

La lucha por la tierra en el Ecuador y los límites de la Revolución Ciudadana

Por Michel Laforge

Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador

RESUMEN

La llegada al poder de la autodenominada Revolución Ciudadana en el Ecuador en el año 2007, como una aspiración al cambio de amplios sectores sociales en el Ecuador, trajo implícita la cuestión de la tierra en el Ecuador. Pese a dos campañas de reforma agraria en los años 60s y 70s, la situación de inequidad en el acceso a la tierra sigue siendo una de las características fuertes del agro ecuatoriano, que ha vivido un fuerte proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra, mientras simultáneamente se vivía un proceso de minifundización de las propiedades adjudicadas por el Estado en los procesos de reformas agrarias. Por esta razón, el slogan de “Revolución Agraria” acuñado durante la campaña presidencial, así como los discursos de los primeros años de gobierno, hacían esperar un plan especialmente diseñado para enfrentar el problema de la inequidad de acceso a la tierra.

Sin embargo, mostraremos cómo los pobres resultados del “Plan Tierras”, iniciado en el año 2010, así como la falta de propuestas en la Asamblea Legislativa, llevaron a las principales organizaciones campesinas a aliarse en una provisoria “Red Agraria”, llegando a presentar en 2012 a la Asamblea una propuesta de Ley de Tierras y Territorios por iniciativa ciudadana, con las correspondientes firmas de respaldo, según el nuevo procedimiento de democracia directa permitida por la nueva Constitución.

Analizaremos la suerte que tuvo esta iniciativa, novedosa en la historia ecuatoriana, de democracia directa, y la situación sobre el tema a inicios del 2015. Concluiremos con algunas hipótesis que puedan explicar porqué, después de 8 años de gobierno ininterrumpido del movimiento político de la Revolución Ciudadana, los avances en materia del acceso a la tierra por el campesinado, y de políticas agrarias en general, siguen siendo muy limitados.

Una concentración de la tierra heredada de la historia

Los datos de inequidad en el acceso a las tierras en el Ecuador son bastante conocidos, y han sido analizados en diferentes publicaciones (Brassel y otros, 2008), (Hidalgo y Laforge, 2011), aunque no han podido ser vueltos a verificar desde el Censo Agropecuario de 2000.

Es una situación en la cual 5% de los propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas, mientras que, en el otro extremo, 60% de los pequeños productores son propietarios del 6,4% de las tierras¹.

Esta situación es contrastada según las regiones del país, ya que en la Costa, por ejemplo, es más marcada, como nos dice la Estrategia de Erradicación de la Pobreza del actual gobierno: “según los datos del Censo, la mayor concentración de la tierra se encuentra en la Costa, donde el 78% de las UPA (170 000) tienen menos de 20 ha y representan apenas el 18% de la superficie, mientras que 235 propiedades, de más de 1000 ha concentran el 12%. Este fenómeno es más notorio y acentuado en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas. Por ejemplo, en el cantón Guayaquil, 64 UPA concentran casi 50% del total de la tierra, a pesar que solo representan el 3% del total”.²

El coeficiente de GINI de concentración de la tierra, siempre según la Estrategia de Erradicación de la Pobreza, sería actualmente de 0,78, lo cual es bastante alto si se compara con los datos de otros países latinoamericanos (Brassel y otros, 2008).

Esta situación de inequidad se da pese a que en el Ecuador hubieron dos olas de Reforma Agraria, en 1964, y luego en 1973, que intentaron enfrentar el sistema latifundista de apropiación de la tierra y de producción que se había instalado progresivamente con la colonización y posteriormente en el período republicano, despojando a las comunidades indígenas de sus tierras.

El problema con las Reformas Agrarias en el Ecuador es que la entrega de tierras se hizo principalmente en áreas poco propicias a la agricultura en las tierras altas de la sierra, y se basó principalmente en la colonización de tierras forestales en las tierras bajas de la costa y el oriente. En la Sierra, la tierra que se distribuyó era generalmente la tierra menos deseada, en las partes altas, y muchas veces en las zonas con alta pendiente; las grandes propiedades de hacienda simplemente se fraccionaron en algunas unidades repartidas entre familiares, pero se quedaron con las tierras más planas (y sobre todo con el agua de irrigación).

La presión social por la tierra de esa época se alivió sobre todo mediante una política de titulación de las tierras colonizadas, en lo que en aquella época eran tierras baldías: según Gondard y Mazurek, la colonización alcanzó siete veces más tierra (esto es 6,36 millones de hectáreas o 23% del territorio nacional) que la

¹ SENPLADES y SETEP , 2014, pp 171

² SENPLADES y SETEP ,2014, pp 172

redistribución de tierras en los procesos de reforma agraria (que alcanzaron 900 000 has, es decir, el 3,4% de la superficie del país).

Pese a estas deficiencias, el acceso a la tierra para pequeños campesinos e indígenas pudo significar un cambio favorable en un primer momento para miles de familias. Sin embargo, los procesos de reconcentración de las tierras, donde capitalistas compraron poco a poco tierras colindantes, reconstituyendo grandes propiedades, y además el fraccionamiento de los predios por herencia, han reconfigurado en 50 años un panorama de polarización de la tenencia, donde muchos tienen muy poca tierra (64% de los propietarios tienen 1,4 has en promedio), y pocos tienen mucha tierra (2% de los dueños tienen el 41 % de la tierra).

Este contexto es el que explica porqué en los levantamientos indígenas de los años 90 la demanda por la tierra era una de las banderas de lucha, demanda que no fue atendida por el Estado, sino, de manera parcial, por algunas ONGs³ (FEPP, 2005).

Una inequidad con consecuencias importantes

La primera consecuencia de las reformas agrarias de los años 60 y 70, a través de la colonización de zonas boscosas, fue la deforestación; el mecanismo mismo de titulación puesto en marcha por el IERAC de aquella época incentivó la deforestación, ya que, para poder reclamar el dominio de un lote, era necesario poder demostrar que estaba “trabajado”, es decir, deforestado en una proporción mínima.

Por otro lado, la inequidad en el acceso a la tierra, en el caso de los propietarios de minifundios, que muchas veces tampoco tienen acceso a agua de riego, es la explicación de una baja productividad de muy pequeñas parcelas; no solamente porque los propietarios no tienen el capital para invertir en tecnología (por ejemplo, en tecnología de riego, o en invernaderos), sino que tampoco tienen riego y, dados los bajos rendimientos de sus lotes, invierten el grueso de su mano de obra en actividades más remuneradoras (por ejemplo, trabajando como albañiles, como cuidadores, etc); es así que muchos de estos productores sólo pueden dedicarle tiempo a su actividad agropecuaria los fines de semana.

La falta de tierra es también una de las causas del avance de la frontera agrícola por encima de sus límites tradicionales en las tierras altas; el fenómeno de calentamiento global parece incentivar a la puesta en cultivo de estas tierras, que se mantenían como pastizales.

³ El Fondo de Tierras del FEPP entregó 56 000 has a unas 11 000 familias, mediante un mecanismo de crédito para la compra de tierras manejado desde una ONG. La cantidad titulada no es desdeñable, ya que es casi un décimo de la tierra transferida por el programa gubernamental de reforma agraria en 26 años de actividad (FEPP-ILC-FIDA, 2005)

Por otra parte, una parte no definida de las grandes propiedades es cultivada probablemente por debajo de sus capacidades productivas, ya que el interés de los grandes propietarios no es rentabilizar el ingreso por activo, sino el ingreso por hectárea, lo que lleva a actividades productivas extensivas (Chauveau, in Brassel et al, 2008).

Además, la situación descrita anteriormente no es estática: está en movimiento, y la tendencia es a la acentuación del fenómeno. Se observa una concentración de las grandes propiedades especialmente para desarrollar cultivos en grandes extensiones, como la palma aceitera en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos (ver Hidalgo, Ramos y Quishpe, 2014).

Paralelamente hay una fragmentación de la propiedad campesina como consecuencia de las herencias: “ejemplo de Licto: en las 1700 has del proyecto de riego inicial habían 10 000 parcelas. En el 2007, el área bajo riego era de 1800 has para 17200 parcelas. En la parroquia Apaza en Tungurahua, los primeros datos del levantamiento topográfico catastral muestran que en menos de 1000 has habría 8000 unidades productivas” (Laforge, in Brassel y otros, 2010, pp 206).

En conclusión, la redistribución de tierras en las Reformas Agrarias en el Ecuador no contempló mecanismos que impidan la reconcentración o la reconcentración: al dejar el control de la propiedad sobre la tierra solamente al mercado, éste favorece la reconcentración, porque el propietario con más tierra en general dispone de más capital para poder comprar nuevas tierras. Por otro lado, los niveles actuales de precios de la tierra son en general prohibitivos para pequeños productores de la economía campesina que no disponen del capital necesario para comprar la cantidad de tierra que necesitarían, ni tampoco tienen acceso a créditos adaptados que les permitan hacer esa compra.

Es decir, que los mecanismos “naturales” de mercado de tierras no permiten ni permitirán solucionar el problema de la inequidad de la tierra, sino que la agudizan. Sólo una intervención decidida del Estado pudiera cambiar este problema estructural, con una nueva Reforma Agraria.

El discurso de la Revolución Agraria

Desde su llegada al poder, el año 2007, el nuevo gobierno del presidente Rafael Correa impulsó el tema de la tierra, en particular a través del slogan de la “Revolución Agraria”, aunque en algunos casos, también se habló, más sencillamente, de Reforma Agraria.

Por ejemplo, en noviembre de 2008, el presidente dio un plazo de un año a los propietarios de tierras improductivas de la cuenca del río Guayas para que las pongan a producir, bajo amenaza de expropiarlas si se mantenía la situación de improductividad⁴.

Asimismo, el Ministro de Agricultura de ese entonces, Rafael Poveda, anunció en enero 2009 “un proyecto de reforma agraria que contemple la expropiación de

⁴ La Hora, 29 de noviembre de 2008

tierras improductivas”⁵. Este tema fue retomado fuertemente por su sucesor, el Ministro Ramón Espinel, quien en octubre 2009 anunció la aplicación de un “plan de redistribución de tierras” que, según él, abarcaba 130 000 ha controladas por el Estado, además de una estimación de unas 1,5 millones de hectáreas susceptibles de ser revertidas a los campesinos por su improductividad actual⁶.

El presidente Correa retomó este tema en octubre 2010, anunciando en el Congreso de la CLOC⁷ que 200 000 ha de propiedad del Estado iban a ser repartidas, y anunciando que “Ecuador está al inicio de la Revolución Agraria”, pero que “ésta se radicalizará con más fuerza”⁸.

Como parte de un esfuerzo por concretar este discurso, en marzo del 2010, el Ministerio de Agricultura aprobó un “Plan Tierras” para redistribución de tierras controladas por el Estado, que mejoraba el plan inicialmente llamado “Plan Haciendas” que había sido preparado desde el 2009. Además, en julio de 2010 se creó la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria en el MAGAP, que debía ejecutar el Plan Tierras. Este plan, desde su creación hasta marzo 2013 ha adjudicado un total de 20500 ha, que han beneficiado a 4020 familias campesinas⁹, lo cual es muy insuficiente, si se toman en cuenta las necesidades de las 500000 familias campesinas que existen en el Ecuador.

Por otro lado, es comúnmente aceptado en el Ecuador que un cambio radical en la tenencia de la tierra pasa por un cambio en la legislación, y por lo mismo la Constitución del 2008, corroborada por la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria de 2009, anunciaban nuevos mecanismos de control del latifundismo, que debían sancionarse lógicamente en una nueva Ley de Tierras. De hecho, diferentes borradores comenzaron a circular en entidades oficiales desde la promulgación de la ley de Soberanía Alimentaria; sin embargo, una propuesta de Ley de Tierras preparada por el SIPAE¹⁰ y que circuló en el 2010, que proponía un límite máximo de 500 ha a la propiedad, causó una fuerte movilización en contra del sector ganadero¹¹ y muy poca intervención del gobierno, lo que mostró los límites del discurso.

En los años 2010 a 2011 el Ministerio de Agricultura contrató consultorías para la elaboración de una ley de tierras, pero los resultados de estos esfuerzos nunca fueron divulgados, lo que señala que, en el aparato de gobierno, no parecía haber consensos para hacer avanzar este tema.

⁵ Agencia de noticias EFE, 14 de enero de 2009

⁶ Agencia de noticias EFE, 23 de octubre de 2009

⁷ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo

⁸ Agencia de noticias ANDES, 12 de octubre de 2010

⁹ SENPLADES, SETEP. EStrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. 2014

¹⁰ Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador

¹¹ Diario Hoy. 23 de agosto de 2010

Es en este contexto que la Conferencia Nacional e Intercultural por la Soberanía Alimentaria (COPISA), como parte del mandato que le dictaba la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, decidió empezar la preparación de una Ley de Tierras y Territorios, la cual fue consultada en una multitud de talleres con los principales actores de la producción agropecuaria a través el país. Esta ley fue retomada por las organizaciones de representatividad históricas del sector campesino, agrupadas en la Red Agraria (conformada por CNC-EA, FENOCIN, CORMONLIT y FENACLE), quienes recolectaron 44 000 firmas para presentar, en marzo de 2012, esta propuesta por iniciativa ciudadana en la Asamblea. Probablemente sea mucha coincidencia que, en el mismo mes, fueron presentadas otras 4 propuestas de ley por diferentes grupos de asambleístas.

A partir de ese momento, y con el problema de contar con 5 documentos diferentes, empezó el tratamiento de la Ley de Tierras en la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea, con la participación de representantes de la Red Agraria como co-legisladores, ya que presentaron la propuesta por iniciativa ciudadana; este tratamiento duró unos meses; sin embargo, a partir de agosto de 2012 la presidenta de la Comisión, del partido gobernante, no volvió a poner el tema en agenda, lo cual bloqueó todo avance de los debates a ese nivel.

Pasadas las elecciones legislativas de 2013, la nueva Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea, posesionada en mayo, y controlada igualmente por la mayoría del partido de gobierno, retomó la discusión sobre una ley de tierras, ya sin invitar a ningún representante de la Red Agraria. No es sino hasta octubre de 2014 que se aprobó en la Comisión de Soberanía Alimentaria un nuevo proyecto de Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que fue socializado en algunos talleres en las grandes ciudades del país. En Diciembre 2014 la Comisión aprobó el informe para primer debate de la propuesta de ley, el cual recomienda llevar a cabo una consulta prelegislativa entre los pueblos y nacionalidades ancestrales, ya que la ley está relacionada con sus derechos colectivos.

La propuesta de ley presentada se aparenta más a una herramienta de gestión de tierras, más proclive a un ordenamiento territorial, que a una ley con mecanismos claros que propicien la redistribución. En este sentido, no se recuperaron muchas de las propuestas de mecanismos de redistribución presentadas por la Red Agraria. Sin embargo, es difícil aseverar que esta propuesta de ley es abiertamente favorable a la agroexportación o a la agricultura industrial. El problema es que tampoco es abiertamente favorable a la búsqueda de mecanismos reales que propongan modalidades de redistribución de la renta de tierra.

Si bien existen algunos temas novedosos en la propuesta, como la inclusión de los derechos colectivos y de los territorios indígenas, de la agricultura familiar o de algunas herramientas de control del mercado de tierras, no trascienden ni intentan romper brechas paradigmáticas y quedan a nivel declarativo. Uno de los problemas más grandes de esta propuesta de ley es que deja la definición de algunos de los temas más importantes (como la definición del tamaño mínimo y el

tamaño máximo de la propiedad) para el reglamento, lo cual representa un potencial déficit de debate democrático en la elaboración de temas medulares de la ley, sobre todo porque impide discutir el alcance de los mecanismos propuestos en los temas.

Otros temas clave, como el control del mercado de tierras, en el que hay un atisbo de intención de control, pero sobre todo la situación de los jóvenes o de la mujer, quedan huérfanos de propuesta en el documento mencionado.

La Consulta Prelegislativa convocada lo es solamente en lo relativo a los derechos colectivos (dieciocho de artículos de la ley relacionados con los derechos colectivos de los pueblos ancestrales), muchos de los cuales serán probablemente aprobados, ya que estos artículos representan obviedades que retoman los enunciados de la Constitución. La Consulta Prelegislativa no constituye en ningún caso un espacio para discutir los otros temas estratégicos. Esta consulta acaba de terminar su primera fase, en la cual se consultó a organizaciones de base¹². La metodología utilizada, centrada en identificar acuerdos y desacuerdos sobre cada uno de los artículos consultados, lleva a resultados sorprendentes de 100% de consenso para todos los artículos consultados en algunas provincias del país y probablemente no permita realizar modificaciones sustanciales al documento propuesto por la Asamblea.

En todo caso, a la fecha en que se escribe este artículo, se puede decir que, pese al discurso fuerte sobre revolución o reforma agraria, la Ley de Desarrollo Agrario, codificada en 1994, y la Ley de Reforma Agraria, de 1973, son las leyes que rigen actualmente la temática agraria del país.

Hipótesis para explicar los pocos avances en materia agraria en el Ecuador de la Revolución Ciudadana

Como se puede ver, pese a discursos a veces muy decididos, los avances en materia agraria en el Ecuador han sido bastante limitados: la falta de una nueva ley de tierras representa por sí sola uno de los síntomas más evidentes. Esbozamos aquí algunas explicaciones de porqué no han habido avances más decididos.

Es posible que una de las primeras razones para el avance limitado de la Revolución Agraria es la estructura de poder que subyace las relaciones productivas actuales en el Ecuador. Las exportaciones no petroleras principales siguen siendo agroexportaciones (como el banano y el camarón), con una estructura productiva basada en grandes propiedades o plantaciones, que no tiene ningún interés en ver procesos redistributivos ponerse en marcha, ya que éstos pudieran tarde o temprano afectar sus modos de producción. Estas empresas agroexportadoras, en relación con los negocios agroindustriales, forman una estructura de poder en el campo que genera un discurso centrado en su

¹² Llama la atención la no participación de las organizaciones indígenas comunitarias que siguieron al llamado de boycott hecha por la Confederación Nacional Indígena, la CONAIE

capacidad en generar empleos y divisas para el país. El discurso de cambio de matriz productiva adoptado por el gobierno de Rafael Correa retoma prácticamente punto por punto este discurso, enfocándose en las agroexportaciones y en la sustitución de importaciones, sin cuestionarse sobre las contradicciones con el discurso de la Soberanía Alimentaria y del fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria presentes en la Constitución y en los primeros planes de desarrollo del país.

Por otro lado, está la debilidad de las organizaciones campesinas e indígenas representativas de los productores agropecuarios y de los habitantes rurales de manera más general. El sector indígena sigue debilitado después de una confrontación larga con este gobierno, y el sector campesino está debilitado por su dificultad en encontrar un camino intermedio entre la oposición y el respaldo incondicional a medidas impopulares (por ejemplo, relacionadas con la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea).

Sin embargo, es posible que también existan razones más relacionadas con el rol actual de la agricultura en la economía rural campesina: con un acceso muy limitado a tierra, poco o inexistente acceso a riego, una comercialización de la producción donde el valor agregado es acaparado por los intermediarios, y existe poco acceso efectivo a crédito, la actividad agropecuaria es vista como muy poco rentable. Las posibilidades de la emigración¹³, que en los años 2000 fue azuzada por los problemas económicos fuertes que culminaron en la dolarización de la economía, parecen mucho más interesantes; actualmente se observa en las áreas rurales ecuatorianas un envejecimiento de la población rural, con un bajo nivel de remplazo de la población mayor por sectores más jóvenes.

Finalmente, es importante recordar que las reformas agrarias no fueron solamente una cuestión administrativa; a la movilización de las organizaciones campesinas, que involucró invasiones de haciendas y confrontaciones, correspondió una represión por parte de los hacendados y de las autoridades de la época, por lo que una movilización por la tierra evoca para los dirigentes actuales, que fueron niños en esas épocas, un precio de sangre que no cualquiera está dispuesto a pagar.

Conclusión: hasta la victoria siempre?

La evolución del debate sobre la Ley de Tierras en el Ecuador anuncia una limitada capacidad de poder cambiar la situación de inequidad de la tierra en el Ecuador a corto plazo.

Sin embargo, la acumulación de contradicciones entre un discurso heredado de los años 60 y 70, de la época de las reformas agrarias en algunos países latinoamericanos, y una práctica de inmovilidad casi total en este tema, podrían generar a la postre una de las mayores dificultades con su electorado para el actual partido de gobierno, especialmente en los ámbitos rurales.

La tierra sigue siendo un tema de actualidad en el Ecuador del siglo XXI.

¹³ Se estima que 2 millones de ecuatorianos, de una población total de 15 millones, viven en el exterior.

Bibliografía

BRASSEL, HERRERA y LAFORGE (2008). ¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos. SIPAE. Quito, Ecuador

FEPP. El costo de la tierra: ¿pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres? FEPP-ILC-FIDA. Quito, 2005.

Pierre Gondard y Hubert Mazurek, 30 Años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales, Estudios de Geografía, Vol. 10, CEN, CGE, IRD, PUCE 2001, p. 15-40

HIDALGO, LAFORGE (Eds) (2011). Tierra Urgente. SIPAE. Quito, Ecuador

MAGAP. III Censo Nacional Agropecuario

SENPLADES, SETEP. Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. 2014