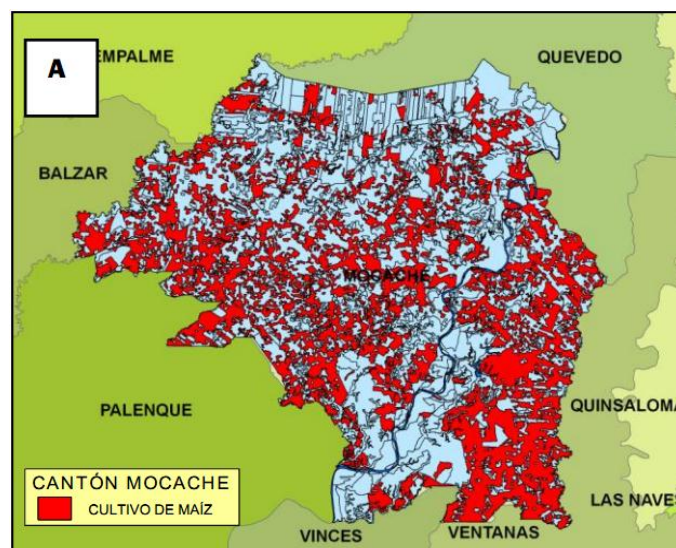
El cantón Mocache constituye uno de los ejemplos del impacto del modelo agropecuario destinado para la exportación y la elaboración intensiva de balanceados. En estos territorios se grafican los efectos de aquellos incentivos a la agroindustria, 67% de los

⁵ Andrés Guerrero manifiesta que la hacienda no solo concentraba la tierra sino que su poder le permitía dominar el conjunto de las formas de producción de la estructura agraria (Guerrero, 1991).

⁶ Según la Senplades la producción de leche aumentó en un 19,2% entre el 2007 y 2012.

productores son “beneficiarios” del combo agrícola⁷ que, en su mayor proporción, se destina para la producción de maíz amarillo duro; 37% de productores están encadenados a este cultivo y el 43% del suelo se usa para la producción de balanceados, alimentos para pollos y cerdos.

Mapa 01 Distribución espacial del cultivo de maíz en el cantón Mocache



Fuente: Memoria Técnica cantón Mochahe 2012; CLIRSEN, 2012

La concentración de la tierra, tiene que ver tanto con la capacidad de ser propietario del suelo productivo como con la posibilidad de arrendarlo; pero además, existe la concentración de la renta de la tierra que está relacionada con el encadenamiento de la producción –agricultura bajo contrato–; todos como mecanismos de subordinación de la autonomía campesina sobre el qué producir y cómo hacerlo, es decir, las familias campesinas pierden la posibilidad de decisión sobre el uso de la tierra.

⁷ Los kits agrícolas contienen semillas de arroz, maíz, soya y urea, mientras que los pecuarios incluyen semillas de pasto, fertilizantes e insumos veterinarios (antibióticos, analgésicos y reconstituyentes), paquetes tecnológicos que son parte del programa estatal denominado “Plan Semillas de Alto Rendimiento”, que busca el aumento de la productividad de los pequeños campesinos de la zona costera y del sur de la sierra nacional que tengan menos de 10 hectáreas. El Estado subsidia aproximadamente 241 dólares por hectárea, del total del valor de paquete de alto rendimiento que tiene un costo de 600. Ver: <http://www.agricultura.gob.ec/plan-de-semillas-de-alto-rendimiento-beneficaria-a-pequenos-productores-de-maiz-y-arroz/>

En este sentido, las políticas públicas de fomento a la producción, establecidas entre la alianza pública-privada define lo que se debe producir y su forma, mecanismos por medio de los cuales los campesinos son “integrados” disciplinadamente al monocultivo. Estos elementos que muestran la relación entre la propiedad de la tierra y el poder político-económico –caso del maíz en Mocache– encadenan a los productores promoviendo la explotación de la fuerza de trabajo y la entrega de parte de sus ganancias a las mismas empresas comerciales que les venden la semilla y los insumos químicos, y que compran su producción a precios impuestos.

Tierras y uso

Por estas razones, creemos que no se pueden comprender las demandas de la tierra en el Ecuador sin considerar la estructura actual de la tenencia, las condiciones de acceso a la tierra y los usos el suelo. De esta forma, se retoman y actualizan las demandas realizadas por las organizaciones de campesinos sobre la importancia de mayores niveles de acceso a la tierra debido a la gran desigualdad que tiene el régimen de propiedad. Las organizaciones también luchan por disputar el *uso* de la tierra que se encuentra directamente influenciado por la presencia del complejo agroindustrial y el agronegocio en los territorios, promovidos por una serie de políticas públicas.

Al 2013, un 30% de la tierras en el Ecuador corresponde a bosque y monte, el 27,44% de la superficie se destina a pastos cultivados, los pastos naturales representan 13,80%; por su parte, los cultivos permanentes representan 12,49%, cultivos transitorios y barbecho representan 8,53%, los páramos ocupan 4,18%, la tierra en descanso se ubican en 1,63% y 1,84% se destina para otros usos. En cuanto a la superficie “exclusiva” para uso agropecuario, la región de la costa tiene 44,93%, la sierra un 37,73% y el oriente el 17,34% (INEC-ESPAC, 2013). Resaltamos que la mayor concentración de la tierra se encuentran en la costa, mientras que en la sierra existe un elevado número de pequeñas propiedades, denominadas “minifundios”.

Aproximadamente, 20% de la tierra en el Ecuador estaría destinada para cultivos permanentes y transitorios, cuyo uso está ligado al cultivo de productos que se destinan para la exportación y otros minoritariamente, para el consumo local donde el capital campesino tiene poca presencia. Los cultivos permanentes que predominan son el cacao, el banano y la palma africana; mientras que la caña de azúcar se consume a nivel local, los cultivos transitorios como el arroz y el maíz duro y la actividad de barbecho, representan la mayor extensión de tierra y se desarrollan, bajo una lógica de encadenamientos agroindustriales.

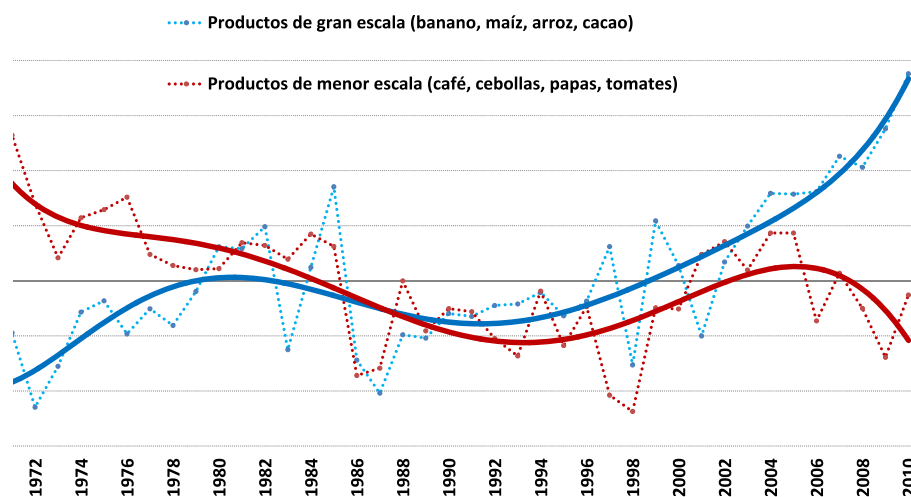
La lógica productiva de monocultivo está relacionada con el uso intensivo del suelo para mantener y mejorar constantemente sus rendimientos, de tal manera que necesita de la aplicación de fertilizantes que le permita generar mayores niveles de productividad, lo que la vuelve una agricultura dependiente. En los cultivos permanentes y destinados para la exportación, más de 50% de la producción de cacao, 80% del banano y 90% de la palma africana utilizan fertilizantes; en cultivos para el consumo interno apenas 2% de la producción nacional de arroz y 1% de tomate riñón, no utilizan fertilizantes.

En este mismo sentido, entre el año 2000 y 2013 se triplica el valor en miles de dólares por pago a las importaciones de abonos, insecticidas, herbicidas y fungicidas, pasando de 159.749 a 504.782 dólares (Senplades, 2014). Determinadas formas de aprovechamiento de la tierra tienen implicancias en la salida de divisas, deterioro en la fertilidad del suelo, contaminación de ríos, impactos negativos en la salud de los trabajadores de las plantaciones, y de aquellos cuya vivienda, colindan con bananeras o palmeras debido a las fumigaciones aéreas.

Este comportamiento en el uso de la tierra que destina el suelo productivo para cultivos de exportación, alimentos de animales, aceites vegetales, entre otros, y genera una reducción de la superficie productiva de alimentos de la dieta básica nacional que es remplazada por pastos o cultivos para la exportación, atentando contra la Soberanía Alimentaria de los

pueblos⁸; pues mientras crece la superficie y productividad de cultivos agroempresariales como el banano, maíz, arroz y cacao; por su parte, el café, la cebolla, papa y tomate son cultivos que decrecen.

**Gráfico 02 Productividad promedio de agroexportación, agroindustria y consumo interno
1970-2000**



Fuente: Senplades, 2013-2017

Tierra y empleo

La dependencia que la agricultura empresarial genera impacta directamente con las posibilidades de generar empleo, salarios dignos y condiciones estables para los campesinos asalariados. La oferta supera a la demanda de mano de obra en el campo.

En el Ecuador, según información oficial del Ministerio de Agricultura (2013), cerca de 1.705.372 personas están ocupadas en actividades agropecuarias, de las cuales, 1.388.191

⁸ En 2001, en la Habana (Cuba), se lleva a cabo el Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria, donde es reconocida como el derecho de los pueblos a definir sus propias formas de organización de la producción, distribución y consumo de alimentos, se muestra a la pequeña y mediana producción y sus dinámicas culturales como los elementos de carácter soberano, y se integra el enfoque de género al reconocer el papel central de la mujer en la gestión de los espacios rurales.

habitan en zonas rurales y representan el 62% de la población económicamente activa rural (PEA); mientras que 317.181 personas que viven en el área urbana⁹ dependen de actividades económicas agropecuarias.

A pesar de ser un número importante de personas dedicadas a las actividades agropecuarias –en 2013– se comprueba un descenso con respecto a los ocupados en la agricultura que representaban para el año 2007 cerca de 70% de la PEA del área rural; lo que muestra la tendencia estructural de desplazamiento de la mano de obra “campesina” en edad de trabajar y, sobre todo, jóvenes hacia otras actividades económicas como el comercio o la búsqueda de opciones laborales “mejores”.

En esta misma línea de descenso de la población en el campo nos encontramos que los censos agropecuarios muestran que para el año 1974, 5% de los productores tenían menos de 25 años de edad; mientras que, tres décadas después, representan aproximadamente 1%; situación que provoca serios inconvenientes en la transmisión de las experiencias de las actividades agrícolas. En la actualidad, 27% de los campesinos y campesinas bordean la tercera edad (MAGAP, 2013-2017), mostrando un sector productivo con poca capacidad de relevo generacional.

En 2013, según el INEC¹⁰, la estructura de género de la PEA rural está compuesta por 64% de hombres y 36% de mujeres; mientras, la mayor parte de los ocupados en el campo se dedican a actividades agropecuarias distribuidas de la siguiente manera: “35% lo hace por cuenta propia, el 23% trabaja como jornalero, el 17% es trabajador/a del hogar no remunerado y el 16% es empleado privado. Muchos de estos trabajadores enfrentan inconvenientes en la calidad del empleo, pues cerca del 76,9% estarían subempleados” (Senplades, 2014: 149).

⁹ Hacemos referencia a aquellos habitantes de los centros poblados urbanos que trabajan en plantaciones agrícolas, como asalariados o jornaleros. El caso del cantón Cayambe es un buen ejemplo de “ciudadinos” migrantes de la costa que viven en el centro urbano de Cayambe pero trabajan en las florícolas.

¹⁰ El INEC es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos encargado de generar y difundir información estadística útil y de calidad del país con el propósito de facilitar la evaluación del desarrollo de la sociedad y de la economía, así como promover las actividades del Sistema Estadístico Nacional.

Cultivos como la palma africana, que ha crecido en su superficie cosechada durante los últimos 10 años ha pasado de 112.742 ha, en el 2000 hasta las 218.833 ha, en 2013; dicho cultivo genera muy poco trabajo por hectárea y no ofrece las condiciones laborales estables para la mano de obra campesina. El uso de la tierra para cultivos destinados para la exportación no garantiza la absorción de la oferta de trabajo que existe en el sector rural.

Tierra y mujeres

La situación de las mujeres y el acceso a la tierra tiene la particularidad de relacionar tanto la explotación de la mano de obra con la violencia de género que impone el modelo de desarrollo capitalista para el campo; no solo no acceden a la tierra, sino que, aquellas mujeres que podrían hacerlo están excluidas por el marco jurídico y las relaciones sociales patriarcales. Las mujeres en el campo no son titulares de derechos de propiedad porque la sociedad conyugal reconoce como propietario a su pareja masculina.

Según el MAGAP (2013), 24% de las UPAs son administradas por mujeres. Este dato es de gran importancia cuando se establece que cerca de 50% de estas mujeres están a cargo de aquellas unidades de producción de pequeña y mediana agricultura donde hay un menor acceso a la tierra; de ellas, 68% se encuentran en la sierra, 25% en la costa y 7% en la Amazonía. De las mujeres que trabajan en el campo, 33% lo hacen por cuenta propia, 15% como trabajadoras no remuneradas, cerca de 3% como jornaleras y 29% como empleadas privadas. El nivel de informalidad en el empleo y las ocupaciones varias que tienen las mujeres en el sector rural, muestra que trabajan 22 horas más a la semana que los hombres y 7 horas más que las mujeres de la ciudad (Pérez, 2007). Este tiempo de trabajo no es reconocido como productivo.

A pesar de estas condiciones, las mujeres en el campo cumplen un papel fundamental: por un lado, están a cargo de la economía del cuidado, participan en actividades organizativas y solidarias; por otro lado, asumen responsabilidades en la producción de alimentos, conservación de semillas e intercambios de productos. Sin embargo, se encuentra en

situación de desequilibrio en el acceso a la tierra (Altamirano, Aguinaga, & Torre, 2013). A pesar de estas condiciones de subordinación, las mujeres han elevado su participación en espacios de organización y militancia política, lideran procesos reivindicativos de acceso a mercados, respeto al derecho de las mujeres, lucha por la tierra y el agua.

Los sin tierra

El “Plan de fomento del acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador: Plan Tierras” elaborado por el Ministerio de Agricultura en el 2010, menciona que existen en el país 200.000 familias sin tierra y 237.000 familias minifundistas que demandan mejores condiciones para acceder a suelos productivos. Para cubrir tal demanda se debe entregar a cada una de estas familias cerca de 5 ha, y para cumplir tales objetivos se requiere de 2’185.000 ha (MAGAP, 2010).

El déficit de tierra para los campesinos está estrechamente relacionado con la concentración y al acaparamiento de tierra en pocas manos; apenas un 15% de las UPAs concentran 80% del suelo cultivable; además, el uso que se le da a esta tierra sirve, en su gran mayoría para el mercado externo, promoviendo una agricultura dependiente de los precios del mercado internacional, de la importación de insumos químicos; y es depredadora de la naturaleza y promotora del subempleo rural.

El Estado ha planteado el respeto a la propiedad privada y la promoción de la productividad de los predios como principios para la mejora de la competitividad del sector agropecuario; en este mismo sentido, ha sugerido hacer una redistribución a los campesinos de las tierras de propiedad pública. Según información oficial, el Estado posee menos del 1% de la tierra productiva, que son aproximadamente 73.261 has¹¹; esta información muestra lo inviable de la propuesta de “justicia social” y redistribución que incorpora el gobierno en sus discursos sobre el campo.

¹¹ Esta es información del censo agropecuario del 2001, que ha sido procesada por assembleístas de la Comisión de Soberanía Alimentaria que construyen la ley de tierras. Ver en: <https://agriculturacampesina.wordpress.com/2015/03/02/la-tierra-13-01-2015/>

Sin embargo, se ha logrado identificar que existen 780.000 hectáreas en fincas de más 1000 has, y casi 2 millones de hectáreas en otras unidades productivas entre 100 y 1000 has; para ello, el Estado para garantizar la redistribución de estos predios y combatir la concentración debería recurrir a mecanismos como la presión fiscal, alquileres garantizados, venta de común acuerdo y la expropiación (MAGAP, 2010: 08).

Finalmente, varias organizaciones sociales han identificado que existirían en el país 700.000 predios rústicos sin título de propiedad donde los campesinos aparecen sólo en calidad de posesionarios; algo que les dificulta acceder a créditos para el fomento productivo (Red-Agraria, 2012).

Algunas problemáticas

Como síntesis podemos observar que son varias las problemáticas sobre la tierra que se explican en función del monopolio de este recurso natural y productivo que se conserva en pocas manos:

Primero, el acceso a pequeñas extensiones de tierras, no resuelve la deuda histórica con campesinos, las pocas modificaciones legislativas mantienen la tenencia de la tierra en muy pocas manos.

Segundo, la concentración de la tierra determina el uso que se le da al suelo: promover el monocultivo para la exportación, la producción para balanceados – caso del maíz– y agrocombustibles, quiebra la autonomía de los campesinos, tanto en sus formas organizativas como en aquellas de la producción.

Tercero, las políticas públicas en torno al acceso y el uso de la tierra son la muestra de la alianza entre el poder público y el privado, interesados en la acumulación de renta de la tierra y la extracción de recursos y mayor capital.

Cuarto, el modelo de desarrollo agropecuario capitalista que promueve la propuesta de la Revolución Agraria, incentiva la concentración de la tierra, la inversión pública, la

adquisición de maquinaria y los paquetes tecnológicos, entre otros, y promueven una agricultura dependiente de factores externos.

Quinto, el problema de la tierra en el país, según el gobierno no tiene que ver con los niveles de concentración, sino con la improductividad de los predios, es decir; el problema de resolver la pobreza en el campo no tendría relación con la redistribución de tierras, sino con las formas de aumentar su productividad.

Estas son algunas de las problemáticas que devienen y dan cuerpo a las demandas de las organizaciones de campesinos y campesinas.

2. Demandas por la tierra

El siguiente punto definirá cuáles son las demandas sobre la tierra que sostienen las organizaciones sociales, campesinas, pueblos y nacionalidades en el Ecuador, además de los problemas centrales en relación a la tierra que el Estado promueve ante la opinión pública; finalmente, mostraremos cómo se quiere resolver en la actualidad el conflicto por la tierra.

Las organizaciones sociales

En los últimos años, organizaciones como la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras - FENOCIN, la Coordinadora Nacional Campesina - CNC Eloy Alfaro y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE, han elevado la discusión sobre el tema de la tierra posicionando el discurso de la Reforma Agraria Integral y la Soberanía Alimentaria como el modelo de desarrollo para el campo. Tanto la FENOCIN como la CNC Eloy Alfaro se han mostrado cercanas al gobierno de la Revolución Ciudadana y, en determinados momentos, han representado la voz campesina del gobierno nacional; mientras tanto, la CONAIE ha jugado un papel crítico a las ausencias y prácticas que ha tenido la política pública entre el presente período de gobierno comprendido entre 2007 y 2014.

Sin duda alguna, estas tres organizaciones, con estrategias de lucha diferentes, lograron posicionar en los discursos estatales la necesidad de pagar la deuda histórica que los gobiernos tenían con el campo; demandas como la redistribución de la tierra y la prohibición del latifundio se plasmaron en la Constitución de la República y leyes conexas como la de Soberanía Alimentaria.

Entre el 2008 y 2014 se crearon redes de campesinos organizados que miraron en el proceso político las oportunidades de impulsar una reforma agraria integral; es así que emerge la Red Agraria¹² como una unión de organizaciones campesinas cercanas al régimen que promovía la Soberanía Alimentaria como modelo de desarrollo.

La CONAIE, por su parte, se moviliza por el “agua, la vida y la dignidad” de los pueblos¹³ como medida de presión en una de las demandas relacionadas con el respeto a los territorios que contempla, no solo a la tierra como recurso productivo, sino como medio para la reproducción de la vida, la oposición a las industrias extractivas y su implicación sobre la concentración de agua.

Mientras tanto, el gobierno representado por el movimiento Alianza País a través de sus autoridades públicas, mostraba su oposición abierta a la redistribución de la tierra y a favor de la explotación intensiva del recurso, bajo el argumento de aumentar la productividad a través de la no afectación de los latifundios productivos; así lo expresa este discurso:

Algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño: más de 100 hectáreas y ¡prohibido los latifundios, la Constitución prohíbe el latifundio...! [Pero] lo importante es la propiedad y lo importante que se esté produciendo. Primera idea de fuerza: cuidado por hacer un bien hacemos un daño mayor. Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobres que antes. La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una

¹² La “Red Agraria” está compuesta por: la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN; la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, CNC; la Corporación de Montubios del Litoral, CORMOLIT; la Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas, FEI; Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA.

¹³ Para profundizar en el tema ver: http://inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=491:en-defensa-del-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144

productividad agrícola demasiada baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno. Incluso, con el sistema capitalista, si tenemos una producción de 2.000 hectáreas y una sociedad anónima con 200 accionistas en buena hora: se está democratizando en algo la propiedad de esa tierra. Esto es que no entienden muchos compañeros. Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía Alimentaria, que tienen solo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la “justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres (Correa, 2011).

Estas posiciones son las que actualizan el debate sobre las demandas de la tierra en el Ecuador; por un lado, unas organizaciones campesinas que acuden a la institucionalidad del Estado para hacer efectivas sus demandas, y otras organizaciones que lo hacen por medio de la resistencia; y por otro lado, la posición del gobierno nacional que tiene sus propias demandas por la tierra en un tácito acuerdo con los grupos de poder que dominan el modelo de producción agropecuaria en el campo.

Demandas de la Red Agraria

Como habíamos manifestado anteriormente, la Red Agraria está formada por cuatro organizaciones campesinas a nivel nacional y también la compone la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)¹⁴; varias de sus demandas por la tierra han sido recogidas en cuatro puntos que expresan las necesidades que tienen los campesinos.

Esta red intenta mostrar la importancia del sector agrario en el PIB nacional y su capacidad de generar empleo, a pesar de estos puntos “positivos”, quienes habitan en el campo sufren los mayores niveles de pobreza y subempleo. Una de las principales causas de la extrema

¹⁴ La COPISA busca generar un amplio proceso de debate para la construcción de propuestas de ley, políticas públicas y programas sobre el tema de soberanía alimentaria. Es una institución adscrita al Ministerio de Agricultura pero compuesta por nueve representantes de la sociedad civil. Ver más en: http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page_id=1863

pobreza rural son las circunstancias de desigualdad en el acceso a la tierra por parte de los pequeños campesinos (Red-Agraria, 2012).

a) Redistribución y límites al latifundio

Las organizaciones han denunciado el fracaso de las reformas agrarias –1964 y 1973– como política pública redistributiva de la tierra en el Ecuador, y también han denunciado la reconcentración de la tierra productiva en el período neoliberal. Ante tales circunstancias, la Red Agraria ha propuesto retomar los planteamientos históricos de la redistribución de la tierra, límite a la concentración y el latifundio.

Para limitar el latifundio se ha propuesto un límite máximo a la propiedad individual de la tierra: en la Costa 500 has, en la Sierra 200 has, y en la Amazonía 500 has; además, que el límite para la propiedad de la tierra para personas extranjeras no exceda las 100 has a nivel nacional. Quienes excedan el límite de propiedad –dispuesto por zona geográfica– serán considerados latifundios y deberán vender el excedente de tierra al Fondo de Tierras, a los trabajadores que son parte de esta unidad agropecuaria o a los campesinos sin tierra o con poca tierra (Red-Agraria, 2012).

Sobre el tema de la redistribución, la red plantea que se transfiera el dominio de las tierras en propiedad pública –del Estado– a organizaciones campesinas. Esta transferencia de dominio se realiza vía venta de la propiedad cuyo precio no podrá superar el 10% del precio catastral rural; es decir, se propone un precio social y con posibilidades de financiamiento (Ibíd.: 30). Las mujeres serán “sujetos” prioritarios para el acceso a la tierra, sobre todo aquellas que estén a cargo de sostener económicamente a su familia y no posean tierra (Ibíd.: 16).

b) Uso de la tierra

La demanda concreta es por el uso que se debe dar a la tierra, tanto en propiedad individual como propiedad colectiva, y por eso, se propone que la tierra debe estar destinada a garantizar la soberanía alimentaria. El objetivo primordial debe ser asegurar la alimentación de los pueblos, nacionalidades y la sociedad en general. Para el caso de otros usos de la tierra como el empresarial, se deberá cumplir la función social en el marco de la

generación de empleo, redistribución de ingresos y su calidad productiva, deberá permitir garantizar políticas de trabajo justo.

A esta demanda se integra una mirada ecológica de protección del suelo; el objetivo de cumplir con la soberanía alimentaria y con la agricultura empresarial no debe atentar contra la biodiversidad, la fertilidad del suelo y la conservación de cuencas hidrográficas; además se deben proteger las áreas forestales y de bosques (Ibíd.: 23).

c) Expropiación

Ante el evidente déficit de tierra para ser redistribuida, la red se ha planteado la creación de la “declaratoria de expropiación por interés nacional” cuya tierra puede ser entregada a las poblaciones campesinas que se encuentren en los márgenes de pobreza rural debido a su escaso acceso a la tierra (Ibíd.: 26).

Esta figura es interesante ya que entiende a la “expropiación” como la herramienta que busca el orden en los territorios. La tierra concentrada en pocas manos pero sobre todo, en lugares donde el latifundio genera pobreza, debe ser expropiada por parte del Estado; al vincular la lucha contra la pobreza rural con la tenencia de la tierra en pocas manos, este mecanismo se convierte en la solución a la demanda de justicia social en el campo.

d) Organización campesina y Estado

Para que las demandas recogidas por la Red Agraria se concreten es necesario un acuerdo con las institucionales estatales que regulan la política de tierras; en este contexto, se propone que exista una institucionalidad que cumpla con los principios de plurinacionalidad e interculturalidad que respondan a las necesidades de los pueblos y nacionalidades en torno a la tierra.

Se plantea la creación del Ministerio de Soberanía Alimentaria que será el responsable de la rectoría de la política sobre la tenencia y el uso de la tierra en el Ecuador; a este ministerio estará adscrito el Fondo Nacional de Tierras que se encargará de asegurar el acceso equitativo a la tierra (Red-Agraria, 2012).

Estos cuatro puntos en los que se recogen varias de las demandas de las organizaciones campesinas, han servido de impulso para que la Red Agraria en marzo del 2012, entregue la

primera propuesta de Ley de Tierras y Territorios por iniciativa ciudadana, con el respaldo de 40.000 firmas¹⁵, aproximadamente.

Esta propuesta de ley, contiene 99 artículos y 11 disposiciones transitorias, cuyos planteamientos incorporan impuestos progresivos sobre la tenencia de la tierra, prohibición y límites al latifundio, la adjudicación como forma jurídica de acceso a la tierra; y además, se deja un marco de tolerancia para la convivencia de diferentes modelos de uso de la tierra.

Demandas de la CONAIE

La CONAIE ha sido la organización indígena y campesina que a través de levantamientos y movilizaciones ha logrado entre las décadas del 90 y 2000, detener el avance del neoliberalismo en el Ecuador, luchando por instalar en el país un Estado plurinacional. Esta organización no ha perdido de vista la reivindicación de las luchas históricas por la tierra y por el modelo productivo; muestra de ello son las jornadas de resistencia ante la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994; y en los últimos años, se ha movilizó por el *Agua, la vida y la dignidad* en el 2012. Ha participado en las movilizaciones de 2014 y 2015, junto con sindicatos y sectores populares, colocando la lucha por una verdadera reforma agraria en la plataforma de la unidad.

La CONAIE, respecto a las demandas por la tierra, ha generado una serie de manifestaciones públicas que enfatizan en la redistribución de las tierras como en el respeto de la propiedad comunal frente a la arremetida de la política extractiva sobre sus territorios. Dos son los grandes debates que sostiene esta organización como demandas inmediatas que disputan el sentido de lo agrario en el país, la redistribución de la tierra combatiendo la injusticia en el acceso y el reconocimiento de los derechos colectivos de los territorios.

¹⁵ Información disponible en:

http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=168955&umt=red_agraria_presentara_ley_tierras_como_iniciativa_popular

El mandato comunitario para una ley de tierras desarrollado por la CONAIE en el 2012, muestra la integración entre la política redistributiva de la tierra en el país y la necesidad de respetar las dinámicas territoriales de los pueblos. Sus organizaciones de base demandan:

a) Construir un modelo agrario que impulse la soberanía alimentaria, teniendo como eje fundamental a las familias y pequeños productores de alimentos y el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. (...); b) Eliminar el latifundio y la concentración de la tierra, limitando el máximo de propiedad individual a 27 has en la Sierra, 100 has en la Costa, y 200 has en la Amazonía. (...); c) Implementar un sistema tributario que sancione el monocultivo y la producción de agrocombustibles. (...) d) El Estado garantizará los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades en relación a sus territorios que son imprescriptibles, inalienables, inembargables e indivisibles; restituyendo los territorios que han sido usurpados, sancionando a los culpables (CONAIE, 2012).

La CONAIE, en la coyuntura de discusión sobre una ley de tierras en el Ecuador ha decidido no participar de forma directa en la discusión institucional de la ley, tal como lo ha venido realizando la Red Agraria; en su lugar ha logrado articular varios espacios de discusión en torno a la temática del modelo agrario y la vigencia de la lucha por la tierra. En marzo de 2015, en medio de la Cumbre de los Pueblos realizada en Quito, las organizaciones presentaron ante el presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional la propuesta de la “Alianza Obrero/Campesina/Indígena” frente a la ley de tierras que tramitaba el parlamento.

La propuesta se compone de cuatro ejes fundamentales que demandan del Estado: regulación, redistribución, territorios e institucionalidad (CONAIE, 2015). Paralelamente a esta propuesta de demandas, la CONAIE rechaza la ley de tierras que se debate en la Asamblea Nacional denunciando que favorece al agronegocio capitalista (CONAIE, 2015).

a) Regulación de la propiedad

Es el primer eje que contempla la CONAIE como uno de los elementos esenciales para disputar las relaciones de poder en el campo. Las organizaciones demandan poner límites a

la tenencia de la tierra en propiedad privada nacional y extranjera. Además, se menciona “controlar y limitar el Nuevo Latifundio (...) expresado en la apropiación de la renta de la tierra, el encadenamiento productivo [de] la agroindustria y agronegocio y el arrendamiento de tierras” (CONAIE, 2015: 01). Finalmente, solicitan controlar el precio de la tierra y que los sujetos prioritarios para la redistribución de las tierras sean los pequeños campesinos.

La tierra debe servir para la producción del principio de la Soberanía Alimentaria, de tal forma, que aquellas superficies consideradas latifundios o nuevo latifundios que atenten contra este principio, serán motivos de expropiación. En tanto la relación tierra y medio ambiente, la CONAIE advierte que no se podrán usar semillas transgénicas en la producción agrícola (Ibíd.: 02).

b) Procesos de redistribución

Se exige la nacionalización de aquellas tierras que atenten contra el principio de Soberanía Alimentaria, extinción del derecho de dominio, de las tierras que han sido adquiridas de manera ilícita, y cargas impositivas a los monopolios que concentran la producción y comercialización de alimentos (Ibíd.: 03).

Las tierras expropiadas pasan al Fondo de Tierras que se les entregará a organizaciones, asociaciones y comunidades para garantizar la Soberanía Alimentaria. Estas tierras adjudicadas serán declaradas como inembargables, indivisibles e inalienables, para lo cual, es necesario un pacto entre el Estado y los campesinos (Ibíd.: 04).

c) Territorios Ancestrales y Tierras Comunitarias

Reafirmar el carácter de inalienable, indivisible, imprescriptible e inembargable de los territorios frente al avance de la frontera agrícola extractiva. Esto necesita de la titulación inmediata de los territorios colectivos bajo la coordinación de los gobiernos comunitarios de los pueblos y nacionalidades y el Estado; además, se debe sancionar a aquellas autoridades que registren títulos individuales sobre territorios comunales (Ibíd.: 05).

d) Institucionalidad

Se promueve una institucionalidad pública compuesta por las organizaciones del campo, se exige un alto nivel de participación directa sobre las decisiones en la política de tierras, para lo cual es necesario crear –menciona la CONAIE–, dos instituciones: primero, un Consejo Intercultural y Plurinacional Agrario, órgano rector de la política pública de Soberanía Alimentaria; segundo, el Fondo Nacional de Tierras, como encargado de la operatividad en materia de redistribución de tierras, considerando a los jóvenes y mujeres como sujetos prioritarios de la demanda (Ibíd.: 07).

Se debe destacar que la CONAIE coloca en la mesa de discusión sobre el tema de la tierra en el Ecuador “nuevas” demandas sobre este recurso natural, reconocer la existencia del “nuevo latifundio” y la especulación de los precios de la tierra como los problemas visibles que les afectan. Así mismo, actualiza las demandas que resisten a la expansión de la frontera extractiva, los complejos inmobiliarios y la concentración de la renta de la tierra y la extranjerización.

Otro de los elementos a destacar es la comprensión de lo comunitario como el lugar de los derechos colectivos, del gobierno autónomo, de la reproducción de la vida comunal donde existen relaciones sociales y de producción diferentes; además, rechaza la noción de territorio sólo como espacio geográfico y.

3. El rol del Estado

El Estado ha sido otro actor histórico que se ha vinculado con las demandas de la tierra en el país; ejecutó las reformas agrarias del 64 y 73, y promovió un enfoque de desarrollo rural en tiempos neoliberales. En la actualidad, el gobierno nacional está encargado de generar políticas públicas para ordenar el régimen de tenencia de la tierra, a través de la definición de los mecanismos de titulación y entrega de tierras¹⁶; pero además, se convierte en el

¹⁶El Ministerio de Agricultura a través de los programas: “titulación masiva de tierras” y el “Plan Tierras” ha intentado disminuir la desigualdad en el acceso de los campesinos.

interlocutor de las agroempresas que demandan sepultar las posibilidades de una reforma agraria integral, tal como exigen los campesinos.

A partir del 2013, se ha impuesto en el imaginario colectivo la idea de que el sector agropecuario es el más atrasado en innovación tecnológica y valor agregado. De este sector, los pequeños campesinos minifundistas serían los que tienen los peores niveles de productividad y los más altos índices de pobreza, mientras que el sector agroindustrial es el modelo de lo que debe ser el campo, pues genera empleo y aporta al PIB. Este diagnóstico ha permitido posicionar el discurso de la “intervención productiva en el campo”, cuyos ejes centrales son: el aumento de la productividad, la transformación productiva y la lucha contra la pobreza con una clara tendencia de impulsar la agroindustria.

Según Correa, otro de los sectores que fueron analizados detenidamente es la agroindustria, que representa el 16% del PIB (Producto Interno Bruto) de Ecuador. Precisamente este sector creció el 9% desde 2008 hasta 2013. Es decir que pasó de \$ 10.285 millones a \$ 15.717 millones, de acuerdo con cifras del Banco Central.

Hemos identificado los sectores primarios con mayor potencial agrícola e industrial. El cacao para el chocolate, la palma para derivados, el café, la madera, acuicultura y pesca, flores, lácteos, balanceados. Aquí podemos generar \$ 7 mil millones para el PIB, más de 5 mil millones para exportaciones, lo cual alivia el sector externo (Correa, Diario el Telégrafo, 19/04/2015).

Solo el sector agrícola tiene un potencial de crear 244 mil empleos hasta 2025 y \$ 11.500 millones en ingresos para el Estado. Mientras que la agroindustria tiene la proyección de generar 85 mil plazas de trabajo, indica el discurso oficialista (Ídem.).

Según organizaciones campesinas –Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, Centro Agrícola de Quevedo, Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas–, la agroindustria tiene un patrón de comportamiento de concentración y explotación de la tierra, que amenaza de manera directa a la Soberanía Alimentaria y los territorios. La agroindustria consolida la gran propiedad y el uso intensivo del suelo.

Estado y campesinos

En el tema de la tierra, el Ministerio de Agricultura del Ecuador a través del eje *Democratizar el acceso a factores productivos*, ha entregado: “75.137 títulos de propiedad beneficiando a 54.125 familias a nivel nacional y se redistribuyeron predios con una superficie total de 22.241,59 hectáreas” (MAGAP, 2015).

La información oficial muestra el déficit planificado inicialmente en el Plan Tierras y cuestiona la tesis de democratizar la tierra sin mecanismos reales de expropiación al latifundio. En 2010, el Plan Tierras se presentaba como la propuesta para la democratización de la tierra en el Ecuador, con la meta de bajar el índice de GINI de 0,80 a 0,70 en 4 años, distribuyendo 20.000 has de tierras estatales e intervenir aproximadamente 1’000.000 has, de tierra en áreas priorizadas. En 2013, el Ministerio anuncia la meta de entregar 60.000 has¹⁷ (FIAN Ecuador, 2013). En 2014 los datos arrojan el dato de 22.241,59 has entregadas que muestra que se ha cumplido apenas una tercera parte de lo planificado en el 2013.

El déficit de tierra entregada, en comparación a lo planificado, muestra que la democratización de la tierra es una política pública marginal, tanto en número de hectáreas distribuidas como en presupuesto a la inversión que se asigna a los programas de titulación de tierras y reforma agraria.

La tendencia de la inversión sobre el sector agropecuario en el gobierno de la Revolución Ciudadana tiene una composición que muestra que los principales beneficiarios de la inversión estatal en el campo siguen siendo los grandes y medianos productores ligados a las cadenas agroindustriales y la exportación. Apenas 3,5% del presupuesto del sector agropecuario se destina a reforma agraria y titulación de tierra, mientras que la investigación, obras de infraestructura y riego tienen más de 70% del presupuesto,

¹⁷ Para profundizar en el tema del Plan Tierras puede ver:
http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Informe_Monitoreo_de_Tierras.pdf

inversión que se concentra en la costa ecuatoriana, territorio de la agroindustria (Carrión & Herrera, 2012).

La ausencia de definiciones claras sobre las tierras, que deben ser parte de una política de expropiación, apenas permiten que este mecanismo haya recopilado información de posibles predios a expropiar sumando cerca de 12.438,62 has en 2012, mientras que los procesos de compra y venta de tierras para un inicial Fondo de Tierras llegaron a tramitar cerca de 27.546 has, en el mismo período de tiempo (MAGAP, 2012).

Estado y agroindustria

La ausencia en las definiciones en materia de expropiación, expresada en la evaluación de hectáreas entregadas y presupuesto destinado a “reforma agraria” entre 2007 y 2013, nos plantea un escenario distinto a la redistribución de la tierra como pago de la deuda social e histórica que tiene el Estado con el sector campesino. En su lugar se promueve la productividad de los predios para mejorar las condiciones de vida. Puede notarse, que el problema central para el atraso y pobreza del campo en el Ecuador, para las autoridades públicas, no es la concentración de tierra en pocas manos ni tampoco el latifundio; se trata del minifundio y la falta de productividad de los campesinos que allí desarrollan sus actividades económico-productivas y culturales.

Con respecto a la tierra, los problemas que el gobierno de la Revolución Ciudadana menciona como los más importantes están;

(...) el avance de la frontera agrícola-ganadera, crecimiento de las urbanizaciones en zona de aptitud agrícola, crecimiento de población nacional, mayor volumen de alimento, falta de valor agregado a la producción agropecuaria; [para lo cual, plantean soluciones como] el mejoramiento de la productividad agropecuaria y mejorar la fertilidad de los suelos (Proaño, 2015).

El gran problema que este diagnóstico de la situación de la tierra en el país no ve es la desigualdad en el acceso debido a la alta concentración de la tierra en pocas manos. Si esta causa estructural de la pobreza en el campo, no aparece en los diagnósticos y la definición

de las problemáticas a resolver, no existirán políticas redistributivas y de expropiación; y en su lugar, se seguirá promoviendo la productividad a través de la asociación y el encadenamiento hacia productos para la exportación y con valor agregado entorno a la agroindustria.

Contrariamente a una política redistributiva de la tierra, cuyos beneficiarios sean las pequeñas economías campesinas, se estimula el uso intensivo y la concentración de la tierra como sinónimos de crecimiento económico y salida de la pobreza. Entre las propuestas del Ministerio de Agricultura para conseguir estos objetivos están: la promoción de los cultivos de canola y soya, con semillas transgénicas para mejorar la productividad; y además, la concentración de 60.000 has para el desarrollo de estos cultivos.

El Estado ha definido como los puntos centrales para ordenar la tenencia de la tierra en el Ecuador tres demandas básicas:

a) Latifundio

Se considera latifundio no solo a la propiedad individual cuya extensión exceda los límites permitidos, sino a aquellas propiedades que exceden el límite, pero que a su vez, no se encuentren con los niveles de productividad básicos. En este caso, el factor de la productividad define al latifundio.

Lo que se propone entonces por el Estado, es una definición de latifundio que favorece a la concentración de la tierra, en tanto, no existen límites establecidos para la tenencia de la tierra y tampoco se han propuesto cuales deberían ser los niveles mínimos de productividad de un predio. Ambas ausencias, benefician al sector agroindustrial del país ya que tienen altos niveles de productividad en la producción de monocultivos para la exportación.

b) Expropiación y adjudicación

Estas dos figuras constituirían los mecanismos para la democratización de la tierra; se entiende que la expropiación es la compra que hace el Estado de un predio de propiedad privada al valor catastral comercial; y la adjudicación es la venta de ese predio a los campesinos, también a un precio catastral comercial.

c) Fondo de Tierras

Es la institución centralizada en el poder ejecutivo que dinamizará el mercado de la tierra en el país; será la encargada de ejecutar la política pública de compra y venta de tierras y entregará crédito al campesinado que quiera adquirir tierra al fondo.

Conclusiones

La lucha por la tierra en el Ecuador es un tema vigente, las organizaciones campesinas mantienen en sus plataformas de unidad, demandas por redistribución, límites al latifundio, acuerdo entre el Estado y los campesinos, políticas claras de afectación a la concentración de la tierras; y en los últimos años, a partir de 2008, se incorporan a sus demandas temas como el control al nuevo latifundio y la renta de la tierra, la garantía de los derechos colectivos de los territorios, jóvenes y mujeres como beneficiarios prioritarios de las políticas redistributivas y defensa de la Soberanía Alimentaria.

A pesar de que existen coincidencias entre la Red Agraria y la CONAIE en sus demandas por la tierra, sus estrategias para conseguir las son diferentes; la Red Agraria cercana al gobierno ha optado por la vía de la propuesta de una ley de tierras para que a través de este medio legal se cumplan las demandas de los campesinos. Por su parte, la CONAIE, se moviliza constantemente y establece alianzas con otros sectores populares con el fin de exigir que se cumpla con la redistribución de la tierra.

El gobierno de la Revolución Ciudadana no establece la prioridad de la redistribución de la tierra para los campesinos; en su lugar, instala un mercado de tierras como mecanismo para democratizar el acceso a este medio de producción. Además, al no considerar al latifundio y la concentración de la tierra como un problema, no desarrolla mecanismos de expropiación con fines sociales, sino que promueve el uso intensivo de la tierra para el crecimiento económico y las exportaciones.

Bibliografía

- Altamirano, M. I., Aguinaga, M., & Torre, T. d. (2013). Soberanía Alimentaria, trabajo y soberanía del cuerpo. En I.-O. mujeres, *Soberanía Alimentaria y mujeres* (págs. 45-64). Quito: IEE.
- Asamblea Nacional Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Carrión, D., & Herrera, S. (2012). *Ecuador Rural del siglo XXI*. Quito: La tierra.
- CONAIE. (2012). *Mandato Comunitario para una Ley de Tierras*. Quito: CONAIE.
- CONAIE. (2015). *Propuesta de la Alianza Obrero/Campesina/Indígena*. Quito: CONAIE.
- CONAIE. (2015). *Resoluciones: Cumbre de los Pueblos*. Quito: CONAIE.
- Correa, R. (11 de 10 de 2011). *Linea de Fuego*. Obtenido de Linea de Fuego: <http://lalineadefuego.info/2011/10/17/borrador-ley-de-tierras-palabras-de-rafael-correa-y-luis-andrango/>
- Diario el Telégrafo. (19 de 04 de 2015). www.telegrafo.com.ec. Obtenido de [www.telegrafo.com.ec: http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/el-sector-agricola-crearia-244-mil-empleos-hasta-2025.html](http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/el-sector-agricola-crearia-244-mil-empleos-hasta-2025.html)
- FIAN Ecuador. (2013). *Monitoreo de políticas de tierra y el derecho a la alimentación en el Ecuador*. Quito: FIAN.
- GAD Los Ríos. (2012). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia de Los Ríos*. Quevedo: Prefectura de Los Ríos.
- Guerrero, A. (1991). *De la Economía a las Mentalidades*. Quito: El Conejo.
- INEC-ESPAC. (2013). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua 2013*. Quito: INEC.
- MAGAP. (2012). *Rendición de cuentas 2012*. Quito: MAGAP.
- MAGAP. (01 de 03 de 2015). balcon.magap.gob.ec. Obtenido de [balcon.magap.gob.ec: http://balcon.magap.gob.ec/mag01/magapaldia/RDC%202014/rendicion%20ultimos/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20MAGAP%202014.pdf](http://balcon.magap.gob.ec/mag01/magapaldia/RDC%202014/rendicion%20ultimos/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20MAGAP%202014.pdf)
- MAGAP. (13 de 05 de 2015). www.agricultura.gob.ec. Obtenido de www.agricultura.gob.ec: <http://www.agricultura.gob.ec/legalizacion-masiva-de-tierra/>
- Mançano, Bernardo (2014). “¿Por qué y cómo apoyar a las agriculturas campesinas en Latinoamérica?”. En: Revista Diversitas *Agricultura Campesina en Latinoamérica. Diálogo del Encuentro Latinoamericano del Grupo de Trabajo "Decolonialidad, Disputas Territoriales y Desarrollo Rural"*, Tarija-Bolivia: CLACSO

- Martínez, L. (2014). 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: Abya-Yala.
- Pérez, A. (2007). *Carga Global de Trabajo*. Quito: CANAMU.
- Proaño, M. (2015). *PPT "Proyecto de ley de tierras rurales y territorios ancestrales"*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Quevedo, T. (2013). *Agroindustria y concentración de la propiedad de la tierra*. Quito: IEE.
- Red-Agraria. (2012). *Propuesta de Ley de Tierras y Territorios*. Quito.
- Senplades. (2014). *Estrategia para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza*. Quito: Senplades.

Créditos

Documento elaborado por Esteban Daza Cevallos, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y el Observatorio del Cambio Rural

