

TIERRA
URGENTE

Entidades miembros del SIPAE:

Universidad Central del Ecuador (UCE) • Universidad de Cuenca • Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) • Institut de Recherche pour le Développement (IRD, Francia) • Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF, ex-CICDA, Francia) • Sistema de capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (CAMAREN) • Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva (FUNDES) • Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA) • Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CINDES)

SIPAE es miembro de:

Colectivo Agrario

Coalición Internacional de la Tierra (ILC)

TIERRA URGENTE

Francisco Hidalgo
Michel Laforge

EDITORES

Auspiciado por:



Publicado por:



2011

Tierra urgente

Francisco Hidalgo, Michel Laforge

Editores

Esta publicación es posible gracias al apoyo de: Oxfam

Edición, diseño, diagramación e impresión:



La Isla N27-96 y Cuba
(593 2) 256 6036
ediciones_latierra@yahoo.com
Quito-Ecuador

Ilustración de portada: Roberto Calle - Diseño El antebrazo

Primera edición: 2011



Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)

Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas - 2do. Piso Ofic. 414

Ciudadela Universitaria - Universidad Central del Ecuador

Apartado Postal 17-10-7169, Quito - Ecuador

Telefax (593 2) 2555 726

E-mail: sipae@andinanet.net

www.sipae.com

Ficha de catalogación:

333.53

Hidalgo, Francisco; Laforge Michel (eds.)

L167t

Tierra urgente / Francisco Hidalgo y Michel Laforge - Quito: SIPAE, 2011.

184 p. ilus.; tbls.; maps.

ISBN: 978-9978-320-73-0

1. CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA. 2. FUNCION SOCIAL Y AMBIENTAL. 3. TIERRA Y MUJERES. 4. DESPOJO AGRARIO. 5. LIMITES A LA TIERRA. 6. LEGISLACION AGRARIA.

Contenido

Prefacio	7
Prólogo <i>Marc Dufumier</i>	9
Perspectivas	
• Despojo agrario <i>Jorge Núñez</i>	15
• Nueva hambre de tierra. Ofensiva de la agroindustria a nivel internacional <i>Frank Brassel</i>	33
• El naufragio de una promesa. La redistribución agraria en la Revolución Ciudadana <i>Pablo Ospina Peralta</i>	43
Alternativas a la inequidad	
• Tenencia de la tierra e inequidad en el acceso a la tierra <i>Marcela Alvarado, Anaïs Vandecandelaere</i>	51
• ¿Qué mecanismos para medir la función social y ambiental de la tierra? <i>Michel Laforge, Daysi Peña</i>	81
• ¿Es posible proponer un límite máximo para la tenencia de la tierra en el Ecuador? <i>Michel Laforge, Anaïs Vandecandelaere</i>	93
• Tierra y mujeres, un problema económico y sexual <i>Judith Flores Chamba</i>	99
• El debate sobre los límites a la propiedad de la tierra en Perú <i>Laureano del Castillo</i>	113

Debate político y jurídico

- Ley de Tierras y Territorios: debate pendiente ante el país
Dirección Ejecutiva del SIPAE 129
- Tierra: Soberanía Alimentaria y Buen Vivir
Francisco Hidalgo Flor 145
- ¡La tierra para qué!
Fernando Buendía 161
- El régimen legal de la redistribución Agraria en el Ecuador:
bases para una nueva legislación
Adrián Cornejo Plaza, Carlos Pástor Pazmiño 175

Prefacio

Tierra urgente



Hace 5 años el SIPAE publicaba una investigación¹ llevada a cabo entre líderes indígenas y campesinos, la cual se preguntaba si todavía existía un discurso de reivindicación de tierras por parte del movimiento indígena y campesino del Ecuador.

En 2011, la pregunta se convierte en certeza: el tema de la redistribución de la tierra (al cual se agregan ahora tanto la soberanía alimentaria como la gestión de los territorios de pueblos y nacionalidades) ha regresado al primer plano, y esto se traduce por ejemplo en la preparación actual de tres proyectos de ley de tierras que representan a diferentes sectores sociales.

Sin duda, tiene mucho que ver con este retorno en boga del tema el proceso político que se inicia en el Ecuador con la elaboración de una vanguardista Constitución de la República en el año 2008, continúa con la publicación de una

todavía novedosa Ley de Soberanía Alimentaria en 2009, y... queda en espera de una Ley de Tierras. Además, a la impaciencia generada por un Plan Tierras estatal, probablemente insuficiente, se suma un reconocimiento de personajes e instituciones del Gobierno que reconocen una “deuda con el sector agrario”.

Ahora que renace el debate sobre la necesidad de redistribuir el acceso a la tierra, es necesario tomar en cuenta el cambio de la estructura económica y de las relaciones sociales del país en los últimos 50 años, como se señalaba en otro libro de SIPAE² *Reforma Agraria: viejos temas, nuevos argumentos*; ya no es pertinente hablar solamente de latifundio, y probablemente tampoco lo sea mencionar el precarismo, mientras que hay que tomar en cuenta que se han ido creando nuevas formas de apropiación de la tierra, como la multipropiedad, nuevas formas de acaparamiento de tierras y nuevas relaciones de producción, como

1 Stalin Herrera, (2007), “Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas”, Edic. SIPAE – Oxfam, Ecuador.

2 Brassel, Herrera, Laforge, (2008). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Edic. SIPAE – Oxfam. Ecuador

la agricultura por contrato, que prefiere la denominación de “negocio inclusivo”, o los impactos de la emigración masiva hacia el extranjero, que resulta en una feminización de ciertos espacios rurales.

El debate nacional también presenta nuevos desafíos, ya no es solo frente al viejo Estado oligárquico, que exhibió un discurso neoliberal, de “dejar hacer” a los capitales y mercados, ahora es también el debate con el neodesarrollismo que orienta una fuerte presencia del Estado apuntalando una modernización agroempresarial, sin base campesina, manteniendo intocada la inequitativa estructura agraria.

El marco jurídico ha introducido temas nuevos, como Derechos de la Naturaleza, la Soberanía Alimentaria, el Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, y la Función Social y Ambiental de la propiedad.

También el contexto mundial es diferente, la crisis financiera que ha reubicado a los capitales, especulando con las materias primas, entre ellos los alimentos, provocando incluso procesos agresivos de reconcentración y acaparamiento de tierras.

A su vez, el calentamiento global y agotamiento de los recursos petroleros obligan a plantear la matriz de la producción agropecuaria de manera diferente.

De ahí el sentimiento de urgencia que nos empuja a proponer nuevos insumos a la discusión sobre el tema de tierras, que permitan tomar en cuenta estos cambios y que esperamos puedan abrir nuevas posibilidades en la construcción creativa de soluciones a los problemas actuales del sector agrario en el país.

Los editores

Prólogo

Marc Dufumier*

El SIPAE nos entrega periódicamente consideraciones rigurosas y originales sobre la cuestión agraria en América Latina, con una atención particular sobre la ineficacia económica de los grandes latifundios y la gravedad de la situación de los pequeños campesinos minifundistas y los sin tierra.

Al contrario de lo que sostienen demasiadas agencias y bancos internacionales de desarrollo que estiman que la cuestión agraria es un problema anticuado, del pasado, y que defienden la idea de que los Estados ya no deberían intervenir en la distribución de las tierras agrícolas y las modalidades de acceso a los recursos naturales, el SIPAE considera que verdaderas reformas agrarias, destinadas a romper el binomio latifundio-minifundio y promover el desarrollo de unidades de producción familiar de tamaño mediano, siguen siendo, hoy más que nunca, necesarias.

Debemos reconocer que estas tesis suscitan actualmente un interés creciente en el seno de la sociedad civil, aún más allá de los únicos círculos académicos, como lo demostró la necesidad de reeditar su publicación titulada: *¿Reforma Agraria en Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos.*

La presente publicación tiene el mérito de explicitar todavía más las estrechas relaciones que existen entre la cuestión agraria, la soberanía alimentaria y el bienestar (el Buen Vivir) de las poblaciones. Demuestra que las reformas agrarias de gran envergadura siguen siendo indispensables, no solamente por razones de eficacia económica y de justicia social, sino también para garantizar un aprovechamiento sostenible de nuestro entorno ecológico y asegurar una alimentación de calidad y modos de vida agradables para el mayor número de humanos.

Al contrario de los grandes terratenientes que solo piensan en maximizar su tasa de ganancia a corto plazo en sus inmensas propiedades, aunque esto signifique remplazar la mano de obra asalariada por máquinas o por insumos manufacturados (herbicidas) y a especializar exagera-

* Ingeniero Agrónomo. Profesor en AgroParisTech (Francia), especialista en Políticas de Programas de Desarrollo Agrícola Sostenibles.

damente sus sistemas de producción para realizar las mayores economías de escala posibles, los campesinos que trabajan por su cuenta desean hacer el mejor uso de su propia fuerza de trabajo familiar, y, por lo tanto, tienen interés en diversificar sus sistemas de cultivo y de crianza, aunque sea para escalonar sus períodos de trabajo a lo largo del año, con el resultado, por ejemplo, de asociar la ganadería a la agricultura y de hacer el mejor uso posible de los recursos naturales disponibles. Como en el resto de América Latina, ya existen en Ecuador sistemas de producción agrícola alternativos a aquellos promovidos por los agronegocios. Han sido diseñados por aquellas familias campesinas que han podido resistir, aquí o allá, a las presiones de las grandes empresas de semillas y agroindustriales.

Estos sistemas pudieran ser más extendidos si las políticas públicas tomaran más en cuenta los ingresos campesinos, el empleo agrícola, la soberanía alimentaria, la mitigación del calentamiento climático, la preservación de la biodiversidad y la gestión conservadora de las aguas y de los suelos. Estos sistemas permiten además hacer un uso intensivo de los recursos naturales renovables (la energía solar, el nitrógeno del aire, las aguas de lluvia, etc.), y tener que recurrir lo menos posible a los recursos naturales finitos y a las técnicas susceptibles de contribuir a las emisiones de gases con efecto invernadero. No se trata pues de un retorno a la prehistoria, más sí de un conjunto de técnicas que logran combinar sabiamente, en circuitos cortos, en cada entorno, los ciclos bioquímicos del agua, del car-

bono, del nitrógeno, del fósforo y de otros elementos minerales para producir la alimentación y los bienes o servicios más necesitados por las clases populares. Estas técnicas inspiradas de la agroecología permiten pues incrementar los rendimientos por hectárea y asegurar la seguridad y la soberanía alimentaria de las poblaciones sin costo mayor de energía fósil ni recurso intensivo a los insumos de síntesis química (abonos, productos fitosanitarios).

Los ejemplos evocados en esta publicación demuestran que son generalmente las fincas campesinas de tamaño mediano las más habilitadas para albergar tales sistemas inspirados de la agroecología. Esto viene primero de su relación con el trabajo. Un campesino que trabaja por su propia cuenta no remplazará jamás su mano de obra familiar por máquinas mientras ésta no encuentre oportunidades de empleo más remuneradoras fuera de la finca; la agricultura campesina aparece por lo tanto como aquella con mayor potencial para regular los problemas de empleo y de éxodo rural. Además, la gestión de esta fuerza de trabajo conduce a los campesinos a diversificar sus sistemas de cultivo y de crianza, de manera a escalonar y a combinar de la mejor manera posible las actividades a lo largo de las estaciones climáticas, privilegiando así, finalmente, la complejidad.

La preocupación por transmitir fincas viables a las generaciones siguientes incita además a los agricultores a cuidar las potencialidades productivas de sus tierras.

El SIPAE considera pues, con razón, que son estas formas de agriculturas campesinas “intensamente ecológicas” las que habría que promover. Pero nos recuerda que, para lograr este resultado, éstas tendrían que contar con los medios necesarios: tierra, agua y equipamiento en cantidades suficientes, y que estos medios deben dejar de estar confiscados por una minoría de terratenientes millonarios. En efecto, los campesinos más pobres muchas veces no tienen acceso a los equipamientos que les serían necesarios para implementar sistemas de producción que sean a la vez más productivos y más respetuosos de su entorno. Numerosos son todavía aquellos que disponen solamente de herramientas manuales y no tienen ni siquiera los medios para manejar y transportar las materias orgánicas (forrajes, subproductos de cultivos, estiércol, etc.) ni tridente ni rastrillo ni tracción animal ni carreta, etc.

Los autores de la presente publicación están de acuerdo en este punto esencial: los obstáculos al Buen Vivir de los pueblos que todavía no han reconquistado su soberanía alimentaria no son tanto de orden técnico, pero vienen sobre todo de la falta de recursos accesibles a los pequeños campesinos, de estructuras agrarias injustas, de legislaciones sobre la tierra inadecuadas, y de condiciones desiguales en las cuales se manifiesta la competencia entre agricultores en mercados mundiales de los productos agrícolas y alimentarios.

Lo que se califica demasiado frecuentemente de “libre” comercio no es más en realidad que la puesta en competencia en un mismo mer-

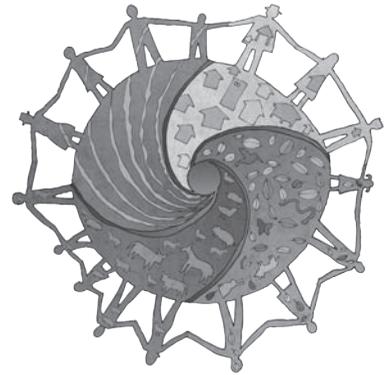
cado mundial de agricultores que trabajan en condiciones de productividad extremadamente desiguales. Los campesinos cuyas herramientas son exclusivamente manuales no pueden en efecto resistir a la competencia de grandes fincas altamente motorizadas y mecanizadas de los Estados Unidos, de la Unión Europea, de Argentina y del Brasil, ya que su productividad del trabajo es muy inferior. Demasiado numerosas son todavía las familias campesinas que, al ser sometidas a dicha competencia en condiciones tan desiguales, y al no poder ser competitivas, no tienen más alternativas que de ver algunos de sus miembros dejar la agricultura e ir a las barriadas o villas-miseria donde reinan el subempleo y la inseguridad. A menos que opten por emigrar hacia los últimos bosques “primarios”, donde les será todavía posible talar gratuitamente nuevos terrenos, con el riesgo de poner en peligro tramos enteros de la biodiversidad local. ¿Y qué pensar de la emigración clandestina hacia los países del “Norte” para aquellos jóvenes adultos que logran pagar “coyoteros” y escapar de las políticas represivas de los países de “acogida”?

Las familias campesinas más pobres se encuentran hoy brutalmente desmembradas y se esfuerzan por subsistir como pueden, la mayoría de las veces en condiciones de precariedad extrema. Las solidaridades familiares y de vecindad se rompen poco a poco, y la inseguridad se vuelve creciente en los campos como en las ciudades. ¿Se puede entonces realmente plantear un Buen Vivir que no esté basado en una libertad de elección esencial: la de poder asegurar la soberanía

alimentaria de las poblaciones, que vivan y trabajen dignamente en “su tierra”?

Y esta es una de las lecciones mayores de esta publicación colectiva del SIPAE: además de una verdadera reforma agraria, las naciones andinas solo podrán reconquistar su soberanía alimentaria y asegurar su Buen Vivir si se llega a revisar completamente las reglas en vigor en la Organización Mundial del Comercio (OMC). El co-

mercio internacional se volverá realmente justo solamente cuando esas reglas hayan cambiado en un sentido más favorable al campesinado pobre de “Sur”. ¿Los pueblos andinos no deberían pues tener el derecho de hacer lo que la mayoría de países del Norte emprendieron con éxito después de la Segunda Guerra Mundial: proteger sus agriculturas de producción de alimentos mediante aranceles importantes?



PERSPECTIVAS

El despojo agrario

Por Jorge Núñez Sánchez*



Cada vez que se pone en marcha un proyecto de reforma agraria, la oligarquía y sus voceros se inflaman de furia. Y no es para menos. Unas pocas familias de la oligarquía, que constituyen el 2% de la población, son dueñas de la mitad de las tierras laborables del país. En el otro extremo están los campesinos, que son el 64% de los propietarios, pero apenas poseen el 6% de las tierras agrícolas.

Tan escandaloso acaparamiento de tierras es el resultado de quinientos años de despojo sistemático a los campesinos indígenas y mestizos, y también del apoderamiento ilegal de tierras del Estado, otrora llamadas “baldías”, por parte de los terratenientes.

Este proceso de despojo y apoderamiento de tierras está en el centro de la historia ecuatoriana y es uno de los ejes que permiten estudiarla. Comenzó cuando los conquistadores españoles, y sus descendientes, despojaron progresivamente a

los indios de las tierras bajas de los valles en donde vivían y los empujaron a vivir en las laderas. Hubo casos en que, para facilitar ese despojo, los conquistadores se casaron con princesas indígenas e hijas de caciques. Pero ese apoderamiento asustó a los reyes de España, que dictaron leyes para refrenarlo y garantizar la propiedad de las comunidades indígenas.

A comienzos del siglo XVIII, en la Costa había un limitado número de familias propietarias de fundos, cuyas tierras se ubicaban en las proximidades de los pueblos o en las vegas fluviales próximas a ellos. Su producción estaba dedicada fundamentalmente al consumo local e incluía alimentos tales como plátanos, frutas tropicales, arroz, caña de azúcar, maíz, café, yucas, camotes, maní, ajonjolí, aves de corral, ganado vacuno y porcino; pero, también, registraba algunos productos destinados principalmente a la venta a otras regiones: tabaco, algodón, índigo, pita y cabuya. Un renglón importante fue, ya desde el siglo XVI, la extracción de maderas para construcción civil o naval, destinadas al uso local o a la exportación al Perú.

* Historiador y escritor. Coautor en la publicación *Nueva Historia del Ecuador*, en varios ensayos y otras publicaciones de América Latina y España. Premio Nacional Eugenio Espejo.

La falta de mano de obra y de incentivos para la agricultura mantuvieron estancada la producción regional prácticamente hasta comienzos del cuarto final del siglo XVIII, cuando una conjunción de factores políticos y económicos estimularía la producción agrícola y la migración de mano de obra serrana hacia la Costa, dando lugar a una rápida expansión de la frontera agrícola en la cuenca baja del Guayas, a partir de las vegas de los ríos navegables.

Uno de esos factores fue indudablemente la aplicación de las reformas borbónicas en el hasta entonces aislado y marginal país quiteño, siendo su principal artífice el Visitador José García de León y Pizarro (1778-1784), que contó para ello con la eficaz colaboración de un grupo de activos y duros funcionarios coloniales, entre los que sobresalía su hermano Ramón, designado por la corona Gobernador de Guayaquil.

Esas reformas apuntaban a convertir a Hispanoamérica en proveedora de materias primas para una planeada industrialización de la metrópoli, que, a su vez, debía proveer a sus colonias de los bienes elaborados que éstas necesitasen. Fue en este marco que el visitador Pizarro dispuso la creación de los reales estancos de aguardiente y tabaco, y para mantenerlos buscó estimular los correspondientes cultivos agrícolas en la provincia de Guayaquil. “Inicialmente se ordenó que las únicas zonas en que se permitía el cultivo del tabaco eran las orillas de los ríos Daule y Balzar” (Laviana, 1987: 119). Y la principal medida de estímulo fue precisamente la asignación de tierras vírgenes a los pobladores locales o mi-

grantes “que se presenciaren, no permitiendo les lleven cosa alguna de arrendamiento por ahora, por contemplarse ser tierras baldías y realengas” (*ibid.*) Esta medida permitió el poblamiento e incorporación productiva de zonas antes olvidadas del interior provincial; pero, también desató una fiebre de apropiación de tierras, en la que llevaron la iniciativa los antiguos hacendados y las autoridades políticas de la región que buscaron apoderarse de grandes extensiones de tierras baldías e inclusive de tierras ya cultivadas por pequeños campesinos, a los que despojaban de sus posesiones por medio de la violencia o por vía de compra de sus huertas. Surgió, así, el mecanismo de apropiación llamado “redención de cultivos”, que duraría hasta el último cuarto del siglo XX, y por el cual los hacendados costeños compraban (“redimían”) los cultivos hechos por los pequeños campesinos en tierras baldías más o menos próximas a su propiedad, tierras que luego mostraban como su legítima posesión y sobre las que pedían título de propiedad, mediante “composición” (pago al Rey), en la colonia, o a través de juicio posesorio, en la república. Es más, la “redención” de cultivos algo lejanos a las haciendas implicaba necesariamente la apropiación de todo el territorio intermedio por parte de los hacendados, que, de esta manera, iban constituyendo enormes latifundios a costa de las tierras estatales y del trabajo de los pequeños campesinos sin tierras.

Gracias al empleo de esos métodos u otros similares, hacia 1780-1790 figuraban entre los mayores latifundistas y plantadores de cacao

las siguientes autoridades o sus familiares: el capitán José Julián del Campo, abanderado del Batallón de Milicias Disciplinadas, con 50 mil árboles; el capitán Francisco de Garaicoa, Procurador del Cabildo y Capitán de Maestranza, en 1777, y, además, Administrador de la Renta de Tabacos desde 1778, con 50 mil árboles; el Alguacil Mayor don José Gorostiza y su hermano Silvestre, con 92.310 árboles; don Francisco Trejo, Procurador del Cabildo de Guayaquil en 1775, con 10 mil árboles; don Josef Avilés, padre de dos oficiales de milicias (Fco. Xavier y Sebastián), con 5 mil árboles; el Teniente Coronel de Milicias y Alcalde Ordinario de Guayaquil don Ignacio Noboa; el Alférez Real y Capitán don Joaquín Pareja; el Asesor del Cabildo don Domingo Espantoso; y, el Capitán de Milicias Juan Antonio Rocafuerte, cuñado del coronel Jacinto Bejarano, jefe del Regimiento de Milicias Disciplinadas de Guayaquil en 1790.

Por otra parte, al producirse la constitución de grandes latifundios en la región interior guayaquileña, se produjo también la ocupación “de facto” de grandes extensiones de tierras indígenas, que formalmente eran de propiedad real, ocupación que se produjo pese a que la Corona había declarado la ilegitimidad de ese tipo de posesión por Reales Cédulas del 15 de octubre de 1754. Inclusive hay pruebas de que ciertas autoridades vinculadas al sector terrateniente idearon una forma para despojar “legalmente” de sus tierras a los indios de la costa húmeda; consistió en revivir la antigua práctica colonial de “reducciones”, para recoger en pueblos a los

indios que vivían en las vegas fértiles de los ríos, con lo cual, al paso que se les despojaba de sus tierras, se los podía controlar más eficazmente y explotar como mano de obra barata. Ese fue el caso de los indios que vivían a orillas del río Babahoyo “desde Samborondón de abajo hasta el de arriba y la boca de Baba”, respecto de quienes el Procurador del Cabildo de Guayaquil, Francisco Trejo, propuso en 1775 que fueran “obligados a reducirse al pueblo, donde sean civilizados” (*ibíd.*, 19).

Cabe aclarar que quien planteó originalmente la práctica de las “reducciones” para controlar a la población india, negra y mestiza de la zona fue el ingeniero y funcionario colonial Francisco Requena, que en su “Descripción...” de 1774 precisó que en el área interior guayaquileña había “17 pueblos de indios y diferentes haciendas y casas extendidas por las campañas y a las orillas de los ríos, que se pudiera con ellas formar otras muchas poblaciones” (Requena y Herrera, 1774: 510). Consecuentemente, recomendó el establecimiento de pueblos, con jueces civiles y curas, en varios sectores de la provincia (Samborondón, Las Ventanas, Ojiva, Puebloviejo), donde habitaban “muchos delincuentes, los más por raptos y muertes, los esclavos cimarrones que quieren ser libres a costa de abandonar la religión y vivir en despoblado, y los indios que no quieren pagar tributo, no solo de esta provincia, sino también de la de Quito y Río de las Esmeraldas” (*ibíd.*, 535). La idea, retomada hábilmente por Trejo y otros nuevos terratenientes, terminó por crear efectivamente esas reducciones

y despojar a los indios de sus tierras de cultivo, aunque esto último no había sido propuesto por Requena, quien más bien planteaba la necesidad de entregar tierras a los indios en las orillas de los ríos, para asentarlos en la zona.

En resumen, a consecuencia de esas prácticas de “reducción” y otros métodos usados para despojarlos de sus tierras, la población indígena del área, integrada fundamentalmente por indios tsáchilas o “colorados”, fue ahuyentada de su hábitat original y progresivamente desplazada hacia las zonas interiores de la cuenca del Guayas, en dirección a los declives de la Cordillera Occidental. Cuando Requena visitó el área de Palenque, en la década del setenta, halló que los indios que vivían “más retirados en este partido, por las cabeceras de su río”, acudían al pueblo del Pasaje, pero que “los indios colorados (ubicados) entre los curatos de Palenque y Sichos (Sigchos), que hay cerca de 25 leguas, carecen como si no estuvieran conquistados de los socorros que necesitan para conservarse reducidos a nuestra santa fe, dispersos por las montañas y abandonados a la infidelidad...” (*ibid.*, 555).

Esa fuga masiva de los indios de la costa húmeda hacia los bosques más profundos nos plantea, a su vez, un interrogante: ¿con qué mano de obra se efectuó en la Costa guayaquileña ese formidable proceso de ampliación de la frontera agrícola, constitución del latifundio y desarrollo de la economía de plantación? La verdad es que la población de la región comenzó a tener un rápido incremento en el tercio final del siglo XVIII, a consecuencia de una lenta

pero sostenida recuperación demográfica de la población costeña y la llegada de mano de obra proveniente de la Sierra central, donde la crisis obrajera había producido una fuerte desocupación de trabajadores indígenas, quienes, bajo la presión del tributo, migraban a las tierras calientes del litoral en busca de fuentes de trabajo. Finalmente, hubo en el período una migración complementaria proveniente del Norte del Perú. Ese crecimiento vegetativo de la población local mestiza y blanca, unido a esos flujos migratorios descritos, produjo un incremento sustantivo de la mano de obra y facilitó la ampliación de la frontera agrícola regional y la constitución del latifundio en el litoral.

En cuanto a este último fenómeno, un ejemplo característico resulta ser la formación original de la gran hacienda Tenguel (que en el futuro se convertiría en un símbolo del poder terrateniente costeño) por parte de don Vicente Severo del Castillo, regidor del cabildo de Guayaquil, y de su entenado Silvestre Gorostiza, amigo y protegido del gobernador Pizarro y de su hermano, el Presidente de Quito. Abusando de su influencia política y social, éstos procedieron a apoderarse de una gran extensión de tierras realengas hacia 1780, con el ánimo de dedicarlas a la plantación de cacao. En su afán de enriquecimiento ilícito, el regidor Del Castillo ni siquiera trepidó en apoderarse de tierras de propiedad del cabildo, por lo que entró en pleito judicial con el cuerpo colegiado del que formaba parte.

Siete años más tarde, en su calidad de Teniente de Gobernador del distrito de Balao y

Tenguel, Gorostiza informaba al gobernador de Guayaquil, Ramón García de León y Pizarro, sobre los cultivos de cacao existentes en su jurisdicción, diciendo: “Don Josef Briceño tiene sembrados 6.000 árboles. He sembrado y estoy cultivando 32.310. He cultivado, y descubierto dentro de mis propios linderos, en tres huertos, 60.000 árboles” (AGI: L. 329). Precisamente la mención que hacía el autor de haber “descubierto dentro de sus linderos” varios huertos de cacao, parece revelar el despojo violento que él había hecho a los posesionarios y sembradores originales de aquellas tierras.

Obviamente, esas formas de despojo y ocupación violenta de las tierras cultivables de la región no hubiesen podido prosperar de no contar con la tácita complicidad de las mismas autoridades coloniales, tales como el gobernador Ramón Pizarro, que desde años atrás fingía ignorar lo que estaba ocurriendo en los campos de la provincia y más bien abogaba ante sus superiores por una fácil y rápida “composición de tierras” a favor de los ocupantes ilegales, como un medio de impulsar la producción y afianzar las reformas implantadas en la Audiencia de Quito por su hermano, el visitador Pizarro. En un informe al virrey, Ramón Pizarro decía estar preocupado por el “despojo de tierras que unos desmontan y otros laboran por denuncia de ser realengas” (AGI: L. 378-A); sin embargo, pese a reconocer que de ello resultaban “gravísimos prejuicios a aquellos naturales”, proponía como remedio “que se les obligue (a los ocupantes ilegales) a dar por una vez tres mil pesos y se les confirme

en la posesión que tenga cada uno y se repartan las restantes (tierras indígenas)”; (*ibíd.*). Desde luego, no resulta extraña esa conducta colusoria del gobernador Pizarro con estos usurpadores de tierras, si se considera que entre sus fiadores para ocupar el cargo que ostentaba figuraron precisamente algunos de los “nuevos terratenientes” guayaquileños, que habían constituido latifundios mediante el despojo a indios y pequeños plantadores de la zona: el capitán don Juan Antonio Rocafuerte y Antolí, y don Silvestre Gorostiza y Villamar.

Para completar el ejemplo, precisemos que Gorostiza, buscando pagar menos por la correspondiente composición, declaró que las tierras que ocupaba en Tenguel eran “manglares, pantanos, tembladeras y lomas”, cuando en realidad se trataba de “feraces tierras planas, que ya están llenas de cacahuales”, al tenor de la denuncia elevada a las autoridades por don Nicolás Gómez Cornejo, otro propietario de la región (AGI: L. 263).

Tal proceso de apoderamiento de las tierras llamadas baldías se aceleró cuando los terratenientes criollos, nietos de los conquistadores, fundaron una república hecha a su medida y se lanzaron al despojo de las tierras que aún quedaban en manos de las comunidades indígenas. Así, de la noche a la mañana, surgieron gigantes haciendas, formadas mediante el despojo y la violencia. Una de ellas fue el latifundio “La Elvira”, de propiedad del general Juan José Flores, que iba desde los páramos del Chimborazo hasta la actual provincia de Los Ríos. Otra

fue “Tenguel”, la hacienda de los Caamaño, que ocupaba gran parte de la cuenca del Guayas.

Ese proceso de acumulación se reflejó también en la política. Flores fue el primer presidente del Ecuador, en 1830, y el tuerto Caamaño lo fue en 1884, siendo sucedido en el cargo por el hijo de Flores, en 1888. Los Flores mandaban en Quito y los Caamaños en Guayaquil. Pero ambas familias, los Flores y los Caamaños, estaban vinculadas por varios matrimonios entre sus hijos, con lo cual esa alianza familiar mandaba en todo el país, en asocio con otras familias terratenientes. Y siguieron mandando hasta 1895, cuando Eloy Alfaro y sus montoneros irrumpieron en la vida nacional y rompieron esa argolla oligárquica.

En el ámbito de la propiedad agraria, la República resultó todavía más injusta que la Colonia. Despojados de sus tierras, indios y mestizos fueron sometidos al peonazgo y al “concertaje”, mientras el país se llenaba de haciendas y la Iglesia se convertía en el primer terrateniente del Ecuador.

El concertaje

No podría entenderse la existencia y desarrollo del sistema latifundista sin comprender los mecanismos de obtención y fijación de la mano de obra. Y entre ellos destaca el “concertaje”, que fue quizá el método de vinculación laboral más extendido en el campo ecuatoriano hasta mediados del siglo XX. Surgió a fines del siglo XVIII, cuando la Corona española dispuso que, en sus-

titución de la mita, los trabajadores indígenas pudieran “concertar” libremente su trabajo con quien quisiese contratarlos. Pero esa apertura al trabajo libre fue convertida por los hacendados en una nueva forma de sojuzgamiento personal de los trabajadores.

Indios o mestizos analfabetos eran “concertados” verbalmente por los amos y pasaban a integrarse al sistema hacienda en condición de semi-esclavitud. Otras veces, los hacendados iban a las cárceles, pagaban las multas de quienes estaban detenidos por deudas, peleas o “vagancia”, y se los llevaban a la hacienda, convertidos ya en deudores de la misma. Allá los esperaba un sistema perfectamente aceitado de endeudamiento, donde el pobre trabajador debía recurrir frecuentemente, para sustentarse, a adelantos de pago en dinero o especie (“suplidos” o “socorros”), que eran anotados en el famoso “Libro de cuentas” de la hacienda. En él también se anotaban sus jornales ganados: tanto por día entero trabajado, tanto por medio día. Si llovía por la tarde, se le pagaba solo medio día. Si lo mandaban a un viaje, no se le pagaba jornal. Los domingos no se contabilizaban, porque eran días de misa y descanso. En cambio, se le contabilizaban todos los pagos y adelantos hechos, así como las “faltas” del trabajador: “estuvo enfermo”, “estuvo borracho”, “hizo rodar una vaca”, “se robó una gallina”.

Como si ello no bastara, ese endeudamiento era enriquecido por la labor eclesiástica, que convertía a los peones, por un día al año, en felices “priostes” de alguna fiesta religiosa, para lo cual

debían pagar estipendios al cura, y dar de comer y beber a los asistentes. Todo ello se financiaba con “suplidos”, que engordaban la deuda del pobre concierto, quien finalmente gastaba más de lo que ganaba y quedaba enredado para siempre en la maraña de las cuentas de la hacienda, esclavizado y sin fuga posible. Si, de todos modos, intentaba fugar, se montaba de inmediato una persecución para capturarlo y el costo de ella se cargaba a su infeliz rubro de deudas. Y además era sometido al cepo, donde permanecía atado de pies y cabeza por varios días.

He visto esos “Libros de cuentas”, verdaderos monumentos a la infamia y a la estulticia. También los vio el gran pensador liberal Abelardo Moncayo, autor de un formidable estudio de denuncia titulado *El concertaje de indios* (Moncayo: 1986). Y hace unas pocas décadas los vio el científico alemán Udo Oberem, que redactó un revelador estudio sobre el tema, mostrando todos los matices de esa bárbara institución oligárquica (Oberem: 1978).

Pero el concertaje no existía solo en la Sierra, sino también en la Costa, aunque en algunas grandes propiedades del litoral se disfrazaba de salario pagado en moneda. En este último caso, el trabajador llegaba a la hacienda atraído por el pago en moneda metálica, que le era cancelado diariamente, por día o medio día de trabajo. Solo después descubría que esa moneda no era la del país, sino una propia del hacendado, que solo servía para comprar en las “tiendas de raya” de la misma hacienda, donde las cosas valían más. Si

intentaba fugar, descubría que las monedas ahorradas no las recibía nadie fuera de la propiedad. Y si se rebelaba iba a parar al cepo o, peor aún, a la “lagartera”, una poza hecha para eliminar a los peones insurrectos.

Del “progresismo” a la Revolución alfarista

Lo expuesto explica que la lucha contra el concertaje fuera una de las motivaciones de la Revolución liberal y de su grito de “Tierra y libertad”. Como es conocido, esa revolución se inició en el agro costeño, en forma de montoneiras, en la segunda mitad del siglo XIX. Y surgió precisamente porque los pequeños propietarios montubios buscaban resistir la expansión territorial de las haciendas del “Gran Cacao”, que se adueñaron primero de las vegas de los ríos y luego fueron avanzando tierra adentro, mediante los ya conocidos mecanismos de “redención de sembríos” y “cercas que caminan”.

El primero consistía en comprar a los campesinos los árboles de cacao que ellos habían sembrado en tierras de desmonte y que se hallaban a punto de producir, con lo cual el comprador de los árboles se quedaba con la tierra en que estos se hallaban asentados. Así, comprando una arboleda de cacao por acá y otra por allá, los grandes hacendados terminaban adueñándose de las tierras de toda una región, bajo la tolerancia cómplice de las autoridades. Y esas compras se complementaban con el progresivo “caminar” de las cercas que lideraban las haciendas, que

hoy estaban en esta loma y al año siguiente en la loma de más allá.

Esos mecanismos de despojo fueron parte fundamental de la expansión cacaotera, que trajo el segundo auge de este producto en el tercio final del siglo XIX. Pero frente a esa expansión se alzó la resistencia de los pequeños y medianos propietarios montubios, que temían perder sus propiedades, y también la de los peones conciertos de las grandes haciendas, que eran una suerte de esclavos modernos. De ahí salieron las montoneras alfaristas, que estremecieron el campo costeño y fueron reprimidas a sangre y fuego por el ejército que comandaba el general Reinaldo Flores, otro hijo del “fundador”.

Al fin, el triunfo de la Revolución liberal encumbró a esos “coroneles macheteros”, antiguos jefes montoneros que se convirtieron en generales del nuevo Ejército nacional (Manuel Antonio Franco, Flavio Alfaro, Pedro J. Montero, Manuel Serrano), junto a combatientes liberales, que venían de luchar en Centroamérica (Eloy Alfaro, Leonidas Plaza, Plutarco Bowen) y militares profesionales adictos al liberalismo (Fco. Hipólito Moncayo, Julio Andrade, Ulpiano Páez, Julio Román). Pero la Revolución también fortaleció el poder de la oligarquía cacaotera y de la bancocracia porteña, estrechamente emparentadas, que frenaron los ímpetus de cambio social y se convirtieron en los principales beneficiarios del nuevo régimen.

Mientras el radical Alfaro denunciaba al Congreso Nacional las brutalidades del con-

certaje y las terribles condiciones de vida de los campesinos costeños, los diputados liberales se hacían de los oídos sordos y la oligarquía cacaotera vivía a sus anchas en Europa, donde derrochaba dinero a manos llenas.

En su Mensaje a la Convención Nacional de 1896-1897, Alfaro había dejado constancia de esa reivindicación de libertad de los campesinos pobres de la Costa y de los indígenas de la Sierra, que luchaban contra el concertaje. Dijo entonces:

Tenemos en las provincias del litoral una clase de gente campesina, conocida con el nombre de peones conciertos; esclavos disimulados, cuya desgraciada condición entraña una amenaza para la tranquilidad pública, el día que un nuevo Espartaco se pusiera a la cabeza de ellos para reivindicar su libertad.

En el curso de la campaña del año anterior, recibí muchas insinuaciones de soldados que eran peones, en el sentido que esperaban de mí, un decreto que los redimiera de su condición de esclavos. Recuerdo la impresión que me causó en la batalla de “Gatazo” un soldado que se me acercó para decirme, enaltecido por ardor bélico, poco más o menos estas palabras: “Mi General, voy a pelear mi libertad; después del triunfo me dará una papeleta, para no ser más concierto”. Creo que ese valeroso soldado sucumbió en el combate, porque no se me presentó al día siguiente como se lo recomendé, para atenderlo en su justo reclamo.

He tenido el propósito de reunir en Guayaquil a los dueños de haciendas para que excogiten los medios de llegar a un resultado satisfactorio tanto para el patrón como para el infeliz concierto.

La solución del problema no es tan difícil como a primera vista aparece. Hablando sobre el particular con un inteligente administrador de una gran hacienda, me dijo: que a sus peones les había perdonado las deudas bajo la condición de que, por el jornal que les pagara otro, le darían la preferencia, y que desde entonces, por agradecimiento, tenía los brazos necesarios para sus labores agrícolas.

Este punto es digno de vuestra atención, pues más vale prevenir el mal que remediarlo.

La raza indígena, la oriunda y dueña del territorio antes de la conquista española, continúa también en su mayor parte sometida a la más oprobiosa esclavitud, a título de peones. Triste y bochornoso me es declararlo; los benéficos rayos del sol de la Independencia no han penetrado en las chozas de esos infelices, convertidos en parias por obra de la codicia que ha atropellado a la moral cristiana.

A título de peones conciertos, los indios son siervos perpetuos de sus llamados patrones. Y como no solo son culpables los que esclavizan sino también los que sancionamos con la indiferencia, ese delito de lesa humanidad, contra una clase desvalida, cada uno de nosotros cargue con la parte de responsabilidad que le corresponde y ponga el hombro a la reparación que reclama la propia conciencia de personas racionales y honradas.

Por un decreto se ha exonerado ya a la clase indígena de ciertas contribuciones.

A vuestra sabiduría toca conciliar el derecho a la libertad que tiene esa clase desvalida, con el apoyo que requiere la agricultura y servicio doméstico, pues si no debemos consentir la esclavitud, tampoco debemos tolerar la vagancia, ni menos que falte a los patrones la protección debida en contratos humanitarios y honrados con los peones y jornaleros” (Noboa, 1908: 207-231; 233-236).

El Congreso de mayoría liberal no tomó ninguna medida contra el “concertaje”, ni impulsó otras medidas de reforma social planteadas por “el Viejo Luchador”. Ahí empezó el divorcio entre los radicales de Alfaro y los liberales de la vieja guardia, vinculados a la oligarquía porteña. Un divorcio que llevaría a la persecución de Alfaro durante el gobierno de Lizardo García y motivaría la segunda revolución alfarista, en enero de 1906, que dio paso al segundo gobierno alfarista, que fue el período más avanzado de esa transformación. Más tarde, esa ruptura provocaría la sangrienta guerra civil de 1911-1912 y luego el asesinato de Alfaro y los líderes radicales.

Hemos señalado antes que fueron los ideólogos liberales, como Abelardo Moncayo, los primeros en denunciar la barbarie del concertaje. Agregamos ahora que esta institución empezó a ser erosionada por la nueva legislación liberal sobre el trabajo. Así, en la Constitución de 1906 se estableció, entre las garantías individuales y políticas del artículo 26, las del numeral 5, que expresaba: “[El Estado garantiza a los ecuatorianos], la libertad personal. Prohíbese el reclutamiento; así como la prisión por deudas, salvo los casos previstos por la ley”.

En la práctica, aunque constitucionalmente se prohibía la prisión por deudas, algún legislador interesado en lo contrario introdujo esa frase final de “salvo los casos previstos por la ley”, que terminó por anular el sentido original de tal disposición y mantuvo por algún tiempo más ese mecanismo coercitivo del concertaje. Con ello, aquel leguleyo burló el espíritu protector de

aquella Constitución respecto de la población indígena, explicitado en el artículo 128 constitucional, que decía: “Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social; y tomarán especialmente las medidas más eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje”.

Fue solo una década más tarde que los liberales progresistas retomaron el tema de la abolición del concertaje. En 1915, el senador por Loja doctor Agustín Cueva Sanz preparó un proyecto de decreto que reglamentaba el trabajo de los jornaleros, suprimía la prisión por deudas, garantizaba la salud de los trabajadores y establecía una tutela oficial sobre el trabajo femenino e infantil. “Lamentablemente no pudo conseguir su aprobación por la actitud hostil que encontró en los parlamentarios terratenientes y por la tenaz oposición de la ‘Sociedad Nacional de Agricultores’, que lo combatió hasta por la prensa.” (Pérez Pimentel, t. XIII: 135). Finalmente, en 1918, el diputado Víctor Manuel Peñaherrera logró la abolición legal de la prisión por deudas y ello fue posible gracias a que los terratenientes del litoral necesitaban brazos para sus plantaciones y exigían libre circulación de la mano de obra.

La nacionalización de los bienes de manos muertas

Desde tiempos coloniales, un actor principalísimo en el drama del despojo agrario fue el poder eclesiástico. Mediante asignaciones directas de la Corona o a través de variados mecanismos

de donación (legados, capellanías, dotes religiosas), por parte de los fieles, la Iglesia acrecentó rápidamente sus bienes inmuebles y sus recursos económicos. También ejercitó variados sistemas de exacción económica, mediante coacción moral a enfermos, moribundos o viudos ricos, de los que obtenía legados y donaciones inspirados en el temor a la muerte y a las penas del infierno.¹ Por todos estos medios, la Iglesia se enriqueció de un modo gigantesco, convirtiéndose en el primer terrateniente de la Audiencia de Quito y, más tarde, de la República del Ecuador.

1 Todavía a mediados del siglo XX, la Iglesia ecuatoriana y las comunidades religiosas practicaban con éxito este tipo de exacciones. Al respecto, un ejemplo verdaderamente patético fue el de la afortunada dama quiteña doña María Augusta Urrutia Barba, a quien los jesuitas sometieron durante años a un estrecho y tremendo cerco moral, con el objeto de lograr que les legara todos sus bienes muebles e inmuebles. Ella había enviudado en 1931 de su esposo Alfredo Escudero Eguiguren, a quien conociera en París y con quien se casara una década antes, sin tener descendencia. A partir de entonces, esta dama se dedicó a las obras sociales y de caridad, en beneficio de sus conciudadanos más necesitados. Fue entonces que la Compañía de Jesús envió desde Roma al jesuita Eduardo Vásquez Doderó, con el fin declarado de que “actuara como su confesor y director espiritual”, aunque, en verdad, tenía la misión de controlar su voluntad para inclinarla en beneficio de los intereses terrenales de la Compañía. Según se conoce, Vásquez Doderó dependía exclusivamente del “Papa Negro”, es decir, el General de la Orden, y se dio modos para ahuyentar o eliminar del entorno de la señora Urrutia a todas las personas que pudieran interferir con sus acciones. Entre ellas estuvieron varias gentes del servicio doméstico e inclusive el Secretario Particular que la señora Urrutia contrató en los años

La idea de la nacionalización de los bienes de manos muertas fue planteada ya por los liberales españoles del siglo XVIII y discutida a fondo en las Cortes Constitucionales de Cádiz, en 1812. En esencia, se consideraba que eran bienes obtenidos ilícitamente por la Iglesia y que, adicionalmente, no entraban al mercado de bienes raíces, perjudicando de este modo al desarrollo de la economía nacional.

Sobre esos argumentos del liberalismo europeo, los liberales hispanoamericanos nacionalizaron los bienes eclesiásticos en varios países, siendo el primero de ellos el mariscal Sucre, en su calidad de Presidente de Bolivia. Los radicales ecuatorianos hicieron lo propio en 1908, durante el segundo gobierno de Eloy Alfaro, asignando esos bienes a la recién creada Beneficencia Pública, que debía usarlos para el sostenimiento de casas de protección de menores, hospitales y

asilos de ancianos. Por desgracia, una vez desaparecidos de la escena política Alfaro y los radicales, muchos de esos bienes no llegaron a manos del Estado sino que se quedaron, mediante triquiñuelas legales o por simple apoderamiento forzado, en manos de jefes militares o altos funcionarios del régimen liberal, que de este modo pasaron a convertirse en nuevos terratenientes y defensores del viejo sistema de dominación.

Un fenómeno particular en este proceso de despojo agrario ejercitado por la Iglesia fue el desvío de los legados particulares hechos con fines de beneficencia. En efecto, en muchos lugares del país hubo gentes, de diversa condición social, que legaron sus bienes para obras de beneficencia. Hubo quienes dispusieron que el producto de sus bienes se destinara al sostenimiento de hospitales, a la educación de niños y/o niñas, a la ayuda a los pobres y a otros fines similares. Hubo otros que mandaron que sus tierras se destinaran a ser cultivadas gratuitamente por las familias pobres, que carecieran de tierra para producir sus alimentos. Empero, ante la ineficiencia o dejadez de las autoridades nacionales o municipales, esos bienes pasaron a ser manejados interesadamente por la Iglesia y sus personeros, en algunos casos por mandato de las mismas autoridades del Estado y, en otros, por la simple imposición de la voluntad eclesiástica. Un caso que ejemplifica lo afirmado fue el manejo del legado hecho a fines del siglo XVIII por doña Juana María Platzaert, una rica propietaria cacaotera guayaquileña. El legado estaba formado por alhajas, dinero, casas y plantaciones de cacao;

setenta, en un último acto de voluntad independiente, para que le ayudase a manejar sus asuntos personales. Como resultado de ese calculado procedimiento de despojo, los bienes de esta rica propietaria pasaron en su totalidad a la Compañía de Jesús, mediante la creación de obras sociales a ser manejadas por los jesuitas (como el Plan de Vivienda Solanda o la Fundación Mariana de Jesús), o por medio de donaciones directas. Por este medio, esta orden religiosa se convirtió en propietaria de varios inmuebles valiosos en el centro de Quito, de algunas propiedades rurales de gran valor y de grandes extensiones de tierras urbanas en el sur y norte de la capital ecuatoriana. Doña María Augusta Urrutia falleció el 5 de diciembre de 1987 y sus restos fueron sepultados en la Iglesia de la Compañía de Jesús, en Quito (datos proporcionados al autor por un protagonista de esa historia).

y, tuvo como objetivo específico la creación de un monasterio de monjas carmelitas, que se encargara de la educación de las niñas en el puerto. Pero los jesuitas, a quienes se encargó el manejo de este legado, desviaron sus fondos hacia la creación de un colegio seminario para hombres (Londoño, 1997: 223).

A partir de la Revolución Liberal, se volvieron frecuentes los procesos de reivindicación de esos bienes por parte del Estado laico, que buscaba ponerlos al servicio de la beneficencia pública. Un ejemplo de ello fue el caso del fundo Pedibuela, sobre el cual su propietario, señor Antonio Estebes Mora, en testamento otorgado el 20 de diciembre de 1870, hizo dos asignaciones, una de las cuales decía así:

Declaro que la Hacienda de Pedibuela dejo como legado perpetuo para los pobres de las provincias de Pichincha y de Imbabura, de los de la clase más decente y menesterosa, clasificados por los Ilustrísimos Señores Arzobispos y Obispos de las mencionadas provincias y por uno de los miembros de ambas Municipalidades; dando a cada uno de ellos desde diez hasta veinte y cinco pesos en un solo día de cada año.

En busca de cumplir con la voluntad del testador, el Estado tomó a su cargo la administración de ese fundo, a través de autoridades municipales, pero el presidente Gabriel García Moreno dispuso, por Decreto Ejecutivo del 28 de abril de 1871, que la administración de la Hacienda Pedibuela fuera asignada a la “Casa de Huérfanos” de Quito. Más tarde, ante el recla-

mo del Dr. Luis Felipe Lara, diputado de Imbabura a la Convención Nacional, el gobierno adjudicó la mitad de los frutos de esa hacienda para el sostenimiento del “Instituto de Huérfanos de Imbabura”. Posteriormente, por presión de la autoridad eclesiástica, el Gobierno entregó la administración de ese fundo a la Iglesia, que lo manejó como un bien de su propiedad. Finalmente, la señora Matilde Mora, familiar del testador, demandó en 1928 que el Supremo Gobierno dejase sin efecto esas asignaciones testamentarias, toda vez que no se habían llenado los objetos que las motivaron.

Esto motivó al Procurador General del Estado a reivindicar ese legado perpetuo, señalando que la Beneficencia Pública, representada al momento por la Junta de Asistencia Pública, podía tomar a su cargo el referido fundo y revertir la administración confiada a la autoridad eclesiástica, que no era más que una mera administradora designada por la autoridad civil.

En general, no es menos cierto que menudearon en el país los casos en que la Iglesia, o las comunidades religiosas, simplemente se declararon posesionarias legítimas de ese tipo de bienes, o tramitaron en su favor una prescripción adquisitiva de dominio, para luego venderlos, perjudicando así a los legítimos beneficiarios del legado. Un caso típico de esos turbios manejos eclesiásticos fue el de las tierras legadas por la cacica María Juana Chariguamán, de Chapacoto, provincia de Bolívar, para beneficiar con su uso a los pobres que no poseyeran tierras de cultivo. La Iglesia, convertida en responsable del manejo de

ese legado, creó para ello una “Cofradía Religiosa”, que en verdad servía para ocultar un boyante negocio de arrendamiento de esas tierras. Finalmente, hacia 1970, el obispo Cándido Rada vendió esa propiedad de uso comunal como si fuera de propiedad de la curia de Guaranda, pese a la protesta de los pequeños campesinos que habían sido arrendatarios y cultivadores de tales tierras.

Los desmanes de la “bancocracia”

Eliminados del poder los radicales alfaristas e inaugurada la “Época de la bancocracia”, el despojo agrario se aceleró. En la Sierra, muchas de las haciendas de la Iglesia o las comunidades religiosas, que por la “Ley de Manos Muertas” dictada por Alfaro debían pasar a manos del Estado, para financiar a la Beneficencia Pública, se quedaron en manos del general Plaza o de otros colaboradores del placismo. Esa fue la base económica sobre la que se levantó la “nueva clase” de terratenientes liberales, que más adelante terminó mezclándose social y políticamente con la vieja clase de terratenientes conservadores. Eso lo notó en la misma época un agudo observador extranjero, el periodista norteamericano William McKenzie, que anotó en sus memorias de viaje: “El general Plaza es un hombre muy hábil. Él ha hecho conservadores a los liberales y liberales a los conservadores”.

Mientras se remozaba la oligarquía serrana, la oligarquía del puerto se lanzó sobre las tierras comunales de la península de Santa Elena con una

voracidad sin límites. Las protestas de los comuneros fueron acalladas por la fuerza o mediante argucias legales. Los oligarcas invasores estimaban que no había razón válida que se opusiera a sus deseos. ¿Que los comuneros tenían cédulas del Rey que les otorgaban esas tierras? Pues una república liberal e independiente no iba a obedecer papeles coloniales. Así que, en su opinión y la de los jueces, ahí no había indios ni comunas, sino cholos de la península y tierras baldías.

Establecido el marco legal, el despojo tuvo vía libre, y se efectuó mediante compras fraudulentas a los comuneros. Por ejemplo, un señor de Guayaquil, llamado Gustavo von Buchwald, se aficionó de unos terrenos áridos del recinto Zapotal, de propiedad del comunero Leandro Teodorico Mateo, quien a su vez los había comprado a la comunera Isabel Villón. Von Buchwald los adquirió a precio irrisorio en 1924, porque el vendedor no sabía que bajo esas tierras había yacimientos petroleros (Núñez y Londoño: 2008).

Esos terrenos y otros de la región, considerados baldíos, eran ambicionados por la empresa norteamericana Internacional Petroleum Company (IPC), que había intentado poseerlos mediante arrendamiento a la Municipalidad de Santa Elena. Para esto, la municipalidad había solicitado previamente al Congreso Nacional la donación de esos “terrenos baldíos”, que le fue concedida mediante decreto legislativo de 2 de septiembre de 1922.

Para entonces, la legislación ecuatoriana no diferenciaba debidamente los derechos corres-

pondientes a la propiedad del suelo y la propiedad del subsuelo, pese a la disposición contenida en el “Decreto de Minería”, dictado en 1829 por el Libertador Simón Bolívar, que establecía el principio general de que “las minas de cualquier clase, corresponden a la república”.

De pronto, alguien del Gobierno descubrió el juego de los municipios con la IPC y decidió anular esa donación, para entregar esas tierras en arrendamiento a un testaferro, que era Enrique von Buchwald, hermano del comprador de Zapotal. El arrendamiento, efectuado el 12 de junio de 1923, abarcaba un territorio de 5.000 hectáreas de terrenos petrolíferos y no dejaba a favor del Estado otro beneficio que el cobro de mil sucres anuales por derechos superficarios (*ibíd.*).

Solo habían pasado quince días de la firma de ese contrato, cuando el supuesto beneficiario cedió el arrendamiento de esos terrenos a la IPC, mediante escritura pública celebrada ante el escribano Sr. Juan Antonio Moreira, el 27 de junio de 1923. Poco tiempo después, su hermano Gustavo revendió a la IPC los terrenos que había comprado en Zapotal. De este modo, la IPC terminó convirtiéndose en dueña de la mitad de esos terrenos petrolíferos y arrendataria de la otra mitad, y los dos avispados hermanos guayaquileños, junto a sus socios del Gobierno, se farraron de dinero (*ibíd.*).

Pero la historia no terminó ahí. En los años siguientes el asunto se complicó, pues la IPC se negó a pagar al Estado los miserables mil sucres fijados como arrendamiento y el Gobierno de la

Revolución juliana tuvo que actuar con energía para cobrarlos. De otra parte, el procurador general, doctor Cabeza de Vaca, reivindicó la propiedad del Estado sobre esos terrenos, pese a la adjudicación hecha antes a la Municipalidad de Santa Elena, y, dada la trascendencia del asunto; y considerando que se hallaban en juego cuantiosos intereses del Estado, exigió que la decisión definitiva fuera dada por la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el Art. 29 de la Ley de Hidrocarburos (*ibíd.*).

El ardid de la “colonización”...

La época de la bancocracia fue fértil en ardidés jurídicos para despojar al Estado de sus tierras y recursos, en beneficio de oligarcas nacionales y/o compañías extranjeras. Uno de esos ardidés fue el de la “colonización de tierras orientales”, supuestamente con afán de que fueran pobladas por colonos nacionales y extranjeros, que las cultivasen y creasen allí una “colonia agrícola”, que fuera centro de desarrollo económico y social de la región.

El nuevo proyecto de despojo apuntaba al objetivo de apoderarse de diez mil hectáreas de tierras orientales, de propiedad del Estado y las comunidades indígenas, supuestamente para entregarlas a cincuenta familias, entre ecuatorianas y colombianas. Para el efecto, el 11 de abril de 1923 se celebró un contrato entre los señores Ricardo y Alfredo Fernández Salvador, que actuaban como empresarios de colonización, y el Estado ecuatoriano, representado por el Go-

bernador de la provincia de Napo-Pastaza, don Emilio Pallares Arteta (*ibíd.*).

Este contrato fue la culminación de un asunto muy trabajado previamente por abogados especialistas en “letra colorada”, cuyo primer paso había sido la emisión de un Decreto Legislativo, de 8 de octubre de 1821, por el que se le concedieron al poder Ejecutivo facultades especiales para celebrar contratos de colonización al tenor de unas bases previamente fijadas, la primer de las cuales decía:

El Gobierno del Ecuador cederá al contratista o contratistas, en propiedad, diez mil hectáreas de terrenos baldíos situados en la provincia Napo-Pastaza para que en ellas establezca o establezcan una colonia agrícola compuesta, por lo menos, de cincuenta familias entre ecuatorianas y colombianas (*ibíd.*).

Luego, en uso de esas facultades especiales, el presidente de la República, doctor José Luis Tamayo (el mismo que ordenó la masacre obrera del 15 de noviembre de 1922), dictó el Acuerdo Ejecutivo No. 20, del 9 de abril de 1822, por el que delegó al gobernador de Napo-Pastaza, don Emilio Pallares Arteta, para que suscribiera el contrato de colonización.

Más allá de las formas evasivas y sospechosas que implicaba esa delegación, se trataba de un contrato realmente leonino. Por ejemplo, en la cláusula sexta señalaba que, si llegaban menos colonos, los empresarios devolverían las tierras en proporción, y, si aumentaba su número, el Es-

tado les entregaría nuevas tierras. En buen romance, esto significaba que los señores Fernández Salvador podían apoderarse prácticamente de toda la región amazónica del país, si conseguían llevar allá un número suficiente de colonos. Otra muestra del despojo al Estado radicaba en que los empresarios recibían 200 hectáreas por cada familia de colonos, pero entregaban a ésta únicamente 11, reservándose para sí las 189 hectáreas restantes (*ibíd.*).

Para comenzar la ejecución del contrato, el Gobierno entregó a los empresarios, en propiedad, “diez mil hectáreas de terrenos baldíos” en esa provincia, en una zona que se extendía “desde la Quebrada del Gavilán, afluente del alto Amazonas y sub afluente del Napo, hasta la de Zatayaen” (*ibíd.*, 28).

Lo más curioso de todo era que esas tierras se hallaban cerca del camino que construía la petrolera “Leonard Exploration Co.”. Dicho esto, ya podemos suponer cual era el verdadero motivo de esa supuesta concesión agrícola, que era en verdad una entrega camuflada de tierras ricas en petróleo. Y esto fue comprobado tres años más tarde, el 13 de agosto de 1926, cuando los empresarios Fernández Salvador cedieron sus derechos de propiedad a la empresa extranjera “Oriental Development Co.”, pero no por las diez mil hectáreas que les había concesionado el Estado, sino en una extensión de 21.428 hectáreas. Es más, no hay constancia de que ellos hayan traído los colonos ofrecidos, pero sí de que reclamaban una “concesión ilimitada”, que, según los interesados, les permitía seguir ampliando su posesión.

Dura pelea tuvieron que dar los gobiernos de la Revolución juliana para frenar los abusos y ambiciones desaforadas de esos contratistas y sus sucesores gringos, que aspiraban a apoderarse legalmente de todo el Oriente y sus ricos yacimientos petrolíferos. También, en este caso, lideró esa lucha defensiva de los intereses nacionales el primer procurador general del Estado, doctor Manuel Cabeza de Vaca, notable jurista y exrector de la Universidad Central del Ecuador.

... Y el ardid del pago de la deuda externa

Este mismo Procurador General analizó también otro caso escandaloso de despojo territorial hecho al Estado ecuatoriano, éste por parte de la “Ecuador Land Company”, empresa inglesa que recibió del poder público la entrega de 240 mil hectáreas en las zonas de Atacames y El Pailón, en la provincia de Esmeraldas, como pago de bonos de la antigua “deuda inglesa”. El análisis lo hizo atendiendo a un oficio del 7 de noviembre de 1928 que le enviara el Presidente de la Asamblea Nacional, quien deseaba conocer “si la expresada Compañía, en vista de los referidos contratos y más antecedentes, se [encontraba] obligada a compensaciones para con el Gobierno del Ecuador y si estuvo facultada para arrendar a terceros los terrenos cedidos”.

En un largo y sostenido estudio jurídico, Cabeza de Vaca demostró que, en su momento, hubo

la falta de verdadera y válida adjudicación de las tierras baldías, por la inexistencia del adjudicatario. Relativamente a la persona del adjudicante, esto es, el Gobierno del Ecuador, ocurre también una observación decisiva que destruye en las mencionadas tentativas de adjudicación aun la apariencia de legalidad (y es la de que), los Ministros de Estado, señores Bustamante y Noboa, que intervinieron en representación de la nación ecuatoriana, al otorgar las escrituras, actuaron fuera de la órbita de sus atribuciones legales, en lo que cumplía a la ejecución de su mandato.

También demostró que, “antes del convenio Espinel-Mocatta (que legalizó esa entrega de tierras por bonos de la deuda) los bonos de la deuda diferida no valían un solo centavo en el mercado y después del arreglo se cotizaron apenas al 4% de su valor nominal”, lo que, en buen romance, significaba que el Ecuador “vendió por 2.400 libras esterlinas (que es lo que costaban esos bonos de la deuda en el mercado) una extensión de tierras avaluada en 300 mil libras”.

Como si no bastaran esas acciones ministeriales, propias de un acto de corrupción y traición a la patria, el Procurador estableció que la empresa beneficiaria no entregó jamás los bonos redimidos por la entrega de tierras, y que además se apoderó de 40 mil hectáreas más de lo que le hubiera correspondido, de ser válida esa ilícita negociación.

Finalmente, concluyó que todo lo actuado en la negociación, entrega y uso de esas tierras había sido nulo, de nulidad absoluta, tanto por la nulidad del contrato original, cuanto por la

nulidad de la escritura de entrega de tierras, y finalmente por la falta de inscripción de tal escritura. Y agregó que hubo en todo tiempo “la falta de títulos legítimos por parte de los tenedores de bonos provisionales o sus sucesores en el derecho”, y que los adjudicatarios de esas tierras no habían “realizado ninguna obra seria de colonización en las regiones descritas”, con lo cual tampoco se había cumplido el objeto de la adjudicación. Por lo expuesto, concluyó en la necesi-

dad de que el Estado reivindicara su propiedad sobre esas tierras entregadas a la “Ecuador Land Company” y/o entrara en una negociación destinada “a reconocer o ceder los derechos que le correspondan en la antedicha región, en términos que concilien el honor y la dignidad nacionales, las aspiraciones del pueblo ecuatoriano acerca del desarrollo de sus riquezas y las inmanentes atribuciones de la soberanía”.

Bibliografía

- AGI. Quito. L. 263. Denuncia de Nicolás Gómez Cornejo.
- AGI. Quito. L. 329. Informe de Gorostiza a Pizarro, el 10 de diciembre de 1787.
- AGI. Quito. L. 378-A. El Gobernador Pizarro al Virrey de Santa Fe. Guayaquil. 18 de septiembre de 1780.
- Laviana Luisa María. (1987). *Guayaquil en el siglo XVIII*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla.
- Londoño Jenny. (1997). *Entre la sumisión y la resistencia: las mujeres en la Real Audiencia de Quito*. Abya-Yala.
- Moncayo, Abelardo. (1986). “El concertaje de indios”. En *Pensamiento agrario ecuatoriano*. Quito. BCE / CEN.
- Noboa Alejandro. (1908). *Recopilación de Mensajes*. Tomo 5. Guayaquil. Imprenta de El Tiempo.
- Núñez Jorge y Jenny Londoño. (2008). *Historia de la Procuraduría General del Estado*. Trama Editores. Quito.
- Oberem, Udo. (1978). “Conciertos y huasipungueros en Ecuador”. *Sarance*. Nº 6. Instituto Otavaleño de Antropología.
- Pérez Pimentel Rodolfo. *Diccionario Biográfico Ecuatoriano*. Tomo XIII.
- Requena, Francisco y Herrera. (1774). *Descripción histórica y geográfica de la Provincia de Guayaquil, en el Virreinato de Santa Fe*.

Nueva hambre de tierra.

Ofensiva de la agroindustria a nivel internacional

Frank Brassel**

Desde la crisis de precios de alimentos en los años 2008-2009, el tema del acceso a la tierra ha ganado nuevamente importancia a nivel internacional. El foco del debate ha sido las adquisiciones de tierras a gran escala por actores extranjeros en diferentes países del mundo, especialmente en África pero también en Asia y América Latina. Varios analistas hablan de un “robo de tierra”, mostrando claramente las tendencias de tratar la tierra como una mercancía cualquiera por grandes conglomerados agroindustriales, evidenciando la contradicción a la postulación de la “función social y ambiental de la tierra”, que plantea la nueva Constitución ecuatoriana.

En el mismo momento, el número de familiares en el mundo ha superado la cifra de mil millones de personas, en su gran mayoría personas sin tierra. El Banco Mundial lanza una iniciativa

perversa de apoyar las grandes adquisiciones de tierra bajo el lema de “inversión agrícola responsable”, causando mucha crítica entre organizaciones campesinas y de derechos humanos.

Existe una nueva hambre de tierra en muchos países emergentes: China y los países árabes, como Arabia Saudita, productores de petróleo por garantizar su seguridad alimentaria fuera de su territorio, lo cual constituye una oportunidad económica para las grandes agro-empresas y fondos de inversiones. Analizando la crisis de los altos precios de alimentos, es necesario recordar que el mayor incremento de precios se dio en los productos básicos agropecuarios, especialmente en los cereales, donde se registró una producción muy alta a nivel internacional, manifestándose así el nivel de especulación como un elemento clave de la crisis (Da Silva: 2009). Varios Estados y empresas optaron por adquirir, sea por compra o arrendamiento, grandes extensiones de tierras fértiles, mayoritariamente en el África subsahariana: esto se revela en el estudio para la FAO, IFAD y el IIED, donde solo en cinco países de la región se calculó que, entre los años

* Historiador alemán. Especialista en la temática sobre tierra. Formó parte del Grupo de Trabajo sobre Reforma Agraria en el Ecuador. Miembro de SIPAE y FIAN-Internacional.

2004 hasta 2009, una cantidad de 2,5 millones de hectáreas se encuentra bajo estos esquemas (Catulo, 2009).

Una conferencia sobre el tema en abril del año 2011 reunió un gran número de investigadores de diferentes continentes para un intercambio, en el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS por sus siglas en inglés) en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Según los resultados de diferentes estudios presentados en la conferencia, desde el año 2009 hubo 1.200 transferencias de tierra a 1.200 inversionistas, involucrando 80 millones de hectáreas de tierra agrícola (recuerde que la superficie de uso agrícola en Ecuador se suma aproximadamente 12 millones de ha), un promedio de 65.000 ha por transferencia. Se calcula que aproximadamente el 44% de las tierras adquiridas estarán destinadas a la producción de agrocombustibles.¹

Obviamente, no fue solo la reciente crisis de precios el aspecto motivador para este desarrollo, sino una tendencia más prolongada y una serie de razones que ejercen una presión creciente sobre el recurso tierra a nivel global, y no solo en África. Es así como China empezó arrendar tierra en Cuba y México desde hace diez años. Otro ejemplo es la empresa japonesa Mitsui, que inició en Brasil en el año 2007 la producción de soja en 100.000 ha (Braun; Meinzen-Dick, 2009). Al mismo tiempo se reproduce un proceso parecido en el cual grandes empresas brasileñas inviertan en la compra o arrendamiento de

grandes superficies de tierras fértiles en Guayana o Bolivia (Grain, 2010).

Hambre de tierra fértil

No solo la búsqueda por la seguridad alimentaria es la causa para la presión creciente sobre el acceso a la tierra, sino especialmente el tema de los agro-combustibles como la palma africana o la caña de azúcar; y, en general, es el “ansia” de los mercados globalizados por productos forestales, camarones, frutas tropicales (banano o piña), recursos mineros, lugares turísticos, entre otros ejemplos.

El tema ha causado mayor atención pública en África, donde existen contrastes muy graves; por ejemplo, mientras un grupo comercial de Arabia Saudita invierte 100 millones de dólares en Etiopía en la producción de trigo y arroz para abastecer las necesidades de este país, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) gastará casi el mismo monto en proveer comida a los 4,6 millones de etíopes, amenazados por el hambre. Otro caso es el gigantesco plan de la empresa privada de Corea del Sur Daewoo Logistics, para utilizar 1,3 millones de hectáreas principalmente en la producción de maíz y agrocombustibles para la exportación a Corea, en Madagascar, lo cual contribuyó a la grave crisis política en esta isla africana durante el año 2009.²

1 Ver más ampliamente la documentación de la conferencia, (13-04-2011), en: <www.future-agricultures.org>.

2 The Economist, (21-05-2009), “Buying farmland abroad. Outsourcing’s third wave”, en: <<http://www.economist.com>>.

El fenómeno de la creciente presión sobre la tierra no se muestra solo en África, tampoco está solo ligado a intereses transnacionales. Una variante muy dramática que ejemplifica este fenómeno es seguramente el desplazamiento masivo de familias campesinas, indígenas y afros en Colombia a gran escala, como consecuencia del paramilitarismo, en muchos casos ligado a intereses comerciales de empresas agroindustriales y del auge de los agrocombustibles.³

Los autores del IFPRI (por sus siglas en inglés, el Instituto de Investigación sobre Política de Alimentos) formulan como un resumen relevante: “La demanda por tierra con acceso a riego no solo se ha aumentado hacia las fronteras, sino también dentro de los países” (Braun; Meinzen-Dick, 2009). Por eso, es importante estudiar la tendencia en forma más general, ya que ésta tiene todas las potencialidades de expresarse de una manera parecida en Ecuador.

Lecciones para Ecuador

El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU, Olivier de Schutter, ha dedicado, en junio 2009, todo un informe a “las adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala”, manifestando que: “en muchos países en desarrollo... los derechos de los usuarios no

están adecuadamente protegidos”.⁴ Se sabe que eso es un fenómeno en casi todas las regiones de Ecuador, donde se estima que hasta la mitad de las UPA (Unidad de Producción Agropecuaria) carecen su título legal. Obviamente, una tarea importante será: proteger los derechos vigentes a la tierra de las familias campesinas e indígenas, tanto individuales como colectivos.

Entre las organizaciones de La Vía Campesina, la FAO y el mundo científico –hasta, formalmente, el mismo Banco Mundial en su informe de desarrollo de 2008–⁵, durante los últimos años, ha identificado claramente “un tesoro inexplorado: la agricultura familiar” estructura indispensable para superar la crisis alimentaria, como lo expresa el Representante de la FAO para América Latina y el Caribe, y para eso propone, entre otras, “mejoras al acceso a la tierra” (Da Silva: 2009).

En el Ecuador, la mayoría de las familias campesinas carecen de suficiente acceso a la tierra. Iniciar “políticas redistributivas” en materia de acceso a la tierra, como propone la nueva Constitución en el artículo 281, es una tarea urgente para aprovechar del “tesoro inexplorado” (agricultura familiar) para acercarse a la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria y la lucha contra el hambre están basadas en el fomento de la agricultura familiar, no de la gran agroindustria.

3 FIAN-Internacional, (13-09-2011), “Resultado Internacional de Verificación sobre los Impactos de los Agrocombustibles en Colombia”, en: www.fian.org.

4 Olivier Schutter, (20-10-2010), Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, en: www.srfood.org.

5 World Development Report 2008, (2007), Agriculture for Development, The World Bank, Washington.

Tomando en cuenta estudios recientes, se muestra un tercer elemento con una relación estrecha al tema de la presión comercial sobre la tierra, mencionada arriba. Los estudios de caso sobre acceso a la tierra que realizó el SIPAE en diferentes zonas de la Costa y de la Sierra mostraron claramente como resultados importantes la afectación de pequeñas UPA por la gran agroindustria:

Existe un proceso de re-concentración de la tierra, especialmente en zonas de la agroindustria como la de azúcar (ver La Troncal), banano (ver Barbones), flores (ver Ayora) o palma africana (ver Quevedo). El proceso de la re-concentración de la tierra se acompaña de una concentración del agua, capital, tecnología, infraestructura y poder político.⁶

En casi todas las zonas indagadas se encontraron conflictos locales –unos más abiertos otros más por debajo de la superficie– por los recursos tierra y agua.

Este fenómeno se presenta a nivel de América Latina, como expresó la 30a Conferencia Regional de la FAO en abril de 2008:

El tema de la concentración no es solo de la tierra, sino del conjunto de recursos productivos que existen en el campo; marca una diferencia fundamental con la situación que prevalecía incluso antes de la reforma agraria tradicional. En

6 Frank Brassel, *et al.*, (2008), *¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*, Quito, SIPAE marzo 2010, 2a. ed., p. 171.

la actualidad, se observa la presencia de grandes complejos agroindustriales usando alta tecnología, muchas veces ligados a empresas transnacionales y con estrechas vinculación a los mercados globalizados. Este tipo de estructura poco o nada tiene que ver con las concentraciones de tierras que existían en el pasado, donde los niveles de eficiencia y niveles de vida los volvía especialmente vulnerables. Sin embargo, los niveles de concentración que se observan en la actualidad son talvez mayores a los que se observaban en el pasado (FAO: 2008).

Los estudios del Ecuador, como otras experiencias en América Latina⁷ sobre la expansión de los monocultivos de grandes empresas agroindustriales,⁸ demuestran –como la ola de las grandes adquisiciones de tierra a nivel internacional–, la necesidad de garantizar tanto un “equilibrio entre agricultura familiar y agroindustria”, como el reglamento de la misma agroindustria según estándares laborales, sociales y ambientales, y de acuerdo al artículo 17 de la Ley Orgánica del

7 Una selección de casos a nivel del continente se encuentra en el nuevo “Informe latinoamericano sobre monocultivos y violaciones al derecho a la alimentación y a la vivienda adecuada, al agua, a la tierra y al territorio, azúcar roja-desiertos verdes”, editado por HIC, FIIN, SAL.

8 María Emanuelli, (13-09-2011), (Habitat Internacional Coalición América Latina HIC-AL), Jennie Jonssen, (FIAN Sweden y SAL), Sofia Monsalve, (FIAN International), (compiladores), “Informe latinoamericano sobre monocultivos y violaciones al derecho a la alimentación y vivienda adecuadas, el agua, la tierra y el territorio”, en: <<http://www.fian.org>>.

Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) de mayo 2009.⁹

El movimiento campesino más grande a nivel internacional, La Vía Campesina, ha propuesto desde varios años un cambio radical del modelo agrícola para llegar a la “soberanía alimentaria”, la cual está basada en la participación de los pequeños productores, el derecho a la alimentación, una reforma agraria, la preservación de los recursos naturales, la reorganización del comercio de alimentos (por afuera del control de la OMC) y una regulación de las instituciones y empresas multinacionales (Brassel, 2010).

Durante los últimos años, ésta organización ha profundizado su crítica frente al control de la agricultura a nivel mundial por parte de las empresas multinacionales, como en el siguiente comunicado de prensa antes de la Cumbre Mundial de la FAO en noviembre 2009.

Las grandes compañías no tienen ningún interés en salvar al mundo del hambre. Se focalizan en aumentar sus márgenes de beneficio y de participaciones en el mercado. Lo que sucedió durante la crisis alimentaria en 2007 fue muy instructivo: las compañías dedicadas al agro-negocio hicieron enormes beneficios, mientras que millones de personas sucumbieron al hambre y la pobreza. Actualmente, las tierras agrícolas se han convertido en una inversión provechosa y las compañías

están tomando enormes cantidades de terreno alrededor del mundo, expulsando a los agricultores locales, para poder producir alimentos dirigidos a la exportación o a los agro-combustibles (Vía Campesina, 2010).

Es impresionante constatar las ganancias enormes de varias grandes empresas multinacionales del agro-negocio en los años de la “crisis alimentaria” entre 2007 y 2008: Cargill por unos 69%, Monsanto por 120%, Bayer “solo” por unos 40% (Grain, 2010).

La crisis aumentó el poder de las corporaciones globales frente a los pequeños y medianos productores. Definitivamente, será una tarea en Ecuador medir el impacto de las empresas multinacionales, pero también de las grandes empresas nacionales, como Pronaca, Agripac o Supermaxi. Sin tomar en cuenta las relaciones de poder económico, político y social en el campo, las cuales no se basan solo en la tierra, una Ley de Tierras puede quedar en parte sin efecto. Se requiere una relación con otras leyes previstas: la Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola, la Ley de Desarrollo Agrario y una Ley anti-monopólico.

La política del Banco Mundial en la crítica

Actualmente, el Banco Mundial es un actor importante en el debate sobre el “robo de tierra”. Tomando en cuenta las diferentes críticas al tema, el Banco Mundial ha iniciado aproximadamente veinte estudios de casos con expe-

9 El mismo artículo 17 de la LORSA prescribe “respeto de los derechos laborales y la preservación de los ecosistemas”, lo que está ausente en muchas plantaciones de la agroindustria.

riencias en diferentes países para poder analizar el quehacer, especialmente porque “sorprendentemente pocos éxitos se han documentado sobre el impacto de las adquisiciones grandes de tierras”.¹⁰ Los estudios están buscando solo éxitos. Lamentablemente, el Banco Mundial no esperó los resultados de los estudios y su debate, sino está promoviendo –junto con la FAO, IFAD y UNCTAD– un tipo de código voluntario para empresas y gobiernos sobre “inversión agrícola responsable”.¹¹

Varias organizaciones –como La Vía Campesina, GRAIN y la organización para el derecho a la alimentación FIAN– protestan contra esta política del Banco Mundial, la cual parece buscar una justificación para las nuevas tendencias internacionales del acaparamiento de tierras.¹²

Muy preocupante parece en este contexto que no “solo” las multinacionales tradicionales están metidas en el negocio, sino nuevos actores, especialmente especuladores y grandes fondos de inversiones, como por ejemplo Goldman Sachs que siempre buscan ganancias altas y rápidas sin preocuparse por impactos sociales y ambientales.

“Estoy convencido que la tierra agrícola será una de las mejores inversiones de nuestros tiempos”, prevé el conocido multimillonario George Soros.¹³ Lo que suena como promesa para los inversionistas, debe sonar como amenaza para las familias campesinas e indígenas del mundo.

Es una confrontación de dos modelos –del agroindustrial salvaje y del campesino basado en derechos y sustentabilidad. “En todo el mundo granjas familiares han probado que son económicamente más eficientes que plantaciones con mano de obra contratada”, además generan mucho más empleo, un aspecto “muy importante para la reducción de la pobreza”, dicen los mismos funcionarios del Banco Mundial.¹⁴

Contrario a este resultado de experiencias e investigaciones las cuales se han dado también en el Ecuador (Chauveau 2008, Dufumier 2008),¹⁵ el curso del Banco Mundial sigue con una opción clara al fomento del modelo agroindustrial, sin tomar en cuenta que este mismo modelo ha culminado con la cifra horrenda de más de un mil millones de hambrientos el año pasado.

10 World Bank, (20-09- 2010), “Rising Global Interest in Farmland, ¿can it yield sustainable and equitable benefits?”, Washington.

11 World Bank, (13-09-2010), “Principles for Responsible Agricultural Investment that Respect Rights, Livelihoods and Resources”, en: <www.worldbank.org>.

12 FIAN, (20-10-2010), “¡¡Detengamos de inmediato el acaparamiento de tierras!! Digamos NO a los principios promovidos por el Banco Mundial sobre inversiones agrícolas ‘responsables’”, en: <www.fian.org>.

13 GRAIN, (10-11-2010), “Los nuevos dueños de la tierra”, en: <www.grain.org/contrapelo/>.

14 Songwe Vera & Klaus Deininger, (2009), “Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges”, en: *Agricultural & Rural Development Notes*, Issue 45, World Bank, enero, p. 3.

15 Frank Brassel, *et al.*, (2008), “Dufumier y Chauveau”, en: *¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*, Quito, SIPAE, marzo 2010, 2a. ed.

Reforma agraria y agroindustria

Bajo estas condiciones, para el Gobierno ecuatoriano es un reto grande realizar una política de soberanía alimentaria, la cual requiere un acceso más democrático a la tierra, agua, créditos y mercados para las familias campesinas. La mayor parte de la tierra y las mejores tierras están en mano de la agroindustria. ¿Que significará eso para las “medidas redistributivas” que pide la nueva Constitución?

En muchos países “no se incluyeron plantaciones del agrobusiness, altamente productivas e intensivas de capital, en reformas agrarias”. Este tipo de plantaciones se excluyeron de las reformas en la mayoría de los países en desarrollo; por ejemplo, el caso de las blancas fincas comerciales en Zimbabwe, productos comerciales para la exportación en Kerala (India) y la redistribución de tierras en Brasil, lo analizan especialistas en reforma agraria a nivel internacional, Saturnino Borrás y Jennifer Franco, los dos oriundos de las Filipinas pero investigadores desde muchos años en Europa y Canadá (Borrás, Franco, 2005).

Los autores mencionan un “amplio consenso” sobre la exclusión de tierras de la agroindustria entre muchos investigadores, políticos y los propios terratenientes, porque supuestamente la agroindustria sería eficiente económicamente y, además demasiado poderosa para expropiar sus tierras.

Este consenso está basado más en creencia y argumentos no probados que en evidencia. Borrás y Franco han analizado las experiencias del pro-

grama de reforma agraria en las Filipinas, CARP (Comprehensive Agrarian Reform Program), desde el año 1988, el cual ha incluido, en muchos casos por la presión de los trabajadores agrícolas y sus organizaciones, plantaciones por ejemplo del sector bananero. El país es, con 60.000 ha y más que 30.000 empleos directos, el exportador más importante de Asia, tiene presentación de empresas multinacionales Dole y Del Monte y productores nacionales con mucha influencia política (Borrás, Franco, 2005).

Durante los últimos 20 años las luchas por las tierras bananeras en las Filipinas tenían resultados muy diversos, dependiendo en gran medida de la correlación de fuerzas entre las empresas agroindustriales y los trabajadores. En algunos casos las empresas se cerraron completamente frente a cualquier propuesta de medidas redistributivas y lograron despedir a sus trabajadores antiguos, con el consentimiento de las autoridades estatales, para no tener posibles beneficiarios de la ley de reforma agraria. En varias fincas, los trabajadores recibieron un tipo de renta para el uso de la tierra por la empresa, sin tener derechos reales sobre la misma. Otros grupos de trabajadores se constituyeron en asociaciones de beneficiarios de CARP con títulos individuales o comunales, de los cuales algunas arrendaron sus tierras a largo plazo al dueño anterior, otros grupos decidieron asumir también la logística de la comercialización del banano, con cuya producción la gran mayoría continuó.

Los trabajadores bananeros como accionistas de una finca agro-empresarial privada o

colectiva, campesinos que asumen el rol de los anteriores empresarios, con o sin cooperación con la agroindustria. “Las experiencias en las Filipinas muestran que una reforma agraria en empresas comerciales se orienta a direcciones no-anticipadas por el consenso mencionado arriba, por lo que sugiere re-abrir la discusión”, es el resumen de Borrás y Franco (Borrás, Franco, 2005). Obviamente, la democratización del acceso a los medios productivos, se puede prever que este tema será en el Ecuador uno de los grandes debates, y posiblemente conflictivos, en el marco de la futura Ley de Tierras y de la Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola. Según las necesidades básicas de los pobres de la zona rural, y para cumplir con la Constitución y la LORSA, no habrá camino para evitar este tema que puede abrir debates y experiencias muy diversas; y que, además, incorporará nuevos conceptos, como la soberanía alimentaria y la función social y ambiental, temas que al inicio

del proceso de reforma agraria en las Filipinas todavía no se debatieron.

No hay duda que el tema tierra y su distribución igualitaria a favor de las economías campesinas e indígenas está en el debate a nivel internacional y nacional. La orientación debe ser “la redistribución de derechos de la propiedad de los ricos a los pobres, de los grandes a los pequeños campesinos”, porque existe un “consenso creciente entre especialistas en desarrollo rural y economistas sobre la importancia de redistribución de la tierra”. Uno podría asumir que la cita es de una voz crítica al capitalismo y al modelo agroindustrial; pero, al contrario, es de una publicación actual de investigadores del Banco Mundial.¹⁶

Falta que el consenso teórico se convierta en una nueva política práctica, lo que por el momento el poder económico, político e ideológico de las grandes agroindustrias privadas y sus aliados en los gobiernos todavía obstaculiza.

16 Hans P. Binswanger-Mkhize, Camille Bourguignon, Rogier van den Brink, (eds.), (2009), *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*, The World Bank, Washington, pp. 4-7.

Bibliografía

- Brassel Frank. Stalin Herrera. Michel Laforge. (Editores). (2008). *¿Reforma Agraria en Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito. SIPAE. Segunda edición. Marzo 2010. p. 171.
- Brassel Frank. (2010). *Soberanía Alimentaria - ¿Palabra de Moda o Concepto Novedoso?* Revista de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador. N° 12. Año IX, pp. 11-30.
- Braun Joachim. Ruth Meitzen-Dich. (2009). *Land-Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*. Washington. IFPRI Policy Brief 13.
- Binswanger-Mkhize Hans. Camille Bourguignon. Brink Van Den Rogier. (Editores). (2009). *Agricultural Land Redistribution Toward Greater Consensus*. Washington. The World Bank. pp. 4-7.
- Borras Saturnino. Franco Jennifer. (2005). *Struggles for Land and Livelihood Redistributive Reform in Agribusiness Plantations in the Philippines*. Revisit Critical Asian Studies. No. 37:3. pp. 331-361.
- Catulo Lorenzo. *et al.* (2009), *Land grab or development opportunity Agricultural investment and international land deals in Africa*. Sobre esta región, analizando los casos de Etiopía, Ghana, Madagascar, Malí y Sudán. FAO.IIED.IFAD.
- Da Silva José Graciano. (2009). *Un New Deal para la agricultura*. Nueva Sociedad N° 223. Septiembre-octubre. Buenos Aires. pp. 40-55.
- FAO. Mesa Redonda: “Seguimiento a la conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural en América Latina y el Caribe (CIRADR)”. 30a. Conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Brasilia 14 al 18 de abril 2008.
- GRAIN. (10-11-2010). El Nuevo acaparamiento de tierras en América Latina. En: <www.grain.org>.
- HIC. FIIN. SAL. (Editores). (20-12-2009). Una selección de casos al nivel del continente se encuentra en el nuevo “Informe latinoamericano sobre monocultivos y violaciones al derecho a la alimentación y a la vivienda adecuada, al agua, a la tierra y al territorio, azúcar roja-desiertos verdes”, Heidelberg/Estocolmo/México. En: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/azucar-roja-desiertos-verdes>.
- World Bank. (25-01-2010). *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respect Rights, Livelihoods and Resources*. En: <www.worldbank.org>.

- SIPAE. (2010). *Alerta Agraria*. Nº 16.
- Songwe Vera y Klaus Deininger. (2009). “Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges”. World Bank. *Agricultural & Rural Development Notes*. Issue 45. p. 3.
- The Economist. (21-05-2009). Buying farmland abroad. Outsourcing’s third wave. En: www.economist.com
- World Bank. (10-09-2007). World Development Report. Agriculture for Development. Washington. En: www.worldbank.org.
- World Bank. (25-01-2010). Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits. Washington. En: www.worldbank.org.

El naufragio de una promesa. La redistribución agraria en la Revolución Ciudadana

Pablo Ospina Peralta*

Promesas

En 1994 se declaró superada la reforma agraria en el Ecuador. El descubrimiento criollo de los valores insondables de la desigualdad se afirmaban justo cuando las investigaciones sobre el “milagro asiático” en Corea del Sur, Taiwán o China, develaban que entre los secretos mejor guardados de la poción oriental para el “desarrollo” estaba precisamente la distribución equitativa de tierras y aguas. Los sepultureros de la reforma agraria cabalgaban montados sobre el discurso de la nostalgia por la supuesta pérdida de las capacidades productivas de haciendas que eran el “granero” del país, en manos de quienes no sabían hacerlas producir. En sus versiones más demenciales llegaron incluso a escribir sin la menor vergüenza, sin que les subiera un grado el rubor en las mejillas, que los indígenas eran los nuevos terratenientes del país.

Hay que reconocer que el Gobierno ciudadano no tiene en el tema de tierras el mismo discurso de los epígonos de Durán Ballén. Según el Plan del Buen Vivir aprobado en el año 2009, el énfasis de la “primera fase” en el cambio en el modelo de acumulación del Ecuador es distributivo. El Gobierno es perfectamente consciente de que la política de redistribución no puede centrarse exclusivamente en medidas impositivas y de ampliación del gasto social. Para “producir distribuyendo” y “distribuir produciendo”¹ es indispensable democratizar los factores de producción. En palabras del Plan del Buen Vivir (estrategia 1, “Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización”), no es posible construir una sociedad más igualitaria sin afectar los factores estructurales de la desigualdad:

* Antropólogo. Profesor del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos, y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

1 Así es como René Ramírez (2010: 64) interpreta el contenido de los artículos 276 y 284 de la Constitución, que hablan de los objetivos del régimen de desarrollo y de la política económica.

El Gobierno nacional se ha planteado el reto de impulsar un proceso sostenido de democratización de los medios de producción con especial énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos que no cumplen su función social (...). La presente estrategia tiene un particular énfasis en el sector agropecuario, en el que los efectos de las políticas neoliberales fueron extremadamente nocivos al intensificar la concentración de tierra y agua en pocas manos; extender el minifundio; aniquilar la institucionalidad pública y el rol regulador y redistribuidor del Estado; asfixiar a las pequeñas economías campesinas al punto de expulsar a los pequeños productores campesinos de su tierra y convertirlos en migrantes o asalariados; y promover una polarización creciente entre campo y ciudad (SENPLADES, 2009, pp. 101-102).

Es mérito incuestionable del Gobierno haber señalado la necesidad y la deseabilidad de la distribución de la tierra y el agua, algo que prácticamente ningún gobierno de los pasados treinta años había vuelto a mencionar. Fuera del mérito discursivo innegable, ¿cómo afrontar este espinoso y fundamental problema que cualquier modelo de acumulación alternativo debería afrontar?

Luego de dos ministros de Agricultura que impulsaron políticas convencionales, en agosto de 2009, el Gobierno ciudadano nombró a Ramón Espinel, quien planteó la centralidad de las economías campesinas en un modelo agropecuario alternativo, debido a su efecto sobre el empleo, la provisión de alimentos para el mercado interno y sus mayores beneficios en cuanto a conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

Entre SENPLADES y el MAGAP diseñaron un “Plan Tierras” cuyo diagnóstico identificaba cerca de medio millón de productores familiares sin tierra y un poco más de medio millón que necesitaría mejorar su acceso a la tierra (SENPLADES-MAGAP, marzo 2010, p. 8). Los objetivos del plan fueron ambiciosos. Aunque el documento de SENPLADES no lo decía, públicamente los voceros políticos del MAGAP mencionaron que buscaban reducir el índice de GINI en la concentración de la tierra del estratosférico 0,80 al altísimo (pero mejor) 0,69, en cuatro años. El plan del Buen Vivir menciona que es su meta hasta 2013 reducir el índice de concentración de la tierra en un 22%, del 0,78 al 0,61; es decir, se plantea algo incluso más ambicioso que el MAGAP (SENPLADES, 2009, pp. 151, 155). Para ello, en varias declaraciones públicas, los voceros del MAGAP propusieron el traspaso de 2.500.000 has a campesinos mediante tres procedimientos; primero, la entrega de 69.000 hectáreas en manos del Estado,² segundo, la creación de un fondo nacional de tierras, previsto en la Constitución (art. 282) para compra de tierras y la expropiación y, tercero, la compra a los propietarios de tierras “improductivas” sujetas a afectación por no cumplir su función social (de las cuales solo se mencionan específicamente las tierras improductivas de la provincia de Santa

2 Aunque en el Plan Tierras se mencionaron 69.000 hectáreas, luego se habló de 95.000, luego de 120.000, hasta que el presidente Correa mencionó la existencia de 200.000 has en manos del Estado. La verdad es que nadie sabe cuántas son las tierras en manos del Estado.

Elena, en la Costa, que debían expropiarse hasta mayo de 2011) (Rosero, 2011, pp. 83-84).

En otras versiones, más modestas, del plan se plantearon ocho resultados medibles: distribuir en cuatro años (hasta diciembre de 2013) 20.000 hectáreas de tierras en poder de instituciones del Estado, titular un millón de hectáreas, comprar mediante el Fondo de Tierras 550.000 hectáreas, expropiar un poco más de un millón de hectáreas y catastrar otros dos millones. El costo estimado del Plan Tierras era de 38 millones de USD en cuatro años, al parecer sin contar con los costos de implementar la compra del medio millón de hectáreas ni del pago de las expropiaciones del otro millón de hectáreas porque, de otro modo, estaría claramente subvalorado (SENPLADES-MAGAP, marzo 2010, pp. 11-12, 26).

Realizaciones

¿Qué resultados existen? De las tierras del Estado que debían entregarse hasta fines de diciembre de 2011, para febrero habían sido entregadas 2.881 hectáreas, 2.000 de las cuales eran un predio de propiedad comunal; es decir, muy pocas tierras estatales. Ninguna propiedad provenía de las incautaciones a los bancos que entraron en crisis a fines de siglo. Una reciente evaluación del intento de entregar a cuatro organizaciones de campesinos de la Costa algunas propiedades rurales de buena calidad, que quedaron en manos del Estado por efectos del rescate de bancos en crisis, muestra que la maraña legal y judicial que impide la resolución de

los conflictos entre el Estado y los banqueros se combina con complicaciones provocadas por la presencia de traficantes de tierras, llenos de expectativas por las propiedades a ser entregadas, y de grupos armados en manos de los antiguos dueños (Landívar & Yulán, 2011, pp. 34, 42).

No solo eso, una evaluación del uso del presupuesto del MAGAP en el año 2010 muestra que casi todo su presupuesto operativo (en total, 205 millones de dólares) está dedicado al fomento productivo y no a la redistribución: el Plan Tierras solo tiene asignados 4 millones de dólares, el 2%, cuando según el presupuesto original debía tener asignados para 2010 diez millones y para 2011, doce (Carrión, Flores, Herrera, Larrea, & Rodríguez, 2010, pp. 48-49) (SENPLADES-MAGAP, marzo 2010, p. 26).

El Fondo de Tierras, cuyo inicio de funcionamiento estaba previsto para enero de 2010, no ha visto hasta ahora la luz del día. Al respecto hay que recordar que el Ecuador tuvo en la década de los años 90 una importante experiencia de creación de un fondo dedicado a la compra de tierras para campesinos. En efecto, mediante el canje de deuda (10 millones de dólares), el entonces gobierno de Rodrigo Borja financió un programa como parte de su respuesta a las demandas indígenas, luego del famoso levantamiento de junio de 1990. El fondo se creó y financió en seis meses. Se entregó la administración a una ONG ligada a la Iglesia (el FEPP) en quien las organizaciones indígenas confiaban (al menos confiaban más que en el Banco Nacional de Fomento); y, en ocho años otorgó créditos

para comprar 44.169 has en beneficio de 7.952 familias, tituló 343.481 hectáreas para 1.946 familias y legalizó otras 37.838 has para 950 familias³ (Chiriboga, North, Flores, & Vaca, 1999, p. 101). En cuatro años, el gobierno ciudadano ni siquiera ha empezado.

En síntesis, los primeros dos años de *Revolución Ciudadana* consistieron en políticas agrarias convencionales; los siguientes dos años consistieron en *plantearse* una política agraria redistributiva como elemento clave para el cambio en el modelo de acumulación, pero no avanzar un solo milímetro en la ejecución de las muy moderadas medidas diseñadas para concretarlas en la vida real.

Naufragios

¿Qué pasó con tan sanas intenciones? Lo primero a dejar claro es que los medios escogidos no estaban a la altura de los fines planteados. El Fondo de Tierras, que serviría para cubrir un cuarto de la demanda de tierra de los campesinos desposeídos, en la práctica solo puede afectar a tierras de mala calidad por la sencilla razón de que los campesinos, incluso con crédito subsidiado, como fue el caso con el FEPP, no tienen capacidad de endeudarse para comprar las mejores tierras, dotadas de infraestructura, con riego y con acceso a los mercados⁴ (Chiriboga, North, Flores, & Vaca, 1999, p. 102). Es, por lo tanto, un buen

mecanismo para reducir el conflicto agrario pero no soluciona la desigualdad. Pero incluso algo tan moderado y viable como el Fondo de Tierras, que un gobierno con declaraciones mucho menos altisonantes (el de Rodrigo Borja) constituyó en seis meses, tampoco se logró. ¿Por qué?

Al parecer la razón es que se insiste en un fondo manejado por el Banco Nacional de Fomento. Insistir en eso es garantizar el fracaso. Los éxitos del FEPP radicarón en su estrecha colaboración con las organizaciones indígenas y campesinas. Es difícil encontrar una institución en la que los campesinos confíen menos que en el BNF. Sin confianza y redes de relaciones con las organizaciones, el fondo no podrá ni siquiera empezar a funcionar. En efecto, el FEPP constituyó comités tripartitos (de organizaciones campesinas nacionales, locales y de la ONG) para supervisar el proceso de compra, crédito y adjudicación (Chiriboga, North, Flores, & Vaca, 1999, pp. 106,107). Solo de esta manera se puede limitar (no impedir) la influencia de traficantes de tierras y clarificar un proceso de traspaso que no se podría hacer sin movilización campesina. Pero la relación entre el Gobierno y las organizaciones campesinas más fuertes del Ecuador es muy mala y no hace más que deteriorarse. Sin organización campesina legitimada y apoyada no habrá redistribución agraria. Actualmente el Gobierno ha escogido distanciarse de las existentes, debilitarlas y eventualmente garantizarse organizaciones “propias”. Incluso, si fuera exitoso en su estrategia, el “hoyo” social creado entre el proceso de debilitamiento de las organizaciones existentes y el surgimiento de las

3 Recordemos que por la reforma agraria entre 1964 y 1990, se habían afectado aproximadamente 850.000 has.

4 De las 44.000 has compradas entre 1977 y 1998, el 61% era de calidad “mediana y mala” (tipos 3, 4 y 5), y solo el 10% era de buena calidad (solo 6% con riego).

nuevas hará que la redistribución agraria tome varias décadas antes de empezar.

El estrepitoso fracaso en la entrega de tierras estatales y la imposibilidad de iniciar las expropiaciones en “áreas priorizadas”, como la península de Santa Elena, muestran otro factor estructural. En ausencia de una legislación redistributiva de la tierra que acompañe la compra de tierras, un fondo masivo llevará sin duda a un incremento del precio de la tierra, haciendo más difícil el acceso de los más pobres. Hasta 1993 el precio de la tierra promedio pagado con créditos del FEPP nunca superó los 200 USD por hectárea, mientras que en 1995, luego de que fuera aprobada la Ley de Desarrollo Agrario, que daba por concluido el proceso de reforma agraria, el precio promedio de las compra subió a 650 dólares (Chiriboga, North, Flores, & Vaca, 1999, p. 112). La razón es sencilla: la mera existencia de la posibilidad de juicios de afectación presentados por campesinos en contra de los propietarios hacía bajar los precios y mejoraba su capacidad de negociación.⁵ El Plan Tierras original incluye la propuesta de impulsar la

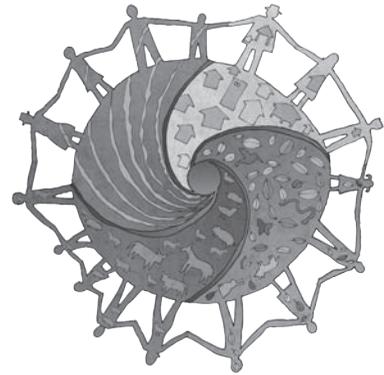
aprobación de una legislación redistributiva que defina claramente qué es el “latifundio” (proscrito por el artículo 282 de la Constitución pero sin definición legal) y especifique con precisión cuándo una propiedad no cumple su función social y ambiental (SENPLADES-MAGAP, marzo 2010, pp. 11, 21).

Pero el Gobierno ya dio señales claras, durante la aprobación de la Ley de Soberanía Alimentaria, que no está dispuesto a aprobar una legislación semejante. Esa ley, en efecto, finalmente postergó la discusión y se contentó básicamente con la creación de una comisión para preparar las leyes en un futuro en realidad indeterminado. ¿Por qué no aprobar una ley redistributiva? Es algo políticamente muy conflictivo, pero que además supone el peligro de una ola de invasiones de predios. En una palabra, no se puede resolver la desigualdad en el agro sin afectar las tierras productivas; es decir, sin poner un límite al tamaño de los predios y sin declarar expropiables las grandes propiedades que no cumplan ciertos requisitos sociales y ambientales. Pero eso no es reducir el conflicto sino atizarlo. El solo anuncio de la entrega de las tierras en manos del Estado desató en la Costa una expectativa y una serie de conflictos agrarios que prefiguran lo que podría ocurrir si se toma en serio una redistribución agraria: movilización campesina, agitación agraria, conflictos impredecibles. Así es, la historia enseña que no puede haber revolución sin revolución.

5 Algo que saben todos los agraristas ecuatorianos es que la mayor parte de la redistribución de la tenencia de la tierra en el período reformista (1964-1994) se hizo por medio del mercado de tierras. También es perfectamente conocido que la razón por la cual ese mercado operó en el sentido de una mayor redistribución es la existencia de las leyes de reforma agraria. Para uno de los pocos estudios publicados sobre el funcionamiento del mercado de tierras cuando todavía funcionaba la legislación de reforma agraria: Cfr. Hernán Ibarra y Pablo Ospina, (1994), *Cambios agrarios y tenencia de la tierra en Cotopaxi*, Quito, FEPP, Cuadernos de Investigación 3, cap. 5.

Bibliografía

- Carrión, D., J. Flores, S. Herrera. M. d. Larrea, & J. Rodríguez. (2010). Análisis de la inversión y la política pública para agricultura en el Ecuador. *Documento, inédito*. Intermon OXFAM y el Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Chiriboga, M., L. North, R. Flores, & J. Vaca. (1999). *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. Quito. FEPP / Abya-Yala.
- Landívar, N., & M. Yulán. (2011). *Monitoreo de políticas de redistribución de tierra estatal y el derecho a la alimentación de poseedores. Informe 2010*. Quito: FIAN-Tierra y Vida (CEDOCUT).
- Rosero, F. (2011). Tierra y conflicto social en tiempos de Rafael Correa. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e intercultural*. Quito. SENPLADES.
- SENPLADES - MAGAP. (2010). *Plan de Fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador* (inédito ed.). Quito.



ALTERNATIVAS A LA INEQUIDAD

Tenencia de la tierra e inequidad en el acceso a la tierra

Marcela Alvarado*

Anaïs Vandecandelaere**

Introducción

La concentración de la tierra y la lucha por ella han marcado la historia del Ecuador, incluso, a pesar de los diferentes procesos de reforma agraria. Con la Constitución del año 2008 se abrió una puerta para reorganizar el modelo de desarrollo del país, con un enfoque prioritariamente endógeno, bajo los principios de soberanía alimentaria y Buen Vivir. Para lo cual, se considera a la democratización de los medios de producción como un mecanismo vital para este desarrollo endógeno.¹ El artículo 282 dice que el Estado normará el uso y acceso a la tierra, regulará el acceso equitativo y que se prohíbe el lati-

fundio y la concentración de la tierra y el agua. Estas tareas deberán estar reguladas bajo la Ley de Tierras que la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPI-SA) se propondría entregar en el mes de octubre de 2011 a la Asamblea Nacional Constituyente.²

El Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), en este contexto, considera necesario presentar a la sociedad civil, especialmente a las organizaciones indígenas y campesinas, a los sectores económicos y a los tomadores de decisiones en el espacio público institucional, los siguientes datos estadístico-geográficos que evidencian irrefutablemente la concentración de la tierra en el Ecuador, en especial la de propiedad privada y la condición de inequidad en su acceso. Esta información se construyó en base al III Censo

* Geógrafa de la Universidad Católica de Quito. Investigadora del SIPAE. Autora del Atlas sobre la tenencia de la tierra, y varios artículos relacionados al tema de la problemática agraria del país.

** Economista francesa. Especialidad en la Economía del Desarrollo y Medioambiente. Actualmente investigadora en el SIPAE. Autora del Atlas sobre la tenencia de la tierra.

1 SENPLADES, (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito, pp. 147.

2 Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, (06-09-11), “COPI-SA, organizaciones sociales e instituciones del Estado analizaron la propuesta de la ley de tierras”, en: <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/pacha/?p=750>.

Nacional Agropecuario realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Se considera que esta información servirá para aportar al debate político sobre la tierra.

La información inicia con una descripción metodológica desde elementos considerados por el INEC para el levantamiento de la información del III Censo Nacional agropecuario, y luego se menciona varias consideraciones aplicadas en este estudio en concreto. En segundo lugar, se presentan los resultados de este análisis en base a las formas de propiedad en el Ecuador, la inequidad en el acceso a la tierra, un análisis más detallado de la propiedad privada y, finalmente, la producción de la pequeña y gran propiedad. El artículo cierra con algunas conclusiones retomando elementos mencionados en el texto.

Metodología

El SIPAE, con el interés de retomar el debate sobre la inequidad en el acceso a la tierra dada la coyuntura en torno a la Constitución del año 2008, publica en el mismo año el libro *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*, que son investigaciones basadas en estudios de caso bajo la aplicación de la metodología de mapeo participativo y otras. Las cuales evidenciaron procesos de reconcentración de la propiedad agraria, inequidad en el acceso a la tierra, feminización del trabajo en el campo, minifundización de la tierra y migración. Si bien estas investigaciones aportaron sobremanera a conocer lo que sucede en el sector agrario, nos

muestra una mirada local, más no nacional. En este sentido, en el año 2010, el SIPAE comienza a indagar y trabajar con el III Censo Nacional Agropecuario, publicado oficialmente en el año 2002, aunque, el proceso de recopilación de la información inició el 1 de octubre de 1999 y concluyó el 30 de septiembre del año 2000.³

Es claro, que si bien este censo nos permite tener una mirada de 10 años atrás, es importante mencionar que ésta es la información oficial de carácter nacional sobre la situación de la tierra más actualizada que dispone el Ecuador y que cubre a todo el país de forma sistemática, dándonos una mirada integral sobre la realidad agropecuaria. Extraoficialmente se conoce que el próximo censo se realizará probablemente en el año 2015. No está por demás indicar que en Perú y en Bolivia, los últimos censos agropecuarios se realizaron 1994 y 1984, respectivamente. En el caso de Perú, el próximo censo se realizará en 2012⁴ mientras que en el caso de Bolivia, aunque se anunció en 2008 la realización de un

3 INEC, (2002), *III Censo Nacional Agropecuario-Resultados Nacionales y Provinciales*, Quito, pp. vii-2.

4 Ministerio de Agricultura, (20-08-11), "Ministro de Agricultura, Miguel Caillaux anuncia Censo Nacional Agropecuario en el 2012". Artículo publicado por el Ministerio de Agricultura, en: <http://www.minag.gob.pe/notas-de-prensa-2011/ministro-de-agricultura-miguel-caillaux-anuncia-censo-nacional-agropecuario-en-el-2012.html>.

nuevo censo agropecuario, el proceso se retrasó y todavía no se ha levantado la información.⁵

El nivel de detalle que el censo presenta es cantonal, ya que se basó en técnicas estadísticas de muestreo, más no constituye un conteo total de las unidades de producción agropecuaria (UPA). Por un lado, se realizó un registro exhaustivo de todas las UPA consideradas como importantes a través de la metodología estadística del Marco Muestral de Lista (MML), clasificadas en las siguientes categorías: las UPA que tenían superficies igual o superior a 100 ha, las UPA que eran sub-sectoriales, es decir, que eran dedicadas a una producción no tradicional y para la exportación (como camarones o flores); y, finalmente, las UPA que eran localizadas o especiales, cuya producción está concentrada en zonas geográficas determinadas.⁶ Por otro lado, se levantó información de una muestra de las UPA menores a 100 ha, a través de la metodología estadística del Marco Muestral de áreas (MMA). Ambas técnicas más adelante fueron integradas, resultando la metodología general de los Múltiples Marcos de Muestra (MMM), dando como resultado un procedimiento estadísticamente confiable hasta el nivel cantonal;⁷ por lo tanto,

son viables análisis a nivel cantonal, provincial y regional, más no serían confiables los análisis parroquiales. Sin embargo, la provincia insular de Galápagos es la única que cuenta con un Censo Agropecuario realizado bajo un conteo total de UPA.⁸

Los resultados del III Censo Nacional Agropecuario fueron publicados en CDs y libros con tablas estructuradas a nivel nacional y provincial, más no cantonal. Además, las publicaciones del INEC no nos permiten realizar un análisis de las relaciones que pueden existir entre las diferentes variables, y tampoco nos permiten estudiar la realidad utilizando otros rangos de análisis. Por otro lado, la base de datos se encuentra disponible en el portal de internet del INEC,⁹ en formato MS ACCESS. Sin embargo, para la manipulación de esta base de datos, el SIPAE ha contado con la asistencia técnica permanente de los representantes del INEC y se han facilitado hasta el momento dos talleres de capacitación.

Consideramos como un aporte al análisis de la información del III Censo Nacional Agropecuario, el enfoque estadístico-geográfico que se propuso desde el inicio, aunque demandó capacidades técnicas en ambas disciplinas. Este análisis complementa los enfoques agrarios y socio-

5 Carlos Sotomayor, (16-09-09), "Censo agropecuario pendiente, ¡importante urgente!". Artículo publicado por la Fundación Tierra, en: http://ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1697%3Arair&catid=118%3Aart-de-opinion&Itemid=115.

6 INEC, (2002), *III Censo Nacional Agropecuario...*, pp. 10.

7 Ingeniero Gonzalo Asquí, INEC, (Quito). Taller realizado el 13 y 14 de octubre de 2010.

8 INEC, (2002), *III Censo Nacional Agropecuario...*, pp. 243.

9 La base de datos del III Censo Nacional Agropecuario puede descargarse en: http://www.inec.gov.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=126.

lógicos al análisis sobre la problemática agraria y en especial de la tierra. De esta manera, a través de los datos estadísticos plasmados en mapas, permiten tener una visión nacional, evidenciando además diferencias regionales, propias del Ecuador, dadas sus características biofísicas y determinadas por los procesos históricos y políticos, entre otros.

Por otro lado, el acceso a la base de datos, nos permitió una mirada a nivel cantonal para el conjunto de las variables, pero también nos permitió realizar cruces entre ellas para afinar nuestros análisis. Además, pudimos proponer una desagregación de rangos por tamaño de la UPA, con mayor detalle, que lo presenta el INEC en sus resultados. Así, se logró caracterizar de mejor manera a los grupos de UPA mayores a 200 ha, evidenciar la situación de inequidad en el acceso a la tierra y argumentar nuevos elementos al debate sobre los límites máximos y mínimos sobre la tierra, temática que debe ser abordada por la Ley de Tierras.

Finalmente, en relación a la metodología, se expondrán algunos elementos que sirvieron para el procesamiento de la información. La base de datos del censo cuenta con una variable que integra información sobre la georeferencia, a través de dicha variable fue posible vincular la información estadística con la ubicación geográfica. En este caso se utilizó la División Política Administrativa (DPA) del año 2001, ya que es la más cercana en relación a la que se usó durante el levantamiento del censo agropecuario. Por lo tanto, los mapas que se observarán a lo largo del

documento presentan esta información del año 2001, mas no la más actualizada.

Por otro lado, para el análisis geográfico se contó con la información cartográfica digital, disponible por el Instituto Geográfico Militar en su portal de internet.¹⁰

Los mapas publicados presentan información de 113 cantones de 220 creados hasta el año 2001, según la cartografía digital de DPA del 2001. Esta diferencia de 7 cantones se debe a tres causas: por un lado, la variable con información sobre la referencia geográfica del censo de las zonas no delimitadas contiene códigos que no coinciden con la cartografía de la DPA del año 2001; en este sentido, creímos conveniente no alterar estos códigos, por lo tanto, los mapas no presentan información de Las Golondrinas, La Concordia, Manga del Cura, ni de El Piedrero. Una segunda causa que explica la ausencia de dos cantones más, Pablo VI y San Vicente, es que fueron creados posteriormente al año 1998, año que se usó como referencia la DPA para el levantamiento de información del censo. Y, finalmente, después de debates internos en el equipo, se decidió no presentar la información del cantón Pastaza, ya que se considera que el censo no refleja totalmente la realidad de esta zona.

El presente artículo ha tomado varios elementos abordado en el Atlas sobre la Tenencia

10 La cartografía digital de libre acceso a escala 1:1'000.000 y 1:250.000 se puede encontrar en: <<http://www.geoportaligm.gob.ec:8080/portal/cartografia-libre>>.

de la Tierra en el Ecuador, publicado también por SIPAE en el año 2011.

Resultados

La información que se presenta se basa en análisis estadísticos geográficos sobre la situación de la tierra desde las distintas formas de propiedad, luego se continúa con una revisión del índice de GINI, constatando la inequidad en el acceso a la tierra. Más adelante se aborda de forma más detallada la propiedad privada, considerando que es la que predomina en el país; aquí se establece la importancia de una diferencia regional de la estructura de la tenencia de la tierra con un vínculo a establecer límites máximos y mínimos a la propiedad. Finalmente, se hace una diferencia de la producción de los pequeños y grandes productores.

Formas de propiedad sobre la tierra

Al iniciar esta parte, es importante mencionar que la población total nacional, entre el año 2001 y el año 2010, ha aumentado en un 19,1%, y la población rural también lo ha hecho en un 14,1%; por lo tanto, cuando se analiza la superficie agrícola, también estamos involucrando a un importante sector de la población, en este caso representa para el año 2010 el 37,2%¹¹ del total de la población.

11 Los datos fueron procesados en base a la información del VII Censo de Población, disponible en la página web del INEC, INEC, (14-09-11), “VII Censo de Po-

En el Ecuador, la superficie agrícola según el III Censo Nacional Agropecuario, es de 123.558,31 Km², es decir el 48,2% en relación a la superficie total del Ecuador (256.370 Km²),¹² en donde, en el año 2000, se distribuyeron 842.882 unidades de producción agropecuaria, tanto de propiedad privada, comunal y estatal.

Antes de entrar al análisis de la información, consideramos necesario detallar el concepto establecido por el INEC sobre las unidades de producción agropecuaria (UPA):

Unidad de Producción Agropecuaria (UPA). Es una extensión de tierra de 500 m² 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; utilizando indistintamente los medios de producción en la superficie que la conforma. Superficies menores de 500 m² que mantengan las características de UPA descritas, solo fueron consideradas como tales por el Censo, si 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.

blación. Sistema Integrado de Consultas”, en: <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>.

12 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (25-03-2011), en: <http://www.mmrree.gob.ec/ecuador/geografia.asp>.

En general 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.¹³

En la tabla 1 y en el gráfico 1 se puede observar con detalle la distribución de los tres tipos de propiedad, destacándose que el 94,5% del total de la superficie agrícola está bajo propiedad privada, incluso el porcentaje de unidades productivas es mucho más alto, quedando solamente el 1,3% que se distribuye entre propiedad comunal y estatal.

La superficie de propiedad estatal para el año 2000 era en total 73.261 ha (0,59%); sin embargo, hay que considerar que en este censo no se contemplaron a las tierras incautadas a los exaccionistas de los bancos quebrados por la crisis financiera de los años 1999-2000. En la actualidad, no se ha tenido un dato consolidado desde las instituciones públicas sobre el total de hectá-

reas y predios estatales. Según el diario *Expreso*, en una nota de prensa de inicios del año 2011, las tierras estatales sumarían 95.036 predios, repartidos entre 249 predios.¹⁴ Este último dato no varía en gran medida en relación a la información del censo, representando un porcentaje de tierra y UPA bastante bajo; en consecuencia, si se concretiza totalmente la decisión de distribuir tierras estatales, a productores sin tierra o con poca tierra, no se modificaría la estructura de la tenencia de la tierra en el Ecuador de forma importante (además de la pérdida de unidades de producción estatal); por lo tanto, si bien esta política pública incidiría para promover el nuevo modelo de desarrollo, se requiere afectar a la propiedad privada.

Inequidad en el acceso a la tierra

Después de conocer las formas de propiedad sobre la tierra en el Ecuador, consideramos preciso analizar el nivel de inequidad en el acceso a la tierra que existe en el país, para más adelante enfocarnos sobre la propiedad privada con más detalle.

Para analizar el nivel de inequidad en el acceso a la tierra se aplicó la herramienta estadística del índice de GINI, en base a los datos del III Censo Nacional Agropecuario. Este índice, que puede variar entre 0 y 1, mide el nivel de inequidad en una sociedad. De esta manera, un índice de GINI igual a 0 representa una sociedad con

13 INEC, (2002), *III Censo Nacional Agropecuario...*, pp. 2.

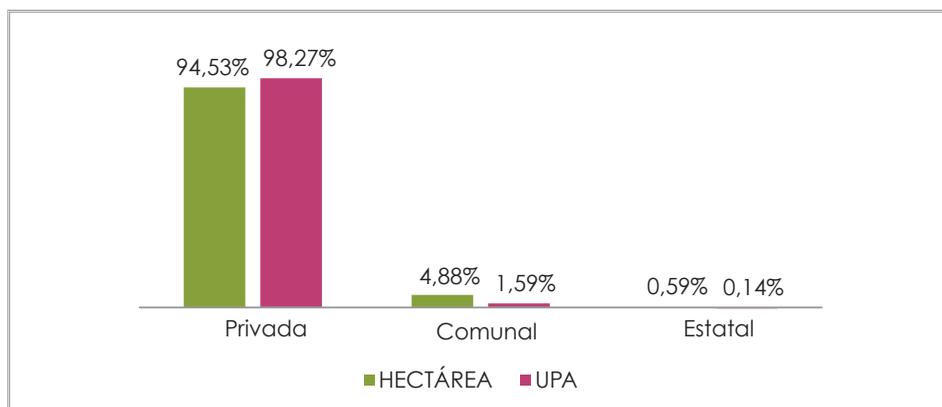
14 “Plan Tierras es un cuello de botella para el régimen”, *Expreso*, 2 de enero de 2011.

Tabla 1. Número y superficie de las Unidades de Producción Agropecuaria, según el tipo de propiedad

Tipo de propiedad	UPA (Unidad de Producción Agropecuaria)		Superficie	
	Número	Porcentaje	Hectárea	Porcentaje
Privada	828.267	98,27	11'680.469	94,53
Comunal	13.408	1,59	602.862	4,88
Estatad	1.228	0,15	73.261	0,59
Total	842.881	100,00	12'355.831	100,00

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Gráfico 1. Porcentaje de UPA y superficie, según el tipo de propiedad



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

una equidad perfecta, donde cada individuo tiene exactamente el mismo ingreso. Por el contrario, un índice de GINI igual a 1 es sinónimo de inequidad completa, donde un individuo se acapara de todos los ingresos (en este caso tierra) y los demás no tienen nada.

El valor del índice de GINI del acceso a la tierra representa la diferencia esperada de superficie de tierra entre dos productores elegidos al azar en un mismo país. Por ejemplo, si en un país dado, el índice es de 0,6 y si el promedio de tierras es de 1.000 ha, la diferencia de superficie

de tierras entre dos propietarios elegidos al azar en este país será de 600 hectáreas, es decir, 60% de la superficie promedio de tierras.¹⁵ Así pues, mientras más elevado es el índice de GINI, más inequitativo es el acceso al recurso tierra.

En Ecuador, este índice era de 0,81 en el año 2000, y el tamaño promedio de la propiedad era de 14,66 ha. En este caso, si elegimos al azar dos propietarios en el país, se esperaría una diferencia en la superficie de tierras explotadas de 11,87 has, es decir, 81% del tamaño promedio de la propiedad. Esta diferencia puede parecer poca, pero en realidad es muy importante si sabemos que en Ecuador, 6 de cada 10 UPA privadas tienen una extensión menor a 5 ha.¹⁶

Por otro lado, es importante mencionar que el índice de GINI de acceso a la tierra en Ecuador aparece como uno de los más altos de América Latina, junto con Venezuela, Colombia, Perú, Argentina o también Brasil, pero, además, hay que mencionar que esta región tiene los índices más altos de inequidad en el acceso a la tierra en el mundo. Por ejemplo, los índices de GINI más bajos del mundo se encuentran en China (0,19), Cuba (0,21) o también Corea del Sur (0,30). Por el contrario, los niveles más altos de inequidad se

encuentran en Perú (0,92), Venezuela (0,91); o, también, en Brasil (0,84) o Colombia (0,82).¹⁷

En Ecuador, la dinámica de inequidad no se da de igual manera en todo el país, y se puede analizar diferencias a nivel regional y provincial. Para aclarar estas diferencias, se midió el índice a nivel provincial, así como para las zonas no delimitadas. Ver tabla 2 y mapa 1.

En el mapa, las zonas de color rojo representan las zonas con mayor nivel de inequidad en el acceso a la tierra (es decir, con un índice de GINI entre 0,79 y 0,84), aunque las zonas en color amarillo representan las provincias con menor inequidad en el acceso a la tierra (es decir con un índice de GINI entre 0,48 y 0,55).

De este cuadro y mapa podemos concluir que los niveles más altos de inequidad en el acceso a la tierra se encuentran en la región de la Costa y al norte de la Sierra ecuatoriana, y más precisamente en las provincias de Guayas, Carchi, Cañar y Los Ríos, con índices de inequidad en el acceso a la tierra de 0,836; 0,807; 0,791; y 0,778 respectivamente.

Al contrario, los índices de GINI más bajos, representando situaciones de menor inequidad, se ubican en las provincias amazónicas de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, con índices de 0,532 y 0,548 respectivamente.

15 Quentin Wodon y Shlomo Yitzhaki, (2002), *Inégalité et bien-être social*, en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205334911384/11048_ineq_fr.pdf.

16 Datos procesados en base al III Censo Nacional Agropecuario.

17 Klaus Deininger y Pedro Olinto, (2002), "Asset distribution, inequality and growth", en: <http://elib.lhu.edu.vn/bitstream/123456789/1855/3/1128.pdf>.

Tabla 2. Índice de GINI a nivel provincial

Provincia	Índice Gini	Provincia	Índice Gini
Guayas	0,836	Napo	0,707
Carchi	0,807	Galápagos	0,703
Cañar	0,791	Cotopaxi	0,681
Los Ríos	0,778	Bolívar	0,655
Loja	0,769	Orellana	0,637
Pichincha	0,765	Esmeraldas	0,636
Imbabura	0,762	Tungurahua	0,612
Pastaza	0,751	El Piedrero	0,61
Azuay	0,746	Sucumbíos	0,58
Manabí	0,746	Zamora Chinchipe	0,548
Chimborazo	0,742	Manga del Cura	0,542
El Oro	0,728	Morona Santiago	0,532
La Concordia	0,711	Las Golondrinas	0,479

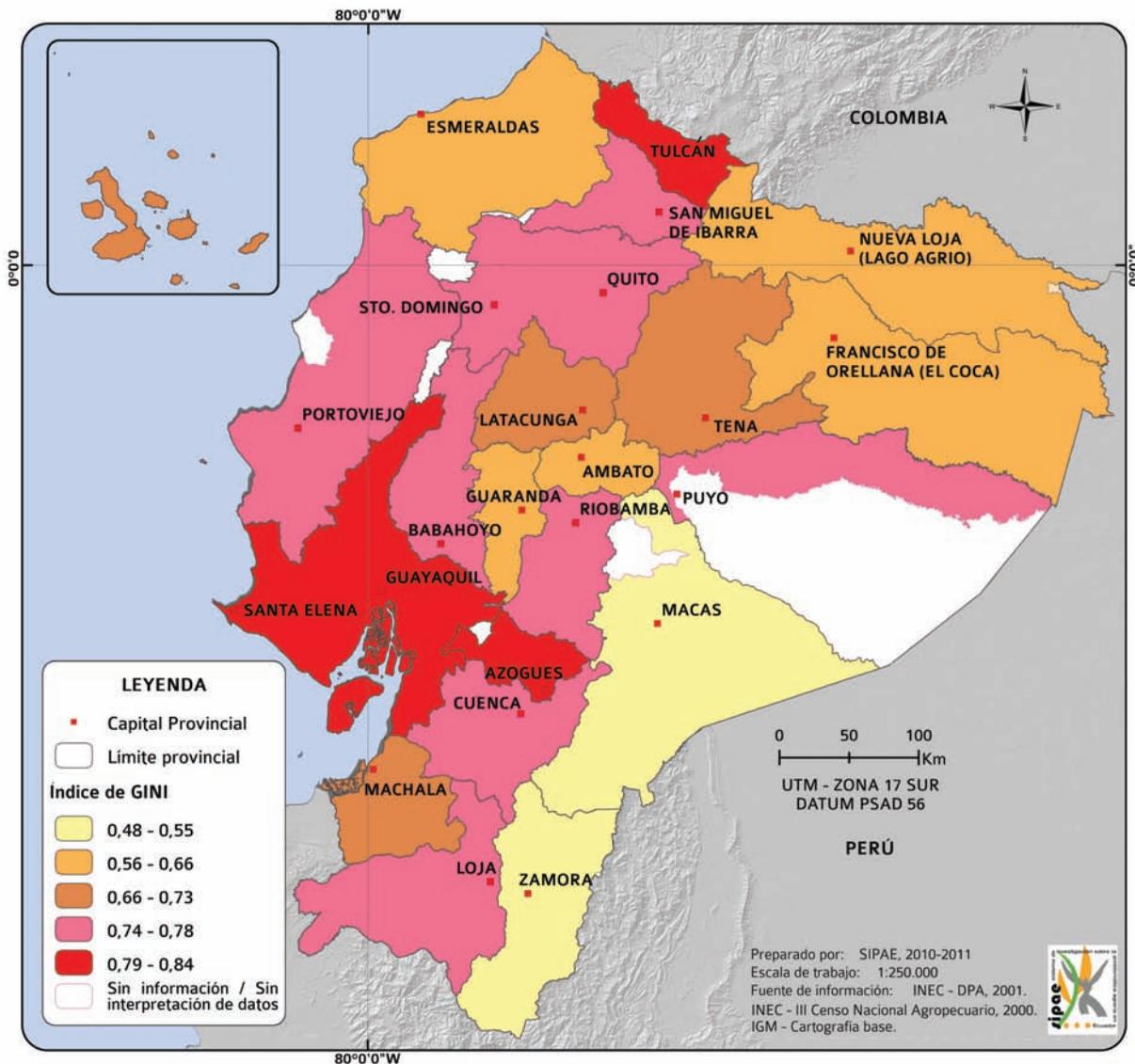
Fuente:
III Censo Nacional
Agropecuario. INEC
(2000).
Elaborado por:
SIPAE (2010).

También este mapa nos muestra que existe una diferencia clara entre las diferentes regiones del Ecuador. Así pues, la inequidad en el acceso a la tierra sería menor en la región Amazónica, más marcada en la región Sierra, y mucho más intensa en la región Costa. Eso nos lleva a la conclusión que es indispensable realizar una diferenciación regional al momento de estudiar la situación de la tenencia de la tierra en el país, y, más aún, es una herramienta para el debate político sobre los elementos de una Ley de Tierras. Las diferencias culturales, geográficas, geológicas e históricas que existen en el Ecuador marcan aún más esta diferenciación regional.

Propiedad privada

Después de revisar la información sobre las formas de propiedad de la tierra, y la inequidad en el acceso a la tierra, nos centraremos en la propiedad privada, dado que presenta el mayor peso en comparación con la propiedad comunal y estatal. Este análisis se detallará en tres secciones, la primera sobre la estructura de la tenencia de la tierra a nivel nacional, la segunda parte plantea resaltar diferencias regionales a través de la estructura de la tenencia de la tierra; y, finalmente, se tratará de ubicar a la gran y pequeña propiedad privada.

Mapa 1. Inequidad en el exceso a la tierra
Índice de GINI provincial



Los cantones de color rojo indican que el índice de Gini está entre 0,79 y 0,84. Por otro lado, los cantones de color amarillo indican dónde el índice de Gini está entre 0,48 y 0,55.

Ubicación de la propiedad privada y estructura de la tenencia de la tierra

En este caso, presentamos un mapa del Ecuador, que evidencia el peso de la propiedad privada en cada cantón (ver mapa 2). Este mapa se construyó en base al porcentaje de superficie que representan las unidades de producción agropecuaria de propiedad privada en el cantón. Esta información se la organizó en cinco rangos diferenciados con colores, de esta manera, los colores más intensos indican que hay un mayor peso de la propiedad privada que en los cantones con colores más claros.

Lo que primero llama la atención en el mapa es la presencia del color ladrillo que representa a los cantones con mayor porcentaje de propiedad privada, en este caso entre el 96,6% y el total de la superficie del cantón es ocupado con UPA privadas, siendo 142 de 213 cantones bajo esta condición; ellos se ubican principalmente en la región Costa, Sierra e Insular. En el caso de la Amazonía, hay una tendencia de menor presencia de la propiedad privada, encontrando incluso al cantón Aguarico con un porcentaje de tierra de propiedad privada que no alcanza el 50% de su superficie (29,0 y 42,6%).

En la Sierra y en la Costa se ubican cantones muy puntuales y dispersos con porcentajes más bajos que el predominante de propiedad privada (96,6 y 100,0%).

Después de revisar la ubicación en el Ecuador, y concluir que la propiedad privada predo-

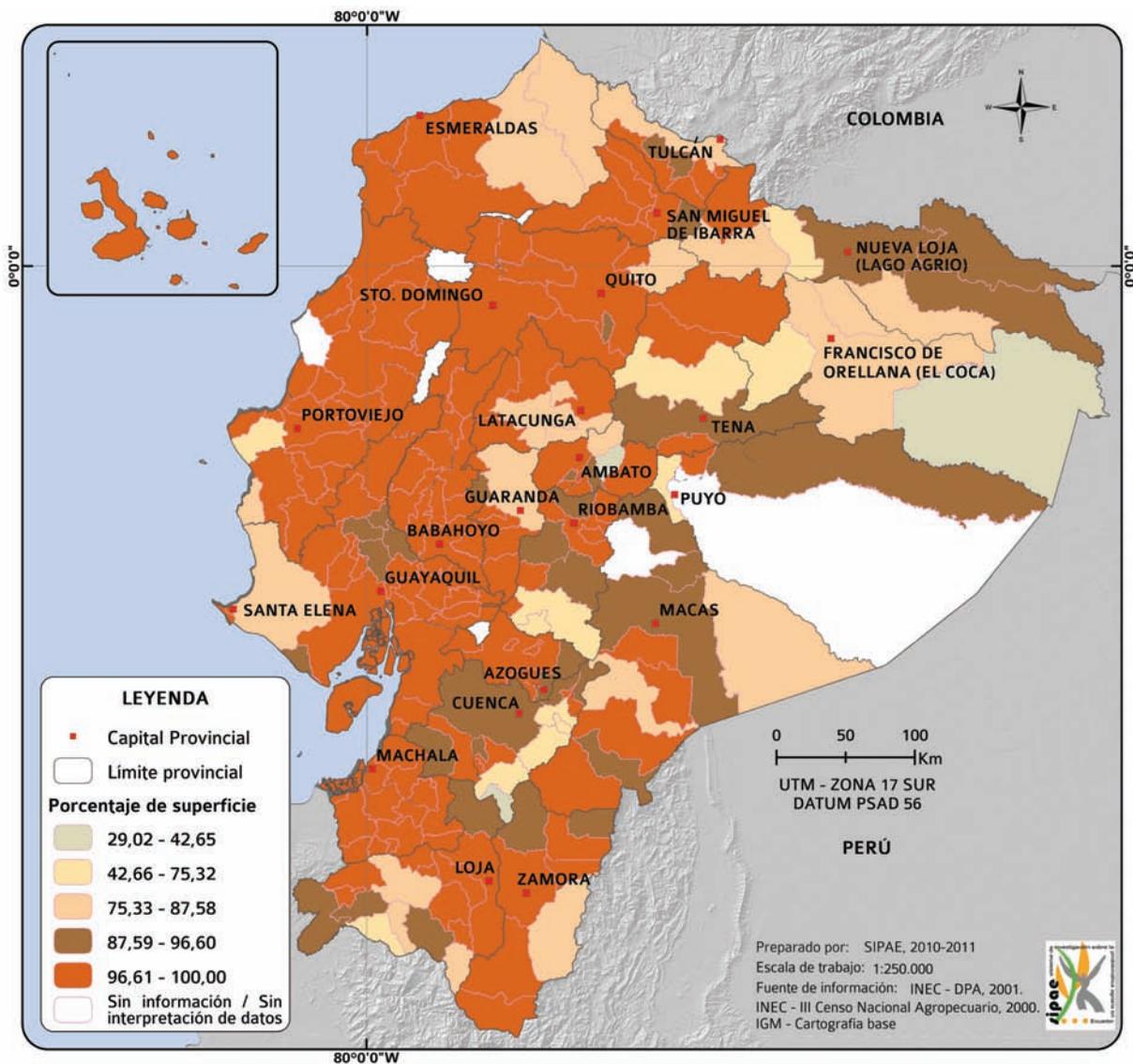
mina sobre la Costa y la Sierra, ahora, analizaremos la estructura de la propiedad privada en base a rangos de tamaños de las UPA. Como se mencionó en la metodología, estos rangos pretenden mostrar un mayor detalle para las UPA de más de 200 ha.

En el gráfico 2 de barras se integra tanto los porcentajes de superficie como de unidades de producción de propiedad privada; de esta manera, se puede observar claramente que las UPA de menos de 5 ha son la mayoría de ellas (63,9%), y, por el contrario, ocupan la proporción más baja de la superficie agrícola del Ecuador (6,5%). Estas unidades productivas tienen un promedio 1,4 ha. Al analizar las UPA de más de 500 ha ocupan casi tres veces más superficie que el primer rango (16,1%) y son únicamente 1.346 UPA (0,16%), estas unidades productivas en promedio son de 1.400 ha cada una. Eso demuestra que hay una evidente inequidad en el acceso a la tierra con diferencia de 1 a mil veces.

Las UPA entre 5 a 20 ha tienen un promedio de 9,6 ha; según varios estudios de investigación, un promedio de 10 ha sería una superficie de tierra adecuada y suficiente para la vida de la familia en el sentido de seguridad física, pero, además en sentido de producir alimentos para la familia y para la población de la localidad y del país.

La tendencia que se observa en el gráfico 2 es que mientras más grande es el tamaño de la propiedad, disminuye el número de UPA y ocupan en total mayor superficie agrícola.

Mapa 2. Propiedad privada
 Porcentaje de superficie por cantón



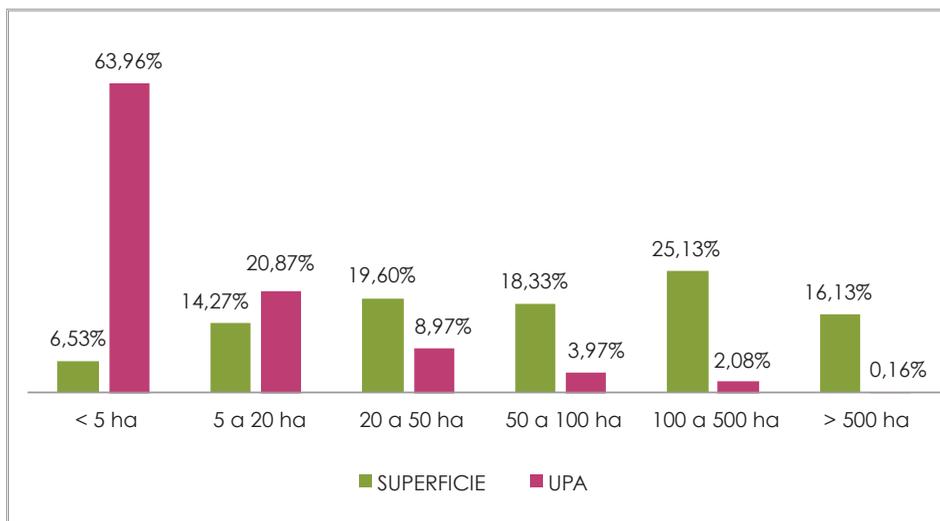
Los cantones de color ladrillo indican que la tierra de propiedad privada ocupa entre el 96,6 y el 100% de la superficie del cantón. Por otro lado, en los cantones de color gris, la tierra de propiedad privada ocupa entre el 29,0 y el 42,6% de la superficie total del cantón.

Tabla 3. Superficie y UPA de propiedad privada, según el tamaño de la tierra

Rangos	Superficie		UPA	
	Hectáreas	Porcentaje	Número	Porcentaje
< 5 ha	763.142,40	6,53%	529.722,02	63,96%
5 a 20 ha	1.667.086,61	14,27%	172.818,65	20,87%
20 a 50 ha	2.289.726,55	19,60%	74.279,46	8,97%
50 a 100 ha	2.140.825,50	18,33%	32.853,97	3,97%
100 a 500 ha	2.935.205,36	25,13%	17.247,72	2,08%
> 500 ha	1.884.482,31	16,13%	1.345,90	0,16%
Total	11.680.468,71	100,00%	828.267,73	100,00%

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por: SIPAE (2010).

Gráfico 2. Porcentaje de UPA y superficie, según el tamaño de la tierra



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2010).
Procesamiento de información en 2010.

Diferenciación regional y estructura de la tenencia de la tierra

Con el objetivo de estudiar la concentración de la tierra en el Ecuador, se decidió establecer rangos de la estructura de la tenencia de la tierra que se vinculan con diferentes tipos de agriculturas. Sin embargo, para avanzar en el análisis, se propuso rangos diferentes de acuerdo a las 4 regiones del Ecuador: Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos. Estos rangos diferenciados para cada región se justifican en que las condiciones biofísicas, históricas, políticas, económicas, entre otras, han marcado y han ido dibujando estas diferencias regionales que son necesarias considerarlas dentro de un debate de política pública como es la Ley de Tierras, para ir estableciendo límites a la propiedad, e incluso, impuestos a la tierras.

Por las razones mencionadas, después de varios debates y talleres con metodología participativa entre investigadores/ras de diversas disciplinas y representantes de organizaciones

sociales, que por la experiencia de trabajo en el campo, se ha podido proponer seis rangos de tamaño de UPA distintos para cada región, para clasificar a los diferentes tipos de agriculturas. Este ejercicio de síntesis nos ha permitido mostrar un panorama general del país. No obstante, estamos conscientes de que cada clasificación tiene sus limitaciones, y que el tamaño de la propiedad no debería ser la única variable a tomar en cuenta cuando se quiere clasificar los diferentes tipos de agricultura, pero este ejercicio nos da una aproximación de la realidad en el campo ecuatoriano, vinculado a la tenencia de la tierra.

La tabla 4 nos muestra los diferentes rangos de tamaño de UPA propuestos para estudiar la estructura de la tenencia de la tierra en cada región del Ecuador. Dado que la propiedad privada es dominante en el país, el estudio se realizó solamente en ellas.

De esta manera, según la clasificación que plantea SIPAE (2007) en el texto llamado “Hacia

Tabla 4. Rangos de tamaño de la propiedad según la región del Ecuador

Rangos	Costa	Sierra	Amazonía	Galápagos
1	< 20 ha	< 5 ha	< 50 ha	< 5 ha
2	20 a 50 ha	5 a 20 ha	50 a 100 ha	5 a 20 ha
3	50 a 100 ha	20 a 50 ha	100 a 200 ha	20 a 50 ha
4	100 a 500 ha	50 a 100 ha	200 a 1.000 ha	50 a 100 ha
5	500 a 1.000 ha	100 a 500 ha	1.000 a 5.000 ha	100 a 500 ha
6	> 1.000 ha	> 500 ha	> 5.000 ha	> 500 ha

Fuente: SIPAE (2011).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

una agenda para las economías campesinas en el Ecuador”, el rango más pequeño del tamaño de la propiedad se vincularía con la pequeña agricultura familiar con diversidad de cultivos y crianza de animales, que le permiten generar ingresos suficientes para la sobrevivencia familiar. Se continúa con los medianos productores patronales con una producción orientada al mercado nacional y en alguna medida a las exportaciones; de ahí, se avanza a las agriculturas extensivas de gran propiedad, y, finalmente, se ha establecido como última clasificación a las agro empresas o *holdings*, las cuales orientan en mayor medida su producción a la exportación, con alta inversión de capital.¹⁸

Región Costa

Según la tabla 5 y el gráfico 3, se puede observar que en la región Costa¹⁹ existe un total de 215.334 UPA privadas, representando el 26% de las UPA de propiedad privada a nivel nacional. Estas UPA concentran una superficie total de 4.666.829 ha, lo que representa el 40% de la superficie bajo propiedad privada en el Ecuador. Este análisis nos muestra un alto nivel de concentración en esta región, donde pocas propiedades (26% del total nacional) tienen acceso a una gran superficie de tierra (40% del total na-

cional), lo que nos plantea que las UPA en esta región, son más grandes que las de la Sierra y de la Amazonía.

Al estudiar la repartición de esta superficie y de estas UPA, se destaca que la mayoría de las UPA tienen menos de 20 ha, es decir, el 77,82% (167.583 UPA), lo que representa 2 de cada 3. No obstante, estas UPA tienen acceso solamente al 18,51% de la superficie privada de la región: 863.637 ha.

Por otro lado, el fenómeno de concentración de la tierra es particularmente fuerte en las UPA más grandes de la zona, es decir, las que superan las 1.000 ha, estas propiedades son únicamente 235 (0,11% de las UPA privadas de la Costa), pero tienen acceso a 563.165 ha, lo que corresponde al 12,07% de la superficie bajo propiedad privada en esta región.

Así es como el tamaño promedio de la propiedad privada en la Costa es de 21,6 ha, este promedio sube hasta 2.394 ha cuando hablamos de propiedades de más de 1.000 ha, cifra que revela una vez más el fuerte nivel de desigualdad que se da en la región.

Región Sierra

El mismo análisis para la región Sierra nos muestra una tendencia hacia propiedades de tamaño generalmente más pequeñas que en la Costa, con una fuerte presencia de la agricultura campesina y con un proceso también de concentración de la tierra hacia los grandes propietarios. La tabla 6 y el gráfico 4 muestran justamente estas tendencias.

18 SIPAE, (2007), *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*, Quito, SIPAE, pp. 41-42.

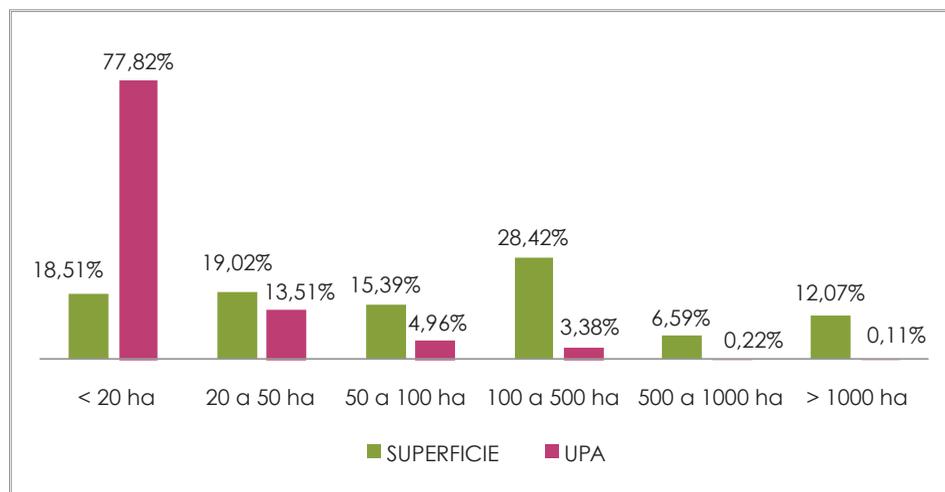
19 La región Costa está compuesta de las siguientes provincias: El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí. Según la división político-administrativa del año 2001, Santa Elena era parte de la provincia de Guayas y Santo Domingo de la provincia de Pichincha.

Tabla 5. Superficie y número de Unidades de Producción Agropecuaria en la Costa, según el tamaño

RANGO DE TAMAÑO DE UPA	SUPERFICIE		UPA	
	Hectáreas	Porcentaje	Número	Porcentaje
< 20 ha	863.636,77	18,51%	167.583	77,82%
20 a 50 ha	887.749,90	19,02%	29.085	13,51%
50 a 100 ha	718.358,18	15,39%	10.681	4,96%
100 a 500 ha	1.326.420,92	28,42%	7.271	3,38%
500 a 1000 ha	307.493,91	6,59%	479	0,22%
> 1000 ha	563.165,52	12,07%	235	0,11%
TOTAL	4.666.825,19	100,00%	215.334	100%

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Gráfico 3. Porcentaje de UPA y superficie en la Costa, según el tamaño de la tierra



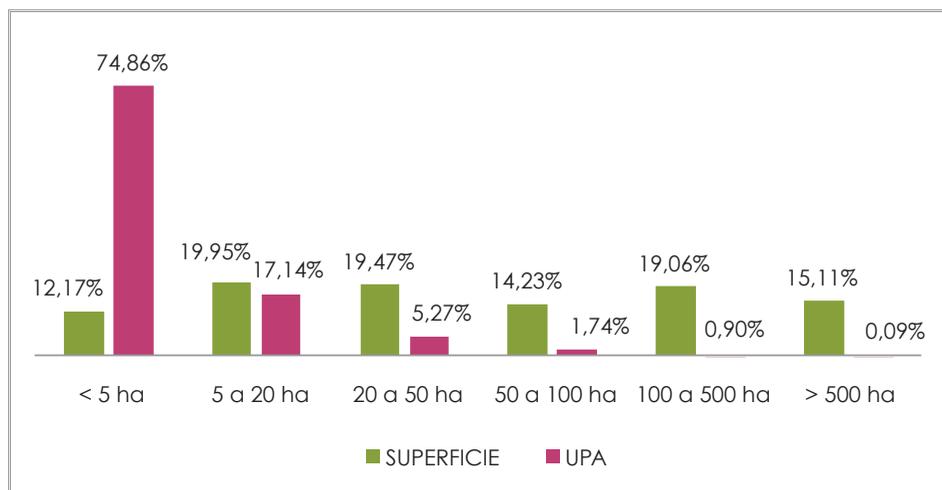
Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Tabla 6. Superficie y número de Unidades de Producción Agropecuaria en la Sierra, según el tamaño

Rango de tamaño de UPA	Superficie		UPA	
	Hectárea	Porcentaje	Número	Porcentaje
< 5 ha	555.543,07	12,17%	423.845	74,86%
5 a 20 ha	910.487,80	19,95%	97.014	17,14%
20 a 50 ha	888.323,71	19,47%	29.837	5,27%
50 a 100 ha	649.368,84	14,23%	9.869	1,74%
100 a 500 ha	869.763,76	19,06%	5.071	0,90%
> 500 ha	689.657,33	15,11%	516	0,09%
TOTAL	4.563.144,50	100%	566.152	100%

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011)

Gráfico 4. Porcentaje de UPA y superficie en la Sierra, según el tamaño de la tierra



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

En la Sierra ecuatoriana²⁰ existen 566.152 UPA de propiedad privada que comparten una superficie de 4.563.144 ha. Estas cifras representan el 39% de la superficie agrícola y el 68,4% de las UPA de propiedad privada del país. Al realizar una comparación con la Costa, las propiedades ubicadas en la Sierra tienen un tamaño generalmente menor que aquellas ubicadas en la Costa y representan un fuerte porcentaje de UPA, pero tienen un menor porcentaje de superficie que en la Costa.

En cuanto a la repartición de la superficie y de las propiedades de la Sierra, varias conclusiones se pueden mencionar: primero, la mayoría de las UPA (es decir 74,86% o 423.845 UPA) tienen superficie de explotación menores a 5 ha, siendo consideradas como pequeña propiedad. Eso significa que en la Sierra, de cada 4 propiedades privadas, 3 trabajan en tierras que tienen superficies menores o iguales a 5 ha, caracterizándose, de esta manera, por su fuerte presencia campesina. Con todo, esta gran mayoría de UPA tiene acceso a solamente el 12,17% de la superficie de propiedad privada de esta región.

El proceso de concentración de la tierra también se demuestra en la Sierra, y puede ser analizada desde el gráfico 4. Las UPA más grandes, es decir, las que tienen más de 500 ha, según lo planteado, representan 516 UPA: 0,09% del total de esta región. Con todo, estas UPA tienen acceso a 689.657 ha, correspondiendo al 15,11%

20 La Sierra ecuatoriana está compuesta por las siguientes provincias: Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Pichincha y Tungurahua.

de la superficie bajo propiedad privada de la Sierra. Es decir que en promedio, una UPA mayor a 500 ha en la Sierra, tiene una superficie de 1.336 ha. Además, el tamaño promedio de la propiedad privada en la Sierra es de 8,05 ha, superficie que es más baja que en el caso de la Costa.

Región Amazónica

La región amazónica de nuestro país²¹ está marcada por UPA de mayor tamaño. En efecto, el tamaño promedio de la propiedad privada en esta región es de 48,8 ha; al contrario, 21,6 ha es en la Costa y 8,05 ha es en la Sierra. No obstante, aunque el tamaño promedio es superior en la Amazonía, también las condiciones biofísicas son muy distintas, que influyen en la producción y que requieren mayor superficie para sostener la reproducción de la familia. La tabla 7 y el gráfico 5 nos muestran la estructura de la tenencia de la tierra en esta región del Ecuador.

En la Amazonía, para el año 2000 se tenía a 41.841 UPA de propiedad privada que compartían 2.045.422 ha, representando así el 17,5% de la superficie y el 5% de las UPA bajo propiedad privada en el país.

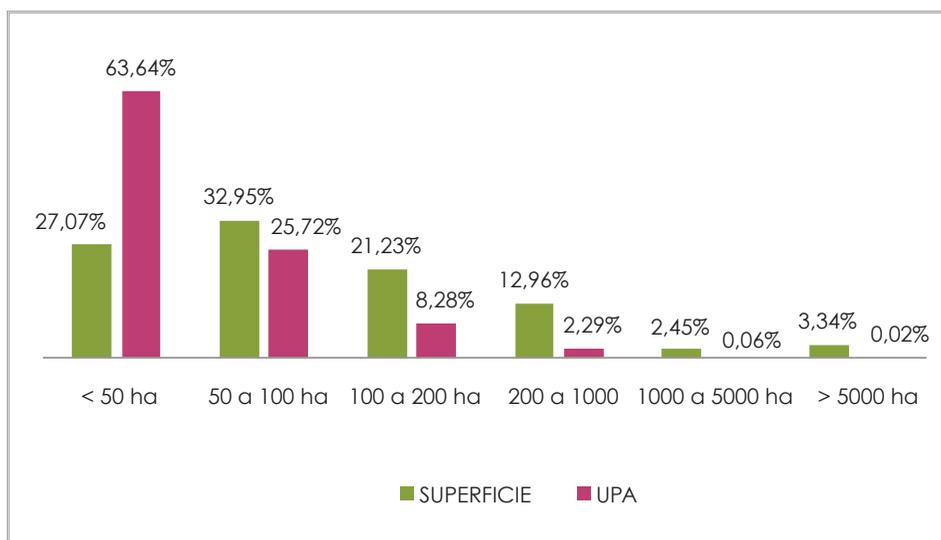
21 La Amazonía ecuatoriana está compuesta por las siguientes provincias: Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe, Sucumbíos y Orellana. Queda mencionar que la provincia de Pastaza no fue considerada en el estudio de la estructura de la tenencia de la tierra a nivel regional.

Tabla 7. Superficie y número de Unidades de producción Agropecuaria en la Amazonía, según el tamaño

Rango de tamaño de UPA	Superficie		UPA	
	Hectárea	Porcentaje	Número	Porcentaje
< 50 ha	553.767,72	27,07%	26.625,87	63,64%
50 a 100 ha	673.922,85	32,95%	10.761,13	25,72%
100 a 200 ha	434.259,88	21,23%	3.463,75	8,28%
200 a 1000	265.063,89	12,96%	959,21	2,29%
1000 a 5000 ha	50.165,02	2,45%	24,90	0,06%
> 5000 ha	68.243,16	3,34%	6,31	0,02%
TOTAL	2.045.422,53	100,00%	41.841,16	100,00%

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Gráfico 5. Porcentaje de UPA y superficie en la Amazonía, según el tamaño de la tierra



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Analizando la repartición de esta superficie y UPA (tabla 7 y gráfico 5), se puede sacar varias conclusiones: primero, la mayoría de las UPA, de pequeña propiedad, representan el 63,64% de las UPA de propiedad privada de la Amazonía, es decir, 26.625 propiedades; no obstante, tienen acceso solamente al 27,07% de la tierra de esta región (553.767 ha).

El fenómeno de concentración de la tierra es mucho menos acentuado en esta región que en las otras, es así que 6 UPA en esta región tienen superficies mayores a 5.000 ha, y controlan solamente el 3,34% de la superficie agrícola de la Amazonía.

El estudio del tamaño promedio de la UPA revela que el tamaño promedio de la propiedad es de 48,8 ha, pero este tamaño baja hasta 20,7 para las propiedades de menos de 50 ha, y sube hasta 11.373 ha para las propiedades más grandes, es decir, que superan las 5.000 ha.

Provincia insular de Galápagos

El análisis de la tenencia de la tierra en la provincia insular de Galápagos se presenta bajo los mismos procedimientos que en los casos anteriores; sin embargo, queremos puntualizar que el SIPAE carece de experiencia de trabajo de campo en esta provincia.

Este análisis nos muestra que las UPA de propiedad privada son generalmente más grandes que en el caso de la Costa y la Sierra; pero, a pesar de eso, existe todavía una fuerte presencia

de la agricultura campesina y un proceso de concentración de la tierra, donde una minoría de las propiedades privadas tienen acceso a una gran parte de la tierra. La tabla 8 y el gráfico 6 muestran justamente estas tendencias.

Existen en la provincia insular de Galápagos un total de 603 UPA de propiedad privada que comparten una superficie de 23.419 ha. Estas cifras representan una minoría a nivel nacional: en efecto, la superficie representa 0,2% y las UPA representan 0,07% del total nacional de propiedad privada.

Analizando ahora la repartición de la superficie y de las UPA, se puede subrayar que la mayoría de las UPA (es decir 35,32% o 213 UPA) tienen superficies de explotación menores a 5 ha, siendo consideradas como agricultura campesina. Eso significa que en Galápagos, de cada 3 propiedades privadas, 1 trabaja en tierras menores o iguales a 5 ha, caracterizándose por su fuerte presencia campesina. Con todo, esta mayoría de UPA tiene acceso solamente al 1,33% de la superficie privada de la provincia.

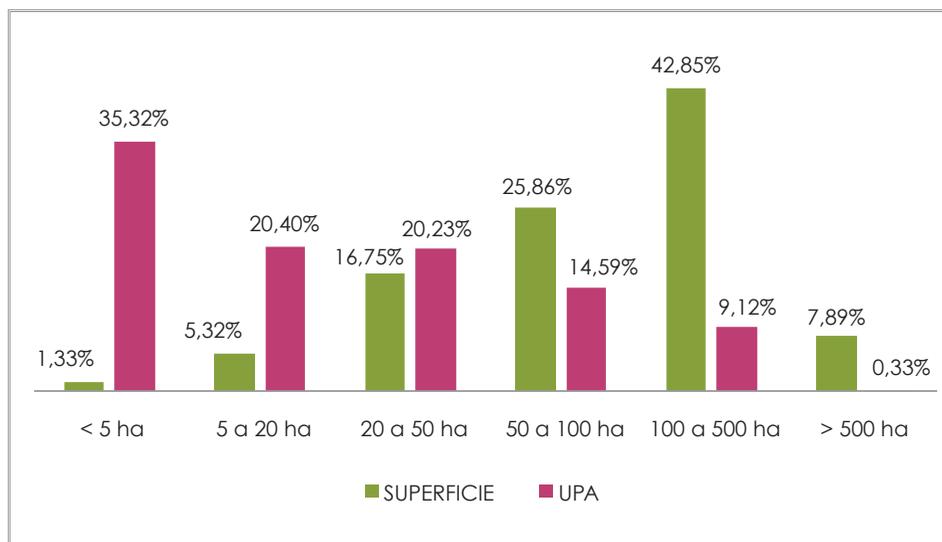
El proceso de concentración de la tierra también se evidencia en Galápagos, y puede ser analizada desde el gráfico 6. Las UPA más grandes, es decir, las de más de 500 ha, según los rangos planteados anteriormente, representan 2 UPA, es decir el 0,33% de las propiedades totales de esta provincia. Con todo, estas UPA tienen acceso a 1.846 ha, correspondiendo al 7,89% de la superficie agrícola bajo propiedad privada.

Tabla 8. Superficie y número de Unidades de Producción Agropecuaria en la provincia insular de Galápagos, según el tamaño

Rango de tamaño de UPA	Superficie		UPA	
	Hectárea	Porcentaje	Número	Porcentaje
< 5 ha	310,32	1,33%	213	35,32%
5 a 20 ha	1.245,95	5,32%	123	20,40%
20 a 50 ha	3.922,85	16,75%	122	20,23%
50 a 100 ha	6.056,38	25,86%	88	14,59%
100 a 500 ha	10.035,09	42,85%	55	9,12%
> 500 ha	1.846,60	7,89%	2	0,33%
TOTAL	23.417,19	100,00%	603	100%

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Gráfico 6. Porcentaje de UPA y superficie en la provincia insular de Galápagos, según el tamaño de la tierra



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

Por otro lado, el tamaño promedio de la propiedad privada en Galápagos es de 38,8 ha, siendo ésta, más alta que en el caso de la Costa y de la Sierra.

Pequeña y gran propiedad privada

Después de haber revisado el tema de la estructura de la propiedad vinculado a la diferenciación regional, que plantea un debate político en torno a una necesaria definición de límites máximos y también mínimos sobre la propiedad, consideramos pertinente mostrar unas aproximaciones sobre el territorio que darán soporte a las ideas abordadas previamente.

En este sentido trabajamos con dos mapas, el primero se enfocará sobre las grandes propiedades, definidas en este caso como las UPA de propiedad privada de más de 500 ha. El segundo mapa, en cambio, pone a consideración la pequeña propiedad agregando el análisis de la diferenciación regional; de esta manera, hemos definido a la pequeña propiedad como las UPA de propiedad privada de menos de 20 ha para la región Costa, menos de 5 ha para la Sierra y menos de 50 ha para la Amazonía.

En el mapa 3, se presentan cinco rangos de acuerdo al número de UPA de propiedad privada de más de 500 ha; en este caso, se observa que los colores más intensos, que son los que tienen un mayor número de grandes propiedades, se ubican especialmente en la Costa y de forma más dispersa en la Sierra. En el caso de la Ama-

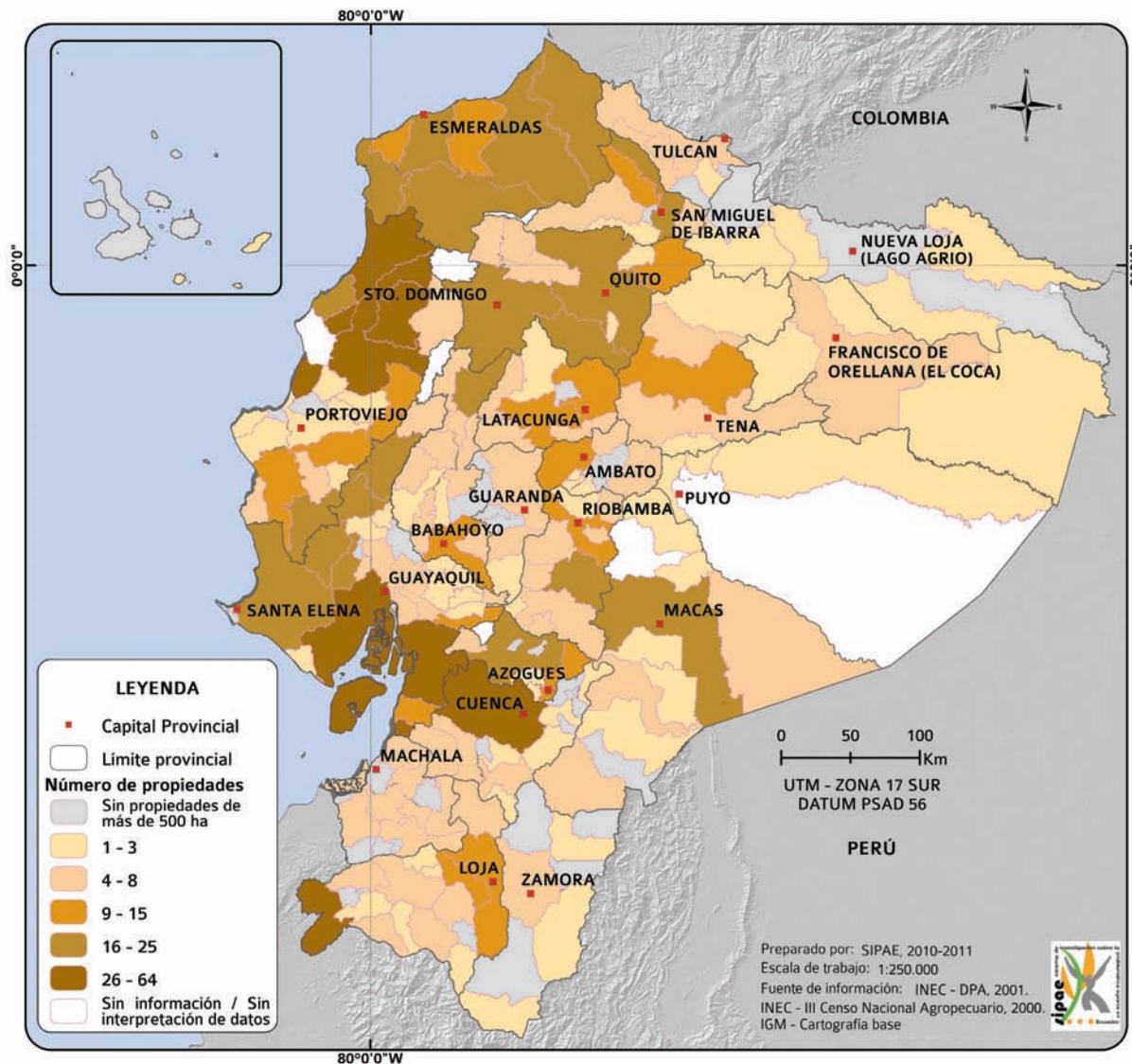
zonía, es evidente que se ubica un bajo número de UPA de más de 500 ha por cantón. En 43 de 213 cantones no se registraron este tipo de UPA.

En la región Costa se destaca sobre todo la provincia de Esmeraldas, el norte de Manabí, una parte importante de Guayas y las actuales provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas. Para el caso de la Sierra se destaca hacia el norte, Ibarra, Quito y Mejía; hacia el sur Guamate, Cañar, Cuenca y Zapotillo. En la Amazonía se ha encontrado únicamente al cantón Morona. Todas estas zonas y cantones que se han enlistado tienen entre 16 y 64 UPA de propiedad privada de más de 500 ha.

Para puntualizar algunos ejemplos analizaremos el porcentaje de superficie que ocupan estas UPA en el cantón. En la provincia de Manabí, en el caso de Pedernales son 45 UPA que ocupan casi la tercera parte del cantón (27% de superficie), en el cantón Manabí son 29 que ocupan el 16,3%, en Chone son 29 UPA y ocupan el 7%, en Sucre son también 29, pero concentran el 26% de la superficie agrícola del cantón. Guayaquil tiene 63 UPA, las cuales concentran el 47% de superficie, en Naranjal son 39 UPA ocupando 41% de superficie, en Cuenca son 30 UPA y ocupan el 17%, y, finalmente en Zapotillo, son 36 que ocupan el 39% de la superficie agrícola del cantón.

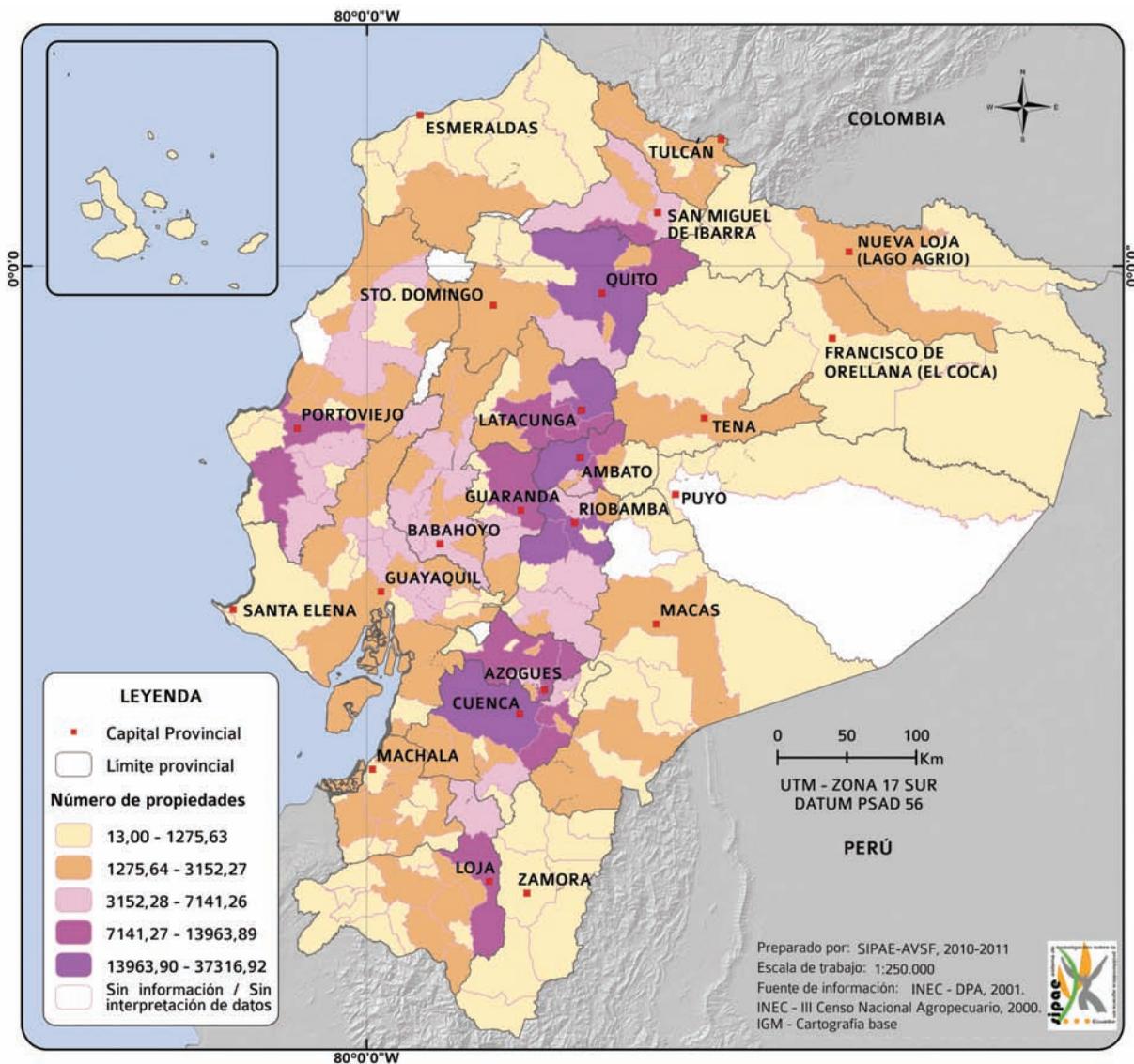
Mapa 3. Grandes propiedades

Número de UPA de propiedad privada de más de 500 ha por cantón



Los cantones de color café intenso indican que las UPA de propiedad privada de más de 500 ha (denominadas grandes propiedades), son entre 26 y 64. Por otro lado, en los cantones con tonos más claros se encuentran entre 1 y 3 UPA de propiedad privada de más de 500 ha.

Mapa 4. Pequeñas propiedades
 Número de UPA de propiedad privada



En los cantones de color lila intenso se encuentra el mayor número (entre 13.963 y 37.316) de pequeñas UPA de propiedad privada. Por otro lado, en los cantones de color amarillo se encuentra el menor número (entre 13 y 1.275) de pequeñas UPA de propiedad privada.

Como se explicó al inicio de este subtema, el mapa 4 se basa en el número de UPA de propiedad privada de menos de 20 ha para la Costa, menos de 5 ha para la Sierra y menos de 50 ha para la Amazonía, es decir, pequeña propiedad. El mapa también presenta un desglose de cinco rangos, representados con colores diferentes, en donde los más intensos indican mayor número de UPA de pequeña propiedad.

La mirada nacional que se observa en el mapa es que hay una presencia importante de pequeña propiedad en la región Sierra del Ecuador, sobre todo en cantones como Quito, la zona de Latacunga-Ambato-Riobamba, que parecería un continuo en el territorio; un poco más al sur la zona de Azogues-Cuenca, quedando por mencionar también a Loja. En la Costa se destaca básicamente la zona sur de la provincia de Manabí; y, al centro y sur de Los Ríos. Esta información nos plantea que hay una fuerte fragmentación de la tierra en la Sierra.

En este caso, las zonas que hemos destacado son cantones con 7.141 hasta 37.317 UPA, que corresponden a los dos últimos rangos del mapa al igual que en el mapa anterior.

En la Amazonía, la pequeña propiedad parecería que no tiene un peso fuerte en relación a esta mirada nacional; sin embargo, para confirmar esta aseveración se requiere analizar otros elementos como la relación de estas UPA en la superficie agrícola de dichos cantones, entre otros.

Para ejemplificar, se mostrará el caso de un cantón pero vinculando la información de la pequeña con la gran propiedad y el porcentaje de ocupación. En el cantón Chone son 4.090 UPA que ocupan el 8,4% de superficie, pero si revisamos la información de la gran propiedad únicamente 29 UPA controlan el 7% de la superficie. Es decir que cuando el tamaño promedio de un pequeño propietario en Chone es 6,4 ha, un gran propietario tiene en promedio 759 ha.

Producción de las agriculturas familiares y de gran propiedad

Con el objetivo de acceder a mayores elementos estadísticos sobre la producción de los distintos tipos de agricultura a partir de una visión nacional para superar el conocimiento de los estudios de caso, de los cuales se tiene mayor detalle, incluso de la generación de empleo, la generación de riqueza, etc., se ha estudiado la producción de cultivos transitorios y permanentes en base al III Censo Nacional Agropecuario para alcanzar una mirada nacional.

En este caso se presentan dos gráficos de barras con los porcentajes de superficie de cultivos, transitorios²² y permanentes, en una UPA, de acuerdo a su tamaño. Cuando se observa el gráfico 7 y el gráfico 8 se evidencia que la producción es más diversa y está distribuida de forma

22 El INEC define los cultivos transitorios como aquellos cuyo ciclo vegetativo es menor a un año, permitiendo varias cosechas en un mismo año.

más equitativa en la pequeña propiedad que en la gran propiedad, es decir, que las agriculturas familiares adoptan una estrategia de diversificación productiva y rotación de cultivos, mientras que en las agriculturas extensivas de gran propiedad y las agroempresas centran sus esfuerzos en 2 o 3 productos; o sea, hay una tendencia a la especialización cuando la UPA crece en tamaño.

Para citar algunos ejemplos en relación a los cultivos transitorios, las UPA de más de 100 ha se dedican a la producción de arroz (43,4%), de maíz duro seco (21,4%) y soya (11,6%), el resto de la producción se distribuye en otros cultivos con un peso muy bajo.

En relación a los cultivos permanentes se observa la misma tendencia, predominando la producción más importante en caña de azúcar (37,7%) y palma africana (32,3%), y en menor proporción el banano (16,6%) y el cacao (6,8%). Se observa por otro lado que mientras más pequeña es la UPA hay una mayor superficie dedicada a la producción de café y cacao, pero la relación es inversa cuando crece el tamaño de la UPA en estos dos cultivos.

La superficie de producción de palma africana para las UPA de menos de 10 ha no llega a cubrir el 1% de su superficie. Según se menciona en el Atlas de la tenencia de la tierra,²³ en los cultivos permanentes es clave la relación entre el capital y el mercado, que requieren altos niveles

de inversión inicial con un retorno del capital invertido después de varios años. Los pequeños productores no podrían sostener este tipo de inversión porque no tienen otros mecanismos de sobrevivencia, requieren un retorno de inversión inmediato para sostener a su familia.

De esta manera, la producción de las agriculturas campesinas se destina para alimentar de forma diversificada a la familia productora, y a la localidad y al país, mientras que la producción de las agriculturas empresariales es de monocultivo, con destino enfocado al mercado nacional y extranjero, pasando por procesos de industrialización.

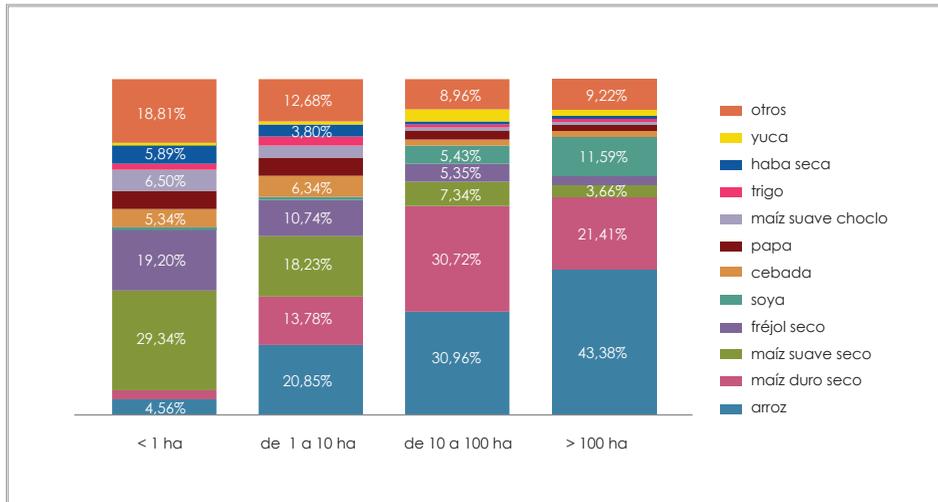
Conclusiones

Una primera conclusión es que el Ecuador ha devenido en una condición de tenencia de la tierra marcada por la propiedad privada, lo cual significa un modo de vida específico, que va relegando la propiedad comunal, cooperativa y la propiedad estatal, situación que nos debería cuestionar en relación al proceso histórico del país. Del total de la superficie agrícola, el 94,5% es de unidades de producción con una tenencia de propiedad privada, el 4,9% de propiedad comunal y solamente el 0,6% es de propiedad estatal.

Un proceso de afectación de tierras como parte de una reforma agraria no es suficiente con la afectación de la propiedad estatal, requiere enfocarse a las tierras agrícolas de propiedad privada.

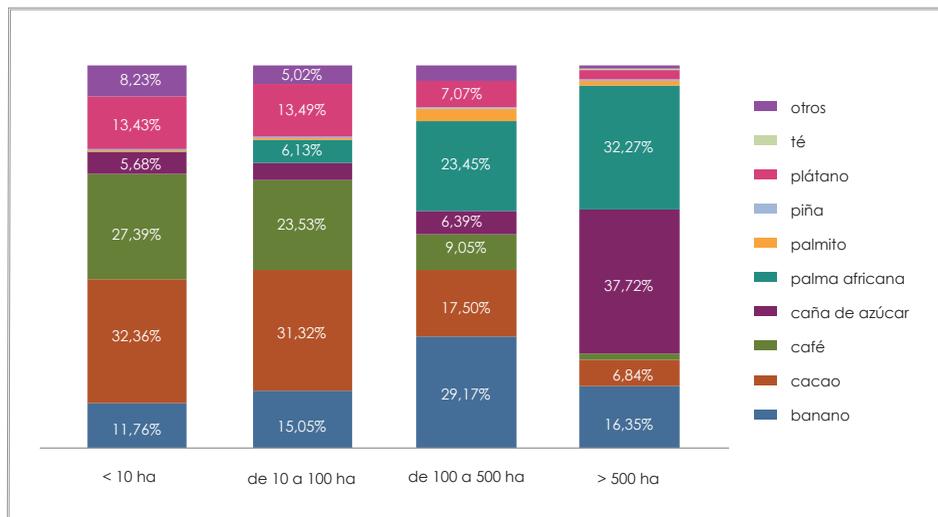
23 SIPAE, (2011), *Atlas: Tenencia sobre la tenencia de la Tierra en El Ecuador*, Quito, SIPAE, pp. 22-25.

Gráfico 7. Comparación de la distribución de la superficie de los cultivos transitorios, según el tamaño de la UPA y el producto



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por: SIPAE (2011).

Gráfico 8. Comparación de la distribución de la superficie de los cultivos permanentes, según el tamaño de la UPA y el producto



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por: SIPAE (2011).

Cuando se analiza el índice de GINI, el Ecuador presenta un índice entre los más altos de América Latina y el mundo, 0,81 en el año 2000. Sin embargo, el uso de los mapas como herramienta de análisis, que presentan una visión nacional, permitieron establecer con mayor claridad tendencias de zonas de mayor y menor inequidad en el acceso a la tierra; de esta manera, la Costa es la zona de mayor inequidad y la Amazonía de menor inequidad. Al analizar más precisamente la propiedad privada la diferencia promedio del tamaño de la UPA entre las de menos de 5 ha y las de más de 500 ha marca una brecha de mil a uno.

Frente a estos datos la situación de inequidad en el acceso a la tierra es innegable, siendo necesario un proceso de reforma agraria vinculado a otras políticas públicas que den soporte al sector agropecuario campesino e indígena.

Es importante reconocer las diferencias regionales que se presentan en el Ecuador, vinculadas a las condiciones biofísicas, marcadas por los procesos, históricos, políticos, económicos que

han configurado la situación territorial actual; en este contexto, también, se evidenció diferencias regionales sobre la estructura de la tenencia de la tierra, las cuales deben considerarse para un proceso de aplicación de políticas públicas agrarias.

Finalmente este artículo forma parte de un esfuerzo desde SIPAE para construir una relación entre centros de investigación y movimiento campesino e indígena, en este caso para argumentar a favor de una política de redistribución de tierras.

Los procesos de investigación ordenados, con bases metodológicas y con análisis crítico son fundamentales para la generación de conocimientos y en este caso específico, creemos que el análisis estadístico geográfico servirá como argumento en el debate político sobre la Ley de Tierras en el sentido de la evidente situación de inequidad en el acceso a la tierra, la necesidad de establecer límites mínimos y máximos en función de garantizar la soberanía alimentaria y tener una capacidad de sensibilizarnos sobre una visión de país.

Bibliografía

Carlos Sotomayor. (16-09-09). "Censo agropecuario pendiente, ¡importante urgente!". Fundación Tierra. En: <http://ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1697%3Arair&catid=118%3Aart-de-opinion&Itemid=115>.

Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria. (06-09-11). "COPI-SA, organizaciones sociales e instituciones del Estado analizaron la propuesta de la ley de tierras". En: <<http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/pacha/?p=750>>.

- Deiningner Klaus y Olinto Pedro. (2002). "Asset distribution, inequality and growth". En: <http://elib.lhu.edu.vn/bitstream/123456789/1855/3/1128.pdf>.
- Devineau Claire y Maldonado Paola. (2010). "Estudio sobre Concentración de la Tierra y el cumplimiento de su función social y ambiental, referido a unidades productivas con extensión superior a 500 hectáreas y sobre tierras comunitarias". Quito. SIPAE-Intermón Oxfam.
- IGM. "Cartografía Base del Ecuador". En: <http://www.geoportaligm.gob.ec:8080/portal/cartografia-libre>.
- INEC, SICA, MAG. (2002). *III Censo Nacional Agropecuario. Resultados Nacionales y Provinciales*. Quito. INEC.
- INEC. "Base de datos III Censo Nacional Agropecuario". En: http://www.inec.gov.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=126.
- INEC. (14-09-11). "VII Censo de Población. Sistema Integrado de Consultas". En: <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>.
- MAGAP. (20-08-11). "Ministro de Agricultura, Miguel Caillaux anuncia Censo Nacional Agropecuario en el 2012". En: <http://www.minag.gob.pe/notas-de-prensa-2011/ministro-de-agricultura-miguel-caillaux-anuncia-censo-nacional-agropecuario-en-el-2012.html>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (30-03-2011). *Bienvenidos al Ecuador*. En: <http://www.mmrree.gob.ec/ecuador/geografia.asp>.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito. SENPLADES.
- SIPAE. (2011). *Atlas: Tenencia sobre la tenencia de la Tierra en El Ecuador*. Quito. SIPAE.
- SIPAE. (2007). *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. Quito. SIPAE.
- Wodon Quentin y Yitzhaki Shlomo. (2002). "Inégalité et bien-être social". En: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205334911384/11048_ineq_fr.pdf.

¿Qué mecanismos para medir la función social y ambiental de la tierra?

Por Michel Laforge*
Daysi Peña**

Introducción

En el marco actual de reflexión sobre una ley de tierras, donde uno de los aspectos medulares de la discusión es la función social y ambiental que debería de cumplir la tierra, función mencionada en la Constitución vigente y en la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, se propone un análisis que, partiendo del marco jurídico actual, explore los alcances que podría tener una definición más concreta de la función social y ambiental, para posteriormente analizar los mecanismos de aplicación y las sanciones que se podrían proponer en la legislación.

El propósito de esta comunicación es el de esclarecer el debate, proponiendo una visión más metódica sobre un tema que suscita muchas pasiones y que merece una amplia discusión en la sociedad ecuatoriana.

* Ingeniero agrónomo. Experto en economía agraria. Miembro de AVSF-CICDA-Ecuador y de SIPAE.

** Ingeniera agrónoma con experiencia en producción agroecológica y su incorporación en las políticas públicas. Ha acompañado la conformación de grupos de productores sin tierra y sin agua.

El marco jurídico

La definición de la función social de la tierra no es nueva en el marco jurídico ecuatoriano, ya que está mencionada en las más recientes constituciones de la República del Ecuador.

Este concepto es fundamental en la aplicación de las políticas redistributivas de tierras que se dieron en diferentes partes de América Latina en los años 60 y 70, ya que el incumplimiento de esta función fue el fundamento para justificar la recuperación de las tierras por el Estado, mediante expropiaciones que, posteriormente, permitieron la distribución a grupos campesinos, en los llamados procesos de reforma agraria. Probablemente por esa razón fue introducido en el marco jurídico ecuatoriano, para servir de fundamento a los procesos de reforma agraria que se dieron en el país.

Sin embargo, lo que sí es una novedad es la aparición de la noción de “función ambiental” en la Constitución del año 2008. Textualmente, la Constitución señala que “el Estado normará

el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental”, en el artículo 282.

Lógicamente, esta noción es retomada en la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, a través de su artículo 6, donde se menciona que “el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental”. Del resto del articulado, se deduce que la función social equivale a:

- Generación de empleo
- Redistribución equitativa de ingresos
- Utilización productiva y sustentable de la tierra

Y que, por otro lado, la función ambiental comprende:

- La conservación de la biodiversidad
- El mantenimiento de las funciones ecológicas
- La conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares
- El respeto a los derechos de la naturaleza y del buen vivir
- El mantenimiento del entorno y del paisaje

Otro aspecto importante de anotar es la conjunción “y” que relaciona a la función social y a la función ambiental en las redacciones tanto de la Constitución como de la Ley de Soberanía Alimentaria. Esto significa que la función social y la función ambiental deben ser cumplidas al mismo tiempo.

En base a estas definiciones, examinaremos las implicaciones para la definición de políticas de Estado.

Análisis de las definiciones de la función social y ambiental

Las definiciones contenidas en la Ley de Soberanía Alimentaria, si bien precisan el concepto presentado en la Constitución, no son lo suficientemente detalladas para proponer los mecanismos de aplicación; para esto, es necesario tener interpretaciones, las cuales deberán estar ligadas con las políticas que quiere apoyar el Estado. Por ejemplo, cuando la ley menciona la “generación de empleo”, puede estarse hablando de la cantidad de empleos generados, pero también de la calidad de dicho empleo. Todo depende del énfasis que quiera poner el Estado en uno u otro criterio. Por lo tanto, es necesario desagregar los temas mencionados en la ley en función de interpretaciones que permitan determinar políticas de Estado.

La función social

En el caso de la función social, los tres temas mencionados por la ley son bastante claros, aunque permiten varias interpretaciones.

En el tema de **generación de empleo**, por ejemplo, las interpretaciones posibles pueden estar relacionadas con la **cantidad del empleo**, es decir, con la generación de suficientes **puestos de empleo por unidad de superficie** (la generación de empleos en lo absoluto no es suficiente, ya que hay que analizar cómo se utiliza la tierra para generar empleos, es decir, evaluar la intensidad de uso de la tierra en generar empleos), o con

la calidad del empleo, es decir, con las condiciones laborales vigentes en la unidad productiva.

En el tema de **redistribución equitativa de ingresos**, las interpretaciones posibles pueden ser la **escala de salarios** entregados a los trabajadores (en relación con el salario mínimo vital); es decir, qué nivel de salarios practica el empleador, entendiéndose que tiene la obligación legal de dar el mínimo vital. Aquí se trata más bien de evaluar los salarios más allá de este salario mínimo, o bien la **relación existente entre salarios de los empleados y la ganancia del empleador**, examinando en qué medida el empleador redistribuye los ingresos recibidos y los convierte en salarios, o bien, la redistribución de ingresos por medio del **pago de tributos**, ya que éste es un medio de redistribución al resto de la sociedad de la riqueza generada por las tierras en propiedad

En el tema de la **utilización productiva y sustentable de la tierra**, podríamos estar hablando de la **productividad de la propiedad**, es decir, el monto de generación de riqueza para la nación, el cual se tiene que medir por unidad de superficie (VAN/ha¹); o bien, si nos enfocamos en el tema de sustentabilidad mencionado en la ley, uno de los criterios podría ser el mantenimiento (o el mejoramiento) de la **fertilidad de la**

tierra, que es lo que permite mantener sustentablemente la producción. Finalmente, en relación siempre con la sustentabilidad, se podría enfocar el interés en el tema de **consumo de energía**: en efecto, se puede decir que un proceso productivo en el cual el consumo de energía es mayor que la producción de la misma no es sustentable.²

Como vemos, existen varios criterios que pueden ilustrar los temas mencionados en la ley. Es precisa una amplia discusión para ver cuáles de ellos son prioritarios para el país.

La función ambiental

En relación con la función ambiental, las interpretaciones posibles son aún más amplias. A continuación se presentan aquellas que aparecen más inmediatas, aunque probablemente el listado pueda ser mucho más extenso.

Por ejemplo, en el tema de **conservación de la biodiversidad**, podríamos estar hablando del **mantenimiento de la diversidad de flora y fauna** propias a un ecosistema determinado, o bien del **mantenimiento de la integridad de un ecosistema determinado**, lo que, se supone, deberá permitir el mantenimiento de la biodiversidad contenida en este ecosistema, o bien, enfocarse en la importancia de la **constitución de bancos de biodiversidad**, que permitan mantener disponible el *pool* genético contenido en determinado ecosistema.

1 VAN/ha = valor agregado neto por hectárea, valor que se calcula deduciendo de los ingresos brutos los gastos de producción, o consumos intermedios, así como los gastos de depreciación y mantenimiento. Los gastos de mano de obra no son considerados en este cálculo, ya que, con este valor se enfrentan tanto los gastos de mano de obra como la remuneración del productor.

2 En este caso, el **índice de eficiencia energético** = energía producida/energía consumida, será inferior a 1.

De la misma manera, el **mantenimiento de las funciones ecológicas** podría enfocarse en el mantenimiento de la capacidad de:

- Regulación de agua (pensamos aquí, por ejemplo, en las funciones del páramo)
- Reproducir la fertilidad de la tierra, indispensable para la producción
- Fijación de carbono, para luchar contra el cambio climático producido por las emisiones de dióxido de carbono
- Generación de oxígeno
- Regulación de temperatura

Aunque también pudiéramos enfocarnos en la **integridad del ecosistema**, el cual, al no ser degradado ni destruido (por ejemplo, por contaminación), puede mantener en principio intactas sus funciones ecológicas, o bien en la particularidad de un ecosistema de **no contribuir al cambio climático** (emisión de gases).

El legislador define también como función ambiental **la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares**, lo cual, al ser sumamente amplio, puede ser interpretado como el hecho de que un ecosistema dado mantiene su integridad, o bien por la preocupación por **preservar ecosistemas frágiles**, que estén amenazados, o bien por la existencia (o no) de un plan de manejo a largo plazo de un área.

El legislador menciona también como parte de la función ambiental el **respeto a los dere-**

chos de la naturaleza y del Buen Vivir, lo cual puede ser interpretado, siguiendo a la Constitución como el **derecho a que se respete la existencia de un ecosistema dado**, o como el **derecho al mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de los ecosistemas**; o como el **derecho de la naturaleza a la restauración** (derecho por el cual claman los damnificados del derrame petrolero enfrente de las costas de Luisiana, EE.UU. por ejemplo).

Finalmente, la ley explica que la función ambiental se cumple con **el mantenimiento del entorno y del paisaje**, lo cual puede interpretarse por el hecho de que **los paisajes (antrópicos o no) se mantengan**; o, que **se mantengan paisajes únicos**, que no existe en otra parte del país o al exterior del mismo.

De la misma manera, la discusión de qué aspectos son más importantes para el país en cada tema que conforma la función ambiental, deberán ser definidos en una amplia discusión a nivel nacional

Las implicaciones de la conjunción de las dos funciones social y ambiental: un ejercicio de lógica

Como vimos, la función social abarca tres temas, y la función ambiental abarca cinco temas diferentes. Por otro lado, la conjunción “y” señala que la tierra debe cumplir simultáneamente con la función social y con la función ambiental.

Es decir, la tierra no cumplirá con su función social y ambiental si no cumple con la función social o si no cumple con la función ambiental. En otros términos, basta que la tierra no cumpla con una de las funciones para considerarse que no cumple con la función social y ambiental, y que pueda considerarse una sanción. El incumplimiento de las dos funciones, por ende, significará el incumplimiento total de la función social y ambiental.

Por otro lado, como vimos que la función social tiene tres componentes, y que la función

ambiental tiene cinco, se puede decir que la función que la tierra cumple con su función social si cumple con cada uno de los tres componentes, mientras que cumplirá con su función ambiental si cumple cada uno de los cinco componentes. Sin embargo, constatamos que los componentes de respeto a los derechos de la naturaleza y de mantenimiento del paisaje de la función ambiental son difíciles de definir, por lo que se propone utilizar solamente tres componentes para cada una de las funciones indicadas, según el cuadro a continuación:

Cuadro 1. Criterios de la función social y ambiental

Función social	Función ambiental
1. Generación de empleo	1. Conservación de la biodiversidad
2. Redistribución equitativa de ingresos	2. Mantenimiento de las funciones ecológicas
3. Utilización productiva y sustentable de la tierra	3. Conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares

Es pues, necesario, para cada uno de los componentes de la función social y de la función ambiental, reflexionar sobre los mecanismos posibles para su medición.

Propuesta de indicadores

Para cada uno de los componentes de la función social y de la función ambiental se propone un indicador concreto, que pueda ser medible, y cuya utilización sea realista en el contexto nacio-

nal. Este análisis se confrontó con los datos existentes en algunos estudios del SIPAE sobre la capacidad de generación de empleo y de riqueza de los sistemas de producción existentes en el país, para definir umbrales que los indicadores deberán superar.

A partir de este análisis, se propone el siguiente conjunto de indicadores para medir el cumplimiento de la función social y de la función ambiental:

Cuadro 2. Sistema de medición de indicadores de función social y ambiental

Tema	Criterio priorizado	Indicador³	Mecanismo de medición concreto
Función social			
1.1 Generación de empleo	Generación de suficientes puestos de empleo por unidad de superficie	Empleos/ha > 0,1 (para la parte cultivada)	<ul style="list-style-type: none"> • Declaraciones al IESS
1.2 Redistribución equitativa de ingresos	Redistribución de ingresos por medio del pago de tributos	Pago de tributos existe para toda la tierra en propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Catastro municipal • Declaración de impuesto a las tierras rurales (SRI)
1.3 Utilización productiva y sustentable de la tierra	Producción: generación de riqueza para la nación (VAN/ha)	VAN/ha > 1000 \$/ha (para la parte cultivada)	<ul style="list-style-type: none"> • Declaraciones de Impuesto a la Renta
Función ambiental			
2.1 Conservación de la biodiversidad	Mantenimiento de la integridad de un ecosistema determinado	Cobertura vegetal remanente de ecosistema natural > 75% (para la parte no cultivada)	<ul style="list-style-type: none"> • Fotos aéreas o mediciones locales
2.2 Mantenimiento de las funciones ecológicas	Capacidad de regulación de la calidad del agua	No existe contaminación de aguas	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes de contaminación
2.3 Conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares	Manejo a largo plazo de un área	Existencia de plan de manejo aprobado por la autoridad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Existe plan de manejo • No existe reporte de contaminación o de tala indiscriminada

3 Los valores para estos indicadores se basan en los resultados de estudios sobre el uso productivo de la tierra en la Sierra y la Costa del Ecuador (Laforge, Taïpe y Valverde, sin publicar).

El ámbito de aplicación

Consideraciones en relación con las áreas protegidas

La ley no especifica cuál es su ámbito geográfico de aplicación, ya que se puede interpretar que toda la tierra del país (todo su territorio) deberá cumplir con la función social y ambiental. Se propone entonces la siguiente definición de los ámbitos geográficos de aplicación de la función social y ambiental (ver cuadro 3).

Consideraciones en función del tipo de propiedad

La aplicación de la función social y ambiental también pudiera leerse en función de los tipos de propiedad, combinado con una diferenciación según el tamaño (los estudios demuestran que hay una correlación entre tamaño de propiedad y función social).

Aunque no sería recomendable aplicar la función social y ambiental solamente a algunos tipos de propiedades, probablemente sí sería posible tener una aplicación diferente según el tipo (ver cuadro 4).

Especialmente en los casos de agricultura empresarial, el estudio de la situación de función social y ambiental deberá poder hacerse **a nivel de cada predio en poder de un individuo**, que es la escala en la cual se deberá comprobar si la tierra cumple con su función social y ambiental.

Este análisis de la función social y ambiental deberá ser realizable fácil y rápidamente, sin que medien procedimientos o estudios complicados; esto favorecería la utilización de mecanismos ya existentes.

Propuesta de aplicación de la función social y ambiental de la tierra

Una aplicación en función del tipo de propiedad sobre la tierra

En función del tipo de propiedad sobre la tierra, se podrá aplicar la función social y ambiental (ver cuadro 5).

Son entonces las propiedades de agricultura media y la agricultura empresarial las cuales tendrán que ser medidas de acuerdo a los indicadores propuestos en el punto 0. Ver esquema de aplicación (ilustración 1, p. 90).

Los mecanismos posibles para las sanciones

En el caso de medición de la función social y ambiental, especialmente en los casos de agricultura media y agricultura agroempresarial, es necesario poder detallar cada caso. Como se dijo, basta que el propietario no cumpla con la función social o con la función ambiental para incurrir en incumplimiento. Sin embargo, es posible que sanciones demasiado rígidas por incumplimiento de una u otra de las funciones no sean fácilmente

comprendidas, por lo que se propone una sanción extrema solo en caso comprobado de incumplimiento de las funciones social y ambiental.

Para los otros casos, se proponen sanciones graduales; dado que la función social y ambien-

tal tiene características diferentes, ya que la función ambiental puede demandar más tiempo en poderse cumplir, se proponen sanciones diferenciadas en cada uno de los casos (ver cuadro 6).

Cuadro 3. Ámbitos y definición de la función social y ambiental

Ámbitos	Definiciones
Áreas protegidas	Las áreas protegidas deberán cumplir, por definición, con su función ambiental, para lo cual contarán con planes de manejo. Se decide que, al cumplir con esta función para el bien común, las tierras dentro del sistema nacional de áreas protegidas cumplen también con su función social.
Tierra en propiedad privada	Los ecosistemas frágiles que son de interés nacional, para poder cumplir con su función social, deberán ceñirse a un régimen especial, detallado en un Plan de Manejo, el cual, de no ser cumplido, pudiera conllevar la reversión al Estado. Estos ecosistemas frágiles deberán ser definidos de manera precisa, en la circunscripción administrativa de menor nivel, por la autoridad ambiental. El resto de las tierras deberá cumplir con la función social y ambiental en el sentido estricto.

Cuadro 4. Tipos de propiedades y función social y ambiental

Tipos de propietarios	Características ⁴	Relación con la función social y ambiental
Propiedades de agricultura familiar	Propiedad inferior a 10 has	Cumplen con la función social, al permitirle a muchas familias producir sus alimentos y ambiental, al tener, por las dimensiones mismas, una influencia menor en el ambiente.
Propiedades de agricultura media	Entre 10 y 25 has	Cumplen con la función social al permitir la producción de alimentos; tiene que comprobarse que cumplen con la función ambiental.

Tipos de propietarios	Características⁴	Relación con la función social y ambiental
Agricultura agroempresarial	Superior a 25 has	Tiene que cumplir con la función social y ambiental.
Tierras comunitarias	Tierras con título colectivo, de uso colectivo	Cumple por definición con la función social. Tienen que cumplir con la función ambiental, para lo cual contarán con apoyo del Estado para implementar un Plan de Manejo.
Latifundio	Superior a 500 has	No puede cumplir con la función social por el tamaño. Prohibida por la Constitución.

Cuadro 5. Cumplimiento de la función social y ambiental de acuerdo a tipo de propiedad

Tipos de propiedad de la tierra	Función social y ambiental
Áreas protegidas en propiedad del Estado	Las áreas protegidas cumplen, por definición, con su función social y ambiental.
Otras áreas en propiedad del Estado	Cumplen con su función social. Para cumplir con su función ambiental, deberán ceñirse a un Plan de Manejo.
Áreas protegidas en propiedad privada	Cumplen con su función ambiental. Para cumplir con su función ambiental, deberán ceñirse a un Plan de Manejo, el cual, de no ser cumplido, pudiera conllevar la reversión al Estado.
Ecosistemas frágiles en propiedad privada	Los ecosistemas frágiles que son de interés nacional cumplen con su función ambiental; para poder cumplir con su función social deberán ceñirse a un régimen especial, detallado en un Plan de Manejo, el cual, de no ser cumplido, pudiera conllevar la reversión al Estado. Estos ecosistemas frágiles deberán ser definidos de manera precisa, en la circunscripción administrativa de menor nivel, por la autoridad ambiental.

4 El umbral de 10 has es propuesto ya que varios estudios demuestran que la agricultura familiar tiene en promedio hasta 6 has en la Sierra y 10 has en la Costa.

El umbral de 25 has se deduce de la Ley de Equidad Tributaria. El umbral de 500 has permite liberar suficiente tierra para una redistribución de la misma.

Tipos de propiedad de la tierra	Función social y ambiental		
Otras tierras en propiedad privada	Propiedades de agricultura familiar	Propiedad inferior a 10 has	Cumple con la función social y ambiental.
	Propiedades de agricultura media	Entre 10 y 25 has	Cumple con la función social; tiene que comprobarse que cumple con la función ambiental.
	Agricultura empresarial	Superior a 25 has	Tiene que cumplir con la función social y ambiental.
	Tierras comunitarias	Tierras con título colectivo, de uso colectivo	Cumple por definición con la función social. Tienen que cumplir con la función ambiental, para lo cual contarán con apoyo del Estado para implementar un Plan de Manejo.
	Latifundio	Superior a 500 has	No puede cumplir con la función social por el tamaño. Prohibida por la Constitución. Expropiación.

Ilustración 1. Cumplimiento de la función social y ambiental

	10 has	25 has	500 has		
Propiedad privada	1				
		2			
			3		
				4	
		5			
		6			
Propiedad colectiva	7				
Propiedad pública	8				
	9				

- 1 Agricultura familiar: cumple con la función S y A.
- 2 Agricultura media: debe cumplir con la función ambiental
- 3 Agricultura agroempresarial: debe cumplir con la función social y ambiental.
- 4 Latifundio
- 5 Ecosistemas frágiles: régimen especial (plan de manejo)
- 6 Áreas protegidas privadas, deben cumplir con la función social (plan de manejo).
- 7 Deben cumplir con la función ambiental, para lo cual contarán con el apoyo del Estado.
- 8 Áreas protegidas
- 9 Otras áreas estatales: deben cumplir con la función ambiental.

Cuadro 6. Sanciones por incumplimiento de la función social y ambiental

Función social	Función ambiental	Ejemplo de mecanismos de sanción posibles
Cumple	Cumple	No hay sanción
No cumple	Cumple	Sanción 1. Tiene un plazo de un año para cumplir con su función social. Si reincide, sanción 2 (mayor).
Cumple	No cumple	Sanción 3. Tiene un plazo de cinco años para cumplir con su función ambiental. Si reincide, sanción 4.
No cumple	No cumple	Sanción 5

Conclusiones

Como se ve, es posible utilizar el marco jurídico actual para proponer un sistema de medición del cumplimiento de la función social y ambiental que sea objetivo y, por lo tanto, fácilmente repetible.

Sin embargo, el sistema propuesto también debe ser realista, es decir, que debe constituirse en un sistema realmente aplicable en las condiciones sociales y económicas del Ecuador. Esto es posible mediante la definición de medios de

verificación reales, que no demandan el levantamiento de información adicional, como los que se proponen.

También es necesario prever una institucionalidad que permita la implementación de este tipo de sistemas. Probablemente en este ámbito sea importante verificar la participación de representantes de los productores en esta institucionalidad para, a través del control social, permitir la correcta aplicación de estas medidas.

Bibliografía

Brassel Frank, Stalin Herrera, Michel Laforge. (Editores). (2008). *¿Reforma Agraria en Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito. SIPAE. Segunda edición. Marzo 2010.

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 2009.

Laforge, Valverde y Taipe. “Dinámicas y perspectivas de la agricultura familiar campesina en el Ecuador”. Fundación Heifer y AVSF. Sin publicar.

¿Es posible proponer un límite máximo para la tenencia de la tierra en el Ecuador?

Michel Laforge
Anais Vandecandelaere

La prohibición del latifundio, ¿misión imposible?

Este artículo revisa las posibilidades de establecer una superficie máxima para la tenencia de la tierra, a la luz del marco jurídico vigente en el Ecuador, así como la utilización de los datos estadísticos existentes en el país. En un momento histórico donde ciertos sectores plantean la limitación de la propiedad privada para poder proceder a la redistribución, esta propuesta radica en buscar criterios objetivos para la definición de superficies máximas autorizadas por una futura Ley de Tierras, que permitan una discusión sobre la base de hechos comprobables, para evitar debatir a partir de percepciones o ideologías. Se espera así aportar al debate sobre la redistribución de la tierra en el Ecuador.

Definición anterior del latifundio

En la legislación anterior, el latifundio estaba definido como la propiedad de una gran extensión de terreno, que no cumplía con su función social por su situación de improductiva, y que

además establecía relaciones laborales serviles con sus trabajadores. Esta definición, sin embargo, ya no está presente en la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, y se establecen solamente “causales de expropiación” que, teóricamente, permitirían expropiar grandes propiedades.

Elementos de definición existentes en el nuevo marco jurídico

Después de los procesos de reforma agraria que se sucedieron en el Ecuador, no existen latifundios que correspondan a la definición anteriormente señalada, ya que, en particular, pese a que subsisten grandes propiedades, las relaciones de servidumbre que existían en estas estructuras latifundistas ya han sido desterradas en su inmensa mayoría en el país.

Sin embargo, en la efervescencia del proceso de redacción de la nueva Constitución promulgada en el año 2008, se decide prohibir el latifundio. Esta prohibición es retomada en la Ley del Régimen de Soberanía Alimentaria publicada en el 2009, sin mayores precisiones sobre la naturaleza de este latifundio.

La definición de una superficie máxima

Frente a la obligación de dar una definición de lo que es el latifundio (ya que es necesario definir lo que se deberá prohibir), que deberá obligatoriamente constar en la Ley de Tierras en preparación mientras se escribe este artículo, algunos han pensado en definir este concepto ya no necesariamente en relación con la antigua definición, que sería inoperante, sino de asimilar la noción de latifundio a un superficie máxima de tenencia de la tierra, lo que permitiría prohibir la propiedad de grandes extensiones de tierra, que sí existen en la actualidad, y así disponer de un mecanismo para poder redistribuir la tierra excedentaria en relación a la superficie máxima.

Sin embargo, la definición de esta superficie máxima supone problemas metodológicos reales, ya que si bien muchos están de acuerdo en condenar la propiedad individual de grandes extensiones de terreno de un gran propietario, que generalmente no logra aprovechar toda la extensión en todo su potencial, es necesario reconocer también que, según las zonas geográficas y las condiciones agroecológicas, una extensión de tierra no tendrá el mismo potencial de producción que otra extensión más reducida en condiciones más favorables.

Aunque muchos adelantan cifras (50 has, 100 has, 1000 has), que parecen más ligadas al simbolismo de las cifras redondas y de los múltiplos de diez, y están relacionadas con las condiciones productivas y económicas de cada región, parece

difícil proponer un mecanismo objetivo de definición de las superficies máximas.

Frente a la dificultad real de definir la superficie máxima, varias herramientas existen para ayudarnos a tener una visión general de la estructura agraria del país, y podrían ser una base sólida para la aproximación de la gran propiedad. Además, estas herramientas pueden localizar y cuantificar las grandes propiedades, en el ámbito de una política de redistribución de la tierra en el país.

El catastro rural, primero, aparece como una herramienta socio-económica fuerte, ofreciéndonos un análisis detallado de un territorio dado, en términos de ubicación exacta, superficie de cada propiedad y uso del suelo, pasos fundamentales para conocer la ubicación precisa de las haciendas más grandes consideradas como latifundios.

Desgraciadamente, el sistema catastral ecuatoriano actual está caracterizado por ser “desordenado e incompleto”.¹ En efecto, y según el SIGTierras (Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructuras Tecnológicas), existe información completa del catastro rural en solamente 13 cantones de los 221 del país, información levantada por el PRAT (Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales), y el CLIRSEN (Centro de Levantamientos Integrados de Re-

1 SIGTIERRAS, (10-07-2011), en: http://www.sigtierras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3.

cursos Naturales por Sensores Remotos). En los otros cantones, la información disponible sobre el catastro rural es incompleta, dispersa, o simplemente no existe. Cabe mencionar que la ampliación a nivel nacional del catastro a través del SIGTierras es un objetivo estratégico del MAGAP, pero es largo y costoso (SIGTierras).

Otra herramienta existente es el III Censo Agropecuario, realizado en el año 2000 por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), que, a pesar de todas sus limitaciones, aparece como la fuente de información oficial más reciente en cuanto a la situación agropecuaria en el Ecuador. Esta herramienta estadística nos ofrece una mirada a nivel cantonal sobre la estructura agraria en el país, el uso del suelo, el tamaño de las llamadas “Unidades de Producción Agropecuarias” (UPA),² y sus ubicaciones en el país. Así, nos permite saber dónde se ubican las propiedades más extensas, qué extensión de tierras tienen y qué cultivan.

Al analizarlo, el censo agropecuario nos revela a la vez una fuerte desigualdad en el acceso a la tierra, y un fenómeno de concentración de la tierra de parte de una minoría de propiedades privadas. Así, de las 828.267 propiedades privadas que existen en Ecuador, solamente 1.346, es decir el 0,16%, tienen superficies superiores a 500 ha, pero esta minoría controla no menos del 16% de la superficie agrícola bajo propiedad

privada. Por otro lado, más de 2 propiedades privadas sobre 3 tienen extensiones de tierra inferiores a 5 ha, pero solo tienen acceso a 6,53% de la superficie agrícola bajo propiedad privada. Se puede analizar también una diferenciación regional: cuando la mayor proporción de campesinos viven en la Sierra (70,5% de las UPA privadas de la Sierra tienen menos de 5 ha), el mayor nivel de concentración de las tierras se encuentra en la Costa, donde 0,10% de las propiedades más grandes (es decir de más de 1.000 ha) controlan el 11,8% de la superficie agrícola de la región bajo propiedad privada.

Los percentiles como herramienta pedagógica

Intentando demostrar la posibilidad de poder dar una propuesta de definición objetiva del latifundio, hemos realizado, en base al III Censo Agropecuario, un ejercicio pedagógico que intenta cumplir con este objetivo.

Así, tomando en cuenta únicamente las UPA privadas,³ y después de haberlas ordenado desde la de menor extensión hasta la de mayor extensión, se ha dividido el conjunto en 1.000 grupos de igual tamaño de UPA, o percentiles, es decir

2 La UPA es definida por el INEC como una extensión de tierra de más de 500 m², y que es destinada parcialmente o totalmente a la producción agropecuaria.

3 Se tomaron en cuenta solamente las propiedades privadas para una mejor interpretación en el ámbito de una política de redistribución de las tierras privadas. Además, podría ocurrir una deformación en la interpretación de las propiedades comuneras, que están consideradas por el censo como una sola UPA, pero que tienen varios propietarios.

1.000 grupos de 828 UPA. Lo que nos interesa aquí es el último grupo de UPA, es decir, las 828 UPA privadas que más tierra tienen (o el 0,001% de las UPA las más grandes), representando la milésima última parte.

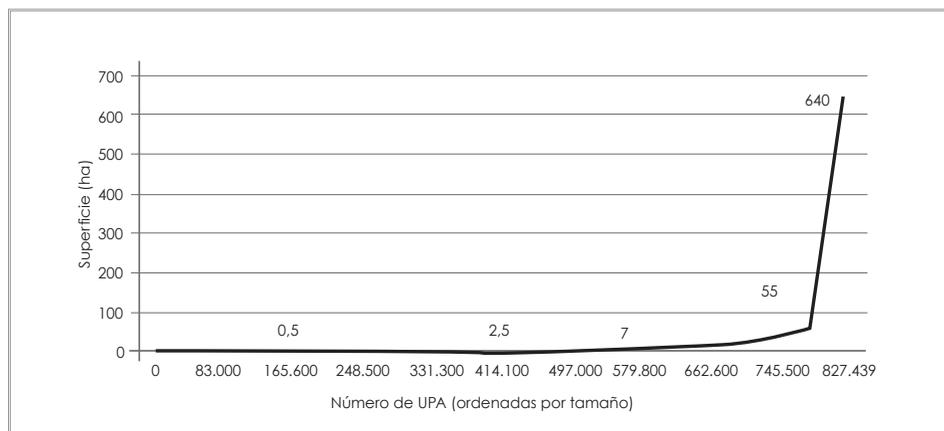
Lo que planteamos en este ejercicio es que la superficie de la más pequeña UPA del último grupo podría ser una propuesta para la definición del límite de la tierra. Queda mencionar que este ejercicio se hizo a nivel nacional; pero, también, para tomar en cuenta la gran diversidad que existe en Ecuador, a nivel regional, es decir en la Costa, la Sierra y el Oriente.

De esta manera, a nivel nacional, la última parte de las UPA las más grandes (el 0,001% o 828 UPA más grandes) controlan más de 1'599.000 ha, es decir, 13,7% de la superficie agrícola del país bajo propiedad privada. Ade-

más, la UPA más pequeña de este grupo tiene un extensión de 640 ha, lo cual, según nuestra metodología, podría acercarse a la definición del latifundio. Esta situación muestra una vez más la gran inequidad que persiste, a pesar de las varias reformas agrarias implementadas en el siglo pasado.

El gráfico siguiente (gráfico 1) nos muestra la repartición de las UPA privadas según sus superficies. Representa el número acumulado de propiedades privadas, ordenadas por tamaño, con sus respectivas superficies máximas cultivadas. Así, se destaca que la mitad de las UPA privadas (es decir 414.100 propiedades) tienen extensiones menores a 2,5 ha. Por otro lado, 99,99% de las UPA privadas tienen superficies menores a 640 ha, y solamente el 0,001% de las propiedades (una milésima parte) de las más grandes superan esta superficie cultivada.

Gráfico 1. Número de UPA privadas ordenadas por tamaño



Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por: SIPAE (2011).

Ejemplo de lectura:
En Ecuador, 165.600 UPA privadas tienen acceso a menos de 0,5 ha.

Pero esta mirada nacional esconde las particularidades regionales que existen en el país, particularidades geográficas, geofísicas, históricas y culturales. Por lo tanto, parece indispensable realizar este estudio individualmente para las tres regiones del Ecuador.

En la Costa, el grupo de propiedades privadas que poseen las extensiones de tierras más grandes según nuestra metodología suman 215 UPA, y tienen superficies superiores a 1.000 ha, lo que nos acercaría de nuestra propuesta de definición del latifundio en esta zona. Esta minoría (el 0,001% de las UPA de la Costa para ser precisos) controla no menos de 544.102 ha, con un promedio de 2.518 ha por propiedad.

En cambio, en la Sierra, el 0,001% de las propiedades privadas más grandes tienen extensiones superiores a 450 ha, lo que definiría el latifundio en esta zona del país. En la Sierra, existen 566 propiedades privadas consideradas en este ejercicio como latifundios. Estas propiedades

controlan 5,7% de la superficie agrícola del país, o 713.171 ha.

Además, en la Amazonia, 46 propiedades privadas (o el 0,001% de las propiedades privadas de la región) tienen superficies superiores a 911 ha, controlando 282.702 ha, lo que representa 11,64% de la superficie agrícola de la Amazonía.

Finalmente, en la región insular, el límite de la tierra sería de 1.220 ha, pero en esta zona del país, solamente una propiedad tiene esta superficie (la UPA la más grande).

El cuadro siguiente (cuadro 1) nos da una mirada general de los resultados del estudio de propuesta para la definición de latifundios en el país. La superficie expropiable corresponde a la superficie que se podría expropiar, las haciendas, quedándose con el límite máximo correspondiendo a sus regiones respectivas (1.000 ha en la Costa, 450 ha en la Sierra, 911 ha en el Oriente, y 1.220 ha en Galápagos).

Cuadro 1. Situación latifundista en cada región del Ecuador

Regiones	Límite a la tierra	Número de latifundios	Superficie concentrada	Superficie liberada
Sierra	450 ha	566	713.171,37 ha	458.471,37 ha
Costa	1.000 ha	215	543.102,54 ha	328.102,00 ha
Amazonía	911 ha	46	282.702,00 ha	240.796,00 ha
Región insular	1.220 ha	1	1.220,40 ha	0 ha
Total		828	1'540.196,31 ha	1'027.369,37 ha

Fuente:
III Censo Nacional Agropecuario. INEC (2000).
Elaborado por:
SIPAE (2011).

A la luz de estos resultados, varias observaciones se pueden sacar:

Primero, según nuestra metodología, la mayoría de las propiedades privadas consideradas como latifundistas se concentran en la región Sierra. Así, más de dos tercios de los latifundios se encuentran en esta región. Esta situación se puede dar en parte porque en esta región, la superficie de tierra máxima que damos es menor que en la Costa y en la Amazonía. Queda mencionar también que la Sierra sería la región que aprovecharía más de una redistribución de tierras basada en esta metodología, porque la superficie expropiable es mayor que en las otras regiones.

Además, se puede observar de este ejercicio que las propiedades privadas más grandes del país se ubican en la región Costa, y en menor proporción en la Amazonía.

Existirían varios ejercicios, usando otra metodología, que mostrarían resultados seguramente muy diferentes. Pero nuestro objetivo aquí es mostrar que es posible y necesario, a partir de herramientas estadísticas, hacer propuestas ob-

jetivas sobre un límite a las tierras. En nuestro caso, la definición del máximo de la superficie se basa en la inequidad en el acceso a la tierra en Ecuador.

Este mismo ejercicio, al aplicarse a las diferentes regiones del país, nos muestra una diferenciación interesante, y pone en evidencia la gran necesidad de tratar de manera diferente las tres regiones de nuestro país. En efecto, la tenencia de la tierra tiene una estructura muy diferente en la Costa, la Sierra y la Amazonía, dada las condiciones de producción que existen en cada zona. Por lo tanto, las extensiones cultivadas tienen grandes diferencias en las tres regiones. Así, según nuestra metodología, la Costa y la Amazonía son las regiones con las propiedades privadas más grandes del país, aunque en la Sierra se ubican una gran parte de los latifundios, pero más pequeños.

Aparece necesario proponer este tipo de herramientas al Estado y a las organizaciones sociales que requieren informaciones de este tipo, a fin de abrir un debate para una nueva ley de tierra, y así cumplir con la nueva Constitución del país.

Bibliografía

- Constitución de la República del Ecuador.* (2008).
INEC, SICA, MAG. (2002). *III Censo Nacional Agropecuario. Resultados Nacionales y Provinciales.* Quito. INEC.
Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. (2010).

- SIGTIERRAS. En: <http://www.sigtierras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3>.

Tierra y mujeres, un problema económico y sexual*

Judith Flores Chamba**

Dan de mamar a
sus hijos,
limpian suelos de rodillas
y cosechan el maíz.
Guardan rebaños,
siembran, siembran.
Dan de mamar a
sus hijos.
lavan, zurcen ropa y ropa,
manos secas de agarrar.
Limpian pescado y frutas, frutas.
Dan de mamar a
sus hijos.

Dan de mamar a
sus hijos,
cortan, cargan leña, ordeñan
y preparan de comer.
Van al mercado solas, solas.
Dan de mamar a
sus hijos,
hacen surcos, sacos, cestas,
traen el agua y van a pie.
Cuidan el huerto,
enseñan, sueñan.

Pedro Guerra - Canción de los trabajos

La situación de las mujeres campesinas e indígenas, respecto al acceso a la tierra, presenta niveles alarmantes de inequidad, el informe de la FAO 2008 “Situación de las mujeres rurales, Ecuador”, muestra que las mujeres tienen 11,72 veces menos acceso a la tierra que los hombres.

A más de los factores estructurales que afectan a los/as pequeños/as agricultores en general, se debe mencionar también las estructuras culturales que impiden a las mujeres heredar o ser las dueñas legítimas de las tierras de sus padres o familiares. Las normas consuetudinarias siguen

* El presente artículo incorpora información de dos investigaciones agrarias recientes: a) Análisis de la inversión y la política pública para agricultura en el Ecuador realizada por IEE, con financiamiento de Intermón Oxfam en el 2010, b) Monitoreo de políticas de redistribución de tie-

rra estatal y el derecho a la alimentación de poseionarios: ¿realidad o demagogia?, realizado por FIAN 2011.

** Estudiosa de los temas de género en el mundo rural. Miembro del Instituto de Estudios Ecuatorianos –IEE.

estando por encima de los códigos legales, aunque para el caso de Ecuador desde 1976, contemple la titularización compartida. A esto se suma la lógica machista imperante que supone que las mujeres campesinas están destinadas a casarse y tener hijos, otorgándole así un rol inamovible, en muchos de los casos. Sin embargo, es necesario también mencionar que las condi-

ciones van cambiando con el paso del tiempo, las posibilidades laborales, la entrada a los centros educativos, la visibilización y presencia de organizaciones fuertes de mujeres, van aportando pacienzudamente a criticar estas prácticas que perjudican a las mujeres de los recintos, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Cuadro 1. Tenencia de la tierra

Tenencia	Mujeres		Hombres		% CON RELACION A HOMBRES
	Número	%	Número	%	
Propia con título	938.583	72,4	7.942.922	71,8	11,82
Ocupada sin título	86.288	6,7	906.267	8,2	9,50
Arrendada	5.874	0,5	87.317	0,8	6,73
Aparcería o al partir	7.621	0,6	70.336	0,6	10,84
Comunero o cooperado	44.138	3,4	558.725	5,1	7,90
Otra forma de tenencia	69.369	5,4	440.420	4,0	15,75
Tenencia mixta	144.312	11,1	1.053.680	9,5	13,70
TOTAL	1.296.166	100	11.059.655	100	11,72

Tomado del Informe
FAO-Ecuador.

Fuente:

SICA MAG –INEC,
III Censo Nacional
Agropecuario Nacio-
nal (2000).

Las mujeres están cada vez más en las tareas productivas agrícolas

La aplicación del modelo neoliberal en el campo colocó al mercado como la única vía de acceso a la tierra, reduciendo las posibilidades para que campesinos hombres y mujeres accedan a la tierra; mucho más aún las mujeres, dado que ellas, en su mayoría, están confinadas al ámbito privado y comunitario, y con pocas opciones de

ingreso monetario y bajo desarrollo de destrezas para negociar en el mundo público.

El Estudio de Caracterización de Productores y Productoras que basa su análisis en la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua – ESPAC 2007, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC, menciona:

En el sector agropecuario a nivel nacional, aproximadamente 23 de cada 100 productores/as son

mujeres, existiendo prevalencia en los hombres. Con relación a las regiones, la Sierra es la que mayor número de productoras mujeres tiene, en cambio con relación a hombres la región oriental es la que ocupa el primer lugar (ESPAC, 2007).

Ensayando una explicación puede decirse que en la Sierra la estructura predominante campesina son las comunidades, mismas que están siendo cada vez más afectadas por los procesos migratorios especialmente de la población masculina, dando como resultado que las mujeres cada vez más asuman las tareas agrícolas antes realizadas por hombres. Muy probablemente, también serán ellas las que comiencen a tomar decisiones y roles organizativos fuertes, no sin fuertes conflictos de por medio. Ahora bien, para el caso de la Amazonía, no se puede olvidar que la producción campesina actual es parte de los procesos de colonización impulsados por el Estado en las décadas sesenta y setenta, también a manera de ensayo, podría decirse que se mantiene la dinámica colonizadora y de aventura, que está identificada de manera más fuerte con los hombres.

El acceso a crédito para hombres y mujeres, durante el período neoliberal, se otorgó de manera privilegiada a los sectores agroexportadores y agroindustriales, bajo el supuesto de que este sector genera divisas y empleo para la nación. Esta forma de organizar la política de créditos para el sector rural en general, y agrícola en particular, dejó en el desamparo financiero a los pequeños y medianos productores.

Varios fueron los caminos para solventar este vacío creado por los gobiernos que dejaron de lado la política crediticia para los sectores de la agricultura familiar. Como se observa en los cuadros siguientes, las familias campesinas recurren a la red de familiares y amigos, en primer lugar, y luego a las instituciones financieras privadas; es necesario recordar que la segunda red conformada mayoritariamente por cooperativas locales se ha fortalecido mucho durante la última década. Un grupo no menos importante, cerca del 20%, acude a los prestamistas, también conocidos como chulqueros, aceptando condiciones, que, en la mayoría de los casos, perjudican de manera grave a los y las campesinos/as.

Cuadro 2. Hogares con actividades agropecuarias que obtuvieron crédito y uso a nivel nacional y por área

Crédito		Nacional	Urbano	Rural
Hogares que obtuvieron préstamo	%	7,6	3,3	9,5
	Hogares	98.677	12.927	85.750
Hogares que no obtuvieron préstamo	%	92,4	96,7	90,5
	Hogares	1.195.995	379.905	816.089

Fuente:
ECV- Quinta ronda.
(2005-2006). INEC.

Cuadro 3. Persona o institución que otorgaron crédito en dinero para las actividades agropecuarias a nivel nacional y por área.

Personas o instituciones		Nacional	Urbano	Rural
Instituciones públicas	%	6,3	12,7	5,2
	Hogares	6.955	2.025	4.941
Instituciones privadas	%	31,3	43,0	29,4
	Hogares	34.650	6.850	27.801
Prestamistas	%	18,4	11,3	19,6
	Hogares	20.385	1.803	18.582
Familiares o amigos	%	43,6	32,9	45,4
	Hogares	48.183	5.238	42.945
Otros	%	0,3		0,4
	Hogares	365		365

Fuente:
ECV- Quinta ronda
(2005-2006). INEC.

Si para la agricultura familiar resulta muy complicado acceder a créditos, mucho más para las mujeres; a esto se suma la carencia de información de experiencias como el sistema de cajas de ahorro y bancos comunitarios donde participan mayoritariamente mujeres.

Según el Censo Agrícola 2000, “el 4,6 % de las mujeres productoras recibieron crédito, mientras que un 8% de los hombres accedió a él”, la inequidad no está solo en la cantidad de créditos otorgados a hombres y mujeres, sino también en los montos globales entregados: 15,8 % a las mujeres, frente al 84,8% entregado a los hombres (FAO, 2008). Información que muestra a la par, la pobre política crediticia para favorecer la economía familiar; y, por otro lado, que de ese

escuálido rubro, las mujeres reciben menos de la quinta parte de lo que reciben los hombres.

Es necesario mencionar que en el gobierno de Rafael Correa se implementó un servicio de crédito destinado a las mujeres que reciben el bono de desarrollo humano, entonces será necesario hacer seguimiento a esta política; hasta el momento, esto no es posible, ya que el MIES no cuenta con esa información organizada y procesada.

Pero, ¿en qué condiciones realizan las mujeres el trabajo productivo y el reproductivo?

Cuadro 4. Personas productoras según tamaño de la UPA

Tamaño de la UPA	Hombres		Mujeres		Mujeres como % del total	
	# UPA	Superficie total	# UPA	Superficie total	UPA	Superficie
Total	629.150	11.059.666	213.731	1.296.167	25,4	10,5
Menos de 5 ha	363.437	580.339	171.872	193.886	32,1	25,0
De 5 a -10 ha	83.681	572.751	17.385	116.237	17,2	16,9
De 10 a -50 ha	132.701	2.975.334	19.750	414.501	13,0	12,2
De 50 ha y +	49.331	6.931.242	4.723	571.543	8,7	7,6

Tomado del Informe FAO-Ecuador.
Fuente:
SICA MAG -INEC,
III Censo Nacional Agropecuario (2000).

La información del cuadro 4 muestra dos fenómenos entrelazados; por un lado, la acumulación de tierra existente en el país, mientras 535.309 UPA de 1-5 hectáreas; con sus respectivas familias, producen en apenas 774.225 hectáreas; por otro lado, 54.054 UPA mayores de 50 hectáreas producen en 7.502.785 hectáreas en total. Y por otro, la doble inequidad que padecen las mujeres: las mujeres producen en solo el 10 % de la superficie total de tierra cultivada y están relegadas a los terrenos más pequeños, que están por debajo de las 5 hectáreas, constituyen así el 32,1% de todas las UPA y el 25% de la superficie total.

La información de la ESPAC permite observar las diferencias en el acceso laboral de hombres y mujeres tanto a nivel nacional como en las regiones Costa, Sierra y Amazonía.

El cuadro 5 muestra la tendencia al crecimiento de la participación femenina como trabajadoras rurales. Prestando atención a los datos desagregados por región, vemos diferencias entre ellas, así, para el caso de la Sierra y la Amazonía mantiene esta línea de crecimiento, mientras para la Costa el crecimiento es lento del 2005 al 2007, incluso para los años 2008 y 2009 se observa un decrecimiento.

La incorporación de la mano de obra femenina se explica en buena medida cruzando elementos como la migración interna e internacional, el poco apoyo estatal para la producción familiar, razón por la que las familias arman sus estrategias de “redondeo de sus ingresos”,¹ que no es otra cosa que buscar otras fuentes de ingreso más allá de los agropecuarios e incluso rurales.

1 Práctica común en comunidades indígenas de la Sierra ecuatoriana.

Cuadro 5. Número de trabajadores por sexo y por región

Total nacional			
	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
2005	2.022.081	1.333.708	688.373
	100,0%	66,0%	34,0%
2006	2.030.462	1.339.107	691.355
	100,0%	65,9%	34,1%
2007	2.137.547	1.367.586	769.961
	100,0%	64,0%	36,0%
2008	1.996.743	1.289.622	707.120
	100,0%	64,6%	35,4%
2009	2.215.728	1.388.001	827.727
	100,0%	62,6%	37,4%

Región Sierra			
	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
2005	1.067.910	616.328	451.582
	100,0%	57,7%	42,3%
2006	1.072.881	628.383	444.498
	100,0%	58,6%	41,4%
2007	1.162.525	647.383	515.142
	100,0%	55,7%	44,3%
2008	1.173.120	650.740	522.380
	100,0%	55,5%	44,5%
2009	1.314.374	718.910	595.464
	100,0%	54,7%	45,3%

Región Costa			
	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
2005	836.386	636.021	200.365
	100,0%	76,0%	24,0%
2006	828.137	623.302	204.835
	100,0%	75,3%	24,7%
2007	848.610	634.877	213.733
	100,0%	74,8%	25,2%
2008	665.439	539.220	126.219
	100,0%	81,0%	19,0%
2009	742.314	568.116	174.199
	100,0%	76,5%	23,5%

Región Oriental			
	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
2005	117.785	81.359	36.426
	100,0%	69,1%	30,9%
2006	129.444	87.421	42.022
	100,0%	67,5%	32,5%
2007	126.411	85.326	41.085
	100,0%	67,5%	32,5%
2008	158.184	99.663	58.521
	100,0%	63,0%	37,0%
2009	159.040	100.976	58.064
	100,0%	63,5%	36,5%

Fuente: ESPAC – INEC

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos - IEE

Dado que desde el Estado no se han dictado políticas ni se han diseñado proyectos y programas para aliviar el trabajo doméstico, el trabajo reproductivo, vemos que esta creciente inserción en el ámbito laboral coloca a las mujeres en una situación de doble explotación. Así, sin mover la lógica machista que asigna a las mujeres las tareas del cuidado y reproducción de la vida,

también se incorporan las jornadas laborales, fuera de la casa. Es necesario además mencionar la creciente cantidad de mujeres que tiene a su cargo la jefatura de hogar. De esta forma las mujeres terminan con jornadas extenuantes que implican, en promedio, para el sector rural 22 horas semanales de trabajo más que los hombres, como lo señala la encuesta de uso de tiempo.

Cuadro 6. Carga de trabajo de las mujeres por sexo y por área

Sexo	Nacional	Urbano	Rural
Mujer	77:03	75:05	82:58
Hombre	61:56	62:54	60:11
Diferencia	15:07	12:11	22:47

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo- INEC, CONAMU, AECID, UNIFEM (2007).

La feminización de la pobreza no se remite de manera exclusiva al crecimiento de las jornadas laborales, implica también la falta de reconocimiento del trabajo reproductivo, como si no bastara con estar cargando en las espaldas de las mujeres y niñas, también se lo invisibiliza y no se lo valora. El trabajo que realizan las mujeres para asegurar la reproducción y cuidado de la vida, de las familias y comunidades, está catalogado como trabajo improductivo y no cuenta en las estadísticas económicas nacionales, veamos:

Lo contrario de la Población Económica Activa –PEA² viene a ser la Población Económicamen-

te Inactiva –PEI– rubro en el que se encuentran “todas aquellas personas de 10 años y más que no están ocupadas, tampoco buscan trabajo y no estaban disponibles para trabajar. Típicamente las categorías de inactividad son: Rentista, Jubilado o Pensionado, Estudiante, Ama de casa, Incapacitado” (INEC, 2009).

Sintomático resulta observar que la mayor cantidad de personas asignadas a este rubro son mujeres *amas de casa*, que realizan las tareas domésticas o reproductivas.

2 Son todas las personas de 10 años y más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, o aun-

que no trabajaron, tuvieron trabajo (*ocupados*), o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar (*desocupados*).

Cuadro 7. PEA RURAL vs PEI RURAL

Año	Pea Rural			Pei Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2004	2.324.578	1.385.154	939.425	1.035.722	310.180	725.542
2005	2.260.666	1.396.319	864.347	1.221.485	377.882	843.603
2006	2.399.122	1.464.365	934.757	1.134.782	321.386	813.397
2007	2.254.970	1.416.849	838.122	1.311.335	396.806	914.529
2008	2.152.799	1.375.414	777.385	1.540.929	485.455	1.055.474

Fuente: ENEMDU.
(Dic. 2004-2008).
Elaboración: Instituto
de Estudios Ecuato-
rianos -IEE

Estructuras y prácticas que excluyen a las mujeres

El control de la tierra lo tienen las mujeres; vivimos, cuidamos, sembramos en la tierra. Pero el control mercantil, para las compras la cabeza es el marido, aunque esté a nombre de los dos en el caso de ser casados (entrevista Dioselinda Iza, 2008).

La situación de las mujeres rurales se mueve entre las condiciones que impone el mercado neoliberal y las restricciones de una comunidad, que siendo el espacio de convivencia y desarrollo personal, no deja de estar atravesada por concepciones y prácticas machistas, unas nuevas y otras con larga tradición.

Como lo manifiestan Deere y León:

Otro de los mitos fundacionales de varias de las principales civilizaciones precolombinas se basaba en la noción de complementariedad entre hombres y mujeres, y según algunas interpretaciones se asocian con tradiciones relativamente igualitarias con

respecto al género, así como sistemas de herencia bilaterales o paralelos. Con normas tan favorables, podría pensarse que la distribución de la tierra entre hombres y mujeres sería relativamente equitativa. Sin embargo, una de las características sobresalientes de Latinoamérica en la actualidad es que la mayor parte de la tierra es de propiedad masculina, lo que sugiere que los derechos formales de herencia de las mujeres no coinciden con las prácticas locales (Deere y León, 2002).

El discurso de “complementariedad” en grupos indígenas se sostiene como una reivindicación propia de la cosmovisión andina. Pero este discurso no está ligado a un proceso de autocrítica y revisión de las prácticas patriarcales existentes ya sea dentro de las comunidades y organizaciones, como afuera, en toda la sociedad.

Problemas que para las mujeres indígenas son cotidianos, como la violencia física, violencia sexual, abandono, embarazos no deseados, abortos clandestinos, que se mantienen ocultos, como si se pretendiera que no existen. La práctica de tratar y resolver comunitariamente estos conflic-

tos ha disminuido sustancialmente, y por lo general son los grupos de mujeres quienes abordan esta problemática. Hay otros temas *más políticos* que urgen a las organizaciones grandes, dando como resultado que los temas *domésticos* se resuelvan en el mejor de los casos por las vías comunitarias, pero que no se reflexione sobre la situación estructural de exclusión y sobreexplotación de las mujeres y, por tanto, no se definan políticas y acciones encaminadas a revertir estas condiciones.

Entrevistas realizadas a hombres y mujeres dirigentes de la ECUARUNARI³ denotan que a los impedimentos para que las mujeres accedan a la tierra a través de la compra, se suma las restricciones sociales expresadas en prácticas concretas:

...la herencia es para hombres y mujeres aunque depende de la voluntad del padre...

...la organización de mujeres de mi sector ha peleado para que cuando la mujer queda viuda, la tierra quede a su nombre y no a nombre del hijo mayor...

...quien accede a la tierra son los varones, la cabeza son los varones...

...en el caso de las viudas la tierra va a nombre de los hijos mayores...

...en el caso de las mujeres solas porque sus maridos han migrado, el hombre sigue siendo la cabeza... (entrevistas a Dioselinda Iza, Norma Mayo, Guillermo Churuchumbi, 2008).

Entonces, para la construcción de políticas públicas que garanticen el acceso de tierras a las mujeres campesinas e indígenas, no bastan las salidas económicas, es necesario entender cómo operan estas restricciones para dar salidas integrales, que contemplen la entrada cultural también.

Ahora bien, el correlato de las restricciones sociales, por así llamarlas, en el ámbito laboral, se ve de manera clara en el cuadro 8, que muestra la amplia diferencia entre el trabajo remunerado y no remunerado, diferencia que se amplía mucho más en el trabajo de las mujeres. Nuevamente, la condición de clase hace que hombres y mujeres trabajen buena parte de su jornada sin salario, pero dentro de este grupo, siguen siendo las mujeres las más afectadas, porque ellas, en su mayoría no tienen acceso ni “control mercantil”, como lo señala Dioselinda, situación que las deja por fuera de la posibilidad de acceso a la tierra a través del mercado.

Ahora bien, en el ámbito político también encontramos las restricciones del sistema patriarcal y machista. El accionar de las mujeres campesinas e indígenas sigue estando limitado al mundo familiar y comunitario, en tanto aporte a las tareas manuales, logísticas para su reproducción, más no en la representación política de sus comunidades y organizaciones, que en muchos de los casos son sostenidas por la presencia y trabajo de las mujeres (ver cuadro 9).

3 Confederación Kichwa del Ecuador ECUARUNARI, filial Sierra de la CONAIE.

**Cuadro 8. Número de trabajadores
no remunerados y remunerados por sexo**

Año	Número de trabajadores									
	Total nacional	Sin remuneración			Trabajadores remunerados					
		Persona productora y/o familiares			Permanentes			Ocasionales		
		Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres
2005	2.022.081	1.429.142	840.957	588.185	271.914	210.295	61.619	321.025	282.456	38.569
%	100,0%		41,6%	29,9%		10,4%	3,1%		14,0%	1,9%
2006	2.030.462	1.439.368	856.756	582.612	302.840	231.115	71.725	288.253	251.235	37.018
%	100,0%		42,2%	28,7%		11,3%	3,5%		12,4%	1,8%
2007	2.137.547	1.511.041	859.528	651.513	297.424	232.547	64.878	329.081	275.511	53.570
%	100,0%		40,2%	30,5%		10,9%	3,0%		12,9%	2,5%
2008	1.996.743	1.406.072	817.620	588.452	317.390	240.067	77.323	273.280	231.936	41.345
%	100,0%		40,9%	29,4%		12,0%	3,8%		11,6%	2,0%
2009	2.215.728	1.632.089	925.369	706.720	300.209	224.823	75.386	283.430	237.809	45.621
%	100,0%		41,7%	31,9%		10,4%	3,4%		10,7%	2,0%

Fuente: ESPAC-INEC

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos – IEE

**Cuadro 9. Distribución del tiempo entre hombres
y mujeres dedicado a cada actividad, por dominios de estudio**

Actividades	Chimborazo		Esmeraldas		Quito	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
A) Trabajo doméstico general						
Cocinar	11,61	21,73	9,67	19,50	7,68	16,34
Serv. de apoyo en act. de cocina	14,92	22,03	13,95	18,74	13,63	20,01
Limpieza	21,10	16,14	31,31	17,88	23,88	20,14
Lava, plancha, acomoda ropa	12,42	14,77	10,61	17,65	10,20	15,09

Actividades	Chimborazo		Esmeraldas		Quito	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Reparaciones y mantenimiento	2,86	0,28	3,73	0,19	4,25	0,41
Cuida niños o niñas	9,28	10,13	9,77	13,82	11,63	11,14
Cuida enfermas/os	2,29	1,41	0,72	1,15	1,17	1,27
Cose, teje o remienda ropa	0,93	1,27	0,08	0,35	0,05	0,81
B) Auxiliares domésticas						
Traslada a miembros del hogar	0,97	0,23	0,54	0,34	1,62	1,13
Gerencia del hogar	9,24	5,42	8,55	4,78	13,81	6,41
Compras	14,35	6,60	11,06	5,60	12,07	7,25
Total doméstico (A + B)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Otras actividades no remuneradas						
Ayuda a otros hogares	2,16	4,20	3,84	16,68	27,10	32,24
Mingas: trabajo voluntario	12,24	5,65	7,41	6,68	16,91	7,79
Participación en organizaciones	4,33	2,71	9,31	7,52	28,94	18,72
Agropecuario	78,44	85,16	75,01	59,03	19,01	25,60
Otras actividades productivas	2,83	2,28	4,42	10,09	8,03	15,65
Total otras act. No remuneradas	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: CONAMU, encuesta de Uso de Tiempo 2005

Complementando las estadísticas con los testimonios podemos entender de mejor manera la dependencia económica y afectiva que limita a las mujeres en sus posibilidades de acción política y de acceso a recursos productivos, como la tierra:

... en los hombres hay celos de que las mujeres participen, todavía creen que se reproduce la hacienda, colonial, el patrón hombre es el que decide, el que toma decisiones, si por encima de él han pasado decisiones entonces reprime. He visto

que cuando el hombre se muere la mujer queda destrozada, como inútil, porque el mismo hombre le ha enseñado a ser inútil... (entrevistas a Dioselinda Iza, 2002).

El accionar de la Revolución Ciudadana frente a la problemática del acceso a la tierra de las mujeres rurales, deja mucho que desear, muchos y floridos son los discursos, ausentes y escuálidas las políticas públicas para las mujeres en el agro.

Si bien existe un marco constitucional muy avanzado, en tanto reconoce la soberanía alimentaria, propone el acceso equitativo a recursos productivos como tierra y agua, prohibición de latifundio y concentración de tierra y agua, reconoce el trabajo reproductivo de las mujeres con la economía del cuidado, incorpora los criterios de paridad para la representación política, por mencionar unos pocos, a cuatro años del gobierno de Rafael Correa, el país se encuentra con políticas, proyectos y estructuras orgánica que han sido incapaces de efectivizar los postulados constitucionales y mucho menos profundizarlos, planteamiento realizado por el propio presidente.

Para el caso específico de la tierra, el *Plan de fomento del acceso a tierras a los productores familiares en el Ecuador* conocido públicamente como el *Plan Tierras y Territorio*, mecanismo propuesto para reducir la inequidad existente en el Ecuador en la distribución de la tierra, capaz de reducir incluso el coeficiente de Gini de 0.8 a 0.7. (FIAN, 2011), ha tenido resultados pobres e incluso perjudiciales para las asociaciones de campesinos y campesinas que son posicionarios de tierras estatales, conocidas como tierras de la AGD, que vienen luchando por su derecho a la tierra, como se detalla en el informe presentado por FIAN.⁴

En la presentación oficial del Plan de Tierras se incorporaba de manera explícita la participación de familias jóvenes, madres solteras,

beneficiarios y beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano y familias sin tierra o con poca tierra. Sin embargo, en el desglose de las líneas de acción no se contemplan mecanismos, procedimientos, unidades orgánicas, construcción de marcos legales que permitan efectivizar la entrega de tierras a los sectores mencionados.

Como lo señala en su informe FIAN, las pocas asociaciones que han sido beneficiadas con la titulación, no han pasado de ese punto; el apoyo para la ejecución de proyectos productivos, crédito, tecnología, comercialización, ha quedado en discurso demagógicos.

Si con mucha dificultad el proyecto estrella de la Revolución Ciudadana ha logrado colocarse en dos pies, resulta poco útil en el ámbito político, para las organizaciones campesinas mixtas y de mujeres, centrar sus esperanzas en el mismo. Será necesario pensar en marcos legales, políticas y estructuras que aborden la problemática de manera integral. Caso contrario se corre el riesgo de quedarse en la entrega de títulos de propiedad, que no necesariamente permiten a las mujeres fortalecer sus procesos de autoafirmación y autonomía.

Otra de las aristas, que debe ser atendida, es la responsabilidad de las organizaciones campesinas e indígenas mixtas que han dejado de lado la demanda de tierra para las mujeres de sus comunidades, pueblos y nacionalidades. Partir de la auto-crítica por el abandono al 50% de sus miembros es un primer paso, pero solo como punto de arranque.

4 Informe del Plan de Tierras, FIAN 2011.

La demanda de tierra de las mujeres no solo que no tiene prioridad en las agendas de las organizaciones, sino que en muchos de los casos no está presente. Esta situación da cuenta de la fisura entre la propuesta política de transformación y las condiciones materiales de existencia del sujeto, lo que impide que las organizaciones puedan medir bien las estrategias políticas, sociales y culturales, y por ende definir líneas de trabajo acertadas. No puede haber mayor injusticia si se considera y sopesa la fuerte y significativa presencia de las mujeres en las luchas y movilizaciones, que, precisamente, han reivindicado la lucha por la tierra.

De manera arbitraria, pero bien intencionada, se pueden enumerar al menos tres aspectos (no son todos) que deben ser considerados por las organizaciones campesinas e indígenas, si, efectivamente, se van a incorporar las demandas de las mujeres por acceder a recursos productivos como la tierra.

Es preciso entender con más precisión los impactos y transformaciones que se han dado en la vida de las comunidades y de las mujeres indígenas con la implementación de políticas neoliberales en el campo y la actual política gubernamental, que también está produciendo cambios en el mundo rural. Esta aproximación será más certera, siempre y cuando se asuma las relaciones existentes entre hombres y mujeres como “relaciones de poder en tanto manifiestan la capacidad de dominio, imposición y control de los hombres sobre las vidas, ideas, cuerpos

y recursos de las mujeres” (León, 2002). Esta premisa articulada a una exploración de las desigualdades que el poder de las clases dominantes provoca a hombres y mujeres pobres del campo, permitirá una mirada completa, pero también el reconocimiento de las demandas de las mujeres en su justa medida, y no como apéndices de las plataformas de lucha.

Por otra parte, es necesario indagar la forma en la que las organizaciones han dado respuesta a estos cambios y la visión con la que se aborda las agendas de trabajo. Es decir, desde el análisis e incorporación de las demandas políticas de las mujeres se va desarrollando también el análisis de toda la organización, sea esta mixta o de mujeres exclusivamente.

Finalmente, el estudio de las relaciones que atraviesan las vidas de las mujeres del campo, no puede darse solo en el ámbito individual, es necesario retomar la dimensión comunitaria, no solo por el hecho de su pertenencia a una nacionalidad y pueblo indígena, también porque en la cosmovisión andina la mujer tiene un rol fuerte en la transmisión de las costumbres, tradiciones, valores; la auto designación como guardianas de la cultura y de la identidad debe ser ratificada, solo en el marco de una revisión de las construcciones culturales que colocan a las mujeres en posiciones de subordinación y las alejan de la posibilidad de decisión y control de sus vidas.

El debate sobre la complementariedad, el *cari-huarmi* o el *chachi-warmi* debe estar permeado de miradas críticas que permitan identificar

los rasgos culturales patriarcales y machistas que subsisten en las comunidades y organizaciones. La cultura cambia, y lo hace en el marco de los cambios estructurales, pero sobre todo por el accionar consciente y crítico de los pueblos, de sus hombres y mujeres... he ahí la tarea.

Bibliografía

- Deere, Carmen y León Magdalena (2002). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. UNAM / FLACSO. México.
- ECUARUNARI. (Ecuador 2006). "Historia del Movimiento Indígena Eje 1. Escuela de Formación Lázaro Condo".
- FAO. (2008) "*Situación de las mujeres rurales – Ecuador*". Italia.
- FIAN-Ecuador. (2011). "Monitoreo de políticas de redistribución de tierra estatal y el derecho a la alimentación de poseionarios: ¿realidad o demagogia?". (Sin publicar).
- Fraser, Nancy. (2007). *La justicia en tres dimensiones*. Entrevista de Sonia Arribas y Ramón del Castillo. 2007. En: <http://www.circulobellasartes.com/ag_ediciones-minerva-LeerMinervaCompleto>.
- IEE. (Ecuador 2010). "Análisis de la inversión y la política pública para agricultura en el Ecuador". (Sin publicar).
- Laforge Michel. (2008). Debates para la construcción de una propuesta de constituyente. Quito. (Sin publicar).
- Rubio Blanca. (2008). "Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador". Quito. Ediciones La Tierra.

El debate sobre los límites a la propiedad de la tierra en Perú

Laureano del Castillo*

En este documento empezaremos brindando alguna información y algunas cifras para ilustrar la estructura de la tenencia de la tierra en el Perú, y luego veremos el estado de la discusión sobre los límites a la propiedad agrícola en el mismo.

Sobre el debate iniciado en Ecuador durante el segundo semestre de 2010, acerca de la extensión de las propiedades agrícolas, debemos tener en cuenta que abordar estos temas es siempre muy delicado, porque se trata de asuntos sumamente sensibles. La discusión sobre la propiedad, tanto sobre la propiedad urbana como sobre la propiedad rural, nos ha acompañado en la historia de la humanidad desde hace varios siglos. No podemos olvidar que entre los fundamentos de lo que llamamos el Estado moderno o el Estado democrático, están el respeto de la vida, de la libertad personal, pero también el respe-

to del derecho de propiedad.¹ La tierra ha sido también durante mucho tiempo, el fundamento de la riqueza y del prestigio social. Sobre la base de la propiedad nació el poder político, eso lo conocemos perfectamente en los países latinoamericanos. La tierra ha sido un elemento fundamental para la construcción de lo que llamamos ciudadanía. Es, entonces, la suma de estos atributos una cuestión que genera conflictos en esta parte del mundo y en muchas otras partes.

La tierra y la reforma agraria

Dado que el tema de este debate está vinculado a la reforma agraria no podemos sino recordar lo que ha sido el contexto de ésta en el mundo, y, particularmente, en nuestra región latinoamericana. Casi todas las reformas se ubi-

* Abogado agrarista del Perú, integrante del Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES. Ha sido Presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA, y del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua -IPROGA.

1 Por ejemplo, Nicolás Maquiavelo, en *El Príncipe*, aconseja: “Hace odioso, sobre todo, como ya he dicho antes, el ser expoliador y el apoderarse de los bienes y de las mujeres de los súbditos, de todo lo cual convendrá abstenerse. Porque la mayoría de los hombres, mientras no se ven privados de sus bienes y de su honor, viven contentos...” (Maquiavelo, 1513: 50).

can al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En esos años, el escenario mundial cambió debido a una serie de factores. Terminada esa confrontación, se produjeron reformas agrarias en Asia (la de Japón es quizá el caso más conocido); luego, entramos al contexto de la Guerra Fría, en que se mantuvo el enfrentamiento entre dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. En el caso latinoamericano el papel de los Estados Unidos, a través de la Alianza para el Progreso, fue fundamental para empujar al inicio de la década del 60 procesos de reforma agraria en el subcontinente americano.

Pero sería injusto pensar que las reformas agrarias respondieron solo a presiones o movimientos que venían de fuera. En verdad, en nuestras sociedades se observaba en esos años una tensión muy grande que se acumulaba. Se produjo una fuerte polarización, que tenía por un lado a los latifundistas, dueños de grandes propiedades, y en el otro extremo a los campesinos minifundistas y las comunidades indígenas. En la realidad del campo latinoamericano de esos años encontramos una marcada subutilización de la tierra por los latifundios, de poca eficacia en el aprovechamiento de las tierras. Por si eso fuera poco, se encontraba asimismo en nuestros países la subsistencia de relaciones anacrónicas, relaciones que se han caracterizado como precapitalistas (relaciones casi serviles). Entonces, la reforma agraria no fue solo un proceso que vino del exterior, no se explica solamente por la presión internacional; respondía también a una realidad interna, a las protestas y luchas de los

campesinos. Esos fenómenos, comunes en nuestros países en esos años, derivaron en algunos casos en situaciones de extrema tensión como en el caso de algunos países de Centroamérica (es especialmente significativa la experiencia de Guatemala), con guerras internas.

Intentando hacer un repaso muy general, no debemos olvidar que el proceso agrario en nuestros países tiene dos grandes vertientes. Por un lado están las que podríamos llamar las revoluciones agrarias, entre las cuales la experiencia mexicana es la más importante, dando lugar a la famosa Constitución de Querétaro, de 1917; pero, también, está la experiencia de la revolución boliviana, fruto de una fuerte movilización campesina en 1953; y, años después, la experiencia de la Revolución cubana.

Pero como decíamos, en casi todo el mundo rural latinoamericano había muchas tensiones. Ello determinó la aplicación de leyes de reforma agraria en Guatemala, en Chile, en Ecuador, en Colombia, en Perú y en otros países.

Si ahora discutimos en Ecuador y en el Perú sobre la tierra es porque hay que reconocer que estas reformas agrarias tuvieron limitaciones. Dentro de ellas se reconoce ahora que no basta la redistribución de la tierra; la lucha por la tierra en el fondo es la lucha contra la pobreza. La experiencia internacional señala que es necesario mantener apoyo sostenido del Estado a los beneficiarios de la reforma agraria. El reparto de tierras debe estar acompañado de servicios, tales como la asistencia técnica, el apoyo a la inves-

tigación agraria, el financiamiento, etc. De esta forma, la sola distribución de tierras no ha significado la eliminación de la pobreza rural; y, por el contrario, en varios países vemos que concluidas las reformas agrarias la situación de marginación de los campesinos se mantiene.

Por otra parte, en varios de nuestros países se pensó en aplicar modelos de asociatividad pero, por lo menos en el caso peruano, esto se hizo en forma compulsiva, es decir, se les planteó a los campesinos que para acceder a la tierra debían asimilarse a una cooperativa agraria. La experiencia muestra que la asociación tiene que surgir de los propios campesinos y agricultores, de lo contrario no funciona.

Otra de las limitaciones de los procesos de reforma agraria fue la poca atención al desarrollo tecnológico. Se necesitaba mejorar las técnicas agrícolas, la calidad de las semillas, el riego, entre otras cosas. Tampoco hubo mayor atención a los mercados; simplemente se repartió la tierra sin percibir que la agricultura hace parte de todo un ciclo económico, el cual culmina con la venta de la producción. Si no hay mercado, si no hay posibilidades de obtener buenos precios, simplemente no se consiguen los efectos esperados.

Además, y esto es común a todos nuestros países, no se atendió debidamente la situación de las mujeres. Por lo general, las tierras se entregaron al “jefe de familia”, identificando al jefe como el varón:

La experiencia en reforma agraria en América Latina lleva a una gran conclusión general: a las mujeres rurales se les excluyó en gran medida como beneficiarias de las reformas. Estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones (Deere, 2000).

Por último, en estos procesos se invisibilizó a los pueblos y las comunidades indígenas, de tal forma que no se les adjudicó tierras ni se les reconoció mayores derechos sobre la tierra. Ello explica en buena medida la irrupción de estas organizaciones en nuestra historia reciente, reclamando por el respeto de sus territorios.

La reforma agraria en el Perú

La peruana fue una de las reformas agrarias más tardías, empezó en el año 1969 y se desarrolló con intensidad hasta el año 1975. Antes de ello hubo algunos intentos pero muy limitados que fueron frenados por la oligarquía dominante por aquellos años.

La gran diferencia entre los esfuerzos de inicios de la década del 60 y la reforma agraria que aplicaron los militares a partir de 1969 fue la decisión política, la voluntad de llevar adelante ese proceso, determinando que tuviéramos una reforma agraria que fue calificada como muy radical. Esa reforma privilegió las formas asociativas, las cooperativas, sobre todo en la región de la costa. En la sierra se promovió otras formas,

además de las sociedades agrícolas de interés social (SAIS), como los Grupos Campesinos.

Debido a la falta de apoyo gubernamental, a los pocos años de iniciada la reforma agraria, estas empresas asociativas entraron en crisis, en medio de una crisis económica nacional. Las cooperativas y SAIS dividieron la tierra en pequeñas parcelas entre sus socios, por eso se lo llamó “proceso de parcelación”. Más tarde, desde inicios de la década del 80 y parte de la década del 90 vivimos el proceso de violencia política. La Comisión de la Verdad y Reconciliación señaló que hubo alrededor de 70 mil personas que fallecieron producto de la violencia, mayormente campesinos. De este modo, entre crisis económica, parcelaciones, violencia política y otros factores, en la práctica, desaparecieron las empresas agrarias formadas en esa época.

Algunas cifras serán útiles para entender el proceso de la reforma agraria. Antes de la reforma, conforme a cifras del Censo Nacional Agropecuario de 1961, el 0,4% de las unidades agropecuarias de 500 hectáreas o más ocupaban más de las tres cuartas partes (75,6%) de la superficie agropecuaria. En el otro extremo, igual que en Ecuador y en otros países, la inmensa mayoría de unidades agropecuarias (83,1%) de unidades de menos de cinco hectáreas ocupaban tan solo el 5,7% de la superficie agropecuaria (Eguren: 1977).

De los más de 18 millones de hectáreas de tierra agrícola entonces existentes, la reforma agraria afectó cerca de 12 millones de hectáreas,

pero solo adjudicó alrededor de 9 millones de hectáreas. Las empresas asociativas concentraron el 76% de las adjudicaciones. Las comunidades campesinas no fueron privilegiadas; no obstante, al final del proceso, ellas terminaron con cerca del 13% de las tierras adjudicadas (CEPES: 2010).

Los agricultores y campesinos minifundistas no recibieron en cambio ningún beneficio de la reforma. Pese a que en la Ley de Reforma Agraria se mencionó planes de concentración parcelaria, en la práctica el minifundio se incrementó.

La contrarreforma

La contrarreforma agraria en realidad empezó durante el Gobierno militar. Desde 1975, en su llamada segunda fase, el Gobierno militar empezó un paulatino proceso de desmontaje de las reformas, entre ellas la reforma agraria. En el gobierno siguiente, el presidente Fernando Belaunde (1980-1985) dio por concluido el proceso de afectaciones de tierras. Alan García en su primer gobierno (1985-1990) no hizo mayores cambios, y aunque al inicio declaraba su apoyo pleno al agro y a las comunidades campesinas, a través de otras medidas de política económica desfavoreció a la agricultura (por ejemplo, mediante el significativo aumento de las importaciones de alimentos que competían con la producción nacional, debido a precios subsidiados en sus países de origen).

Con Fujimori, a partir de 1990, se produjo una marcada liberalización de nuestra economía

y de la agricultura. Se derogó la ley de reforma agraria y se liberalizó plenamente el acceso a la tierra, modificando la Constitución y aplicando una política de promoción de grandes inversiones. El gobierno siguiente, del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), no hizo mayores cambios ni en la política económica ni en la política agraria. Alan García en este, su segundo gobierno (iniciado en 2006), ha hecho una política totalmente distinta de su primer gobierno y ha profundizado las líneas de la política económica y agraria que dejó Fujimori, promoviendo las grandes inversiones en la economía nacional, favoreciendo a las empresas agroexportadoras antes que al mayoritario sector de agricultura familiar, y promoviendo acuerdos de libre comercio con otros países, sin preocuparse por salvaguardar a la producción agraria.

En cuanto a las tierras, la ley más importante en nuestro país es la Ley de Tierras, de 1995. Su nombre oficial es “Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”. Esta ley estableció que cualquier persona, nacional o extranjera individuo o empresa, cualquiera, puede ser dueño de tierras. La misma Ley reconoce solo dos restricciones al derecho de propiedad, el abandono y la expropiación. El abandono usualmente recae en quien no trabaja la tierra, regresando la propiedad al Estado. Pero esta ley establece que el abandono se aplica a los que tienen tierra en concesión; es decir, el abandono no se aplica a la propiedad. Respecto de la expropiación la

Constitución de 1993 había reducido las causas de expropiación del derecho de propiedad, pero esta ley las restringió todavía más.

Adicionalmente, la Ley de Tierras dispuso el arrendamiento y la hipoteca de tierras de manera libre; y, lo más importante, eliminó todo límite a la extensión de la propiedad agraria. La ley trae una mención a un impuesto a las propiedades que excedan las tres mil hectáreas, el cual debía reglamentarse. Han pasado 25 años y aún no tenemos ese impuesto.

Las comunidades campesinas y nativas conforme a la Ley de Tierras pueden disponer libremente de sus tierras e incluso convertirse en una sociedad anónima u otra forma empresarial, eliminando así el régimen de protección que estuvo vigente por más de 70 años. En general, según la ley, las relaciones sobre la tierra se regulan ya no por las leyes agrarias sino por el Código Civil, con lo que se pretendió eliminar cualquier restricción al mercado de tierras agrícolas, liberalizándolo por completo, sin tomar en cuenta la naturaleza de ellas y el necesario cumplimiento de su función social.²

Durante estos años, y especialmente durante los gobiernos de Fujimori y de Toledo, muchos pensamos que no había política agraria en el Perú. Pero mirando las cosas con más cuidado

2 Una revisión más completa del proceso de contrarreforma agraria, la legislación sobre la tierra vigente y algunas estadísticas puede verse en el número 25 de la revista *Informativo Legal Agrario*, dedicado a la legislación sobre la tierra agrícola (CEPES, 2010).

descubrimos que en realidad desde la época de Fujimori sí había política agraria, una que estaba hecha para favorecer a las grandes inversiones privadas en la agricultura, en la minería y otros sectores. Como expresa un experto:

En los últimos veinte años, las políticas agrarias se han orientado a reconstruir una nueva élite empresarial. Es ese objetivo lo que da una cierta coherencia a lo que de otra manera podría considerarse como una falta de política sectorial (Eguren, 2004: 30).

Junto con estos cambios, a nivel mundial empieza a producirse un conflicto por el aprovechamiento de los recursos naturales, que en el Perú se tradujo en un crecimiento muy grande de concesiones mineras y también en una reconcentración de tierras agrícolas.

La poca atención del Estado por la situación del agro se expresa en el hecho que el último

censo agropecuario sea de 1994, precisamente cuando empezaban a operar todos los cambios mencionados en las líneas anteriores.

Si se revisa el Censo Agropecuario de 1994 se observará similitudes con Ecuador. Así, encontramos que el minifundio (que el organismo censal define como aquellos predios de menos de 3 hectáreas), representa el 55% de las unidades agropecuarias, pero reúne apenas el 3% de la superficie agropecuaria del país. La pequeña agricultura controla el 7% de la superficie agropecuaria pero representa el 29% de las unidades agropecuarias. Si sumamos estos dos segmentos, tendremos que el 84,4% de las unidades agropecuarias tenían apenas el 10,5% de la superficie agropecuaria. La gran agricultura, que representaba solo un 3% de las unidades agropecuarias, tenía el 77,6% de la superficie agropecuaria, conforme puede verse en el siguiente cuadro, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI.

Cuadro 1. Unidades Agropecuarias según tamaño

Tamaño	Nº de U.A.	% de U.A.	% Superficie agropecuaria
Minifundio	967.511	55,4	3,2
Pequeña agricultura	507.014	29,0	7,3
Mediana agricultura	219.600	12,6	11,9
Gran agricultura	51.648	3,0	77,6
Total	1'745.773	100,0	100,0

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario (1994).

En el cuadro que muestra las formas jurídicas del uso de la tierra, veremos que casi el 97% de las unidades agropecuarias eran conducidas por personas naturales, es decir, por agricultores y campesinos. Las sociedades anónimas representaban apenas 0,06% y las sociedades de responsabilidad limitada 0,04%, de modo que estas dos formas comerciales eran 0,1% de las unidades agropecuarias y tenían el 1% de la superficie

agropecuaria. Revisando el cuadro se puede ver que la gran concentración que aparece en el cuadro 1 era solo aparente, pues las comunidades campesinas tenían casi el 40% de la superficie agropecuaria, y las comunidades nativas de la región amazónica concentraban casi el 15%. Es decir, entre comunidades campesinas y comunidades nativas, pese a su reducido número, tenían casi el 55% de la superficie agropecuaria.

Cuadro 2. Total de Unidades Agropecuarias según forma jurídica

Titulares	No. de U.A.	% de las U.A.	% Sup. Agrop.
Personas naturales	1'706.935	96,73	39,9
Sociedades de hecho	43.705	2,48	1,6
Sociedades anónimas	1.009	0,06	0,6
Sociedad Responsabilidad Ltda.	629	0,04	0,4
Cooperativas Agrarias	205	0,01	1,0
Grupos campesinos	285	0,02	0,3
SAIS	11	0,001	0,6
Comunidades campesinas	5.680	0,32	39,8
Comunidades nativas	1.192	0,07	14,7
Emps. Rurales de propiedad social	30	0,002	0,3
Grupos de agricultores sin tierra	36	0,002	0,04
Otras	4.949	0,28	0,8
Total	1'764.666	100,0	100,0

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario (incluye U.A. sin tierra)

Años atrás decíamos que en el Perú no había problema de tierras porque la mayor cantidad de tierra la tenían las comunidades campesinas, los campesinos y los agricultores. Pero esto ha cambiado. Como veremos en las páginas siguientes, los cambios en el escenario político se tradujeron en una legislación que ha permitido que se produzca un lento proceso de reconcentración de las tierras agrícolas, sobre todo en la región costeña, en virtud de diferentes mecanismos. La falta de un nuevo censo agropecuario nos impide conocer la magnitud del proceso.

La nueva concentración de tierras

Quien fuera el ministro de Agricultura durante 2008, Ismael Benavides (actualmente ministro de Economía), mientras ocupaba dicha cartera, sentenció que para salir de la pobreza rural debíamos pasar de una agricultura marginal, del minifundio, hacia formas más modernas, la gran propiedad, que él identificaba como agricultura competitiva. Según esa fórmula, había que avanzar hacia las grandes propiedades, caracterizadas por la alta tecnología y por poder llevar adelante operaciones internacionales.

Esas ideas en realidad guardaban plena coincidencia con el pensamiento del presidente García, quien en el año 2007 publicó tres artículos periodísticos que tituló “El síndrome del perro del hortelano”,³ es decir, el que no come ni deja

comer. En uno de esos artículos, refiriéndose a la pequeña propiedad, decía García:

hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir, entonces aparte de la tierra, deberán pedirle al Estado para fertilizantes, semillas, tecnología de riego. Refiriéndose a los campesinos y comuneros afirmó que ... hay tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero.

El debate sobre la extensión de la tierra en el Perú empezó fundamentalmente a partir de la presentación de un proyecto de ley (N° 3194/2008-CR), al que nadie había prestado atención, que planteaba establecer como límite máximo a las propiedades agrícolas en la costa peruana 40.000 ha, poniendo así en evidencia la existencia de un proceso de concentración de tierras y la ausencia de regulación legal, que había permitido que se formen nuevos latifundios. Cuando en mayo de 2009 publicamos en *La Revista Agraria* un especial sobre la concentración de la tierra,⁴ llamamos la atención sobre ese proyecto de ley. Luego nos enteramos que el grupo empresarial Gloria controlaba en esos momentos más de 40 mil hectáreas, a través de su presencia como accionista en excooperativas

3 Artículos publicados desde octubre de 2007 en el diario *El Comercio*, de Lima.

4 CEPES, (2009), *La Revista Agraria*, N° 107, mayo, en: <http://www.larevistaagraria.org/revista-agraria>.

azucareras, y que había muchas propiedades que superaban en tamaño a las antiguas haciendas de antes de la reforma agraria.

De esta forma, los cuadros del censo de 1994 han cambiando de manera silenciosa pero efectiva. Hoy tenemos nuevamente enormes propiedades gracias a distintos mecanismos: a) la ampliación de la frontera agrícola, b) el mercado de tierras, c) las concesiones de distinto tipo, d) los cultivos para biocombustibles, y e) las empresas azucareras.

La ampliación de la frontera agrícola permitió que gracias a un cambio en la legislación grandes empresas, orientadas a la producción de cultivos de exportación (sobre todo de espárragos), se hicieran de grandes extensiones de tierras inicialmente eriazas. Ello ocurrió porque el Estado peruano decidió que ya no financiaría enormes proyectos de irrigación en la costa (como había hecho en buena parte del siglo pasado), dejando la iniciativa a la empresa privada. En verdad, el Estado ha financiado la mayor parte de costosas obras de infraestructura y ha subastado tierras eriazas, con el compromiso de los inversionistas de introducir riego presurizado. El mejor ejemplo de esta práctica es el proyecto Chavimochic, en el que once empresas concentran el 84% del total de tierras, que, mediante la irrigación, llegaron a ampliar la frontera agrícola (43.870 hectáreas) en esa zona; la más pequeña de esas empresas tiene más de 1.300 hectáreas (CEPES: 2009).

En otro proyecto de irrigación en la costa norte del Perú, Olmos, se pretende subastar 38 mil hectáreas a un precio base de 4.250 dó-

lares por hectárea, en lotes de mil hectáreas (\$ 4'250.000 por lote) y otros seis de 500 hectáreas, aunque al mismo precio por hectárea. Pese a que los pobladores de la zona han esperado por más de 90 años por esta obra, ahora verán que la tierra será probablemente de unas pocas grandes empresas (CEPES: 2011).

El segundo mecanismo para la concentración de tierras es el mercado de tierras. Tal como escuchábamos que ocurre en Ecuador, empresas privadas vienen comprando tierras a agricultores con poca rentabilidad, de modo que se han ido constituyendo empresas que superan las dos mil hectáreas en algunas zonas del país. En el valle de Ica, una zona que ha logrado un importantísimo desarrollo de cultivos de exportación, existen ahora siete empresas que juntas controlan casi 9 mil hectáreas. En Piura, al norte del país, igualmente una zona donde el agua es muy escasa, cinco empresas tienen 11.800 hectáreas.

El tercer mecanismo a través del cual se ha producido la concentración de tierras son las concesiones, sobre todo las concesiones mineras, que aunque no otorgan derechos de propiedad sobre la tierra, sí importan limitaciones a la propiedad predial. En aplicación de las normas favorables a la inversión minera, desde inicios de 1990 hemos pasado de dos millones trescientas mil hectáreas concesionadas a 21'280.000 hectáreas en 2010. Buena parte de algunos departamentos están ahora casi totalmente cubiertos de concesiones mineras. Lo mismo podemos decir sobre la explotación de petróleo y gas, donde las concesiones cubren importantes áreas en la re-

gión amazónica, pero también en la costa y hasta en el altiplano. En muchos casos, las empresas mineras han comprado tierras a las comunidades campesinas, para evitarse conflictos, pero sin tomar en cuenta el valor que para los comuneros tiene su tierra (De Echave: 2010).

El cuarto mecanismo de concentración es la presencia de empresas dedicadas a la producción de biocombustibles. La empresa norteamericana Maple compró en Piura, al norte del Perú, 10 mil hectáreas para sembrar caña de azúcar, y en menos de dos años pasó a tener casi 12 mil hectáreas. Otra empresa, del Grupo Romero, tiene en la misma zona de Piura 8 mil hectáreas dedicadas a la producción de caña para la producción de etanol, y en la selva alta este mismo grupo empresarial tenía 8 mil hectáreas de tierra dedicadas a la producción de palma africana para producir biodiesel.

El quinto y último mecanismo mencionado es la conversión de las cooperativas agrarias azucareras, creadas por la reforma agraria. El gobierno de Fujimori alentó y luego las obligó a convertirse en sociedades anónimas. En este proceso el Estado capitalizó sus acreencias y después vendió sus acciones a empresas privadas. El resultado es que doce empresas concentran 117.500 hectáreas, de las cuales el principal es el grupo Gloria. En la actualidad, el grupo Gloria controla más de 50.000 ha en esas distintas empresas (ver mapa 1).

Al parecer, el impulso del proyecto de ley mencionado respondía al interés de los otros

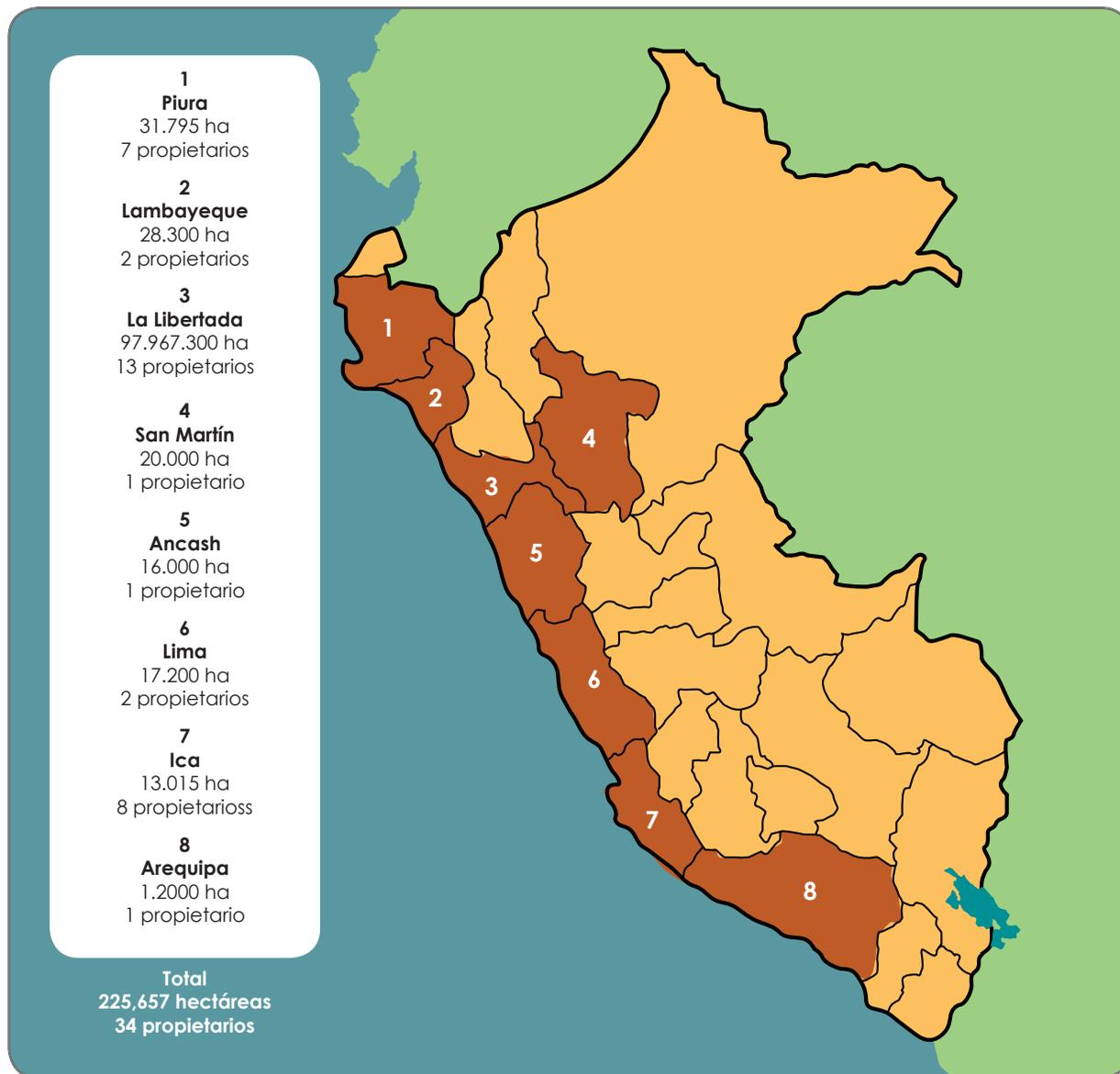
grupos económicos, preocupados por el avance de Gloria. Frente a esa situación, se presentaron en el Congreso otros dos proyectos de ley, intentando poner límites menores a la propiedad agraria, atendiendo la poca disponibilidad de tierras agrícolas en el país y la gran cantidad de pequeños propietarios y minifundistas, como vimos en las páginas anteriores. No obstante, la discusión de este proyecto de ley se encuentra estancada. Algunos analistas interpretan que se debe a que los grupos económicos habrían llegado a un acuerdo con Gloria frente a la inminente venta de acciones que el Estado aún tiene en algunas empresas azucareras.

De todas maneras, sin una norma legal que limite la propiedad agraria, lo que tenemos en el Perú es una reconcentración de la propiedad y no se avizora un final del proceso. Como se puede ver en el gráfico anterior, resultado de una breve investigación realizada por CEPES, se puede apreciar cómo algunos propietarios concentran enormes extensiones, como dijimos, más grandes incluso que antes de la reforma agraria.

Por qué oponerse a la concentración

Cuando algunos hemos señalado la necesidad de cumplir con el mandato constitucional y establecer un límite máximo a la extensión de la tierra, criticando que éste se fije en 40.000 hectáreas, se nos ha indicado que no queremos el desarrollo del país. Se afirma entonces que estas grandes propiedades generan puestos de trabajo

**Mapa 1. Concentración de la tierra
en regiones del Perú**



Fuente: *La Revista Agraria*, No. 107, mayo 2009, p. 11.

y que oponerse a ellas es pretender que los campesinos sigan viviendo en la pobreza.

Pero, como nos lo recuerda la historia de nuestros países, la concentración de tierras significa también concentración de poder. En un valle de 30 mil hectáreas tener una propiedad de 20 o 25 mil hectáreas significa tener la capacidad de imponer condiciones a los pobladores y hasta a las autoridades.

En segundo lugar, no se habla mucho de la calidad del trabajo en las empresas agroexportadoras. En muchas de esas empresas los funcionarios del Ministerio de Trabajo no pueden entrar a fiscalizar las condiciones de trabajo de sus trabajadores y la sindicalización no es bien vista por las empresas.

También se afirma que quienes se oponen a la gran propiedad solo lo hacen por motivos ideológicos. Pero tampoco se exhibe argumentos firmes a favor de estas grandes empresas; se recurre entonces a argumentos ideológicos, dejando de lado experiencias de otros países en los que la agricultura se ha desarrollado en base a pequeñas y medianas propiedades. En efecto, no se requiere tener propiedades que superen las 10 mil o 20 mil hectáreas para que sean rentables. Se pretende ignorar así que hasta el Banco Mundial, en un documento que ha publicado en septiembre de 2010, señala los riesgos de la concentración de tierras:

En contraposición, otros enfatizan los riesgos para los Estados débiles, en donde los derechos de propiedad son poco definidos y las instituciones regulatorias no tienen recursos suficientes.

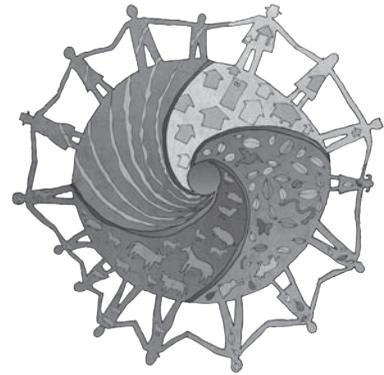
En estos casos, la concentración de tierras podría resultar en el beneficio de pocos, en la profundización de las desigualdades y en la degradación de los recursos (Banco Mundial, 2010).

No es, entonces, solo un tema de debate en Ecuador y Perú. Se trata de un tema que ha sido objeto de varias reuniones internacionales y donde, como es natural, existen distintas posturas. Para el Banco Mundial, FAO y otras instituciones se trata de establecer *buenas prácticas* para que se viabilice esta concentración, a través de por ejemplo la compra de enormes extensiones de tierras. Para otros, en cambio, como en la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (o International Land Coalition), se trata de un proceso de acaparamiento de tierras (o *land grabbing*, como se denomina en inglés).

Esto último nos muestra que el debate que vemos en Ecuador y Perú sobre la extensión de la propiedad no es sino la expresión de las consecuencias del proceso de globalización, en el cual se viene produciendo una disputa a nivel mundial por el aprovechamiento de los recursos naturales, con presencia de empresas transnacionales e incluso de países desarrollados, como Japón. Dado que la tierra es uno de los principales recursos naturales, es de suponer que el debate continuará.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2010). *Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits*. Banco Mundial, Washington. En: <http://siteresources.worldbank.org>.
- CEPES. (2009). *La Revista Agraria*, N° 107. Mayo 2009. Lima. Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES.
- CEPES. (2010). *Informativo Legal Agrario*. N° 25. “Legislación sobre la tierra agrícola”. Lima. Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES.
- CEPES (2011). *La Revista Agraria*, N° 125, enero 2011. Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES, Lima.
- Deere Carmen Diana y Magdalena León. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- De Echave José. (2010). *Nudos críticos para la gobernabilidad: el tema extractivo*. Lima. CooperAcción.
- Eguren Fernando. (1977). “Política Agraria y Estructura Agraria”. En *Estado y Política Agraria. 4 Ensayos*. Lima. DESCO.
- Eguren Fernando. (2004). “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”. En *Perú, el problema agrario en debate, SEPIA X*. Lima. Seminario Permanente de Investigación Agraria –SEPIA.
- Maquiavelo Nicolás. (1513). *El Príncipe*. Edición electrónica de www.philosophia.cl. Escuela de Filosofía, Universidad ARCIS. En: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Maquiavelo/El%20pr%EDncipe.pdf>.



DEBATE POLÍTICO Y JURÍDICO

Ley de Tierras y Territorios: debate pendiente ante el país

Dirección Ejecutiva del SIPAE

Las reacciones ante el anteproyecto de Ley de Tierras y Territorios, entre el terrorismo ideológico y un debate que nunca terminó de arrancar

Entre agosto y septiembre del año 2010, los más importantes medios de comunicación del país publicaron entrevistas, opiniones de políticos y editoriales en torno al de anteproyecto de ley que sobre tierras y territorios fue elaborado por el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, SIPAE.

Como es previsible cuando los grandes intereses se sienten amenazados, las opiniones negativas publicadas fueron las dominantes. Dirigentes empresariales, políticos y periodistas alineados con los intereses de los grandes propietarios de la tierra, se aseguraron de que quede suficientemente satanizado el anteproyecto, para que a nadie se le ocurra en la Asamblea Nacional tomar a ese anteproyecto como base para la construcción de una ley que regule la propiedad agraria.

Algunos de los que se sentían amenazados, airadamente preguntaban “¿en dónde hay acaparamiento de tierras?” (por ejemplo: Paúl Olsen, representante de los ganaderos del litoral, o César Monge, de la Cámara de Acuacultura).¹

Otros interpretaban que el anteproyecto es o podría ser parte de una suerte de “propuesta ideológica confiscatoria del gobierno de Alianza País”; así, por ejemplo, el coronel Lucio Gutiérrez, ante las cámaras de Telerama, señalaba que “el Gobierno sorprende ahora a la ciudadanía con el proyecto de Ley de Tierras que pone un límite de 500 hectáreas por persona”, concluyendo que “éstos señores no saben nada de economía y quieren que suceda lo mismo que en Venezuela”. Por su parte, Walter Spurrier Baquerizo se preguntaba en uno de sus editoriales: “¿Quiere el Gobierno mejorar la distribución de la tierra a la vez que eleva la producción, o es

1 Las opiniones de Olsen están reproducidas en diario *El Comercio*, edición del jueves 26 de septiembre de 2010. Las opiniones de Monge y Simón Cañarte fueron publicadas en diario *Hoy*, en su edición de agosto 19 de 2010.

que el punto es ideológico: hay que ir al conflicto de clases, independientemente de sus efectos económicos?”²

En una entrevista con Ecuavisa, César Monge señaló que si se aprueba el anteproyecto de Ley “se llevará a la tumba” a los productores como él. El 23 de agosto de 2010, los grandes propietarios del litoral se reunieron en Guayaquil para rechazar el borrador de anteproyecto de ley: allí estaban Eduardo Ledesma (bananero), Astolfo Pincay (cañicultor), Paúl Olsen, César Monge. Al siguiente día, en diario *El Comercio*, bajo una foto de ese encuentro, que los muestra a todos ellos con caras de pocos amigos, la nota periodística reseña el encuentro en los siguientes términos:

La propuesta de expropiar tierras a los que tienen más de 500 hectáreas en el campo y que no cumplan su funciones sociales y ambientales generó malestar en el sector agropecuario del país. Ayer en Guayaquil, los representantes de los bananeros, camaroneros, maiceros, arroceros, cañicultores, ganaderos y mangueros se reunieron para rechazar el ante proyecto de Ley de Tierras y Territorios que se presentó en la Asamblea Nacional. La cita se realizó en la Asociación de Ganaderos del Litoral y fueron más de **40 agricultores** que se sienten afectados por el proyecto. (...) Paúl Olsen, presidente de la Asociación de Ganaderos del Litoral,

dijo que la propuesta busca limitar la tenencia de tierras a los locales y extranjeros. “Esto afecta a los pequeños y medianos agricultores que no podrán aumentar sus cultivos y a desaparecer si no cumple alta rentabilidad”. Uno de los artículos que más se rechazó fue la limitación de 500 hectáreas por agricultor local y 300 hectáreas para los extranjeros. “si un extranjero apuesta en el país y compra 500 hectáreas para producir se lo afectará, porque se le expropiarán 200. Es una forma de estafar y eso no debe pasar”³ (las neग्रillas son nuestras).

Gabriela Calderón de Burgos, editorialista de *El Universo*, en un artículo que tituló “El mito de la reforma agraria”, afirma que “el proyecto de Ley propuesto por el SIPAE... al proveer causales vagamente definidas para expropiar una tierra desalienta la inversión... cortándole las alas aquellos nuevos empresarios agrícolas que quisieran expandirse”.⁴

Manuel Chiriboga en uno de sus editoriales en *El Universo* se preguntaba si

más allá del nivel de concentración de la tierra en Ecuador (Gini de 0,80 en el 2001, un número que

2 El coronel Gutiérrez hizo declaraciones en Telerama, el 18 de agosto de 2010. Las opiniones de Spurrier, bajo el título “Tierra desaprovechada”, están publicados en diario *El Comercio*, en su edición de septiembre 14 de 2010.

3 La entrevista de Olsen en Ecuavisa se produjo el 19 de agosto de 2010.

El día martes 24 de agosto del 2010, todos los diarios de circulación nacional reportaban de la reunión que tuvieron en Guayaquil el día anterior los grandes propietarios de tierra. La nota periodística de *El Comercio*, que en parte se transcribe, está publicada en la página 16 bajo el título “Agricultores rechazan el límite de tierras”.

4 Artículo de opinión publicado en diario *El Universo*, edición de septiembre 8 de 2010.

mientras más se acerca 1 más concentrado es), ¿se trata de una concentración latifundista o se trata más bien de una concentración vinculada al desarrollo capitalista?

El mismo Chiriboga se responde:

Salvo algunas pocas situaciones de latifundio tradicional, se trata de una forma de desarrollo concentrado del agro, más parecido al Brasil que al sistema agrario de los cincuenta o sesenta de nuestro país. Si éste es el caso, a mi juicio, una ley redistributiva debe tener un cariz radicalmente distinto, más cercano a una ley antimonopolio que impidan que empresas con grandes cantidades de tierra abusen de su posición dominante en el mercado y establezcan condiciones onerosas para consumidores y otros productores.⁵

Algunos funcionarios del gobierno del economista Correa, que en privado expresaban su acuerdo con la orientación del anteproyecto, públicamente no lo respaldaron, y prefirieron hacer declaraciones en el sentido de que el Gobierno estaba trabajando en su propio proyecto de ley de reforma agraria.

En ese contexto, marcado por argumentos insólitos, desaprobaciones y terrorismo mediático, pocos intelectuales se decidieron a hacer públicos sus puntos de vista, comprensibles, si no expresamente con la propuesta de anteproyecto de ley, sí con su orientación. Uno de ellos, Enrique

5 Artículo de opinión de Manuel Chiriboga Vega, bajo el título “Reforma Agraria”, publicado en *El Universo* el 22 de agosto de 2010.

Ayala Mora, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar advertía que: “Un cambio agrario serio no será popular entre los terratenientes que no quieren cambiar nada”.⁶

Hugo Jácome, catedrático de la FLACSO señalaba que: “La Constitución nos habla de la construcción de un modelo de desarrollo con profundas bases de equidad, también establece en avanzar en una economía social y solidaria. Estos enunciados son los que deben estar presentes en el debate y en la propuesta de una ley de tierras y reforma agraria. **Pero ya varios voceros de los grandes grupos económicos han salido a hacer terrorismo económico.** Agrega que:

Una propuesta de ley acorde con la Constitución a más de centrarse en poner límites a la concentración económica y avanzar en procesos redistributivos de la tierra, debe tomar en consideración aspectos profundos sobre la función social y ambiental de la tierra.⁷ (Las negrillas son nuestras).

Tiempo después, Gustavo Pérez Ramírez, en un artículo de opinión, afirmará que:

La realización de una reforma agraria integral tiene en Ecuador un valioso aliado que lleva más de 20 años investigando sobre la dinámica agraria

6 El artículo de opinión de Enrique Ayala Mora, bajo el título “¿Reforma Agraria?”, fue publicado en *El Comercio* en su edición del 17 de septiembre de 2010.

7 El artículo de opinión de Hugo Jácome, bajo el título “Arando juntos la tierra”, fue publicado en diario *El Telégrafo*, en su edición del 29 de agosto de 2010.

... me refiero al Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE).⁸

Las organizaciones campesinas e indígenas, en general, se mostraron de acuerdo con el contenido de la propuesta de anteproyecto de ley; hubieron pronunciamientos públicos favorables a la propuesta por parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), de la Coordinadora Nacional Campesina “Eloy Alfaro”, de la Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), y de varias juntas de regantes.⁹

A inicios del año 2011, se pudo advertir un intento –penosamente sin mucho eco– de abrir un debate en torno a las propuestas de nueva normativa de regulación de la propiedad agraria, con la publicación de un estudio comparativo de

8 El artículo de Gustavo Pérez Ramírez, bajo el título “Valioso aliado”, fue publicado en el diario *El Telégrafo* en su edición del 7 de agosto de 2011.

9 La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) si bien en ese momento no hizo pronunciamientos públicos, posteriormente ha decidido trabajar su propia propuesta de Ley de Tierras y Territorios, teniendo como aporte a la propuesta elaborada por el SIPAE. No deja de llamar la atención el hecho de que el movimiento “Tierra y Vida”, con un discurso radicalizado en cuanto a la reivindicación de la tierra para los campesinos, en ese momento no haya hecho ningún pronunciamiento público en torno a la campaña de terrorismo ideológico y mediático desatada por los grandes propietarios en torno al anteproyecto de ley.

algunas de las propuestas de nueva normativa sobre tierra y territorios.¹⁰

La formulación del anteproyecto de ley: un recuento necesario

Tras la aprobación de la “Constitución de Montecristi”, un amplio abanico de entidades, entre las cuales estaba el SIPAE, participaron en los debates para la formulación y posterior aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. Ya entonces, se había colocado la necesidad de que ese cuerpo legal enfatice los temas de la propiedad agraria según los preceptos de la Constitución del año 2008.

Tras su aprobación, con veto parcial presidencial de por medio, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria fue publicada en el suplemento del *Registro Oficial* 583 de fecha mayo 5 de 2009. En su segunda disposición transitoria, dicha ley orgánica establece lo siguiente:

La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria generará, en el plazo de 180 días contados a partir de su conformación, un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar la propuesta integral relacionada con la ley o leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas, agrobiodiversidad

10 Mesa de Políticas Públicas-Centro Andino para la formación de líderes sociales (2011): “Reforma Agraria en el Ecuador del siglo XXI. Conceptos y propuestas para la ley de tierras”, Quito.

y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios.

La propuesta que se desarrolle deberá ser tratada por el Ejecutivo en el plazo de un año, para formular el proyecto de ley que será remitido a la Asamblea Nacional (El subrayado es nuestro).

Con éstos antecedentes, en el segundo semestre del año 2009 y, en el marco del “Colectivo Agrario”, espacio conformado por varias de las entidades que habían participado en los debates en torno a la Ley de Soberanía Alimentaria, el SIPAE se aprestaba a formular una propuesta de Ley de Tierras, aprovechando un capítulo entero sobre el tema tierra y territorios de su autoría, que no fue considerado en la versión final de la tantas veces referida Ley de Soberanía Alimentaria.

Es en esas circunstancias, que a inicios del año 2010, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) le propone al SIPAE trabajar en un borrador de anteproyecto de Ley, para que sirva de **insumo** a la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional en los debates sobre legislación de tierras. Se enfatiza lo de insumo, dado que según lo que establece la segunda disposición transitoria de la Ley de Soberanía Alimentaria, transcrita líneas arriba, la propuesta debe ser elaborada por la Conferencia de Soberanía Alimentaria –hoy denominada Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)–.

Entre febrero y abril de 2010, se trabajó intensamente en la estructuración y formulación

del anteproyecto, utilizando una matriz para integrar los planteamientos de todos los movimientos indígenas y campesinos del país en torno a los temas de tierra y territorios.

Los días 28 y 29 de abril de ese año, en el seminario “Reforma Agraria, Tierra y Territorios”, convocado por un conjunto amplio de movimientos agrarios, entidades académicas y Ong’s, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar, con el auditorio lleno, se presentaron los lineamientos generales de un primer borrador del anteproyecto. Tales lineamientos que en general fueron favorablemente acogidos, se enriquecieron con los aportes que surgieron en dicho evento.¹¹

Entre mayo y junio se redactaron dos versiones de anteproyecto, las que fueron remitidas a lectores especializados para recabar aportes. Para fines de junio, la versión final del borrador de anteproyecto quedó lista, para posteriormente ser entregado a la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, y también a la Conferencia de Soberanía Alimentaria (COPISA).¹²

11 Memoria del Seminario “Reforma Agraria, Tierra y Territorios”. Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria; FENOCIN; ECUARUNARI; Colectivo Agrario; FIAN; SIPAE; Intermon Oxfam; Instituto de Estudios Ecuatorianos; Fundación Heifer; VECO; Colectivo Agroecológico; CAFOLIS; Universidad Andina Simón Bolívar. 2010.

12 En el SIPAE se guarda gratitud para con esos dos espacios institucionales, por la apertura brindada en ese momento.

Al mismo tiempo sin embargo, “casa adentro”, se abrió una interrogante: dado que el borrador de anteproyecto de ley había recogido una diversidad de aportes, ¿no sería acaso correcto que la propuesta fuese conocida por todos aquellos que de una u otra manera habían aportado en la formulación de la versión borrador final del anteproyecto? Si la respuesta era afirmativa, como finalmente ocurrió, los asistentes al evento de fines de abril también debían conocer el contenido de la propuesta entregada.

Así que la propuesta circuló por internet; y luego vino lo que vino.

La estructura del anteproyecto de ley

La estructura del anteproyecto de ley procuraba responder a la necesidad de una normativa actual que atienda todas las particularidades que tienen que ver con la problemática de la tierra y los territorios, teniendo presente además las formalidades que hacen parte de un cuerpo legal.

En su elaboración, no pesaron “los ánimos de confrontación ideológica o de clase”; el SIPAE sabía que tenía una responsabilidad para con el país, y para con su propia trayectoria intelectual e investigativa; por ello, se procedió a una revisión de elementos factual y normativamente consistentes que, indudablemente, tienen que contribuir a darle contenido a una propuesta de regulación de la propiedad agraria, formule quien la formule:

- a) Pesó mucho lo que plantea la Constitución en torno a la propiedad agraria, tanto en función del reconocimiento de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (artículos 56 al 60 de la Constitución), como en función de la obligación estatal de desarrollar las políticas agrarias desde un enfoque de soberanía alimentaria (artículos 281 y 282 de la Constitución).
- b) Se desarrolló el artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria que se refiere a la función social y ambiental de la tierra.
- c) Se tuvo especial cuidado en recoger los planteamientos que se mostraban más consistentes –y viables– que sobre tierra y territorios habían sido propuestos por los movimientos sociales agrarios, indígenas y campesinos.
- d) Se revisó la legislación agraria nacional vigente; y, una propuesta de ley elaborada por funcionarios del INDA y MAGAP, denominada “Proyecto de Ley Orgánica de Administración de Tierras”.
- e) Se procesaron, en la perspectiva normativa, los elementos de la problemática de la estructura agraria del Ecuador que habían surgido de las investigaciones desarrolladas por el propio SIPAE.
- f) Por último, se hizo una revisión a las legislaciones agrarias de otros países de América Latina, específicamente de México, Perú y Bolivia.

Con todos esos elementos, más los aportes de lectores especializados, se armó el esquema del anteproyecto de Ley de Tierras y Territorios, quedando el mismo estructurado en 17 capítulos, con el siguiente temario:

Esquema del anteproyecto de Ley de Tierras y Territorios elaborada por el SIPAE (año 2010)

Capítulos	Temario
Objetivos y características de la ley	<ul style="list-style-type: none"> • De los objetivos de la ley • Del ámbito de su aplicación y carácter de la ley • Normas suplementarias
Régimen de propiedad sobre la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de propiedad agraria • Reconocimiento de la tierra como patrimonio social especial • Garantía a la propiedad sobre la tierra • Responsabilidades del Estado • Formas de propiedad sobre la tierra • La función social y ambiental de la tierra
De los derechos específicos de los distintos grupos humanos en cuanto a la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de las mujeres rurales • Protección especial a la propiedad de las mujeres y hombres asentadas en tierras degradadas. • Derechos de las personas con discapacidad y adultas y adultos mayores • Traslado voluntario de grupos humanos para recibir tierras • Prohibición de desalojos forzosos • Derechos de las personas desplazadas • Indemnización-reparación a las personas desplazadas
Restricciones a la propiedad sobre la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones generales • Proscripción de las formas de concentración de tierras y su especulación • Potestad del Estado para evitar distorsiones sociales en cuanto a la propiedad agraria • Prohibición de adquisición de derechos reales sobre tierras de patrimonio forestal del Estado o sus áreas naturales • Regulaciones a la propiedad sobre la que haya presencia de ecosistemas frágiles • Prohibición a la expansión urbanística a costa de la ocupación de espacios de vocación agrícola, pecuaria o ecológica • Limitación a la propiedad para personas jurídicas o naturales extranjeras

<p>Catastro e impuestos generados por la propiedad agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia del catastro predial agrario • Forma de determinar el avalúo catastral • Actualización permanente de la información catastral • Creación del Sistema Nacional de Catastro de Tierras • De los tipos y características de las obligaciones tributarias generadas por la propiedad agraria • Impuesto adicional a la propiedad improductiva
<p>De la institucionalidad en torno a la propiedad agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De la autoridad nacional en materia de propiedad agraria • Estructura del Instituto Nacional de Tierras (INAT) • Del Directorio del INAT • De la Dirección Ejecutiva del INAT • Del funcionamiento de las Direcciones Regionales del INAT • Del funcionamiento de la DINAC • Constitución de la Procuraduría de Derechos Agrarios • Estructura y funcionamiento de la Procuraduría de Derechos Agrarios • De la jurisdicción en materia agraria • De los organismos especializados en materia agraria de la Función Judicial • Del funcionamiento de las Comisiones Zonales de Tierras
<p>Régimen especial de territorios de pueblos y nacionalidades indígenas y de tierras comunitarias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas generales aplicables a territorios de pueblos y nacionalidades y a tierras comunitarias • Reglas aplicables a territorios indígenas • Responsabilidad del Estado respecto a los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario • Reglas aplicables a tierras comunitarias • Restitución de tierras comunitarias • Resolución de conflictos relativos a derechos de posesión o usufructo de territorios y tierras comunitarias
<p>Del patrimonio de tierras del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del patrimonio de tierras del Estado • Administración del patrimonio de tierras del Estado • Compra obligatoria por parte del INAT
<p>Del Fondo Nacional de Tierras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De la constitución y fines del Fondo Nacional de Tierras • Financiamiento del Fondo Nacional de Tierras • Administración del Fondo Nacional de Tierras
<p>De la afectación a la propiedad que no cumple su función social y ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De las modalidades de afectación • De la afectación por expropiación • Del procedimiento de expropiación • De la afectación por extinción de los derechos de dominio • Del procedimiento de extinción de dominio

<p>Adjudicación de tierras de patrimonio del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Normas generales de la adjudicación • De las condiciones para beneficiarse de la adjudicación • Reversión de la adjudicación • Personas imposibilitadas del beneficio de la adjudicación de tierras del patrimonio estatal • Del régimen especial en tierras adjudicadas por el Estado • Del apoyo estatal a los adjudicatarios de tierras
<p>Regularización de la posesión legítima</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo de la regulación • Titulación de la posesión legítima • Prohibición de invasiones
<p>Reagrupación parcelaria para afrontar el minifundio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Normas generales • De la integración de la propiedad minifundista
<p>Arrendamiento de la propiedad agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Normas generales • Características del contrato de arrendamiento de tierras • Terminación del contrato de arrendamiento de tierras
<p>Del procedimiento administrativo agrario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Del procedimiento administrativo en general • Del procedimiento administrativo de afectación • De las apelaciones • Declaratoria de inafectabilidad • Del procedimiento de adjudicación y titulación de tierras • Reclamaciones o impugnaciones de los actos administrativos del INAT
<p>Del procedimiento judicial agrario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuerpos legales que regulan el procedimiento judicial • Procedimiento especial agrario • Del procedimiento sumarísimo en caso de invasión de tierras
<p>Disposiciones generales y transitorias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nulidad de actos y contratos establecidos para evadir esta ley • Financiamiento de la institucionalidad de tierras y territorios • Extinción jurídica del INDA • Subrogación de acciones, pretensiones y procesos del INDA • Pago de expropiaciones declaradas por el IERAC • Promulgación del Reglamento de aplicación de ésta ley • Organización de los juzgados agrarios • Restitución de tierras comunitarias • Disposiciones derogatorias • Vigencia de esta ley

Tanto en la estructura como el desarrollo del contenido hay temas innovadores como los de reconocimiento de los derechos a la tierra de las mujeres y otros grupos humanos vulnerables; regulación a los temas de los desplazados por grandes proyectos estatales desde la perspectiva de los derechos humanos; la regulación del arriendo de tierras de uso agrícola; una propuesta de estructura institucional con potencialidades ciertas para actuar en un proceso de regulación y reestructuración de la propiedad agraria, incluyendo la creación de una procuraduría de derechos agrarios; mecanismos mucho más eficientes de afectación de la propiedad que no cumple la función social y ambiental de la tierra, en el marco de los establecido por la Constitución, esto es sin proponer medidas de tipo confiscatorio.

Si bien el tema de la función social y ambiental de la tierra puede estar más enfatizado en uno o dos capítulos, el sentido mismo de estas funciones atravesó todo el contenido del anteproyecto de ley.

La participación social, real y efectiva, fue desarrollada en el capítulo de la institucionalidad; pues, se trataba –entonces como ahora– de plantear una institucionalidad de carácter genuinamente democrático, tanto como innovadora.

Curiosamente, ni los más acérrimos críticos al borrador de anteproyecto de ley cuestionaron la estructura, el temario o el contenido del conjunto de la propuesta legal. Los cuestionamientos se centraron en un solo punto: el planteamiento de establecer límites máximos a la propiedad agraria.

El punto polémico: la extensión máxima de la propiedad agraria

El planteamiento de establecer límites máximos a la propiedad fue desarrollado en el borrador de anteproyecto de ley en los siguientes términos:

Art. 9. La función social y ambiental de la tierra. Se entiende que la tierra cumple su función social y ambiental:

(...)

b) Cuando la propiedad no es parte de proceso alguno de acaparamiento o concentración de tierras por encima de las quinientas hectáreas, ya sea que se verifique el acaparamiento en un predio continuo o en predios geográficamente dispersos mediante el sistema de multipropiedad.

En el artículo 18 del borrador de anteproyecto que se refiere a la proscripción de las formas de concentración de la tierra, se vuelve a insistir en ese planteamiento; mientras que en el artículo 23 del borrador en referencia, que trata sobre las limitaciones a la propiedad para personas jurídicas o naturales extranjeras, se señala lo siguiente:

(...) queda prohibida la constitución o transferencia de la propiedad agraria a favor de personas jurídicas o naturales extranjeras, o del capital extranjero, en una superficie mayor a trescientas hectáreas, ya sea que tal superficie esté conformando una sola propiedad o esté dispersa en un sistema de multipropiedad.

¿Planteamientos ideológicos o de indefectible centralidad en una legislación actual de tierras..?, revisemos algunos elementos que permitan responder a la interrogante:

Tanto los datos del III Censo Agropecuario del año 2000 como rigurosos estudios posteriores, desarrollados a lo largo de la década de los 2000, dan cuenta de que el Ecuador es un país con altos niveles de concentración y acaparamiento de la tierra. Sin embargo, para que no haya la menor sospecha de supuestos sesgos ideológicos, no se va a tomar como referencia los datos que sobre ese particular han sido generados por los estudios del SIPAE o del Foro de Recursos Hídricos; se va a hacer referencia a un informe oficial elaborado en la administración del gobierno del coronel Lucio Gutiérrez. El documento forma parte del Informe Social 2003; en dicho informe se hace un cuidadoso análisis sobre “Desarrollo social y pobreza en el Ecuador, 1990-2001”, dentro del mismo hay un capítulo titulado “Concentración de la tierra”. No está demás resaltar que en los créditos del informe están los nombres del Ing. Lucio Gutiérrez, *presidente constitucional de la República*; del Ing. Patricio Acosta, *ministro de Bienestar Social*; además de nombres de otros altos funcionarios de ese régimen. En lo medular, el informe hace los siguientes señalamientos:¹³

13 De hecho, el informe es muy consistente. Fue elaborado por la Unidad de Información y Análisis –SIISE de la Secretaría Técnica del Frente Social. Su redacción concluyó en diciembre de 2003.

El último censo agropecuario, realizado en el país en el año 2000, nos permite contar con indicadores actualizados del grado de concentración de la tierra. Uno de los indicadores más utilizados en este tipo de estudios es el coeficiente de Gini. Este mide el grado de desigualdad en la distribución de un recurso y varía entre 0 y 1. Mientras más cercano está a uno, el grado de concentración del recurso es mayor o, dicho de otra manera, existe mayor desigualdad. El coeficiente de Gini según dicho censo es de 0,80 para el año 2000. **Este constituye uno de los niveles de desigualdad más altos en el mundo.**

En las conclusiones del documento en referencia se dice lo siguiente:

El Ecuador del nuevo milenio es uno de los países con mayor desigualdad en la propiedad de la tierra en el mundo, a pesar de la implementación de dos reformas agrarias entre 1960 y 1980. Aunque éstas redujeron la importancia absoluta y relativa de las grandes explotaciones, mayores a mil hectáreas, su efecto redistributivo fue reducido, medido a través del coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra.

No obstante, el patrón de concentración de la tierra es diferenciado al interior del país. Hay cantones con niveles de concentración bastante bajos, con coeficientes de Gini inferiores a 0,4, similares a aquellos de los países más exitosos en la reforma de la tierra. Pero también existen otros cantones con niveles de concentración extremadamente altos, en donde los coeficientes de Gini son mayores a 0,9. La Sierra es la región más desigual, seguida por la Costa. En cambio, la región con

menor desigualdad en la distribución de la tierra es la Amazonía.

La redistribución de la tierra está crecientemente en la agenda de políticas de los organismos internacionales y de varios gobiernos. Las propuestas de reformas de la tierra de tres de las instituciones internacionales más relevantes, OIT, FIDA y Banco Mundial, tienen elementos comunes. Todas reconocen la necesidad de redistribuir la tierra como medida para reducir la pobreza rural, pero advierten que esto no es suficiente sino está acompañada por la oferta complementaria de servicios, tecnología e infraestructura.

Debido a que la tierra constituye un activo clave para los pobres rurales, su redistribución es fundamental en un plan de combate a la pobreza. En el Ecuador, a pesar de que la mayoría de la población es urbana, la mayoría de los pobres continúan viviendo en el área rural. Allí, la mayor parte de los hogares continúa dependiendo de los ingresos provenientes de las actividades agrícolas. **La reforma de la tierra es necesaria tanto por motivos de equidad como de eficiencia económica.** Ésta fomentaría el crecimiento económico y generaría empleo en la medida en que la producción bruta por hectárea promedio suele ser menor en las grandes explotaciones, y debido a que las unidades de producción más pequeñas demandan más mano de obra por hectárea. La reforma lograría que los pobladores rurales sin tierra consigan propiedades o que se empleen en las nuevas explotaciones. **El desafío está entonces en lograr la voluntad política de los gobiernos y de los distintos actores de la sociedad y, sobre todo, en la consecución de consensos que hagan viable esta reforma** (las negrillas son nuestras).

En otro orden de cosas, desde la perspectiva normativa, debe recordarse algo fundamental: la vigente Constitución del Ecuador expresamente prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra (Art. 282). Consecuente con ello, el artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, al referirse al acceso a la tierra señala lo siguiente:

Art. 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 ésta 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 ésta, 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 vo-

cación 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 (las negritas y el subrayado son nuestros).

Es decir, definir la extensión máxima de la propiedad agraria en un proyecto de nueva legislación sobre tierras, no es opcional, es constitucional y legalmente mandatorio en el contexto de un país caracterizado por tener “uno de los niveles de desigualdad más altos en el mundo”, en cuanto a su estructura agraria.

El debate entonces, no debe girar a que sea o no sea necesario definir legalmente la extensión máxima de la propiedad agraria, sino en todo caso ¿en función de qué criterios, cuál debe ser ese límite máximo de la propiedad agraria: 500, 1000, 1500, 2000 hectáreas ...?; debate éste que si bien no debe estar sesgado por orientaciones ideológicas; tampoco puede estar sesgado por las necesidades de defensa de intereses patrimoniales.

En todo caso, no seríamos el primer país de la región en asumir ese debate, recuérdese que tal debate fue institucionalizado en Bolivia, conllevando la participación de todos los bolivianos y bolivianas; recuérdese también que es un debate vivo, y, de gran riqueza argumentativa en Brasil, en Paraguay, en Perú, en Argentina, en donde se están analizando en todas sus implicaciones la necesidad de establecer límites máximos a la propiedad sobre la tierra.

Al redactar estas líneas, viene a nuestra memoria una pregunta formulada por una joven campesina. En un taller realizado en Cayambe a inicios del año 2010, tras presentar el resultado de algunos estudios sobre las características de la propiedad agraria, al comentar que en el SIPAE se estaba analizando si habría que proponer 500 o 1000 hectáreas como extensión máxima de la propiedad agraria, esa joven hizo la siguiente pregunta —que fue sentida por el equipo responsable del taller más bien como un cuestionamiento—:

Si ustedes dicen que el mayor número de productores agropecuarios en este país tiene en promedio unidades de hasta 5 hectáreas, ¿no creen que estaría más que suficiente con que los grandes propietarios puedan tener hasta cien veces más de lo que tenemos nosotros?

Ley de Tierras y Territorios, necesidad inaplazable de un verdadero debate

Tras la arremetida ideológica y mediática de agosto y septiembre del año 2010, parece haber perdido espacio político el tema la necesidad de una nueva legislación que regule la propiedad agraria y de los territorios de los pueblos y nacionalidades.

No ha sido, en todo caso, por falta de propuestas de nueva normativa. De hecho, en el segundo semestre del año 2010, el abogado guayaquileño Santos Ditto, a pedido del Ministerio

de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), elaboró un borrador de anteproyecto de Ley de Tierras; curiosamente, la propuesta no tuvo impulso político, pese a que el mismo Santos Ditto ocupó la función de subsecretario de Tierras. También el movimiento campesino “Tierra y Vida” presentó una propuesta de Decreto Ejecutivo, en torno a los predios de patrimonio del Estado, o que estén en disputa, para que éstos sean administrados por la Subsecretaría de Tierras; se propone también, en esa propuesta, que se realice un catastro nacional de tierras rurales.

De lo que se conoce, en lo que va del año 2011, están trabajando en la elaboración de anteproyectos de ley de tierras y territorios: la Subsecretaría de Tierras del MAGAP, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y la CONAIE.

La situación entonces se podría resumir de la siguiente manera: muchas propuestas, pero poco debate; parece que todos quieren tener “su” propuesta de nueva normativa; no aparece en la escena, sin embargo, un ente con suficiente legitimidad para organizar el debate, y contribuir a articular una propuesta que integre los diferentes aportes que han surgido estos dos últimos años en torno a una legislación sobre la propiedad agraria.

Pero para avanzar en la construcción-concreción de una nueva legislación agraria, no será suficiente el arranque del debate, con todo lo importante que ello por sí mismo es. Se requiere un reposicionamiento político del tema por parte del sujeto social de las transformaciones agrarias: el movimiento campesino. ¿Cuánto, en realidad, el tema de la desmonopolización de la propiedad agraria es un tema central de las agendas de las organizaciones campesinas e indígenas?, es algo que no está del todo claro; ciertamente, el tema está formalmente en las agendas políticas de todos los movimientos campesinos e indígenas del país, pero ¿cuánto moviliza el tema de las tierras?, ¿hasta dónde están dispuestas a presionar las organizaciones por el arranque de una política redistributiva de la propiedad agraria? Por ahora, no queda más que dejar planteadas las interrogantes.

Lo que sí está claro es que cualquier propuesta seria de nueva legislación sobre la propiedad agraria, no puede dejar de plantear firmes medidas redistributivas de la propiedad agraria que no cumple su función social y ambiental, en estricta sujeción a la Constitución; ni puede, por lo tanto, dejar de considerar los aportes del anteproyecto de Ley General de Tierras y Territorios redactado por el SIPAE.

Bibliografía

- “Arando juntos la tierra”. *El Telégrafo*. 29 de agosto de 2010. Quito.
- Enrique Ayala Mora. “¿Reforma Agraria?”, *El Comercio*. Opinión. 17 de septiembre de 2010. Quito.
- Manuel Chiriboga Vega. “Reforma Agraria”, *El Universo*. Opinión. 22 de agosto de 2010. Quito.
- Mesa de Políticas Públicas – Centro Andino para la formación de líderes Sociales. (2011). “Reforma Agraria en el Ecuador del siglo XXI. Conceptos y propuestas para la ley de tierras”. Quito.
- Memoria del Seminario “Reforma Agraria, Tierra y Territorios”. Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria; FENOCIN; ECUARUNARI; Colectivo Agrario; FIAN; SIPAE; Intermon Oxfam; Instituto de Estudios Ecuatorianos; Fundación Heifer; VECO; Colectivo Agroecológico; CAFOLIS; Universidad Andina Simón Bolívar. 2010.
- “Valioso aliado”. *El Telégrafo*. 7 de agosto de 2011. Quito.

Tierra: Soberanía Alimentaria y Buen Vivir

Francisco Hidalgo Flor*

“La integración o exclusión de los campesinos que ocurre en cada fase productiva, no deriva solo del funcionamiento mecánico del sistema ni del determinismo económico, sino también de la situación política que impera en el ascenso de un nuevo modelo de desarrollo, el cual genera mecanismos estructurales de inclusión o exclusión de los productores”.

*Blanca Rubio*¹

“... la moderna cuestión de la tierra considera las implicaciones de la elección social entre: la alianza de la propiedad de la tierra con el capital; o, la alianza de la propiedad de la tierra con el trabajo”.

*María Baudel*²

A los hombres y mujeres demócratas que hemos construido en un proceso social complejo, y a la par realmente participativo, en Ecuador y Bolivia los paradigmas del Buen Vivir y de la

Soberanía Alimentaria, como ejes de un nuevo texto constitucional,³ se plantea el desafío de releer y reinterpretar las problemáticas estructurales agrarias, lo que algunos autores también llaman “deudas históricas”,⁵ como el acceso, la propiedad, la distribución de los recursos na-

* Profesor de Sociología Agraria en la Universidad Central del Ecuador. Director Ejecutivo del SIPAE, ha escrito varios artículos sobre cuestión agraria y soberanía alimentaria.

1 Blanca Rubio, (2009), *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos ante la fase agroexportadora neoliberal*, México, 3a. ed., p. 35.

2 María de Nazareth Baudel, *Producción de conocimiento y compromiso con la sociedad: la sociología rural en América Latina*, Discurso Inaugural ALASRU, Brasil, 2010.

3 En Ecuador y Bolivia, entre 2006 y 2008, se realizaron Asambleas constituyentes, y aprobaron la nueva Constitución para cada uno de los países, que fueron ratificadas mediante consultas populares. Ver: Constitución Ecuador <www.asambleanacional.gov.ec>; Constitución Bolivia <www.presidencia.gob.bo>.

5 Jorge Núñez, (2010), “El despojo agrario”, en diario *El Telégrafo*, septiembre.

turales, entre ellos, la tierra, incorporando los aportes de estos conceptos para definir nuevas propuestas de cambio para la ruralidad.

Es un desafío no solo teórico; también de la coherencia de la estrategia de desarrollo y del compromiso político, de y con los movimientos campesinos e indígenas, e incluso más allá, con el conjunto de la sociedad para dar respuesta a problemáticas muy antiguas, como el hambre, la desigualdad, la concentración de la riqueza, la destrucción de la naturaleza, debajo de las cuales se encuentran estructuras terriblemente poderosas que mantienen intactos estos problemas sociales.

En el primer lustro de la década inicial del presente siglo, se va configurando en nuestros países las condiciones políticas para abrir una etapa posneoliberal, que deja atrás los postulados básicos que guiaron casi 25 años de gobiernos marcados por la reducción del Estado y la total apertura de mercados; sin embargo, esta nueva fase no puede quedar reducida a una modernización capitalista con presencia estatal, en una reedición del desarrollismo de los años sesenta.

El reto es avanzar hacia transformaciones profundas, precisamente asumiendo perspectivas innovadoras como la soberanía alimentaria, el Buen Vivir y otros temas claves, como plurinacionalidad e interculturalidad.

Los acontecimientos de esta primera década también demuestran que las evoluciones que se demandan no se dan “desde arriba”, sino que implican movilización social unida, y presión “des-

de abajo”; por lo que bien vale recuperar el lema histórico de que “ninguna conquista es dádiva del poder, sino resultado de la lucha popular”.

Soberanía alimentaria y tierra

Una de las marcas del mal desarrollo del Ecuador, desde la época colonial hasta la presente fase, es la persistencia estructural de una problemática ligada al hambre y la presencia de desnutrición crónica en un país caracterizado por su diversidad de pisos climáticos y fertilidad de suelos.

La situación de la desnutrición crónica es muy preocupante, así, en 2010, según datos oficiales:

El 60% de los niños con desnutrición crónica y el 71% de los niños con desnutrición crónica grave, habitan en las áreas rurales; también se da una concentración muy elevada en las áreas de la Sierra, que tiene el 60% de los niños con desnutrición crónica y el 63% con desnutrición crónica extrema. El 71% de los niños con desnutrición crónica provienen de hogares clasificados como pobres, lo cual se aplica también al 81% de los niños con desnutrición crónica extrema.⁵

El problema alimentario en el Ecuador no es asunto de teoría, o amenaza de un futuro incierto, es una lacerante realidad consecuencia de un patrón de acumulación primario exportador que desde el primer auge cacaotero, fines del siglo XIX, pasando por las fases bananera y petrolera,

5 Andrea Chávez, (julio 2011), “Las cifras de la desnutrición en Ecuador”, Nutrinet, en: <http://ecuador.nutrinet.org/ecuador/situacion-nutricional>.

incluso ahora en el siglo XXI, ha ido concentrando a su favor la tierra, apropiándose de los suelos con mayor potencialidad agrícola, destinando su producción a los mercados externos.

Una resolución profunda del problema del hambre atraviesa por enfrentar al patrón de acumulación primario exportador, que organiza el desarrollo de agricultura en el sentido de la renta del gran capital, en lugar de orientar las evoluciones de la agricultura en el sentido de satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población, tanto urbana como rural.

El concepto de soberanía alimentaria puede dar nuevas guías para diseñar y emprender en políticas públicas con un nuevo sentido, más amplio que los clásicos de productividad o desarrollo rural.

La virtud del concepto de soberanía alimentaria,⁶ que nace de la lucha de los movimientos sociales del campo contra los tratados de libre comercio y las imposiciones de la OMC, es colocar al centro el derecho de cada uno de los Estados de decidir con soberanía cuáles políticas alimentarias adoptar, garantizando el derecho a la alimentación del conjunto de la población, y que estos alimentos deben provenir de la producción de los campesinos y agricultores familiares.

6 Vía Campesina estableció la siguiente definición de soberanía alimentaria: “la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias; ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping* (venta por debajo de los costos de producción)”.

En ese sentido tiene un horizonte más integral que el concepto de la seguridad alimentaria, cuyo foco es la provisión de alimentos para la población, pero no la sustentabilidad de la población campesina y familiar, de sus territorios, y su rol para garantizar alimentación sana del conjunto de una región y país.

De hecho este concepto enriquece la visión sobre la temática de la tierra, al promover políticas que garanticen el acceso a la tierra a los campesinos para sostener y expandir la producción de alimentos, recuperando los valores culturales y de identidad.

Ahora bien, el proceso constituyente⁷ en Ecuador reinterpreta el concepto de la soberanía alimentaria, al colocarlo, inserto en la visión de derechos y régimen de desarrollo, como eje para reconstruir un nuevo modelo de agricultura dentro de una propuesta de nuevo modelo de desarrollo, orientado hacia los seres humanos y no al mercado.

El derecho a la alimentación, “las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas culturas”, es parte sustancial de los derechos del buen vivir.⁸

7 Los procesos constituyentes en Ecuador y Bolivia, entre 2005 y 2008, se caracterizan por la conciencia de que son los pueblos quienes deciden las políticas y la necesidad de “refundación nacional” por medio de Asambleas Constituyentes.

8 *Constitución del Ecuador*, artículo 13.

La soberanía alimentaria es una responsabilidad del Estado que implica “impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria”.⁹

El propio texto constitucional articula la realización de la soberanía alimentaria con la necesidad de “promover políticas redistributivas de la tierra, que permitan su acceso al campesinado”,¹⁰ y expone un mandato al Estado: “el Estado normará el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir la función social y ambiental... se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra”.

Los sentidos que nos plantean el concepto de soberanía alimentaria también modifican las comprensiones sobre la tierra, que dejaría de ser vista meramente como un objeto; un recurso natural cuyo uso tiene el propósito de garantizar la tasa de ganancia de quien es dueño e invierte en ella. En su lugar tenemos la visión de la tierra como sustento para la reproducción de la vida y un uso social respecto de la riqueza que genera, así como un rol para la reproducción de los ecosistemas en los cuales se encuentra.

Dentro de las funciones económicas y sociales de la tierra, un lugar prioritario tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades humanas, individuales y colectivas, entre ellas la alimentación, más también la generación de

empleo para todos/as quienes habitan y trabajan el campo. Para ello, es necesario mirar la necesidad de acceso a la tierra junto con el acceso al agua y con los mecanismos de financiamiento, que permitan la reproducción de la economía y sociedad campesina, en un sentido amplio que incorpora tanto a indígenas, afrodescendientes y agricultores familiares.

Esta visión cobra mayor trascendencia cuando se enfrenta al debate de políticas públicas ante el fenómeno de crisis alimentaria, esto lo veremos más adelante.

Buen Vivir y tierra

Las comprensiones económicas y políticas del discurso dominante sobre la tierra están siendo modificadas desde otras propuestas respecto de desarrollo y evoluciones económicas, entre ellas las concepciones del Buen Vivir, que recuperan las Constituciones de Ecuador y Bolivia.

De ahí la trascendencia incorporar en el debate sobre políticas públicas de la tierra, las nociones del Buen Vivir, para desde ahí definir nuevos objetivos y estrategias para las políticas en el agro.

En primer lugar, las comprensiones del Buen Vivir provienen de las culturas y cosmovisiones de los pueblos originarios del *abya yala*, y han sido el sustento para la resistencia ante los embates de la colonia, de los terratenientes y, luego de la expansión del modelo primario exportador, permitiendo la pervivencia de la comunidad, los sentidos de vida de pueblos ancestrales, y, en

9 *Constitución del Ecuador*, artículo 281.

10 *Constitución del Ecuador*, artículo 281, numeral 4.

ciertas regiones, cuando las condiciones lo han permitido, de los territorios indígenas.

En el caso ecuatoriano los primeros rescates de estas comprensiones y visiones del Buen Vivir, por parte del discurso crítico, se dan alrededor de las comunidades quechuas de la Amazonía, y desde allí se destacaba, a fines del siglo XX, los siguientes elementos:

en la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas, no existe el concepto de desarrollo, existe una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el “Buen Vivir”, que se define como “vida armónica”, que en idiomas como el quichua se expresa como “*Allí Kausai*” o “*Sumak Kawsay*”.¹¹

En el caso boliviano, se despliega un proceso similar, donde es traducido como Vivir Bien, y tomado del concepto *Suma Qamaña*:

Qamaña es vivir, morar, descansar, cobijarse y cuidar a otros, en un segundo uso insinúa la convivencia con la naturaleza, con la madre tierra o *Pachamama*... Por su parte, *Suma* describe un sentido de plenitud, que no se da en el castellano, más pudiera traducirse como agradable, amable, acabado”.¹²

11 Carlos Viteri, (2000), “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”, en: *redalyc.uaemex.mx*

12 Xavier Albo, (2010), “Suma qamaña = convivir bien, ¿Cómo medirlo?”, en Edic. Cides – Umsa, *Vivir Bien ¿paradigma postcapitalista*, Bolivia.

Incluso algunos estudiosos del tema precisan que quizá una mejor traducción sería “convivir bien”,¹³ o “convivir en armonía”.

Aquí aparece uno de los desafíos: la articulación de la tierra y la propuesta de convivir mutuamente en armonía, los propios pueblos originarios dieron ya algunas de las respuestas, la tierra concebida como base de la vida y de su reproducción, la madre tierra o *Pachamama*, individual, familiar y colectiva, integrando estos tres niveles de sociabilidad, siendo uno solo con la naturaleza; la tierra no es un objeto inerte a ser depredado, es un sujeto con vida y que sustenta la reproducción de los seres humanos y la naturaleza, no como entes separados, sino como una unidad en diversidad.

Adicionalmente, y no menos importante, es que en los casos de Ecuador y Bolivia, no solo se trata de una recuperación de las concepciones de los pueblos y naciones indígenas, sino que el Buen Vivir ingresa a las etapas constituyentes y es enriquecido, complejizado, desde otras lecturas y experiencias, como las tendencias posdesarrollistas; y, de ese proceso, tenemos, lo que podríamos llamar “el buen vivir constituyente”.

De allí rescatamos el debate del Buen Vivir con las concepciones clásicas del desarrollo, que adoptan como horizonte el capitalismo central y sus instituciones, el crecimiento material sin límites, el mercado como realizador del interés

13 Xavier Albo, (2010), “Suma qamaña = convivir bien, ¿Cómo medirlo?”..., Bolivia.

general, la economía reducida a una racionalidad de fines y medios.

Como lo ha sistematizado quién fuera el presidente de la constituyente ecuatoriana:

El planteamiento del Buen Vivir colocado en la Constitución se plantea como una oportunidad para construir otra sociedad, sustentada en una convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en el país y el mundo.¹⁴

El Buen Vivir resulta convertido en un proyecto de futuro para el conjunto de la sociedad, interactuando, enriqueciéndose en la misión común con las otras tendencias del pensamiento crítico y humanista, hacia un horizonte emancipatorio.

En esa construcción de Buen Vivir como proyecto de nueva sociedad, sus debates contemporáneos se confrontan tanto con las tendencias neoliberales, que van en retirada, como con las tendencias neodesarrollistas, que van ingresando a una fase de expansión, pretendiendo copar el escenario abierto por los procesos políticos de fines de los 90 e inicios de 2000.

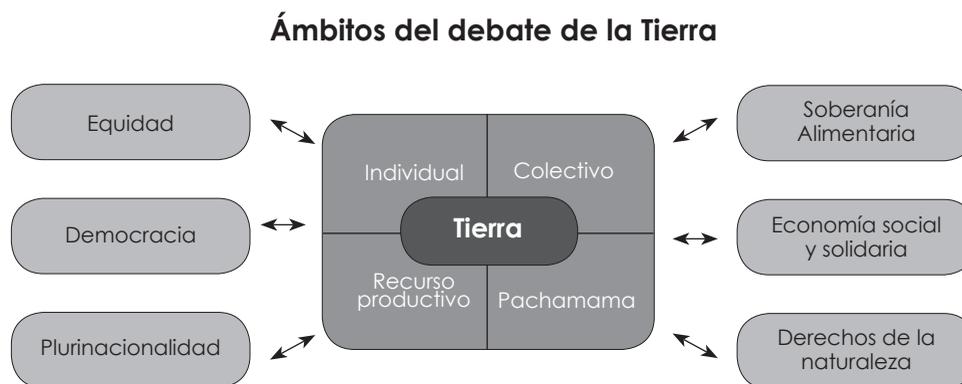
Volviendo a la temática central de este artículo, se puede decir que el Buen Vivir constituyente interroga al debate sobre la tierra desde proyectos de sociedades distintas, construidas

con horizontes de equidad, democracia, economía social y solidaria, plurinacionalidad y derechos de la naturaleza.

Un Ecuador distinto donde el acceso a la tierra sea la base para la equidad, que esté repartida con equilibrio, sin los abismos actuales, para que todos quienes habitan la sociedad rural puedan sustentar su vida, en especial quienes no tienen tierra, o tan poca, que torna imposible vivir de lo que produce la tierra. Pero no solo equidad sino también democracia, es decir, que esos campesinos, indígenas, afrodescendientes, sean actores sociales y políticos de ese nuevo modelo de la tierra en la agricultura y el desarrollo; que tengan voz y voto, peso real en las instancias que gobiernan la tierra a nivel local, regional y nacional, afirmando sus organizaciones de reivindicación social y política. Donde haya espacio para la reproducción y crecimiento de las economías populares, que requieren la redistribución de la tierra para afirmar las agriculturas campesinas y familiares, en contextos de procesos de acumulación descentralizada y desconcentrada. Un Ecuador distinto que en la temática de la tierra, asume esa diversidad que fue negada por el colonialismo, esto significa empatar el acceso a la tierra con las demandas respecto de plurinacionalidad e interculturalidad, lo cual nos va llevando hacia las relaciones entre tierra y territorios, no solo étnicos, sino también sociales; esto es que los campesinos e indígenas acceden a tierra y a la par promueven su capacidad de participar en el Gobierno, en la cultura y en el acceso a otros recursos.

14 Alberto Acosta, (2010), *El Buen vivir en el camino del posdesarrollo: una lectura desde la Constitución de Montecristi*, Edic. FES, Ecuador.

Como intento de síntesis, va el siguiente gráfico:



Espacios de disputa y modo de acumulación

Colocado el debate sobre la tierra en los nuevos parámetros de la soberanía alimentaria y del Buen Vivir, la posibilidad de su concreción real se topa, al menos, con dos espacios de disputa, cuando no de confrontación; por un lado, con la estructura de una modalidad de acumulación primario exportadora, y el andamiaje ideológico de las políticas dominantes, cuyo eje es la productividad del capital; y, por otro lado, con la estructura de la burocracia nacional e internacional, cuyo eje es el discurso del desarrollo rural y el combate a la pobreza.

Esto no es ninguna novedad, los propios ideólogos y planificadores del estado ecuatoriano lo reconocen, el Plan Nacional de Desarrollo

2009-2013 propone, para acercar una visión de Buen Vivir, dos transformaciones fundamentales: superar el patrón de acumulación primario-exportador y superar el discurso del desarrollo.

El mencionado plan propone una “estrategia de desarrollo nacional endógeno, con una inserción estratégica y soberana en el mundo para satisfacer necesidades básicas”,¹⁵ para lo cual se requiere una primera fase de transición cuyo contenido es un “proceso de redistribución considerado como el centro del cambio”;¹⁶ esta estrategia implica políticas públicas que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución,

15 SENPLADES, (2009), *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*, Quito, pp. 94.

16 SENPLADES, (2009), *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013...*, pp. 96.

re-distribución y un enfoque que permita reducir las inequidades”.

A la par establecer una “moratoria al discurso del desarrollo”, que genere condiciones para nuevas miradas y propuestas, pues “se puede afirmar que el discurso de desarrollo ha mutado y ha sido inmune a sus críticas; ha resistido a críticas feministas, ambientales, culturales, comunitarias, políticas”.¹⁷

Sin embargo, se puede reconocer una situación de incoherencia entre el proceso político real que vive el Ecuador y el compromiso constitucional con la soberanía alimentaria y el Buen Vivir, al no cumplirse ninguna de las condiciones básicas. En verdad se puede constatar ciertas reformas, que corrigen determinados excesos, pero la esencia del patrón de acumulación primario exportador está allí, con más fuerza en las estrategias rurales; y por otro lado el discurso del desarrollo nuevamente muta en ciertos elementos, pero su esencia está vigente.

¿Cómo afecta esto al debate sobre tierra?

Es necesario abrir un debate público y nacional sobre la tierra, es decir respecto de las condiciones estructurales que le rodea, de tremenda y constante inequidad, uso intensivo por monocultivo, crecimiento de la concentración, pérdida de las tierras colectivas, sean cooperativas o comunales, agudizamiento del minifundio, po-

breza y marginalidad que rodea a los pequeños campesinos y agricultores familiares.

Por un lado, los representantes del patrón primario exportador niegan rotundamente esa posibilidad, pues para ellos “no hay problema de la tierra”,¹⁸ e incluso cualquier propuesta de limitación de la tenencia de la tierra “implica acabar con el sistema jurídico, económico y productivo del país”.¹⁹

Esta es una gran dificultad pues la apelación a su poder va de la mano con un discurso pobre en contenidos y a veces lastimero, como por ejemplo que los grandes ganaderos del litoral declaren que necesitan que el Estado “les ayude a respirar” y no les cobre el impuesto a las tierras rurales porque “se están hundiendo”.²⁰

Por otro lado, quienes han manejado el discurso del desarrollo rural, ahora presentan una lectura donde separa a territorios “ganadores” de otros territorios, que serían los “perdedores”, donde el fiel de la balanza es la incorporación a los mercados.

17 SENPLADES, (2009), *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013...*, pp. 32.

18 Simón Cañarte, (2010), “Declaraciones del representante de la Cámara de la Agricultura del Guayas, Simón Cañarte, en nota de prensa del diario *El Universo*, 22 agosto.

19 Paúl Olsen, (2010), *El Comercio*, 25 de agosto, en: <http://www.elcomercio.com>.

20 “El impuesto a las tierras rurales aun no se cobra”, Buro de Análisis, 3 de mayo de 2011. Declaraciones de Paul Olsen: “¿Cómo quiere convertir a un sector en competitivo si se le está cobrando más impuestos? Esto es como cuando alguien se está ahogando, si usted no le da la mano o le ayuda a respirar esa persona se muere; pero si a esa persona le pone una carga adicional, simplemente se hunde”.

También en este discurso está ausente la problemática de la tierra, es una situación dada imposible de ser asumida, sino es a condición de resquebrajar la gobernabilidad, amenazando a los territorios ganadores.

Ni a uno, los primarios exportadores, ni a otros, los desarrollistas, interesa abrir el indispensable debate sobre la estructura de la tenencia de la tierra; solo la presión desde los movimientos campesinos e indígenas puede abrir un debate público y nacional, para alterar el *status quo* sobre la tierra.

¿Exclusión o integración de los campesinos?: la agricultura en el modelo de desarrollo

A nivel internacional y regional, estamos ante la caducidad de un modelo de desarrollo, el neoliberal sustentado en la concentración de los capitales financieros en las esferas especulativas y un orden mundial unipolar, y el ascenso de un nuevo modelo de desarrollo, donde los capitales retornan al control directo sobre los recursos naturales, en el marco de un orden mundial multipolar, en ciertas regiones, como Sudamérica, la recuperación del desarrollismo.

En el ámbito nacional también está claro que se van abandonando elementos del neoliberalismo, como la liberalización financiera, la tercerización laboral y la ausencia del Estado, y vamos hacia un modelo de desarrollo basado en el retorno del Estado con un eje económico afir-

mado en la explotación primaria de los recursos naturales, cierto reajuste industrial; por ejemplo, en la rama automotriz, y una nueva estructura de relaciones internacionales.

¿Hasta qué punto esto abre una fase de integración o exclusión de los campesinos en el nuevo modelo de desarrollo?, entendiendo por integración que el conjunto de la producción campesina está incorporada en la dinámica económica, y por exclusión que solo un sector de los campesinos, aquellos que están subordinados a las grandes empresas, están inmersos en la dinámica económica, y todos los demás quedan marginados.

Para avanzar en el análisis retomamos la cita que abre este artículo; allí, Blanca Rubio nos plantea que el carácter de integración o de exclusión de los campesinos en una fase productiva no depende exclusivamente, o no deriva solo, del funcionamiento mecánico del sistema, sino también un rol importante corresponde a la situación política imperante en la fase de ascenso de la nueva etapa productiva.

Esto es, la situación de correlaciones de fuerza en el momento de ascenso de un nuevo modelo de desarrollo es decisiva para imprimir una orientación estratégica que incluye o excluye a los campesinos, con un rol importante en la racionalidad misma de la nueva fase productiva.

Pero también la afirmación de la nueva fase productiva trae consigo una reducción o una agudización de la conflictividad social en las zo-

nas rurales y a nivel nacional, incidiendo y determinando la orientación del mismo.

Al encontrarse el Ecuador en el momento de afirmación de una nueva fase productiva, posneoliberal, y que si bien se va delineando este recambio como neodesarrollista, con un fuerte acento en el extractivismo, sin embargo, no se puede perder de vista que la situación política reciente, el proceso constituyente, dejó expresada con claridad una estrategia de soberanía alimentaria y Buen Vivir, por lo que la posibilidad de una presencia fuerte o no del movimiento social del campo, incluido el indígena, exigiendo con su acción directa e incidencia política la recuperación de una perspectiva de inclusión y de transformaciones profundas en el agro, puede ser decisiva para el rumbo presente y futuro.

Y en ese camino de demanda por el cumplimiento de un compromiso constitucional de construir soberanía alimentaria y Buen Vivir, la demanda por la redistribución de la tierra, y de los recursos naturales, es fundamental.

Agrocombustibles y acaparamiento de tierras, salida capitalista a la crisis

El debate sobre modelo de agricultura y tierra está siendo afectado por las respuestas que desde el capitalismo central se está dando a la crisis que atraviesa el sistema desde 2007 y que está en pleno desenvolvimiento.

El enfrentamiento de la crisis por parte del capitalismo se da sobre la base de reconstruir procesos productivos, a través de los cuales recuperar las tasas de ganancia perdida, incluso a condición de destruir fuentes que generan trabajo, reproducen la vida de conglomerados humanos y la naturaleza.

En la presente etapa están en desenvolvimiento, a nivel mundial, diversas estrategias orientando capitales hacia el control de la producción y los mercados de alimentos y materias primas de origen agrícola, como es el caso de los agrocombustibles, especialmente los provenientes de caña de azúcar y palma; más, también, hacia una nueva fase de apropiación directa de tierras, que se va denominando “acaparamiento de tierras”.

Las estrategias de grandes empresas transnacionales están hacia la inversión directa en la expansión de cultivos de caña y palma, y la presión para que gobiernos destinen recursos en obras de riego y vialidad que faciliten su expansión; y, a la par, este tipo de empresas, e incluso Estados, están comprando o rentando tierras para garantizar cultivos de alimentos destinados, no a las poblaciones y mercados de los países de origen, sino en su beneficio particular.

En el Ecuador empiezan a vivirse ya fenómenos ligados a estas nuevas estrategias de reconcentración de tierra y agua, y ese es un argumento clave para demandar políticas públicas que controlen el acceso a la tierra.

¿Por qué una reforma agraria hoy?

Un primer esbozo de un debate sobre los sentidos de una política de redistribución de tierras se dio de alguna manera durante los meses de agosto y septiembre de 2011, cuando se conocieron de manera pública contenidos claves de un anteproyecto de ley de tierras que SIPAE²¹ entregó a la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional y a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.²²

Del conjunto de opiniones que allí se dieron, y que están reseñadas en el artículo “Debate sobre tierra en medios de comunicación”, que se lo encuentra en el portal de internet del SIPAE,²³ destacó como positivos, en el sentido de que establecen un real espacio de discusión, los contenidos de un editorial de prensa de Manuel Chiriboga, titulado “Reforma Agraria”.²⁴

De dicho texto, recupero los siguientes puntos de debate: a) Las reformas agrarias de los años 60 y 70 en Sudamérica se dieron para acabar con la forma latifundista atrasada y asegurar la incorporación al mercado de los pequeños productores, “¿se dan esas condiciones hoy, es necesaria una reforma agraria?”. b) De qué tipo de concentración de la tierra se trata la presente, “¿se trata de una concentración latifundista o se trata más bien de una concentración vinculada al desarrollo capitalista?”. c) ¿No sería mejor una ley redistributiva, más cercana a una ley anti monopolio? “que impida que empresas con grandes cantidades de tierra abusen de su posición dominante en el mercado”. d) Existe una sobre expectativa respecto de los resultados de una reforma agraria, pues “no existe una relación estrecha entre distribución del ingreso y distribución de la tierra”. e) ¿Tiene sentido una política de redistribución de tierras para impulsar la economía rural territorial, o se tornaría un obstáculo?

¿Cuáles serían los sentidos de una reforma agraria (o revolución agraria, para quienes deseen llamarla así) en el Ecuador de hoy?, pienso que, precisamente, los motivos del presente artículo, empezar a enriquecer el debate sobre la tierra desde las nuevas concepciones de soberanía alimentaria y Buen Vivir, nos van presentando esos contenidos. De los pocos avances que tenemos en esa línea podemos decir que una modificación sustancial en la estructura de la tenencia de la tierra, que permita el acceso de tierra a los campesinos actuales con poca tierra o sin tierra, a la par que incentive la afirmación

21 El anteproyecto de ley de tierras del SIPAE se puede descargar en: <andes.info.ec/media/2010/08/SIPAE-ANTE-PROYECTO-DE-LEY-DE-TIERRAS-ECUADOR.pdf>.

22 Al recibir oficialmente el documento “Propuesta de Anteproyecto Ley de Tierras”, la presidenta de la Conferencia de Soberanía Alimentaria, Wilma Suárez, en Oficio 0132 del 26/07/2010, expresa: “Agradecemos el envío y será puesto en consideración del pleno como insumo para el proceso de construcción de la ley”.

23 El artículo “Debate sobre tierra en medios de comunicación” se encuentra en: <www.sipae.com>.

24 Manuel Chiriboga Vega, (22-08-10), “Reforma Agraria”, *El Universo*, 22 de agosto.

de unidades productivas con tenencia de tierra y agua en condiciones básicas, y siempre y cuando este acompañada de una estrategia de Estado que apuntale un desarrollo rural, descentralizado y desconcentrado, con base campesina, puede garantizar una alimentación suficiente y culturalmente adecuada, impulsar mercados locales y regionales, afirmar un modelo de agricultura que asegure empleo familiar y comunitario, preserve los ecosistemas y pueda mitigar los efectos del cambio climático.

¿Cuál es el tipo de concentración de la tierra que se presentan en los modelos dominantes de agricultura?, existen varias líneas en la respuesta; en primer lugar, que el Ecuador presenta una situación grave de concentración de la tierra, eso el SIPAE lo ha demostrado fehacientemente, sobre bases oficiales de datos, en la publicación “Atlas de la tenencia de la tierra en el Ecuador”, reiteremos apenas una de las cifras: solo 1 de cada 1.000 propietarios privados de la tierra tiene unidades productivas mayores a 640 hectáreas; de los 999 restantes, el 50% de ellos no superan las 2 hectáreas en sus unidades productivas. Otro de los datos indica que todavía es fuerte el latifundio ligado a la ganadería extensiva en varias regiones de la Costa (en Guayas y Santa Elena, el índice Gini está en 0,86) y la Sierra. Pero sí, lo fundamental del proceso de reconcentración de la tierra se da alrededor de los *holdings* del agronegocio ligado a los grupos económicos poderosos del país, y que giran en torno a la producción de banano, palma africana, caña de azúcar, ganadería extensiva. Y su expan-

sión está ligada a procesos de desplazamiento de poblaciones campesinas e indígenas, como lo demuestra el estudio que SIPAE realizó en el cantón Barbones de la provincia de El Oro.²⁵

La concentración de la tierra por agroempresas del gran capital es igual o más perversa que la concentración del viejo latifundio; por ello, es fundamental políticas públicas, incluida la Ley de Tierras, que controle y limite la tenencia de la tierra en el Ecuador, más aún cuando las tendencias internacionales presionan al agudizamiento de la concentración de la tierra (acaparamiento de tierras y expansión de agrocombustibles), y cuando los procesos de reconcentración están ligados al aprovechamiento privado de la obra pública de riego y vialidad, como es el caso de lo acontecido con las antiguas tierras comunales en la península Santa Elena que pasaron a muy pocas manos privadas, que se lo puede ver en el estudio realizado en 2007 en esta zona.²⁶

¿Ley anti-monopolios o Ley de Tierras?, la respuesta sería que una moderna Ley de Tierras debe contener elementos de antimonopolio en la agricultura, pues el monopolio no se da solo en el mercado, sino también en la tenencia y acceso a los recursos naturales, están íntimamente

25 Eduardo Rodríguez, (2008), “Agroindustria bananera y pequeños productores: el caso de Barbones”, en Franck Brassel, Stalin Herrera, *et al.* (edits), *¿Reforma agraria en el Ecuador?*, Quito, SIPAE.

26 Paúl Herrera y Ramón Espinel, (2008), “Acumulación perversa: acumulación, tierra y agua en Santa Elena”, en Franck Brassel, Stalin Herrera, *et al.* (edits), *¿Reforma agraria en el Ecuador?*, Quito, SIPAE.

ligados en la lógica del agronegocio,²⁷ pongamos un ejemplo simple: 3 ingenios (Valdez, San Carlos, Ecuados) controlan el 70% de la superficie cultivada de caña, y a la vez controlan el 86% de la producción de azúcar en el Ecuador.²⁸

Mas, una Ley de Tierras es más integral que una ley antimonopolios de los mercados, en el marco de un conjunto de políticas públicas orientadas hacia la soberanía alimentaria y el Buen Vivir; puede trazar una estrategia nacional que abra las puertas a un acceso equitativo y democrático de la tierra a favor de los pequeños campesinos, agricultores familiares, en especial aquellos con poca tierra, o sin ella, los cuales en gran medida son jóvenes; y, bajo esquemas de asociación y cooperación entre productores y Estado, afirmar un nuevo modelo de agricultura.

¿Redistribuir la tierra tendrá incidencia en mejorar el ingreso rural? Es muy importante que las políticas públicas vuelvan a poner el acento en la estructura agraria, sin dejar de pensar en el tema del incremento o descenso de los ingresos, pero no convirtiéndolo en el centro. O sea, revertir la tendencia de las políticas del desarrollo rural que desde los años ochenta enfilaron sus estrategias hacia el denominado “combate a la pobreza”, pero sin afectar sustancialmente la estructura agraria.

27 Frank Brassel, (2011), “Las dinámicas monopólicas de la agroindustria”, en Franck Brassel, Jaime Breilh, *et al.* (edits), *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria?*, Quito, SIPAE.

28 SIPAE, (2009), “Concentración de la tierra y control de la producción”, revista *Alerta Agraria* N° 18, Quito.

Si en algo nos pueden aportar las concepciones del Buen Vivir, que retoma la resistencia de los pueblos y nacionalidades indígenas, es precisamente a poner en cuestión el tema del ingreso como la clave para superar los problemas arraigados en el campo de explotación y exclusión.

La aplicación de esas políticas, enfiladas hacia el ingreso rural, inicialmente con la dotación de servicios, como riego o microcrédito, luego por la vía de bonos, a la pobreza o solidarios, si bien permitieron enfrentar fenómenos como la pobreza extrema, no han resuelto las tendencias que imprime el modelo agroexportador, de explotación y exclusión.

Una política de redistribución de tierras da cuenta de las raíces que provocan la desigualdad e injusticia en el campo, por supuesto que requiere de una visión más integral, y probablemente una de las alternativas es la articulación entre la problemática de la tierra y la disputa por territorios y territorialidad, más allá de la lógica del agronegocio.

El impulso a la economía rural territorial atraviesa por reconocer el valor económico, cultural, de los territorios campesinos, indígenas y montubios, sus potencialidades para la soberanía alimentaria, el enfrentamiento al cambio climático y a favor de una sustentabilidad, y generar procesos de concientización, en el campo y la ciudad, que torne visibles las demandas para que desde el Estado se asuman políticas que afirmen y afiancen estos territorios, y eso atraviesa por una redistribución de la tierra y controles frente

a la expansión de los agrocombustibles, e impidan un nuevo acaparamiento de tierras.

Conclusiones

La etapa social y política abierta entre 2005-2006, que se extiende hasta la actualidad, 2011-2012, consecuencia de un proceso más largo que al menos alcanza a inicios de los años 90, que deja atrás las versiones más ortodoxas del neoliberalismo, y por contraste, de manera audaz, esboza, en el marco de procesos constituyentes, una propuesta de sociedad auténticamente diferente, con concepciones como soberanía alimentaria y Buen Vivir, vive en la hora presente la encrucijada entre ese pasado derrotado y un futuro que demanda transformaciones profundas.

La cuestión de la tierra está también presente en la encrucijada, por ser una problemática no solo irresuelta –las reformas agrarias previas fueron parciales e incompletas–, sino presente ante un reacomodo de los grandes capitales internacionales, que vuelven a mirar en los recursos naturales la fuente para recuperarse de la crisis financiera.

La tierra vuelve a ser importante y, a la par las propuestas políticas que giran en torno a ella; por un lado, quienes promueven la reconcentración y acaparamiento, incluso a manos directas de transnacionales y potencias imperiales, y, por otro, quienes demandan equidad y democracia en el acceso a la tierra y las instancias que lo gobiernan.

Y retorna el dilema, que lo esboza María Baudel, en la cita mencionada al inicio del presente artículo, la elección social entre dos vías: por un lado, la alianza entre el acceso a la tierra y los intereses del gran capital; o, por un lado diferente, a la alianza entre el acceso a la tierra y el trabajo.

Aquí irrumpe con fuerza la necesidad social e intelectual de incorporar en las visiones y debates sobre la tierra las nuevas concepciones de soberanía alimentaria y Buen Vivir, y pone en aprietos a los círculos modernizadores y neodesarrollistas, que ven así delatadas la cortedad de miras de las propuestas de sus políticas focalizadas de subsidios, carentes de las transformaciones profundas planteadas.

Bibliografía

- Acosta Alberto. (2010). *El Buen Vivir en el camino del posdesarrollo: una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Quito. Edic. FES / ILDIS, Ecuador.
- Asamblea Constituyente. (2008). “Constitución”. Montecristi. En: <www.asambleanacional.gov.ec>.
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2008). “Nueva Constitución Política”. Edic. Congreso Nacional. Bolivia. En: <www.presidencia.gob.bo>.
- Bartra Armando. (2006). *El capital en su laberinto: de la renta de la tierra a la renta de la vida*. Edic. UACM, Itaca. México.
- Baudel María. (2010). “La producción de conocimiento y compromiso con la sociedad: la sociología rural en América Latina”. Revista *ALASRU*, N° 5. México.
- Brassel Franck, Michel Laforge, Stalin Herrera. (2008). *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito. SIPAE.
- Brassel Franck, Michel Laforge, Stalin Herrera. (2011). *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria?: hacia una Ley de Agroindustria y empleo agrícola*. Quito. SIPAE. Ecuador.
- Colectivo Agrario. (2009). *Soberanía Alimentaria: propuestas de legislación*. Quito. Edic. Colectivo Agrario.
- Eguren Fernando. (2006). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Perú. CEPES.
- Farah Ivonne, Vasapollo Luciano. (2011). *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?* Bolivia. CIDES/ Sapienza.
- Rubio Blanca. (2009). *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos ante la fase agroexportadora neoliberal*. 3a. ed. SIPAE. Ecuador.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito. Edic. SENPLADES.
- SIPAE. (2011). *Atlas de la tenencia de la tierra en el Ecuador*. Quito. Edic. SIPAE.

¡La tierra para qué!

Fernando Buendía*

La tierra es el medio de vida y producción más importante, además de elemento fundamental del Estado y de la sociedad; es decir, constituye un bien estratégico de carácter “patrimonial”, pues, como ha dicho un jefe indígena cherokee: “Hemos recibido la tierra prestada de nuestros hijos”. De allí que en todos los países del mundo ha sido objeto de regímenes jurídicos y económicos especiales, incluida la planificación estratégica sobre su uso y usufructo a través del ordenamiento territorial.

El presente trabajo analiza el nuevo marco constitucional establecido en torno a la tierra, formula algunos planteamientos sobre su redistribución para el caso ecuatoriano, y hace varios señalamientos respecto a los argumentos que se han esgrimido para obstaculizar la elaboración y aprobación de una nueva norma que esté en consonancia con la Constitución vigente.

* Magíster en Gestión y Desarrollo Local. Asesor de la Asamblea Nacional y de la Coordinadora Nacional Campesinas Eloy Alfaro. Directivo de la Fundación María Luisa Gómez de la Torre.

La tierra es un bien patrimonial y estratégico

La tierra es el hogar de la vida, donde se origina la cadena de la existencia y la alimentación de todos los seres vivos: las plantas alimentan a los animales y juntos constituyen el sostén alimentario de los seres humanos. Sin la tierra ninguna forma de vida existiría.

Además la tierra es el escenario donde se ha fundado la sociedad en procesos milenarios de modificación y construcción mutua entre la tierra y sus habitantes, dando lugar a diversas formas de identidad cultural y de organización socioeconómica. Sin la tierra, la sociedad tampoco existiría.

En tercer lugar, la tierra constituye la base sustancial y prerequisite para la conformación del Estado. Se han librado miles de guerras y han muerto en batalla millones de personas por la defensa de la tierra. Pero, igualmente, sin la tierra los Estados no podrían haberse creado.

Como medio productivo, en sociedades con bajo desarrollo industrial como la ecuatoriana, la

tierra es el elemento fundamental de la riqueza. Dejando a un lado el petróleo, nuestro país es principalmente productor de materias primas e insumos provenientes de la fertilidad y las ventajas comparativas de la tierra (y el mar). La historia económica nacional nos enseña que la acumulación capitalista se originó en las haciendas cacaoteras para luego convertirse en capital comercial y en capital bancario, sustentados sobre la base de la explotación del campo y del trabajo campesino.

Por las razones señaladas es evidente que la tierra es un bien de naturaleza especial, que podría denominarse como “patrimonial”¹ o “estratégico”, distinto del dinero o de otros bienes que son fungibles en el tiempo. De allí que todos los países del mundo tienen un régimen especial que regula la propiedad, uso, usufructo, distribución, etc., de la tierra existente a su interior.

Entonces, resulta plenamente justificado que muchos países prohíban la compra de tierras a personas extranjeras en zonas denominadas de seguridad, o que establezcan espacios extensos de tierras para protección ambiental; o, que determinen los usos de la tierra en base a planes de ordenamiento territorial, que fijen límites a las propiedades agropecuarias, etc.

1 Caracterizamos a la tierra como un bien patrimonial porque siendo un elemento constituyente del Estado y la sociedad, sustentador de las diversas formas de vida y de la producción, de acuerdo con el marco constitucional y legal, debe ser objeto de la planificación a través de la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial, y está sometida al cumplimiento de su función social y ambiental.

El nuevo marco constitucional ecuatoriano

La nueva Constitución ecuatoriana, vigente desde octubre de 2008, cobija el articulado constitucional con un techo programático cuya finalidad última es el Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Se trata de un concepto “poscapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: a) A nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación. b) A nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”. c) A nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas. d) A nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos. e) A nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia. f) A nivel ambiental instituye, por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza.

El Buen Vivir rompe radicalmente con el enfoque jurídico-institucional preexistente² que profundizó la economía social de mercado y la supuesta libertad de los agentes particulares. La Constitución de Montecristi trastoca el denominado pacto social constitucional de 1998 que favoreció a los grupos económicamente más

2 A ser reemplazado con una nueva normativa acorde con la nueva Constitución.

fuertes, facilitando su dominio de los mercados y la apropiación de los recursos naturales.³

El cambio del régimen constitucional implica una ruptura radical en el ordenamiento económico, social, político y territorial del país; y, en la medida en que se profundice a través de las leyes, de las instituciones y de la conciencia ciudadana, trastocará sustancialmente las inequitativas relaciones sociales existentes.

El título, los capítulos y artículos de la Constitución referidos al Régimen de Desarrollo definen con claridad el nuevo rumbo que deberán tomar las relaciones económicas entre los diversos sectores sociales y, por supuesto, las referidas al agro y la distribución de la tierra, de tal manera que resulta inapropiado tratar el tema sin tener en cuenta el nuevo marco económico definido por la Constitución. Entre otros elementos tiene relevancia señalar los siguientes:

- a) Como parte de los objetivos del régimen de desarrollo la Constitución manda: “Construir un sistema económico justo, democrático productivo, solidario y sostenible *basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable*”.
- b) De acuerdo a la Constitución, el régimen del Buen Vivir se sustenta en el logro de la soberanía económica *basada en un sistema*

económico social y solidario, que reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y, tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir. Por ello el sistema económico se integrará con las formas de organización económica estatal, privada, mixta, *popular y solidaria*.

- c) Por ello, la política económica tiene entre sus objetivos permanentes: “asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional, “asegurar la soberanía alimentaria y energética”. Y la política comercial tiene entre sus objetivos permanentes: “desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos...”, “contribuir a que se garantice la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas...”, “evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados”.
- d) Además el Estado se obliga a *promover la democratización del acceso a los factores de producción, para lo cual le corresponderá evitar la concentración y acaparamiento de recursos y factores productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos...*; y, “desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado”.

3 Se refiere a los mercados financieros, comerciales, laborales, así como a los recursos como el petróleo, turísticos, mineros, por supuesto de la tierra y el agua, etc.

- e) El artículo 281 manda a la conformación de un modelo *endógeno* de desarrollo para el sector agropecuario, definen a la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico y una obligación del Estado, responsabilizándole entre otros aspectos de: impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria; adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos; promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
- f) En la misma línea, el artículo 282 señala que el Estado normará el uso y acceso a la tierra que *deberá cumplir la función social y ambiental*, y que se creará un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. En este artículo se determina además que *se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes*.

El Plan Nacional de Desarrollo

El régimen de desarrollo agropecuario, que de acuerdo al mandato de la Constitución se establece para el país, reflejado en el texto sobre el Plan Nacional del Buen Vivir Rural del Plan Nacional de Desarrollo, en última instancia, pre-

tende romper con la tradicional supeditación de la periferia rural respecto del centro capitalista y de generar una multicentralidad extendida en el territorio, que favorezca la inversión y el crecimiento a lo largo de las zonas rurales y urbanas del país.

Consecuente con la prescripción constitucional, la SENPLADES⁴ propone en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 un modelo endógeno de desarrollo que se sustenta, por una parte, en la soberanía alimentaria para garantizar el abastecimiento alimentario nacional y la provisión de materias primas para el desarrollo industrial; y, por otra parte, en la construcción de un mercado interno significativamente ampliado para que impulse la expansión productiva nacional, lo cual exige como una condición necesaria la ejecución de una reforma agraria integral para recuperar la viabilidad de las agriculturas campesinas pequeñas e incorporarlas como un factor decisivo del desarrollo económico nacional.

Para cambiar el actual modelo macroeconómico nacional sustentado en la generación de bienes primarios y extractivos exportables, significativamente vulnerables en el comercio internacional,⁵ utilizados para financiar a su vez la importación de bienes de capital⁶ y productos manufacturados, en una histórica relación de “intercambio desigual” que ha producido, a

4 Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo.

5 Productos suntuarios como el cacao, las frutas exóticas o las flores.

6 Maquinaria e insumos.

lo largo de décadas, permanentes déficits en la balanza comercial y de pagos, y que, finalmente, genera tasas muy bajas de crecimiento económico, por un modelo endógeno de desarrollo, cimentado en la sustitución de importaciones y la industrialización de los sectores básicos de la producción, incorporando valor agregado a los productos primarios y extractivos. Se requiere así el incremento sustancial y el aseguramiento de la producción básica, así como la ampliación creciente de la demanda agregada interna. El recentramiento de la estructura económica nacional presupone, por tanto, la reactivación y fortalecimiento de la economía rural, generadora de los productos básicos agropecuarios, acuícolas, forestales y pesqueros, principalmente de las pequeñas y medianas economías familiares, orientadas al mercado interno.

Por ello, resulta urgente restablecer y poner en un nivel superior, dentro de las políticas públicas del régimen agropecuario, acuícola y pesquero del país, el “pacto social” con el sector de la agricultura familiar, desterrando los sistemas lesivos de sobreexplotación y depredación de los recursos naturales que el modelo de capitalismo salvaje tiene instalados en el agro,⁷ y que han

llevado al campesinado a una condición, definida por la investigadora Blanca Rubio, como de “despojo estructural”.

La tenencia de la tierra

Uno de los componentes de este estructural despojo constituye sin duda la situación de la tenencia de la tierra, pues, de acuerdo al Censo Agropecuario Nacional 2000, los productores de la agricultura familiar, que representan el 80% de las Unidades de Producción Agropecuaria, tendrían en promedio 1,3 hectáreas de tierra, las mismas que en la mayoría de casos, en su actual condición, no tienen las mejores aptitudes agropecuarias.

Un programa de reestructuración de la tenencia de la tierra, de acuerdo con el mandato constitucional, deberá estar sustentado en dos pilares: por una parte, la efectivización de la prescripción constitucional que prohíbe el latifundio y la concentración de tierras, así como el acaparamiento y privatización del agua y sus

7 La “reforma neoliberal del Estado” desmanteló las políticas agropecuarias de apoyo a la seguridad alimentaria y a la agricultura campesina, truncando el proceso de desarrollo rural que el país había experimentando en las décadas anteriores y afectando severamente las condiciones económicas de los pequeños productores agropecuarios y sus familias. Empezando en los años ochenta con la eliminación de la ENAC, EMSEMI-

LLAS, FERTISA y la disminución del presupuesto para el área agrícola. Se continuó en los años noventa con la contrarreforma agraria a través de la “Ley de Ordenamiento Agropecuario”, la nueva “Ley de Aguas”, la reforma del Ministerio de Agricultura, la descapitalización del Banco de Fomento, la privatización de los Centros de Asistencia técnica, la eliminación de los aranceles agrícolas y el sacrificio de los productos agropecuarios en los acuerdos comerciales que se estaban negociando (ALCA, TLCs, CAN-UE); y, al final, la crisis de las políticas agropecuarias para la economía familiar.

fuentes (Art. 282), a través de una ley de tierras para el Buen Vivir; y por otra parte, a través de la efectivización de la prescripción constitucional que establece que el Estado tendrá que normar el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir la función social y ambiental (Art. 282).

La prohibición constitucional del latifundio y del acaparamiento de tierras

De conformidad con la prohibición del latifundio y del acaparamiento de tierras que prescribe la constitución y de acuerdo con la ley orgánica de soberanía alimentaria, la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras.

La determinación del límite de hectáreas que deberá tener una unidad de producción agropecuaria *debe guardar consideración con la disponibilidad nacional de tierras*, así como de sus aptitudes productivas, de su uso eficiente dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y de la necesidad de construir mercados transparentes y equitativos de los productos agrícolas.

De acuerdo con el estudio de Fausto Jordán,⁸ en el año 2003 la frontera agrícola del país había alcanzado la extensión de 12'500.000 hectáreas,

incorporando tierras frágiles de la Amazonía, de la selva esmeraldeña y aun de páramos y tierras de piedemonte, principalmente en la cordillera occidental. Esta cifra referencial constituye un excesivo total de las tierras existentes en el Ecuador (aptas o no aptas), quedando fuera únicamente las tierras de bosques y parques protegidos, además de los suelos urbanos.

Considerando que de acuerdo al censo agropecuario del año 2000 existen 850.000 unidades de producción agropecuaria, la unidad productiva promedio apenas alcanzaría a 14,7 hectáreas.

Este simple cálculo aritmético debería conducirnos a una primera conclusión relativa a que la extensión que debería permitirse a un latifundio no debería ser superior a veinte o treinta veces una unidad productiva promedio, según la aptitud de la tierra, dentro de una lógica que disminuya la inequidad en el acceso a la tierra a los campesinos.

Abundando en el análisis cuantitativo se debe considerar, además, que de acuerdo a cifras planteadas por el experto Dr. Galo Ramón, en 1995, únicamente 4'500.000 hectáreas son las tierras con vocación agrícola, es decir, que tienen relieve plano y son susceptibles de mecanización, que tienen posibilidad de acceso al riego y están cercanas a las vías de comunicación y centros de comercialización. Estas tierras están localizadas en las cuencas hídricas costeras, principalmente en la cuenca del río Guayas, en los valles interandinos y en algunos sitios de las planicies amazónicas.

⁸ Fausto Jordán, Situación y perspectivas del desarrollo agrícola y rural en Ecuador –seminario interno–, Santiago de Chile, 29-31 enero 2003, p. 18.

Estas tierras en las últimas décadas han experimentado un cambio de uso, habiéndose orientado a la producción para exportación (banano, palma africana, frutas), en desmedro de su uso para la soberanía alimentaria.

Esta segunda consideración confirma lo señalado respecto al límite de la propiedad latifundaria, e inclusive debería establecer una mayor limitación para el caso de las propiedades localizadas en zonas de vocación agrícola.

Analizada la cuestión desde la óptica de la eficiencia en el uso de la tierra, dentro de los límites biofísicos que manda la Constitución, de acuerdo al desarrollo científico-técnico actual de la agricultura y pecuaria, *una extensión que sea superior a los medios productivos necesarios, y existentes para su explotación en forma intensiva, genera niveles de ineficiencia y deja tierras sin aprovechar o genera modelos extensivos ineficientes.* Esto ocurre regularmente con los modelos agroganaderos que tienen la explotación en forma extensiva, ocupando una cabeza de ganado por hectárea, cuando la técnica aconseja en suelos aptos llegar hasta diez cabezas de ganado por hectárea.

Esta tercera consideración nos conduce a la conclusión de que *es necesaria una limitación del latifundio para generar unidades de producción que hagan un uso eficiente del suelo, incrementando la productividad y la eficiencia del uso del suelo.* La afectación del latifundio al contrario del discurso opuesto a la redistribución de la tierra generará un efecto positivo en el mejoramiento de la producción agropecuaria. Esto se evidencia

históricamente cuando inmediatamente después del tibio proceso de Reforma Agraria efectuado en la década del 70, se desarrolló en varias zonas afectadas formas de organización económica empresarial (agroempresas de leche, banano, palma, etc.), puesto que la democratización del mercado de tierras contribuyó a desestructurar el latifundio tradicional, junto a la aplicación de políticas de fomento agropecuario.

Considerando finalmente, desde la óptica de la construcción de mercados transparentes y equitativos, que si una gran parte de latifundios están ligados a la intermediación comercial y la producción agroindustrial, y en base a su poder económico, *impone condiciones de concentración oligopólicas en la estructura de los precios y la comercialización de los productos agropecuarios, debe regularse el abuso del poder del mercado que tienen.* Esto es evidente en el caso de la producción de banano, donde los exportadores, que a su vez poseen latifundios en producción, presionan a los pequeños y medianos productores respecto del precio de la caja de banano abusando que siempre cuentan con un stock de producto que les permite prescindir del pequeño productor si no se aviene a sus condiciones.

Esta cuarta consideración nos lleva a la conclusión de que *para romper las condiciones oligopólicas en la comercialización de los productos y lograr la conformación de mercados transparentes y equitativos, es necesario limitar el latifundio.*

El breve análisis realizado confirma la tesis de que en cumplimiento del mandato constitucio-

nal, la ley de tierras deberá prohibir el latifundio definido como la extensión superior en veinte o treinta veces la unidad agropecuaria promedio, según la aptitud del suelo.

Esta reflexión excluye el caso de los territorios tenidos en común por los pueblos o nacionalidades amazónicas, considerados en la totalidad de casos, zonas de protección ambiental. Igualmente se excluye el caso de las tierras comunales de la Sierra y la Costa, en las cuales la unidad productiva que puede ser extensa, pertenece a todos los miembros de una comunidad. Para este último caso, la división aritmética del tamaño de la propiedad para el número de comuneros tendrá siempre un resultado inferior al tamaño individual que se ha propuesto como límite del latifundio.

Aplicada la cifra de 500 hectáreas a la estructura actual de tenencia de la tierra según el censo del año 2000, resultarían afectadas apenas 2'500.000 hectáreas, es decir, apenas el 20% de la totalidad de la tierra y que representa menos del 1% de los propietarios. Esta cifra es coincidente con las metas que se propone alcanzar la SENPLADES de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013.

Cabe resaltar que los predios que serían afectados son unidades productivas dedicadas a la ganadería extensiva, unos pocos predios bananeros (lo cual se verá como positivo por los pequeños productores), los predios azucareros que podrían establecer modalidades de asociación para no afectar el modelo de explotación y

algunas zonas forestales o de páramo que, independientemente de su extensión, mantendrán el uso ambiental regulado por la autoridad nacional ambiental.

Es necesario señalar, además, que muchos países que emprendieron décadas atrás procesos autosustentados en el desarrollo capitalista, aplicaron reformas agrarias; de tal forma que, por ejemplo en Francia el límite de la tierra está entre 200 y 400 hectáreas, en Polonia 40 hectáreas, en los llamados Tigres Asiáticos como Corea del Sur en 5 hectáreas.

El cumplimiento de la función social y ambiental

En el marco del paraguas programático constitucional que manda a crear un modelo superior de convivencia denominado del Buen Vivir, los conceptos de la función social y ambiental de la tierra son distintos y superiores a los existentes, e implican dimensiones nuevas que deberán ser valoradas mediante indicadores objetivos y mensurables para su aplicación.

Para el caso de la función social, de acuerdo con la LORSA,⁹ la función social está conformada por tres variables: a) A generación de empleo. b) La distribución equitativa de ingresos. c) La utilización productiva y sustentable de la tierra. Cada una de estas variables, en correspondencia con el marco normativo general del régimen del Buen Vivir, debería considerar varios indicadores:

9 Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, 2010.

1. La generación de empleo: En el marco de la Constitución el empleo está concebido como un espacio de construcción humana y social, como un acto de libertad y creación de las personas, y como un medio para obtener los ingresos suficientes. De acuerdo con este enfoque del empleo debería considerar los siguientes indicadores:
 - Generación de ingresos salariales “suficientes” para cubrir las necesidades familiares y garantizar una vida digna (canasta familiar), medido a través de los documentos laborales y de las inspecciones del Ministerio de Relaciones Laborales.
 - Espacio de realización y desarrollo de las capacidades humanas, medido a través de las acciones de capacitación realizadas y del ejercicio del derecho a la organización, a través de las inspecciones del Ministerio de Relaciones Laborales.
 - Empleo saludable, protegido mediante la aplicación de las normas de seguridad laboral y vigilado a través de las inspecciones del Ministerio de Relaciones Laborales.
 - Empleo seguro, es decir que sea estable y tenga continuidad de acuerdo a los ciclos productivos.
 - Empleo suficiente, es decir, la cantidad de puestos de trabajo que se generan por el uso de la tierra según los promedios sectoriales.
2. La distribución equitativa de ingresos: En el marco de la Constitución que prescribe como un objetivo del régimen de desarrollo construir un sistema económico, justo... basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo; y, como un objetivo de la política económica, asegurar una adecuada distribución del ingreso. Se deberá contemplar entre otros los siguientes indicadores:
 - El nivel de concentración y acaparamiento de la tierra en las localidades que impida la generación de oportunidades para el ejercicio del empleo y la generación de ingresos, medido a través de los catastros y registros de la propiedad.
 - Repartición más equitativa entre el capital y el trabajo de la riqueza generada a través de la explotación de la tierra, medido en los balances anuales de las empresas por el Ministerio de Relaciones Laborales.
 - Pago justo y oportuno de las obligaciones tributarias al Estado (gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados), medido por el SRI y por las administraciones de los gobiernos locales.
 - Reconocimiento a la comunidad local de los beneficios generados por la explotación de la tierra, a través de la transferencia de tecnología y otros, medido por las Juntas Parroquiales Rurales.
3. La utilización productiva y sustentable de la tierra: En el marco de la Constitución que establece el aprovechamiento de la tierra dentro de sus límites biofísicos, la producción

sustentable de la tierra, y de productos que sean inocuos:

- Respeto de los límites biofísicos de la naturaleza y sustentabilidad del suelo, es decir, prohibición del uso de transgénicos, de insumos orgánicos persistentes que tengan una toxicidad irreversible, incorporación de tecnologías sustentables, medidos por el MAGAP.
- Rendimientos por hectárea, que serán por lo menos iguales a las unidades de producción similares dentro de territorios homogéneos, medidos por el MAGAP.
- Inocuidad de los productos: es decir que los productos obtenidos sean lícitos y posean condiciones de aptitud para su consumo, medidos por el MAGAP.
- Producción para la soberanía alimentaria, es decir que los productos estén orientados al consumo nacional y que exista una preocupación por desarrollar paquetes tecnológicos nacionales apropiados, medidos por el MAGAP.

La batería de indicadores presentada podrá aplicarse de manera progresiva conforme el sistema nacional de estadísticas; y, las instituciones involucradas provean la información pertinente para lograr una medición objetiva del cumplimiento de la función social de la tierra, determinando en la ley un plazo conveniente para que pueda alcanzarse su plena aplicación.

El conjunto de indicadores puestos dentro de una matriz permitirá determinar con objetividad

la calificación del nivel de cumplimiento de la función social de la tierra. El reiterado incumplimiento por debajo del promedio sectorial podría convertirse en una causal de afectación de la tenencia de la tierra, de acuerdo con la ley de tierras y siguiendo el debido proceso, sin perjuicio de las responsabilidades específicas que puedan establecerse en los ámbitos, tributario, laboral, ambiental, comercial, etc.

La tierra para quiénes

Las reacciones que se han generado a partir de la publicidad del anteproyecto de ley de tierras elaborado por el SIPAE¹⁰ pone en evidencia la urgente necesidad de impulsar un debate nacional sobre el futuro de este bien “estratégico y patrimonial”, y de restablecer el pacto social roto por el neoliberalismo con el sector que ha tenido la responsabilidad de mantener la soberanía en el país. El debate debe superar los prejuicios, ser propositivo y reconocer el marco constitucional del país que cobija a todos los ecuatorianos.

Finalmente sobre algunas expresiones públicas difundidas por los medios de comunicación es necesario hacer los siguientes señalamientos:

- a) *¿Que el sector rural no depende de las actividades agropecuarias?*: Frente al situación de “despojo estructural”, como consecuencia de la implementación del modelo de capitalismo salvaje en el agro, los pequeños productores

10 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador.

han debido generar “estrategias de supervivencia” mediante el multiempleo; de tal forma que, si se revierten las condiciones de acceso a los medios productivos que tornen viable la agricultura familiar, el empleo agrícola se consolidará y se contribuirá a la disminución del subempleo y desempleo, pues, la llamada multiactividad rural ocupa un tamaño considerable dentro del mercado “informal” (desempleo disfrazado). Cabe resaltar que el sector formal de la economía no tiene la capacidad estructural para generar el empleo suficiente para absorber el déficit nacional.

- b) *¿Que la redistribución de la tierra no mejora los ingresos de los pequeños productores y más bien les empobrece?:* Si los demás factores y elementos de las cadenas productivas y de valor, principalmente la comercialización, son controlados de manera oligopólica o monopólica como ha venido ocurriendo desde siempre, es verdad que podría ocurrir algo similar a la pasada reforma agraria. Por ello, no se trata únicamente de mejorar el acceso a la tierra, sino además al agua, al crédito (como insumo productivo y no como medio de explotación), a las semillas e insumos (orgánicos), al control y regulación de los mercados, al desarrollo tecnológico, etc. En última instancia se trata de aplicar la Constitución y construir un régimen endógeno de desarrollo agropecuario.
- c) *¿Que existen cultivos que demandan una escala de tamaño superior de la tierra?:* Únicamente la caña de azúcar requiere plantaciones de ma-

yor escala, pero esto no se afectaría con una redistribución de tierras, pues, el excedente del tamaño límite del latifundio se entregaría a los trabajadores en forma asociada (cooperativas u otros), manteniendo el tamaño de las explotaciones. En otros cultivos como el banano y la palma, la redistribución de tierras más bien resulta positiva para la democratización del mercado de estos productos; y, en el sector ganadero, la redistribución impulsará la modernización de productores tradicionales.

- d) *¿Que existen países con latifundios de 20.000 hectáreas y más?:* Pudiera ocurrir por el modelo neoliberal que tengan esos países, lo cual tiene consecuencias en la crisis estructural y empobrecimiento de los pequeños productores. Además, estos países tienen un tamaño que no es comparable con los 272.000 kilómetros que tiene el Ecuador.
- e) *¿Que se afecta la seguridad jurídica y el derecho de herencia?:* El Ecuador tiene un nuevo marco constitucional y su seguridad jurídica se cimenta en la adecuación de todo el ordenamiento legal a la Constitución. Si la Constitución demanda la elaboración de una nueva ley de tierras, la seguridad jurídica consiste en su elaboración, aprobación y cumplimiento.
- f) *¿Que podría ocasionar un derrumbe de la producción agropecuaria y que se afectaría la soberanía alimentaria?:* Por el contrario, una redistribución de tierras constituye una gran oportunidad para relanzar la producción agropecuaria y garantizar la soberanía alimentaria.

En el caso de tierras ociosas que, según el MAGAP significan tres millones, estas entrarán en producción inmediatamente; en el caso de latifundios que están en producción, su redistribución tendría como beneficiarios a los propios trabajadores, manteniéndose la explotación del predio.

Epígrafe

Debido a las estructuras dominantes de corte oligárquico que existen en torno al sector agropecuario, el debate en el Ecuador respecto a la pertinencia de una nueva ley de tierras se ha estancado y mantenido en posiciones absolutamente defensistas y conservadoras, represando peligrosamente un proceso que podría desbordar los cauces políticos actuales, en lugar de propiciar escenarios que impulsen la “revolución agraria” con el menor costo y la mayor ganancia

social y política. Así, por ejemplo, se ha generado un fuerte nivel de insatisfacción cuando frente a la meta definida en el Plan Nacional de Desarrollo de redistribuir dos millones y media de hectáreas para reducir el índice de inequidad en cerca de una décima, apenas se han entregado menos de diez mil hectáreas a campesinos sin tierra o con poca tierra.

Sin lugar a dudas, y como ha señalado el gobierno del presidente Rafael Correa, en el ámbito agrario es donde persiste la mayor deuda con los cambios que manda la Constitución. Esperamos que en los meses venideros se empiece a afrontar este desafío de impulsar una “revolución agraria” que deberá consistir en la radicalización de la función social y ambiental de la tierra; es decir, modificar las relaciones de producción existentes al interno, antes que una acción solamente productivista.

Bibliografía

- Acosta Alberto. (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito. Corporación Editora Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito. Registro Oficial del Ecuador.
- Buendía Fernando. (2008). *La cuestión rural* (Notas para la actualización de la Agenda Campesina). Quito. Fundación María Luisa Gómez de la Torre.
- Jordán Fausto. (2003). *Situación y perspectivas del desarrollo agrícola y rural en Ecuador* –seminario interno–. Santiago de Chile 29-31. Enero 2003.
- Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo del Ecuador SENPLADES. (2009). *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito. SENPLADES.
- Rosero Fernando. (2011). *Tierra y conflicto social en tiempos de Correa*, en *Tierra y Agua en*

- el Ecuador. Actual Cuaderno N° 6. Quito. CAFOLIS (Centro Andino para la formación de líderes sociales).
- Rubio Blanca. (2006). Exclusión Rural y Resistencia Social en América Latina. *ALAS-RU. Nueva Época* N° 4. (Revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural). México. Universidad Autónoma de Chapingo.
- Rubio Blanca. (2009). *Explotados y Excluidos: Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Quito. Tercera Edición. SIPAE.
- Valdes Orlando. (1990). *La Socialización de la Tierra en Cuba*. La Habana. Editorial de Ciencias Sociales.
- Vandana Shiva. (2003). *Cosecha Robada* (El secuestro del suministro de Alimentos). Barcelona. Editorial Paidós.
- Van der Ploeg Jan Douwe. (2008). *Nuevos Campesinos* (Campesinos e Imperios Alimentarios). Barcelona. Icaria Editorial S.A.

El régimen legal de la redistribución Agraria en el Ecuador: bases para una nueva legislación

Adrián Cornejo Plaza*
Carlos Pástor Pazmiño**

Introducción

En la presente coyuntura, la probable aprobación de una nueva legislación agraria reactualiza el debate sobre el tipo de mecanismos necesarios para enfrentar los problemas de pobreza rural y distribución inequitativa de la tierra en el país. Las propuestas en pugna tienden a oscilar entre un programa de reforma agraria articulado en torno de políticas redistributivas implementadas por el Estado, y otro centrado en el desarrollo del mercado de tierras rurales.¹ El presente ensayo buscará ponderar ambas estrategias de

redistribución a partir de los impactos que produjeron en la estructura de tenencia de la tierra del Ecuador. Esta evaluación se realizará sobre la base de la Ley de Reforma Agraria de 1973, y la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, que institucionalizaron respectivamente tanto el programa de reforma agraria centrado en el Estado como el programa asistido por el mercado.

A partir de este análisis, se buscará argumentar que los bajos rendimientos del esquema de reforma agraria centrados en el mercado, para revertir el carácter desigualitario de la estructura de tenencia de la tierra en el Ecuador, exigen que la nueva institucionalidad agraria incorpore mecanismos de limitación de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Este objetivo se buscará a través de un análisis de la trayectoria del marco institucional que regula la propiedad agraria en el país, concentrándose en la forma como operó la transición desde los mecanismos redistributivos propios de la reforma agraria tradicional presentes en la Ley de Reforma Agraria de 1973, hacia los mecanismos centrados en el desarrollo del mercado de

* Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador, Maestrante de la FLACSO en Ciencias Políticas.

** Estudiante de la Escuela de Sociología de la Universidad Central, con especialidad en Ciencias Políticas. Coordinador del Cursos de Formación política de la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente investigador del SIPAE.

1 A diferencia del tono del debate en las décadas de los sesenta y setenta, la agenda de la reforma agraria en América Latina, al menos la impulsada desde ciertos organismos multilaterales como el Banco Mundial, y centros de investigación académica como la CEPAL.

tierras rurales institucionalizados por la vigente Ley de Desarrollo Agrario de 1994, relevando sus impactos en la estructura de tenencia de la tierra en el Ecuador. Se partirá de identificar que la trayectoria de reforma al régimen de la propiedad agraria ha seguido una lógica desreguladora, por la que el proyecto de redistribución agraria impulsado en la década del setenta en el país fue reemplazado por un marco institucional que debilitó los antiguos mecanismos de limitación a los derechos de propiedad, y que colocó al mercado como principal mecanismo de asignación de la propiedad agraria.

El debate sobre la reforma agraria en el Ecuador

En la coyuntura electoral de 2006, la redistribución de la propiedad de la tierra anunciada por el Gobierno nacional, en los inicios de su primer mandato,² se constituyó en uno de los principales puntos de negociación entre el movimiento Alianza País y las organizaciones campesinas nacionales. Sin embargo, a pesar de que se reconocía en el discurso oficial la necesidad y justicia de una política redistributiva en el ám-

bito agrario, de forma temprana se expresaron también los primeros disensos entre el Gobierno recientemente electo y las organizaciones campesinas sobre los mecanismos y estrategias adecuadas para el logro de tal fin.

Esta discusión sobre el sentido y forma que asumiría la redistribución de la tierra rural se reflejó en el escenario de Montecristi a través de dos niveles: el primero, en el ámbito de las nuevas instituciones constitucionales que reconocían de manera general el derecho al acceso a los factores de la producción, que establecieron límites al derecho de propiedad bajo condición de cumplirse la función social y ambiental de la tierra; y, se institucionalizaba un mecanismo todavía difuso para viabilizar la redistribución de tierras, el Fondo Nacional de Tierras.³

El segundo, que se desplegaba a través de un cambio en la legislación tributaria que estableció castigos impositivos a la concentración de tierras, con el fin de estimular la venta de la tierra excedentaria, en términos de la creación del impuesto a las tierras rurales. Es decir, se puede observar que, al menos en el escenario de Montecristi, no se prefirió priorizar la instituciona-

2 En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo, que en cierta forma venía a reflejar el programa de gobierno del nuevo período presidencial, establecía como objetivo prioritario el auspiciar la igualdad, la cohesión social y la integración social y territorial, para lo cual establecía como estrategia, la “Regulación del uso y acceso a tierras improductivas, favoreciendo a los pequeños productores y comunidades rurales con equidad de género” (SENPLADES, 81).

3 Una combinación compleja entre mecanismos propios de la reforma agraria redistributiva y mecanismos de las reformas centradas en el mercado. Efectivamente, si bien se institucionalizó la prohibición constitucional del latifundio, y se fijaron límites a la garantía de la propiedad agraria en torno de la función social y ambiental, se incluyó un mecanismo propio de las reformas agrarias de mercado: El Fondo Nacional de Tierras creado por el artículo 282 de la Constitución.

lización de procesos más ágiles y efectivos de afectación y limitación al derecho de propiedad sobre la tierra, lo que se expresó en la ausencia de una legislación de tierras en la agenda legislativa de la Asamblea Constituyente de 2008; y, en cambio, se prefirió una vía más indirecta de corte tributario para presionar por la redistribución agraria,⁴ pero que ha sufrido sucesivas reformas que han limitado sus potenciales efectos sobre la estructura de tenencia agraria.

Actualmente, el debate en torno de la orientación que debe incorporar la reforma agraria en el país transita entre dos alternativas: el primero, materializar el principio de garantía condicionada de la tierra al cumplimiento de sus funciones social y ambiental, y la prohibición constitucional del latifundio a través de la reinstitucionalización de mecanismos de afectación de la propiedad agraria; y, otra que reivindica los tradicionales mecanismos de formalización del mercado de tierras.

4 La Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, promulgada en el año 2007 en la Asamblea Constituyente de Montecristi, crea el impuesto a las tierras rurales con el fin de gravar a los propietarios o posesionarios (que serían definidos conforme los términos del Reglamento a la ley), sean éstos personas naturales, sucesiones indivisas y sociedades, de tierras con una extensión mayor a 25 hectáreas; sea que se contengan en uno o por la sumatoria de varios predios, y que se encuentren ubicadas en el sector rural del país, de acuerdo a los planes de reordenamiento rural seccional; y, que se encuentren dentro de cuarenta kilómetros de cuencas hidrográficas, canales de conducción o fuentes de agua definidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería o por la autoridad ambiental.

Las Leyes de Reforma Agraria de 1973 y Desarrollo Agrario de 1994

Limitaciones de los Derechos de Propiedad e impactos sobre la Estructura de Tenencia de la Tierra

La problemática de la distribución desigual de la tierra en el Ecuador aparece como un tema prioritario en la agenda de políticas estatales. Sin embargo, a diferencia de los debates de la década del sesenta, la discusión hoy en día se enfoca en las reformas a los mercados de tierras rurales y no en políticas redistributivas auspiciadas directamente por el Estado.

Durante el período comprendido entre 1973, fecha de promulgación de la Ley de Reforma Agraria, y 1994, año en el que se promulgó la Ley de Desarrollo Agrario vigente, han acaecido sucesivas reformas al régimen jurídico de la propiedad de la tierra. El eje de estas reformas ha girado en torno de los niveles y tipos de regulación implementados sobre el mercado de tierras rurales. De un marco regulatorio que buscaba explícitamente impulsar un proceso de reforma agraria basado en la limitación de los derechos de propiedad, y que tenía como centro la intervención estatal en la década del setenta, se pasa a un régimen liberalizado que coloca al mercado como principal mecanismo de asignación de la propiedad agraria en los años noventa.

Mientras que la legislación de 1973 establecía restricciones a la operación del mercado de tierras por razones redistributivas, limitando de

una u otra forma los derechos de los propietarios, la legislación vigente a partir de 1994 instituye al mercado como el principal mecanismo de asignación de la tierra, lo que implicó la eliminación de las antiguas limitaciones a los derechos de propiedad y un cambio en el estatuto jurídico de los propietarios de la tierra que pasan a ser tratados como sujetos con plenos derechos de uso, goce y disposición del recurso.

Este giro en la política agraria del país transformó las prioridades de acción pública hacia el desarrollo de mecanismos tendientes a perfeccionar el mercado de tierras rurales del Ecuador, especialmente en el fortalecimiento institucional de los procesos de titulación y registro, desplazando las pretensiones redistributivas del antiguo marco institucional y desmantelando correlativamente los mecanismos diseñados en la década del setenta.

Sin embargo, incluso en el nuevo marco de liberalización del mercado de tierras, la intervención estatal es crucial para preservar su funcionamiento: Las funciones de intervención estatal en el campo de la redistribución agraria a través de los mecanismos de expropiación/adjudicación son debilitadas y, a la vez, se priorizan funciones destinadas a garantizar la propiedad de la tierra, mediante, por ejemplo, la institucionalización de un sistema público de registro y titulación de la tierra. De esta manera, puede observarse cómo, durante la década del noventa, en la agenda de reforma agraria de América Latina se centraliza cada vez más la problemática de la formalización del mercado de tierras rurales bajo un esquema de aportar mayor seguridad a las transacciones, que, eventualmente,

colaboraría para reducir los costos de transacción implicados en los mercados rurales.

La Ley de Reforma Agraria de 1973

A finales de los años sesenta, la formación social ecuatoriana aparece articulada por una estructura productiva tradicional de base predominantemente rural ligada con un sistema de dominación política profundamente imbricado con mecanismos de mediación política de corte corporativo y clientelar. Estas condiciones son significativamente transformadas en el período posterior de la década del setenta, en la que la dictadura militar impulsa un proyecto de modernización en cuyo centro se encontraba la programación e implementación de políticas progresivas de redistribución de la riqueza sobre la base de la intervención activa del Estado.

La Ley de Reforma Agraria promulgada en 1973 incorpora un conjunto de mecanismos de limitación de los derechos de propiedad sobre la tierra, que incluyen en primer lugar, la potestad estatal de afectación, partición y adjudicación de los predios rústicos que no cumplieren con el criterio de “función social” de la tierra prescrito en la propia ley.⁵

5 La propiedad agraria no cumple con su función social cuando: “los predios están deficientemente explotados; no se conservan los recursos naturales renovables; no se mantienen la responsabilidad y administración directa del propietario de la explotación; se produce acaparamiento en la tenencia de la tierra; y, no se cumplen las leyes que regulan el trabajo agrícola”. Vid., Art. 5 de la Ley de Reforma Agraria promulgada en 1973.

La afectación consistía en el procedimiento de limitación total o parcial del derecho de propiedad sobre las tierras rústicas que no cumplan con la función social, con el fin de corregir los defectos de la actual estructura de tenencia de la tierra, favorecer una mejor distribución del ingreso nacional, incorporar al proceso de desarrollo a los campesinos marginados y mejorar la eficiencia productiva de la tierra. Adicionalmente, se incluía otros procedimientos como la reversión, por la cual se extingue el dominio de los predios o la parte de ellos aptos para la explotación agropecuaria que se hubieren mantenido inexplorados por más de dos años consecutivos.

En segundo lugar, limitaciones generales sobre los derechos de propiedad ejercidos sobre predios rústicos:

- **Principio de “conducción directa”:** El propietario del predio rural debe mantener la responsabilidad y administración directa sobre la explotación, lo que implica no solo una restricción al mercado de compra-venta sino también al de arrendamiento de la tierra. El no cumplimiento de este principio daría lugar al proceso de expropiación por incumplimiento de la función social de la tierra.
- **Limitación a la división de un predio rústico:** La ley prohibía explícitamente el minifundio. La unidad de explotación de las tierras no podía fraccionarse si la superficie del predio resultante no permitiera el empleo de la capacidad productiva de la familia campesina, la generación de un excedente agropecuario comercializable; y, la obtención de un

nivel de ingresos compatible con las necesidades vitales de la familia.⁶

- **Limitaciones al tamaño de la propiedad individual (prohibición de Acaparamiento):** Si bien la ley no estableció límites a la propiedad sobre la tierra, esta falta fue reemplazada por la prohibición del “acaparamiento de tierras” que constituye causal de expropiación. El acaparamiento era entendido como la concentración en manos de un solo individuo o de una misma persona jurídica o grupo de personas jurídicas de la tenencia de la tierra.

Finalmente, se instituyeron limitaciones especiales sobre los derechos de propiedad sobre las tierras adjudicadas por la reforma agraria, que incluyeron:

- **Reserva de dominio:** La tierra adjudicada permanecía como garantía en favor del Estado hasta la realización del pago definitivo del valor del predio, es decir, el precio que los beneficiarios debían pagar por la adjudicación.
- **Limitaciones a la libertad de hipotecar o gravar:** Además de esta prohibición, se estableció que solamente podrán ser transferidos los predios en favor de otros campesinos debidamente calificados y con precios no mayores al arancel único de áreas rústicas.

6 A diferencia de la legislación de reforma agraria peruana de 1976, que fijaba un límite mínimo para las unidades productivas agrícolas de tres hectáreas, declarándolas indivisibles

La Ley de Desarrollo Agrario de 1994

En la década del noventa se realiza un cambio formal del régimen jurídico de la tierra, caracterizado por el “fin de la reforma agraria” y el inicio de un régimen centrado en la operación del mercado como mecanismo de asignación del recurso tierra. La ley estableció un régimen libre para la propiedad de las tierras agrarias en general, garantizando a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad de la tierra bajo condiciones de pleno dominio sobre el recurso, sin las restricciones establecidas en la ley de 1973.

La nueva legislación intentó eliminar las restricciones a la conducción directa declarando que “el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución” (Art. 5), lo que facilitaba la participación de sociedades mercantiles en la explotación de la tierra, por ejemplo. El régimen de propiedad agraria permitía en consecuencia, que en el Ecuador cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, sea dueña de tierras agrarias y que no exista ningún límite máximo a la extensión de tierras de un propietario, como tampoco hay límites mínimos a las transferencias.

Sin embargo, algunas limitaciones a la propiedad establecidas en la ley de 1973 subsisten tales como:

- **Límite de la función social de la tierra:** Se mantiene el principio de garantía de la propiedad agraria, sujeta a la condición de cumplir con su “función social” que, a diferencia de la Ley de 1973, se incluyen nuevas condiciones que permiten dar cabida a la explotación agroexportadora.⁷
- **Mecanismo de Expropiación:** Si bien se conserva la potestad estatal de expropiar la tierra, el artículo restringe tanto las causales de expropiación como las formas de compensación que el Estado puede asignar por las tierras expropiadas.⁸

Sin embargo, uno de los aspectos más problemáticos de la ley, y que se compatibiliza con la estrategia de redistribución centrada en el mercado era el tratamiento que al régimen de tierras de propiedad de las comunidades campesinas e indígenas amparadas bajo la Ley de Organización y régimen de Comunas, promulgada por primera vez en 1937. Esta ley se orientaba a proteger las tierras de posesión ancestral de las comunidades indígenas, a través de un régimen especial que implicaba el reconocimiento de

7 “La tierra cumple su función social cuando está en producción y explotación, se conservan adecuadamente los recursos naturales renovables y se brinda protección al ecosistema, se garantiza la alimentación para todos los ecuatorianos y **se generan excedentes para la exportación**. La función social deberá traducirse en una elevación y redistribución de ingresos que permitan a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo” (las negrillas son nuestras). Vid. Artículo 25 de la ley de desarrollo agrario de 1994.

8 Cfr. Art. 44, *ibid.*

personería jurídica, y la declaratoria de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de los territorios comunales, lo que implicaba reconocer como único titular de los derechos de propiedad sobre el predio a la comuna o comunidad como sujeto colectivo, a pesar de que la propia identidad de este sujeto aparecía todavía confusa.⁹

La ley de desarrollo agrario de 1994 introdujo cambios significativos en cuanto a las tierras comunales, facilitando las condiciones para su uso y disposición por parte de los comuneros individuales, manteniendo únicamente la imprescriptibilidad de las mismas. Es decir, se deja abierta la posibilidad de que las comunidades

campesinas e indígenas puedan enajenar total o parcialmente todas sus tierras, si se cuenta con el consentimiento de la mayoría de sus miembros.¹⁰ El objetivo de estas reformas fue facilitar el proceso de individualización de las tierras comunitarias para ampliar la oferta en el mercado de tierras.

La norma incluía prescripciones en lo referente a la tenencia de la tierra, las formas de gobierno y las formas empresariales que éstas pudieran adoptar. Estableció además un régimen impositivo especial, así como se establecieron una serie de facilidades para la importación de insumos, maquinaria, y apoyo crediticio a través de la banca pública.

Impactos sobre la estructura de tenencia de la tierra: Tendencias de Redistribución y Reconcentración de la Propiedad Agraria:

Estructura de la Tenencia de la Tierra en el Ecuador						
Número de propiedades						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha	251.686	346.877	535.309	71,1	66,8	63,5
De 5 a 20 ha	67.650	96.360	176.726	19,1	18,6	21,0
De 20 a 100 ha	27.742	64.813	111.290	7,8	12,5	13,2
Mas de 100 ha	7.156	11.091	19.557	2,0	2,1	2,3
Total	354.234	519.141	842.882	100	100	100

9 A pesar de que la ley se había producido en un complejo proceso de negociación con las comunidades indígenas que buscaban restablecer los derechos de protección, la ley de comunas elude definir las en términos étnicos.

10 “Las comunas, legalmente constituidas, que deseen la participación entre sus miembros de la totalidad o de una parte de las tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente, podrán proceder a su fraccionamiento

Estructura de la Tenencia de la Tierra en el Ecuador						
Hectáreas						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954%	Censo 1974%	Censo 2000%
Menos de 5 ha	432.200	538.700	774.225	7,2	6,8	6,3
De 5 a 20 ha	565.800	935.300	1'706.794	9,4	11,8	13,8
De 20 a 100 ha	1'138.700	2'664.700	4'614.436	19,0	33,5	37,3
Mas de 100 ha	3'863.000	3'810.800	5'260.375	64,4	47,9	42,6
Total	5'999.700	7'949.500	12'355.830	100	100	100

Fuente: (Brassel: 2008)

Un análisis comparativo de los tres censos agropecuarios, realizados sucesivamente en 1954, 1974 y 2000, muestra que la estructura de tenencia de la tierra en el Ecuador todavía es inequitativa, y que las políticas de redistribución agraria implementadas desde 1963 no han provocado un proceso de desconcentración de la propiedad agraria. Por poner un ejemplo, el censo de 1954 muestra que el 71,1% de las pro-

piedades inferiores a las 5 hectáreas disponían del 7,2% de la tierra, mientras que el 2% de las propiedades superiores a 100 hectáreas concentraban el 64,4% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA).

Mientras que para el censo agropecuario del año 1974, es decir, a once años de la primera ley de reforma agraria, y en pleno proceso de implementación de la legislación del 73, las UPA de más de 100 ha seguían controlando el 47,9% de la superficie agrícola, y las propiedades inferiores a 5 ha disponían solo del 6,0% de la tierra.

El III Censo Agropecuario del año 2000, muestra que las UPA inferiores a las 5 hectáreas representaban el 63,5% del total de las UPA, a pesar de que disponían únicamente del 6,3% de la tierra de uso agropecuario, mientras que las UPA con superficies de 100 hectáreas y más, pese a representar solo el 2,3% del total de las UPA, concentraban el 42,6% de las tierras de uso agropecuario.

to previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros, salvo lo previsto en el numeral 2 del Art. 84 de la Constitución política. Sin embargo, se prohíbe el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. Así mismo, las comunas se podrán transformar, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las leyes de cooperativas y de compañías. Las operaciones contempladas en este artículo estarán exentas de tributos. Podrán realizarse refundiciones, compensaciones o pagos que hagan factible las operaciones mencionadas en forma equitativa". Vid., artículo 31 de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994.

Estos datos dan cuenta de un escenario beneficioso para los medianos y grandes propietarios, ya que apenas 6.616 UPA tienen predios superiores a 200 hectáreas, y controlan el 29,1% de la superficie agrícola del país, casi cinco veces más que el 6,26% de la superficie agrícola del país que está distribuida entre las 535.309 UPA inferiores a 5 hectáreas. De manera correlativa, el índice de Gini no se ha modificado mayormente, tomando en cuenta que para el año 1954 este índice era de 0,86; para 1974 era de 0,85; y, en el año 2000 de 0,80 (Brassel: 2008).

Sin embargo, un estudio más detallado permite observar que, en el mismo período los mecanismos de limitación de la propiedad agraria de 1973 permitieron duplicar las extensiones de tierra adjudicada respecto de la ley de 1963, beneficiando a más familias campesinas en una proporción de 1,5 veces más que la primera ola de reforma agraria. Pero, sobre todo, se afectó un 17,6% de la tierra que disponían las UPA de más de cien hectáreas (Chiriboga: 1988).

Bibliografía

- Brassel. *et al.* (Editor). *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito. Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE). 2008.
- Chiriboga, Manuel. “La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985”. En: Gondard, Pierre. (Coordinador). *Transformaciones agrarias en el Ecuador*, Quito, EC: CEDIG, 1988.
- Zapata, Alex; Patricio Ruiz; Frank Brassel. “La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias”. En: Brassel, *et al.* (Editor). *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito. Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE). 2008.
- Zegarra, Eduardo. *El mercado de tierras rurales en el Perú*. Volúmen I. Análisis institucional. Santiago. CEPAL. 1999.

Este libro se terminó de imprimir
en octubre de 2011
por Ediciones La Tierra
(593 2) 320 1091
ediciones_latierra@yahoo.com
Tiraje: 1.000 ejemplares
Hecho e impreso en
Quito-Ecuador