

Quito, Ecuador

31 de octubre de 2014

TIERRAS EN ECUADOR: PLAN VIEJO Y MARCO LEGAL NUEVO

Natalia Landívar García

Economista graduada en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Ha trabajado para la FIAN Internacional desde hace quince años. En ese tiempo ha fundado la oficina nacional de FIAN en Ecuador y ha formado parte del primer comité de coordinación del Mecanismos de la Sociedad Civil ante el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Está finalizando su maestría de Desarrollo Territorial Rural en la FLACSO, Ecuador.

En los países de Sudamérica, muchas veces las políticas de Estado referidas al acceso, propiedad y uso de la tierra se limitan a planes o a leyes, dejando de lado la perspectiva integral que debe vincular ambos instrumentos para hacerlos verdaderamente eficaces. En el presente artículo la autora comparte su visión sobre el reciente proceso ecuatoriano argumentando, a través del ejemplo, la necesidad de contar al mismo tiempo con un plan y un marco legal consistentes, que hagan efectiva una voluntad de equidad para que ésta no se quede en el discurso.

En el nuevo siglo, pese a lo que acaso ciertos eruditos agrarios pensaron, la demanda por la tierra a través de mecanismos informales de acceso continuó siendo imperativa para muchas familias pobres.

Se calcula que en la costa ecuatoriana aproximadamente 15 mil familias ocuparon y permanecieron en predios rurales abandonados por sus antiguos dueños-banqueros, responsables de la crisis bancaria vivida en el Ecuador a finales del siglo pasado (Natalia Landívar y Milton Yulán). *Monitoreo de políticas de redistribución de tierra estatal y el derecho a la alimentación de posesionarios, Informe 2010.* Unión Tierra y Vida y FIAN Ecuador).

Eso confirmó la observación hecha para mediados de los años noventa acerca de que las formas informales de acceso a la tierra se habían convertido en el “único mecanismo que tienen las familias campesinas para sustentar estrategias de sobrevivencia que los protejan de los resultados de las políticas de ajuste y de las implicaciones que ellas tienen en el mercado laboral urbano” (Compañía Técnica Agropecuaria y FAO. Mercado de tierras en Ecuador. En: *Mercado de tierras en el Ecuador: Estudio integrado, regiones Litoral y Sierra: 95-119.* Roma: COTECA y FAO, 1995).

Un plan sin pena ni gloria

Desde Octubre de 2009 hasta diciembre 2013 se implementó en Ecuador el Plan de Fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador, más conocido como “Plan Tierras”. Tenía como objetivo la intervención de aproximadamente 2,5 millones de hectáreas de tierra, que incluía las que estaban en manos del Estado. Como era de esperar, el Plan generó grandes expectativas, luego de las tibias reformas agrarias de los años 1964 y 1973, y del completo abandono de políticas de redistribución de tierra dirigidas por el Estado durante el período neoliberal.

Más aún, una medida como ésta parecía revolucionaria toda vez que buscaba, en apenas cuatro años, reducir de 0,80 a 0,70 el actual coeficiente de Gini de la desigualdad en la distribución de la tierra (MAGAP: 2009). Las palabras del presidente Correa en el discurso de apertura del V Congreso de la Coordinadora Latinoamericana del Campo (CLOC) de Octubre de 2010 fueron elocuentes: “(en) Ecuador no se necesita una reforma agraria, se necesita una verdadera revolución agraria” para “inaugurar la justicia en los campos ecuatorianos” (Vistazo 2010. Correa se compromete a radicalizar la transformación agraria en Ecuador. En: <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=12239>).

Tres años después, en abril de 2013, en un acto público, el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria afirmó que el Plan Tierras habría entregado a la fecha alrededor de 22 mil has a organizaciones campesinas de todo el país. “La meta es entregar 60 mil hectáreas hasta finales del 2013” según el funcionario (Boletín de la Dirección de Comunicación del MAGAP en: <http://www.agricultura.gob.ec/magap-transfiro-81004-hectareas-a-79-familiasdemanabi/d>).

Sin embargo, más allá de estos datos cuantitativos anuales, no existen hasta ahora de datos oficiales que hayan sido publicados y que den cuenta del alcance en la redistribución de la tierra en los cuatro años de ejecución del Plan Tierras, y si efectivamente este haya alcanzado sus objetivos iniciales.

Además, pese al mandato y el plazo que estableció la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) de 2009, en todo ese tiempo faltó un proceso que aprobara una nueva ley de tierras más acorde con los principios establecidos en la Constitución de 2008. Por esta razón, el Plan Tierras se desarrolló bajo los lineamientos de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) implementada del año 1994. Como en otros países de América Latina, esta ley fue implementada en el período más fuerte del neoliberalismo y consolidaba, entre otros, la liberalización del mercado de tierras.

En su contenido literal, el Plan Tierras incluyó elementos que subyacen a una política de tierras enmarcada en la teoría de un periodo post neoliberal. Entre estos, se incluía la priorización a las poblaciones sin tierras más necesitadas, la titularización asociativa, la venta a un precio social, y el acompañamiento integral a los grupos beneficiarios con apoyo técnico, crédito y proyectos productivos. Además, el Plan otorgaba un fuerte papel a la institucionalidad, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA) y el involucramiento de la sociedad civil mediante un consejo de veeduría campesina (SENPLADES. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización, 2010. En: <http://blogpnd.senplades.gob.ec/?p=3299>). Por lo demás, se planteaba implícitamente la posibilidad de fortalecer otro modelo de producción que trascendiera el modelo de producción convencional que ha predominado a lo largo del desarrollo capitalista en el campo.

Las asociaciones posesionarias beneficiadas, sin embargo, terminaron por comprar los predios a precios comerciales bajo condiciones rígidas de mercado a través del mecanismo usual de compra-venta de tierras, “al más puro estilo del mercado de tierras neoliberal” (Natalia Landívar, Mario Macías y Milton Yulán (2013). *Monitoreo de políticas de políticas de tierra y el derecho a la alimentación en Ecuador, Informe 2013*. Quito: Unión Tierra y Vida y FIAN Ecuador).

Luego de cuatro años de su implementación, a partir de enero de 2014, se reemplazó el Plan Tierras por el proyecto Acceso a tierras de los productores familiares y legalización masiva en el territorio ecuatoriano (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización. 2014. En: <http://blogpnd.senplades.gob.ec/?p=3299>).

Un mal ejemplo

Una reciente investigación ha evidenciado los problemas de la aplicación del Plan tierras a partir del caso de los beneficiarios de dos lotes de la hacienda Las Mercedes, ubicada en el cantón Yaguachi de la provincia del Guayas. El Plan no garantizó una estrategia campesina que permita avanzar hacia una reestructuración agraria sostenible. La entrega de títulos de propiedad asociativa a cuatro organizaciones en el año 2012 evidenció prácticas sin las técnicas adecuadas, demagógicas y hasta de mala fe por parte de ciertos funcionarios públicos de instituciones en sucursales regionales.

El carácter demagógico del anuncio del Plan Tierras generó falsas expectativas, incluso en personas tradicionalmente vinculadas a la especulación de tierras, que no dudaron en participar en el proceso, como lo muestra la entrada de grupos de conocidos invasores de la ciudad de Guayaquil quienes, a través de un contubernio con la fuerza militar y ciertos funcionarios de las instituciones responsables, generaron un fuerte clima de violencia dentro de la hacienda.

Los problemas evidenciados son varios, como la falta de una programación de los pagos de la hipoteca adecuada a la realidad productiva de los campesinos, incoherencias en los documentos legales y desacuerdos y contradicciones entre las instituciones; la injerencia en la autonomía organizativa de las asociaciones, la imposición desde arriba de cuestiones trascendentales como las formas de tenencia, producción, organización, entre otros aspectos.

El trabajo hace notar que muchas de las estrictas condiciones de pago establecidas en la hipoteca que han asumido las asociaciones responden más a una lógica bancaria-empresarial que a una enmarcada en la promoción de la soberanía alimentaria y el buen vivir rural. Las condiciones climáticas volátiles y la falta de apoyo estatal en el acompañamiento técnico, la infraestructura, especialmente de riego, el crédito productivo y los canales de almacenamiento y comercialización justos, seguros y confiables, han generado pérdidas en las dos cosechas de los inviernos pasados a los campesinos.

Todos estos son factores que inciden directamente en la capacidad de pago de las asociaciones y coloca a sus integrantes en una situación de total desprotección. A partir del próximo año, las asociaciones comenzarán a pagar la deuda por la tierra y si se mantienen las condiciones actuales, no podrán cumplir con sus obligaciones.

La investigación mencionada concluye en que al Estado y sus instituciones les ha faltado no solo la coherencia para viabilizar los preceptos de la soberanía alimentaria, sino la voluntad política para fortalecer una estrategia campesina de largo plazo. Por todo ello, la venta de la hacienda Las Mercedes es un ejemplo... a no seguir (Natalia Landívar. *Conflictos agrarios y estrategias campesinas en el actual contexto político: el caso de la Hacienda las Mercedes en la provincia de Guayas*. Quito, 2014. Sin publicar).

Lo que falta

Ecuador está a las puertas de aprobar una nueva ley de tierras que debiera constituirse en el marco que guíe la política de revolución agraria y que rompa la lógica de planes y programas clientelistas.

Lamentablemente, el proceso de elaboración de la ley ya ha sido cuestionado por su inconstitucionalidad y por su carácter cerrado, apurado e inconsulto. Sin embargo, todavía está por verse si las organizaciones sociales, especialmente aquellas que han mantenido su independencia y autonomía, consiguen generar alianzas fuertes que consigan establecer disposiciones claras en este cuerpo legal que rompan la lógica de la mercantilización de la tierra y la liberalización del mercado de tierras.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.