



TIERRA EN ECUADOR: ¿Mercancía o derechos humanos?



Teresa Casanova



TERESA CASANOVA
(17.01.1980 - 12.06.2017)

Teresa Casanova, nació en Milán el 17 de enero de 1980. Asistió a la escuela de Ciencias Internacionales y Diplomáticas de la Universidad de Génova, al mismo tiempo, participó en el programa Erasmus, que la llevó a Irlanda. Su tesis "Desarrollo económico entre la globalización y el regionalismo. El caso de México", permitió que se gradúe con el más alto puntaje y que sea publicada.

Después de pasar varios años en Valencia-España, perfeccionó sus estudios en cooperación internacional. Se trasladó a Verona-Italia, donde trabajó en el ámbito internacional, que también operaba en China, al mismo tiempo continuó su compromiso con los sectores más débiles de la población y colaboró como voluntaria con l'Onlus CESTIM (Centro de Estudios de Inmigración).

En 2006 se trasladó a Ecuador como colaboradora de desarrollo para la ONG COOPI, en la que trabajó hasta el 2013, creciendo profesionalmente desde jefe de proyecto hasta convertirse en Representante Legal para Ecuador en 2011. Desarrolló y participó en numerosos proyectos sociales, ambientales y agrícolas en diversas áreas del país: desde proyectos de integración a refugiados colombianos hasta manejo de emergencias y desastres ambientales. De 2014 a 2016 continuó su trabajo como consultora experta en el país para FIAN-Ecuador en Quito y coordinó un proyecto financiado por la Unión Europea y ejecutado por FIAN, CDES y el Colectivo PRODH.

Se incorporó a la Maestría en Desarrollo Humano en la Universidad FLACSO Argentina, de 2014 a 2016, de donde se graduó con las mejores calificaciones, con la tesis, "Tierra en Ecuador: Mercancía o derechos humanos" que ahora se publica aquí y que debía ser presentada en una conferencia pública organizada en la primavera de 2017 por la Universidad FLACSO en Buenos Aires.

Tierra en Ecuador: ¿Mercancía o derechos humanos?

Este es un resumen del documento original de la tesis, elaborado por Teresa Casanova, para obtener el título de maestría en Desarrollo Humano por la FLACSO Argentina.

Teresa Casanova
Coordinador de Tesis: Alberto Acosta
Quito, Agosto 2016



Título: **Tierra en Ecuador: ¿Mercancía o derechos humanos?**

Autora: Teresa Casanova

Director de tesis: Alberto Acosta

FLACSO Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

SEDE ARGENTINA

© FLACSO 2012

Tucumán 1966 (C1050AAN)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Edición: Nataly Torres - FIAN Ecuador

Diseño e impresión: TALLPA Publicidad Impresa

Fotografías: FIAN Ecuador, Ramiro Galarza y Eduardo Pichilingue

La familia de Teresa desea agradecer a la ONG FIAN Ecuador, que propuso la idea y siguió diligentemente todas las fases para la publicación de esta obra, también a las otras dos ONG: Mani tese de Milán y el Centro de Inmigración CESTIM-Centro Studi Immigrazione de Verona, que organizó una colecta entre los muchos colegas que han conocido y trabajado con Teresa. Por supuesto, un sincero agradecimiento a todos los colegas, amigos, parientes, que se sumaron con sus generosas contribuciones e hicieron posible la publicación de la tesis y así difundir el último trabajo académico de Teresa, que elaboró con pasión, felicidad y determinación, a pesar de su enfermedad.

Gracias a:

Accomando Maria, Aurelia Annino, Silvia Barone, Pierpaolo Basso, Perla Bardini, Roberta Battista, Matteo Belletti, Silvia Bertini, Cristina Bosi, Natalia Bustos, Marta Cattaneo, Laura Cazzola, Francesca Cercone, Davide Corongiu, Simona Dello Iacono y Vincenzo Castaldo, Nica Dello Iacono y Carlo Bazzicalupo, Giuseppe Esposito y Tiziana Agosto, Elisa Favé, Ilaria Favé, Alessandra Gatti y Fabrizio Boni, Luigi Lissi y Elisa Franchini, Laura Lattanzi, Elvira Martinelli & amigos de Cestim (Verona), Mani Tese Ong (Milán), Luisa Martinelli, Mariangela Maturi, Francesco Monaco, Eva Marcandalli, Daniele Nosenzo, Uberto Peddeferri, Luigi Moretti, Isaura Lopes Ramos, Cecilia Roccato, Simone Ricci y Marcella Bovolenta, Luca Simonini y Alba Dello Iacono, Elena Quatrini, Valentina Policarpi, Serena Rauzi, Silvia Ronchi, Trustly Grupo, Tiziana Vicario, Jean Paul Voerkel, Alessandro Zito.

Agradecimientos

Todo camino importante se realiza siempre gracias al acompañamiento de diversas personas, que contribuyen a que todos los esfuerzos lleven a una misma dirección. Así mismo este trabajo de investigación es el resultado de encuentros y sinergias que han permitido que tomara cuerpo. Quiero dirigir mis especiales agradecimientos:

- Primero de todo a mis padres, que siempre han respetado mis elecciones y mi libertad, aceptando la fuerte distancia que nos separa entre Italia y Ecuador.
- A mi esposo y mis hijas, que con mucha paciencia, me han dejado enteros fines de semanas libres para estudiar, viajar y escribir. Y en especial a mis hijas, por haberme dado la fuerza de la perseverancia.
- A mis compañeros de trabajo de FIAN Ecuador, con los cuales cada día hemos compartido la lucha por los derechos de los/as campesinos/as y quienes me han apoyado con toda la información que he necesitado como en las visitas de campo realizadas.
- A mi coordinador de tesis, no solo por haberme guiado en todos estos seis meses de preparación de la tesis, sino también por haber sido un ejemplo admirable de defensa de los derechos humanos en el país.
- A los compañeros/as de las asociaciones ASOMAC y Plaza Pallares, por haberme dedicado parte de su precioso tiempo en compartir sus percepciones, preocupaciones, necesidades y propuestas.
- Finalmente, a todos los profesores y tutores de la maestría en Desarrollo Humano y mis compañeros de cursos, porque de cada uno de ellos/as he podido aprender mucho y abrir los horizontes de mi conocimiento a toda la región latinoamericana.



Dedicatoria

Al pueblo Siona del río Putumayo.

dedicatoria



Índice

Agradecimientos	5
Dedicatoria	7
Índice	9
Homenaje	11
Presentación	13
A Modo de Prólogo	17
Introducción	23

CAPÍTULO I EL RETORNO DEL TEMA TIERRA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LATINO AMERICANO

1.1 Enfoques sobre el tema tierras	27
1.1.1 <i>El enfoque de soberanía alimentaria</i>	27
1.1.2 <i>El enfoque de derechos humanos</i>	28
1.1.3 <i>El enfoque de cultural</i>	28
1.2 Los diversos enfoques de desarrollo y la cuestión sobre la tierra	29
1.2.1 <i>El enfoque de capacidades de Amartya Sen</i>	30
1.2.2 <i>La teoría del desarrollo a escala humana</i>	31
1.2.3 <i>El post-desarrollo</i>	32
1.2.4 <i>La propuesta del Buen Vivir de América Latina</i>	33
1.3 Desarrollo humano, derechos humanos y soberanía alimentaria ...	34

CAPÍTULO II POLÍTICAS AGRARIAS EN ECUADOR: LÍMITES Y CONTRADICCIONES

2.1 Desarrollo humano en Ecuador y Sumak Kawsay	39
2.2 Situación del agro en el Ecuador: críticas y replanteamientos	44
2.2.1 <i>Perfil del campesinado</i>	44
2.2.2 <i>Análisis censos: concentración y tenencia de la tierra</i>	44
2.2.3 <i>Formas de propiedad de la tierra y redistribución</i>	46
2.3 Programas, planes y leyes: coherencias e incoherencias con los preceptos constitucionales	47
2.3.1 <i>El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013</i>	47
2.3.2 <i>Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) y el Plan Tierra</i>	48
2.3.3 <i>Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 y el cambio de la Matriz Productiva</i>	48
2.3.4 <i>La nueva Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2015</i>	49

CAPÍTULO III
**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA:
 ANÁLISIS DE CASOS RELEVANTES**

3.1	Plan Tierras 2009- 2013: objetivos y alcances	55
3.1.1	<i>¿Por qué y cómo nace el Plan Tierras?</i>	55
3.1.2	<i>Objetivos del Plan Tierras</i>	56
3.1.3	<i>Relación con la concepción del Desarrollo Humano</i>	57
3.1.4	<i>Alcances y límites del Plan Tierra</i>	58
3.2	Caso 1: Asociación ASOMAC de la Organización de campesinos Unión Tierra y Vida, Provincia del Guayas	63
3.2.1	<i>Perfil de la asociación</i>	63
3.2.2	<i>Análisis de la calidad de vida de los socios de la Asociación bajo el enfoque de capacidades</i>	65
3.3	Caso 2: Asociación Agrícola Plaza Pallares, Provincia de Imbabura	71
3.3.1	<i>Perfil de la asociación</i>	71
3.3.2	<i>Análisis de la calidad de vida de los socios de la Asociación bajo el enfoque de capacidades</i>	72
3.4	Análisis final casos	76
3.4.1	<i>Análisis de la calidad de vida de los socios de ambas asociaciones bajo los principios definidos en el Plan Tierras</i>	76
3.4.2	<i>Impactos generados</i>	82
3.4.3	<i>Percepciones</i>	85

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1	Conclusiones finales	89
4.2	Recomendaciones	94
BIBLIOGRAFÍA		97

Homenaje

“Cuando mi voz calle con la muerte, mi corazón te seguirá hablando”

Rabindranath Tagore

Toda la vida de Teresa fue entregarse con amor incondicional hacia los demás, los más vulnerables, luchando siempre con la sonrisa y respeto en contra de las injusticias. Esta fue su última obra, publicamos su tesis para que sus semillas sigan brotando conciencia en nuestros corazones.

¡Hasta siempre!

Familia.





Presentación

Presentar este libro escrito como una tesis final de Maestría por Teresa Casanova es a la vez un honor y un testimonio de un compromiso de una intelectual y militante comprometida con las luchas y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas del Ecuador por ser valorados y respetados en sus culturas, y en sus deseos de ser y disfrutar en plenitud de la libertad de valorar la vida que desean.

Conocí a Teresa en los primeros meses de 2013, cuando tuve una entrevista telefónica, como resultado de su postulación al Programa de Maestría en Desarrollo Humano. Me impresionaron sus antecedentes académicos realizados en su Italia natal, pero mucho más su compromiso con el trabajo que estaba realizando en su amado Ecuador, la tierra que había escogido para vivir, para constituir su familia y para ser ella, comprometida en la defensa de los derechos e intereses de los campesinos y de los indígenas, que como bien señala representan la gran mayoría de los pobres del país.

Luego de un cursado en el que se destacó como una estudiante brillante con calificaciones de distinguido o sobresaliente en todas las asignaturas, tuvimos la oportunidad de conocerla y disfrutarla personalmente en el Seminario de Integración en Buenos Aires.

Finalmente en febrero de este año defendió exitosamente la tesis que había enviado para su evaluación en el segundo semestre de 2016. Recibió de parte del jurado, la máxima calificación que contempla la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Los integrantes del Tribunal recomendaron además su publicación, dado que consideraron que su contenido es un significativo aporte al debate acerca de las tensiones y fracasos que hasta ahora significó en el país el reconocimiento del derecho a la tierra consagrado por la Constitución de 2008, que junto con una renovada conceptualización del desarrollo conocido como del Buen Vivir o Sumak Kawsay se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, con los magros resultados alcanzados por la implementación de las políticas públicas que se formularon, que se alejan de las expectativas que se generaron en los procesos políticos y sociales de mediados de la década pasada.

La decisión de publicar el trabajo de la Magister Teresa Casanova es un magnífico homenaje a los años de trabajo y esfuerzo que con la guía de su Director, Alberto Acosta, se plasmaron en este libro.

En la tesis completa la autora se plantea algunas interrogantes que orientaron su minuciosa y muy bien documentada investigación:

1. Fue la reducida participación del movimiento campesino en el proceso de formulación, implementación y seguimiento/control de las políticas la que explica el no cumplimiento de los derechos y principios que consagra la Constitución?
2. Son los sectores tradicionales que detentan el control sobre la propiedad de la tierra, el sistema productivo orientado a la exportación con tecnologías que aseguran elevados niveles de productividad, pero que no son sustentables desde el punto de vista ambiental, los principales ganadores en el uso mercantil y altamente concentrado de la tierra y de los otros componentes esenciales para la producción agraria?

3. Es la violación del derecho a la tierra, el factor fundamental que impide que los campesinos puedan alcanzar la soberanía alimentaria para la población, a la vez que limitan sus capacidades de lograr alcanzar la vida que valoran en todas sus dimensiones?

El trabajo parte de un rico e interesante análisis acerca del problema del acceso a la tierra, y su relación con la estructura de poder, teniendo en cuenta la historia de nuestros países y su vinculación con el mercado mundial; así como la significación tan diferente que la tierra tiene para los pueblos que originariamente habitaron América y que hacían de ella su medio de vida y de realización comunitaria, y que primero la colonia, y luego el capitalismo, confiscó y convirtió en mercancía. En este recorrido recuerda que siendo la nuestra, la Región más desigual del mundo, en términos de distribución del ingreso, es también la más desigual en la distribución del principal activo, la tierra y su subsuelo. América Latina no ha logrado modificar su estructura productiva. Continúa siendo exportadora de recursos naturales (alimentos, recursos energéticos y minerales) como lo fue desde el siglo XIX, cuando se estructuró el mercado mundial después de la Segunda Revolución Industrial. Si bien están ocurriendo importantes cambios tanto políticos, como económicos y tecnológicos, la articulación de los países latinoamericanos con el mercado mundial de bienes, continúa siendo hegemónica por los bienes primarios. Y una estructura social en que el poder económico es tan concentrado, parece explicarse por una distribución del poder colonial como en los países andinos, o la construida por el sistema capitalista a fines del siglo XIX, en otros en los que la dominación y la ocupación de los territorios encontró menos resistencia de los pueblos originarios.

En este análisis, acerca de la importancia de la tierra, y la capacidad de producir, y vivir la, la autora rescata el enfoque de la soberanía alimentaria, como uno de los valores que se relacionan directamente con el acceso y uso de dicho bien; fruto de esta aproximación posteriormente fundamenta una propuesta de modelo de desarrollo alternativo: el Buen Vivir. Para ello recorre las diferentes escuelas de pensamiento acerca del desarrollo, desde aquellas que devienen del utilitarismo clásico y sus versiones neoliberales actuales, hasta el desarrollismo y estructuralismo cepalino; la autora profundiza en paradigmas alternativos como los que propone el desarrollo humano, abordando el de los derechos humanos referidos a los derechos al bienestar de todos los seres humanos, consagrados en los derechos económicos, sociales y culturales, y la necesidad de construir un desarrollo sustentable, en armonía con la naturaleza, siendo el acceso a la tierra, también un derecho particularmente para quienes fueron privados de ella, impidiéndoles alcanzar a realizar sus capacidades y a ejercer sus libertades, siguiendo a Sen. Por cierto, Teresa Casanova enfatiza correctamente que casi todos estos enfoques alternativos al neoliberal, no cuestionan los fundamentos del sistema capitalista de producción. Proponen en última instancia una distribución más equitativa de los activos y de los bienes producidos. Señala en cambio, que el Sumak Kawsay supone una organización diferente, que se inscribe en los enfoques del post-desarrollo. Su lectura es muy importante, porque este debate tiene una total vigencia, a la luz de la crisis que enfrenta el mundo en esta instancia de globalización del sistema capitalista. De hecho tanto los paradigmas alternativos como el del desarrollo humano como las propuestas que se asumen como superadoras, están abiertas y en constante transformación.

Posteriormente la autora aborda los marcos jurídicos y normativos, internacionales, y nacionales referidos a la tierra, a la alimentación, a los derechos de los pueblos indígenas, los de los campesinos, y los derechos de las mujeres en general, y el de las mujeres campesinas en particular. Lo hace consultando casi todos los instrumentos generados en los últimos 50 años. Analiza finalmente en este contexto los instrumentos de derecho positivo que tiene el país, jerarquizando en especial la Constitución de 2008, y los derechos que consagra: soberanía alimentaria; acceso y uso de la tierra; propiedad comunal; comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; plantea principios de sustentabilidad ambiental; y participación ciudadana en la formulación, implementación y control de las políticas públicas.

Seguidamente, realiza un recorrido por las políticas agrarias en el Ecuador. Lo hace considerando el contexto histórico, las luchas, los conflictos, y el papel de los diferentes actores de poder que se reflejaron en la sanción de normas que en algunos momentos parecieron favorecer la consolidación de aquellos sectores más poderosos vinculados con la producción e inserción global. Y en otros como resultado de las luchas impulsadas por las organizaciones campesinas y el movimiento indígena, fueron sancionadas leyes que reconocían derechos y consagraban instituciones que parecían facilitar procesos de reforma agraria dirigida a la recuperación de tierras.

Visto en perspectiva, y tal como ocurre en otros órdenes de los derechos civiles, políticos y sociales, en América Latina, los marcos jurídicos están mucho más adelantados que la realidad misma de las mayorías excluidas. En cuanto a la condición del campesinado ecuatoriano, esta no es la excepción. Incluso considerando la relevancia que tiene la agricultura familiar para proveer una altísima proporción de los alimentos que consume la sociedad ecuatoriana.

Es esta distancia entre la norma escrita y una realidad tan distante de los valores que aquella consagra, la que la autora nos llama a reflexionar, en forma permanente. Cuáles son las causas de este "divorcio" tan marcado en el caso ecuatoriano? Teresa Casanova, distingue a partir de las génesis que dieron lugar a los nuevos marcos jurídicos, sus normas y sus contenidos, aquellas que son el resultado de procesos "gestados por arriba" de los "generados desde abajo". Estos últimos son más sustentables y auténticos, en la medida que son la consecuencia de procesos de lucha liderados por movimientos sociales que culminaron políticamente en cambios estructurales del poder establecido. En nuestra Región fueron los casos de Cuba y Nicaragua, recientemente. Y anteriormente en México y Bolivia. Diferentes fueron las experiencias de Perú, Colombia, Venezuela, Chile, y Ecuador, en los cuales las reformas agrarias estuvieron dirigidas a "modernizar" la producción agrícola. Claro que también, gran parte de ellas fueron alentadas y promovidas desde un interés político en los años de la Guerra Fría, para prevenir procesos de radicalización y protesta social que pudieran culminar en la llegada de partidos de izquierda al poder.

Por cierto que en este análisis es fundamental incorporar las fortalezas/debilidades de los grupos sociales afectados. En el caso del Ecuador, la referencia es el movimiento campesino y las organizaciones indígenas. Si bien han sido significativas y relevantes las luchas que a lo largo de la historia llevaron adelante para resistir los sistemas de explotación de la hacienda, en la Sierra, e incluso en años más recientes la producción petrolera en el Oriente, la autora llama la atención sobre las debilidades de la capacidad de agencia de estos actores.

Claro que la historia del capitalismo muestra que en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, la conquista de nuevos espacios de libertad por parte de los grupos sociales excluidos (rurales o urbanos), pocas veces son permanentes. En muchas ocasiones se observan retrocesos, marchas y contra-marchas. Es la organización y los resultados de sus luchas y sus tácticas y estrategias de negociación-confrontación los que van delineando los cambios en los escenarios. Teresa Casanova toma muy en cuenta esta perspectiva en la explicación acerca de las razones que están detrás de un presente tan diferente al previsto en las leyes agrarias del país y en la formulación e implementación de las políticas de acceso y distribución de tierras, particularmente en el denominado Plan Tierras.

Para ello, tomó dos casos de estudio de organizaciones campesinas que accedieron con disímil resultado a nuevas tierras. Una experiencia en la Costa, región en donde se concentró una gran parte de la redistribución. Y otra en la Sierra, en la Provincia de Imbabura. A través de un trabajo de campo que incluyó análisis de documentos y entrevistas a informantes claves, y grupales, la autora pone en evidencia las debilidades en la implementación del Plan, y cómo se convirtió más bien en un factor que contribuyó a profundizar los problemas que enfrentaban los campesinos involucrados.



La revisión, permite al lector comprender que si bien el reencontrarse con la tierra que les pertenecía es un hecho de justicia, y de reconquista y afianzamiento cultural, en el contexto de hegemonía de las instituciones mercantiles, es una condición necesaria pero no suficiente, para asegurar producciones sustentables. Cuando la tierra no es acompañada del asesoramiento técnico para la producción, el acopio, y la comercialización; de los instrumentos para la producción, de las semillas, del riego, y del crédito, el resultado es el endeudamiento y a debilitar los funcionamientos, las capacidades para producir y ampliar los espacios de libertad, que a su vez, se verían reflejados en una mayor y mejor capacidad de actuar, de participar y de incidir en la toma de decisiones.

El capítulo de conclusiones incluye, como es de esperar en una intelectual, trabajadora y militante comprometida con los campesinos, con los pobres rurales del Ecuador, también una lista de "Recomendaciones". El recorrido de este libro es una completa y compleja mirada acerca del problema que siguen enfrentando la gran mayoría de los más de 3 millones de ecuatorianos que viven en el área rural. Refleja de algún modo la frustración ante una "oportunidad perdida" que abrió el proceso político que desembocó en la nueva Constitución y en la riqueza conceptual de permitirse pensar en construir un futuro para una sociedad tan diversa asentada en otros valores diferentes al de la producción mercantil, el consumo desenfrenado, la destrucción de los bienes comunes, y el compromiso ambiental. El BUEN VIVIR, es una aspiración.

Sin embargo, este marco de ideas, estas normas, y estas propuestas que fueron generadas en la última década en el país, son también una oportunidad para plantear escenarios de construcción de nuevas mayorías, de afianzamiento de movimientos sociales, en los que debieran primar los grandes objetivos comunes, más que las diferencias que tradicionalmente provocaron disputas y debilitaron a las mayorías en sus luchas por ganar espacios de mayor justicia, mayor participación y mayor libertad.

Es finalmente la experiencia con la que Teresa nos comunicó su sentir al concluir la defensa de la tesis, y conocer la evaluación "sobresaliente" que le asignó el Jurado. Recordó que en la entrevista de admisión que tuvo conmigo, yo le pregunté si realmente estaba segura de que iba a poder comprometerse con las exigencias que el Programa demandaba, que eran altas, constantes y que debía sostenerlas por los dos años que implicaba el curso, además del tiempo que luego tenía que asignarle a las tareas de investigación y elaboración que supone una tesis. Incluso tuvo muy presente que tal como ella me había relatado, tenía dos pequeñas hijas, a las que iba a tener que dedicarles mucho tiempo.

Con la felicidad que reflejaba su amplia sonrisa, y la emoción de su mirada, Teresa afirmó:

"Porque tengo hijas, se lo que significa cuando se quiere hacer algo. Por primera vez hago algo por MI, el esfuerzo de organizarme. Fue un desafío. Haberlo logrado, fue muy difícil. Pero lo hice".

Con mucha emoción por lo que Teresa nos dio a todo el equipo de Profesores, asistentes y directivos, le doy a Andrea y a sus hijas un afectuoso abrazo de gratitud. Tengo la certeza de que este libro contribuirá, como ella quiso a nutrir el rico debate del pueblo ecuatoriano sobre como construir mayores espacios para desplegar capacidades y oportunidades de libertad.

Pablo Vinocur,
Director del Programa de Desarrollo Humano
FLACSO Argentina
Septiembre, 2017

A MODO DE PRÓLOGO

Soberanía alimentaria en nombre del Buen Vivir

Alberto Acosta

Para amar la vida, hay que entender y amar la Tierra. Teresa Casanova, autora de este trabajo, así lo hizo. Ella lo demostró en una tierra que no le vio nacer, pero que -con su investigación- terminó adoptándola como propia.

Con cariño y mucha dedicación, Teresa se adentró en la cuestión de la tierra en este país ecuatorial y procesó un debate crucial: la tierra vista como mercancía (o factor de producción) en contraposición a la tierra concebida como un derecho humano; además de la comprensión de la tierra como territorio que engloba de manera mucho más integral y compleja la segunda aproximación.

Su prisma referencial fueron los límites y desafíos de las políticas públicas, inicialmente desde una perspectiva macro, para luego analizar comparativamente dos realidades concretas: la Asociación de Montubios del Cantón Colimes (ASOMAC) en la provincia del Guayas, y la Asociación Plaza Pallares en la provincia de Imbabura. De ese análisis Teresa concluyó que es crucial apoyar los procesos asociativos y comunitarios, así como promover programas de valoración y cooperación de grupos campesinos; grupos orientados, entre otros objetivos, a contener la fuerte ola migratoria hacia las ciudades y el correspondiente abandono de las tierras.

Nuestra autora se centró en la soberanía alimentaria como uno de los principios constitucionales del Ecuador. El Estado no solo "promoverá la soberanía alimentaria", tal como tímidamente reza el artículo 13 de la Constitución de Montecristi, sino que "la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente", como textualmente dispone el artículo 218 de la misma Constitución. La soberanía alimentaria, claramente establecida en este último artículo -junto con muchas otras disposiciones constitucionales -supera ampliamente la simple seguridad alimentaria recogida en la anterior Constitución ecuatoriana de 1998.

Aprobada la Constitución de Montecristi se esperaba que empezara a construirse la soberanía alimentaria, asegurando el control sobre nuestra propia agricultura y sobre nuestra alimentación. Es decir, asegurar el derecho de los agricultores -especialmente campesinos- a controlar su agricultura; y el derecho de la sociedad -en tanto, consumidora- a controlar su alimentación. Esto se complementa con el manejo soberano de otros niveles estratégicos de la alimentación como el transporte, la comercialización y el procesamiento de diversos alimentos, libres de ataduras tecnológicas y financieras. En este proceso las mujeres productoras ocupan un puesto destacado.

En línea con estos principios, el Estado debe impulsar la producción, la transformación agroalimentaria y pesquera. Igualmente, el Estado deberá promover la redistribución de la tierra, el agua y otros medios de producción, democratizando su acceso a fin de que estos cumplan la función social y ambiental que les corresponde.

Asimismo, la Constitución reconoce a las comunidades indígenas, pueblos y nacionalidades su derecho a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias -que serán inalienables, inembargables e indivisibles-, a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales, a obtener su adjudicación gratuita, y a no ser desplazados de ellas.

Estos principios tienen una larga historia de luchas, resistencia y construcción de alternativas, que se plasmaron en el Plan de Gobierno de Alianza País (2006), documento base para la Constitución de 2008, que también es analizado por Teresa Casanova. No podemos olvidar que varias organizaciones campesinas e indígenas sostuvieron la campaña de Rafael Correa -en 2006- justamente porque prometía devolver al campo todo lo que le fue negado por siglos.

La aceptación y el desarrollo de estos principios habrían impulsado la urgente transformación agraria que necesita el país, e incluso habrían sido las bases para construir el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Sin embargo, el paso de los años nos mostró que ni las leyes posteriormente aprobadas y aplicadas, ni las políticas formuladas desde las grandes esferas del poder político, fueron coherentes con el diseño constitucional.

Recogiendo diversas fuentes, este libro nos indica que el 94,5% de la superficie agrícola es de propiedad privada, mientras que solo el 4,9% es de propiedad comunal y apenas un 0,6% es de propiedad estatal. Además del evidente predominio de la propiedad privada, resulta que dentro de ésta la alta concentración es la norma pues muy pocos propietarios poseen grandes extensiones de tierras. Como nos recuerda Teresa, luego de una década correísta, aún prevalece un modelo hegemónico de concentración de la tierra y el agua. Grandes empresas acaparan estos recursos, en desmedro de los productores de alimentos a pequeña escala. De hecho, la inequidad de la tierra en Ecuador (medida a través del índice de Gini) alcanza los 0,80 puntos, uno de los índices más altos de América Latina.

A nuestra autora también le preocupó que el derecho de los pueblos indígenas al territorio haya sido vulnerado de diversas formas. El Instituto de Desarrollo Agrario, encargado de titularizar y catastrar tierras, no concretó un sistema fiable de titulación especialmente en zonas de conflictividad social exacerbada por diversos extractivismos: petrolero, agrario, forestal, minero. La acumulación primaria exportadora basada en la agroindustria, la minería, el petróleo, con la consiguiente construcción de grandes hidroeléctricas, presiona a las poblaciones rurales propietarias de los recursos productivos agrarios.

Los intentos de cumplir los principios constitucionales fueron ínfimos, por decir lo menos. Basta ver los limitados efectos de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA, aprobada en 2009) y el "Plan de fomento del acceso de tierra a los productores familiares en el Ecuador", más conocido como "Plan Tierras". La posterior Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (diciembre 2016) tampoco posee mecanismos para reconocer adecuadamente el derecho humano a la tierra ni para respetar los principios de no discriminación y priorización a grupos vulnerables.

Con el "Plan Tierras" se debían intervenir 2,5 millones de hectáreas en manos estatales, lo cual habría reducido el coeficiente de Gini de 0,80 a 0,70. Incluso de haber alcanzado la meta propuesta, nunca se habría realmente distribuido las tierras en favor de 600 mil pequeños campesinos pues, reiteremos, la tierra cultivable en manos del Estado representa solo un 0,6% del total. Así, ni siquiera ese pobre empeño se cristalizó, sino que todo quedó en el papel.

En su investigación Teresa Casanova constató la discontinuidad e incoherencia entre las políticas públicas sobre tierra y territorios promovidas y, el marco jurídico -normativo -nacional e internacional que las sustentan. Mientras que los discursos afirman a la soberanía alimentaria como obligación del Estado, en los hechos se incentiva la agroindustria en el marco de un "cambio de la matriz productiva" que viola los principios básicos de dicha soberanía. Los discursos iniciales de transformación estructural quedaron en la retórica mientras que, en palabras de Teresa, persiste el difícil acceso de la tierra y sus recursos naturales, así como su concentración en muy pocas manos.

Esta constatación desnuda la cruda realidad del agro ecuatoriano. Realidad en donde se estima que la agricultura familiar campesina representa el 75% del total de las unidades productivas, ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país y proveyendo casi el 70% de los alimentos consumidos en el Ecuador. Sin embargo, sus condiciones no son favorables: no tienen acceso suficiente a tierra, agua de riego, mercados, créditos productivos, etc. Realidad histórica persistente a pesar de las dos reformas agrarias aplicadas en el país (1964 y 1973), debido a que éstas -impulsadas "desde arriba"- solo buscaban industrializar y modernizar el capitalismo en el agro, sin favorecer a la agricultura familiar y del pequeño productor, sobre todo porque no afrontaron el grave problema de la "concentración de la propiedad".

Como Teresa demostró, ese grave problema persiste y es visible en graves casos de acaparamiento, despojo, explotación ilegal de tie-



rras de pequeños campesinos, poblaciones indígenas y comunidades rurales. El sector bananero es una muestra: el correísmo buscó favorecer a grandes propiedades en donde se puede incrementar la productividad reduciendo el área sembrada de banano en pequeñas parcelas y elevando la explotación laboral. Así, a la vez que dicha actividad genera miles de empleos, en la misma destacan varias denuncias sobre violación de todo tipo de derechos de las personas que trabajan allí. Tal ejemplo muestra que, en el gobierno de Correa, la política agraria priorizó la productividad y la competitividad internacional. En vez de fortalecer las capacidades campesinas, se apoyó a los agronegocios.

En síntesis, eso es lo que demuestra esta investigación: no se aseguró un ingreso decente a los pequeños productores del campo; no se combatió la pobreza; no se alentó la producción de alimentos culturalmente adaptados y en cantidad suficiente para el país; la soberanía alimentaria quedó en el papel, así como la defensa de la biodiversidad y la agrobiodiversidad; se atropellaron los saberes ancestrales y se ignoró la consolidación de una economía social y solidaria fundamentada en acciones comunitarias.

Como resultado, el campo ha sufrido varios problemas: incremento de la presión comercial y especulativa sobre la tierra; promoción y subsidio de la agroindustria; monopolización del mercado de alimentos; mayor uso de mano de obra barata e incluso desprotegida de la seguridad social.

Frente al desaprovechamiento de las capacidades en el campo, Teresa concluye que los pequeños productores familiares perdieron la oportunidad de incentivar su productividad, tanto cualitativa como cuantitativamente. Su contribución económica, social e incluso cultural al país se ha visto limitada y, finalmente, sus condiciones de vida no han mejorado. La desigualdad urbano-rural en el país aún es muy alta.

Nuestra autora complementó estas constataciones de la realidad señalando -sin rodeos- algunas de sus causas principales, como la poca unidad en el movimiento campesino, así como también entre organizaciones del campo y de la ciudad (que no se han involucrado suficientemente al análisis y debate de la cuestión agraria, menos aún la soberanía alimentaria con una perspectiva amplia e integral). Esto no minimiza, nos dice ella, la paulatina reorganización del movimiento campesino e indígena sobre la cuestión agraria (incluyendo la vertiente agroecológica) y una nueva ola de movilización por la defensa de la tierra y los territorios, así como también la presentación de contra-propuestas de ley, desde la aprobación de la Constitución de 2008. Estas luchas de resistencia desde lo campesino-indígena han sido, por cierto, más notorias en el marco de la resistencia a los extractivismos minero y petrolero.

Teresa Casanova termina señalando que el latifundio no ha sido discutido, la tierra no se ha "desconcentrado", las mejores áreas cultivables sirven al monocultivo de exportación y el agua de riego sigue captada prevalentemente por estas propiedades. Con las políticas del correísmo, la tierra y el territorio no se convirtieron realmente en un derecho que abarque a diversas dimensiones de la vida, sino que quedaron reducidos a meros medios de explotación, importantes solo según el nivel de producción. Así la visión mercantilista sigue intacta, en donde grandes extensiones de tierra para agroexportación -y agrocombustibles- devienen en modelos de productividad y, por ende, de (dudoso) éxito. En cambio la agricultura a pequeña escala es vista (por ignorancia de quienes así lo aseveran) como causal del empobrecimiento y del atraso del campo, y hasta es asumida como traba al desarrollo agrícola del país.

En consecuencia, el propio Correa no aceptó la reforma agraria. No hizo cumplir los mandatos de la Constitución de 2008 que prohíben el acaparamiento de la tierra, así como el acaparamiento y la privatización del agua. Llegó incluso a afirmar –desde su una visión miope de competitividad y productividad desarrollista- que “la pequeña propiedad rural va en contra de la eficiencia productiva y de la reducción de la pobreza [...] repartir una propiedad grande en muchas pequeñas es repartir pobreza” (1 de octubre de 2011). Su desconocimiento de la materia es notable y de allí se desprende también –en la práctica- su compromiso con los grandes propietarios, por lo demás. Con su cuestionamiento a la economía campesina Correa inclusive cerró la puerta a existentes alternativas para renovar e innovar la agricultura en estrecho diálogo con los saberes ancestrales, lo que habría redundado inclusive en el comercio internacional al proteger la biodiversidad y la calidad de los productos de exportación.

La década en la que gobernó Correa, a pesar de contar con la mayor cantidad de ingresos de la historia y con una concentración de poder nunca antes registrada, a pesar de disponer una Constitución alineada hacia una profunda transformación agraria, no impulsó la ruptura de la elevada concentración de la tierra y del agua, medios de producción cruciales especialmente para las actividades primarias (que, por cierto, proveen la mayoría del empleo en el país: 29,3% a marzo de 2017).

Como no podía ser de otra forma, semejante desperdicio de una década marginó a la soberanía alimentaria. No se garantizó el acceso a la tierra ni tampoco al agua, a las semillas, a las maquinarias, a los créditos, a las tecnologías, a los conocimientos... Además se marginaron los saberes ancestrales y comunitarios, puestos en grave riesgo con la firma del TLC con la Unión Europea por parte del gobierno de Correa.

En resumen, el gobierno de Correa irrespetó y traicionó la Constitución, a la vez que desperdició una oportunidad histórica. Como explicó claramente nuestra autora, la tierra ni siquiera se transformó en un medio de producción y de vida para los pequeños productores y campesinos. Además, en contra de una perspectiva plurinacional acorde con el Buen Vivir o *sumak kawsay*, no se aceptó tampoco que los territorios no son “factores de producción” sino medios de vida, de amor, de familia, de comunidad, de identidad... valores que tanto motivaron a Teresa.

Que su memoria de trabajo, compromiso y entusiasmo nos acompañe y guíe.-





AGUA TIERRA
Y SEMILLA ES
LA "LUCHA CAMPESINA"

Introducción

*“Mucha gente pequeña, en muchos lugares pequeños, cultivarán pequeños huertos... que alimentarán al mundo”
Proverbio africano*

El 2014 fue proclamado, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como el “Año Internacional de la Agricultura Familiar”. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aspiraba a que se consolidaran las políticas públicas que favorezcan a la agricultura familiar como un reconocimiento a su contribución para: i) la producción de alimentos sanos, inocuos y alimenticios como forma de garantizar la seguridad alimentaria; ii) la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza; iii) la gestión de los recursos naturales; iv) la protección del medio ambiente; y, v) la promoción del desarrollo sostenible, en particular en las zonas rurales.

Ecuador es un país con fuerte presencia de la agricultura familiar campesina que, se estima, representa el 75% del total de las unidades productivas, ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país y proveyendo casi el 70% de los alimentos consumidos en el Ecuador. Sin embargo, sus condiciones no son de las más favorables. No tienen acceso suficiente a tierra, agua de riego, mercados, créditos productivos, etc.

Las dos reformas agrarias que se aplicaron en el país (1964-1973) no lograron promover un cambio a favor de la agricultura familiar y del pequeño productor, sobre todo porque dejaron irresuelto el grave problema de la “concentración de la propiedad”.

En cambio, en su inicio, el gobierno de Rafael Correa impulsó energicamente el tema de la tierra, anunciando la desconcentración de la misma, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y nuevos mecanismos de control del latifundismo. El Presidente Correa en octubre del 2010, declaraba, en el Congreso de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), que 200 000 Ha de propiedad del Estado serían repartidas a los pequeños campesinos, dando inicio en Ecuador a una “nueva Revolución Agraria”.

Efectivamente, un tipo de política pública en ese sentido permitiría desarrollar importantes capacidades en los campesinos, lo cual habría garantizado: asegurar un ingreso decente para los pequeños productores, combatiendo así la pobreza en el campo; producir alimentos culturalmente adaptados y en cantidad suficiente para el país; asegurar la soberanía alimentaria protegiendo el país de los cambios de precios de los mercados internacionales de alimentos; defender la biodiversidad y la agrobiodiversidad; y, fortalecer el en-

torno social de los campesinos, las "comunidades", y permitir también la recuperación de los saberes ancestrales.

Sin embargo, a lo largo de estos últimos años, las políticas de tierra del gobierno abandonaron tales promesas –y especialmente lo aprobado en la Constitución 2008 y todos sus principios inspirados en el postulado del "Buen Vivir"– orientándose más bien, a fortalecer un modelo dirigido a favorecer al sector agroexportador y no al sector campesino. Un proyecto de modernización capitalista que ha implicado el incremento de la presión comercial y especulativa sobre la tierra; la promoción y subsidio de la agroindustria; la monopolización del mercado de alimentos; y la intensificación de la mano de obra en el campo (Daza, 2015a).

Frente a este desaprovechamiento de las capacidades en el campo, los pequeños productores familiares han perdido la oportunidad de incentivar su productividad, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo. Su contribución no solo económica, sino también social y cultural al país se ha visto limitada y, finalmente, sus condiciones de vida no han mejorado. Los niveles de desigualdad entre lo urbano y lo rural en el país son todavía muy altos y el problema de concentración de la tierra queda aún abierto.

El presente trabajo está organizado en la siguiente manera: el CAPÍTULO I, en una primera sesión, se recorre las investigaciones más recientes y actuales sobre la cuestiones de tierra bajo tres enfoques claves para este estudio: el enfoque de soberanía alimentaria, el de derechos humano y el cultural. Finalmente, se encuadran las teorías de referencia sobre el desarrollo. Se iniciará por el concepto de desarrollo humano, luego revisaremos el de desarrollo a escala humana, finalizando con las propuestas del post-desarrollo a las que se adscribe el postulado del "Buen Vivir".

En el CAPÍTULO II se revisa propiamente el contexto ecuatoriano: iniciamos por la conceptualización del desarrollo humano y Buen Vivir incorporados en la Constitución, se analiza como éstos se reflejan en las diversas políticas orientadas a la cuestión agraria. También se realiza un breve recorrido sobre la situación agraria del país, indispensable para entender algunas problemáticas todavía latentes. Finalmente, se detallan programas, planes y leyes promovidos en estos últimos ocho años sobre el tema tierra y se evidencian sus coherencias e/o incoherencias con los preceptos constitucionales arriba señalados.

El CAPÍTULO III llega al meollo del trabajo de investigación: se elige un plan emblemático (Plan Tierras) en el marco de las políticas de tierra propuestas en el actual gobierno y se analizan sus impactos en dos casos concretos de estudio. Un primero, en la costa, la Asociación ASOMAC ubicada en la Provincia del Guayas, y un segundo caso, en la sierra, la Asociación Plaza Pallares de la Provincia de Imbabura. En ambos casos se privilegia un tipo de análisis que parte de las percepciones de los/as socios/as de las asociaciones y se desarrolla bajo el enfoque de capacidades.

Por último, el CAPÍTULO IV presenta las conclusiones del estudio y propone una serie de recomendaciones para posibles planes y programas futuros que se podrían promover en el país sobre este tema.





Capítulo I

El Retorno del Tema Tierra en el escenario Internacional y Latinoamericano

Después de las reformas agrarias promovidas en varios países de Latinoamérica durante la mitad del siglo XX, parecía que el gran problema de la injusta distribución tierra estuviera ya superado y resuelto. Sin embargo, nunca como ahora, la tierra resurge con un problema aún más articulado y complejo, en el cual, a los históricos conflictos de propiedad se van sumando la competencia para su uso.

La misma tenencia de la tierra asume una nueva estructura que se podría definir "polarizada". Por un lado, un número significativo de campesinos, indígenas, afrodescendientes, en general de pobladores en condición de vulnerabilidad, dominan una escasa cantidad de tierras (minifundios) usualmente de menor calidad y/o en territorios con barreras de todo tipo (económicas, geográficas, culturales, etc.); y, por otro lado, un grupo pequeño de inversionistas y corporaciones privadas controlan gran cantidad de tierras, por lo general de mayor calidad. En el medio de estos dos polos se encuentran los Gobiernos que, en su mayoría, tienden a atender los intereses del segundo grupo, por la fuerte influencia económica de los mismos.

La temática está involucrando diversos países de la región, según diferentes matices, desde la fuerte extranjerización de la tierra, en países como Argentina, hasta el despojo y el acaparamiento de tierras en los territorios de poblaciones campesinas e indígenas de los países andinos, como Ecuador.

1.1 Enfoques sobre el tema tierras

El escenario anterior abre el debate sobre tres grandes temas: el difícil acceso a la tierra, el acaparamiento de la tierra y sus recursos naturales y la concentración de la misma en manos de pocos. Entre los autores de la región, esta temática es abordada y analizada desde diferentes enfoques que, aunque resultan estrechamente interrelacionados y articulados, ponen énfasis a diferentes matizados de una misma cuestión. Hemos seleccionado tres enfoques claves, que desvelan las diversas

posturas desde una visión de soberanía alimentaria, de derechos humanos y finalmente social/cultural.

1.1.1 *El enfoque de soberanía alimentaria*

Este enfoque es utilizado por diversos autores (Rosset y Martínez, 2010; Borras y Franco, 2010; Monsalve y Seufert, 2012) para señalar que, la mayoría de las políticas agrarias, alimentarias y productivas de los países de la región no aplican los principios claves indicados por la Vía Campesina¹, principal movimiento que promueve el debate sobre temas alimentarios y agrícolas. No hay políticas agrarias que sean realmente redistributivas (Borras y Franco, 2010). A la necesidad de distribución de tierra se contraponen el acaparamiento de la tierra. Esto implica que se "impide que vastas extensiones de tierra y los recursos hídricos asociados puedan ser utilizados ahora y en el futuro por indígenas, campesinos, pastores, pescadores artesanales y población rural en general" (Monsalve y Seufert, 2012: 2).

En particular, no se garantiza uno de los requisitos básicos como es el acceso a la tierra. Al contrario, se registra una injusta distribución de la tierra, caracterizada por fenómenos crecientes de acaparamiento, extranjerización y concentración de la tierra, caracterizados por el uso extractivista y alienante de los recursos naturales para propósitos externos (Borras y Franco, 2010). Además, se viola otro principio pilar de la soberanía alimentaria: la participación de los campesinos en la toma de decisiones en política agrícola, lo cual, en cambio, asume un rol determinante en la propuesta de la Vía Campesina (Rosset y Martínez, 2010).

1 Movimiento de la sociedad civil que nace en 1993 y que, actualmente, aglutina en torno a 150 organizaciones locales y nacionales en 70 países de África, Asia, Europa y América; en total, representa alrededor de 200 millones de campesinos y campesinas.



El enfoque de soberanía alimentaria y las críticas avanzadas por los autores que siguen tal enfoque, son muy importantes porque por primera vez introducen el concepto de soberanía y libertad de decisión de las comunidades y pueblos (que, como veremos, es pilar en la visión de Sen). Sin embargo, este enfoque se focaliza exclusivamente en el punto de vista de quién produce.

1.1.2 *El enfoque de derechos humanos*

Este enfoque, en cambio, rescata el acceso a una alimentación adecuada y a los recursos productivos (tierra, agua, etc.) como derechos básicos y universales. Dirige su atención también a los Estados, enfatizando su rol de garante. En particular, le exige a este que cumpla con su obligación de respetar, proteger y garantizar estos derechos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CDESC, 1990).

Diversos órganos de Naciones Unidas han trabajado en el desarrollo de la relación entre el acceso a la tierra, reformas agrarias y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los grupos más marginados. El anterior Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, recomendó en 2007 al Consejo de Derechos Humanos “reconocer el derecho a la tierra como un derecho humano” (2007: 25-31). Sin embargo, la crítica avanzada es que existen grandes vacíos en la interpretación e implementación de los principios tratados en materia de derechos humanos en el momento que se apliquen, en especial al campesinado (Vía Campesina, 2009).

Efectivamente, a pesar de los avances a nivel de jurisdicción internacional para reconocer a la alimentación y a la tierra como un derecho humano, éstos en la práctica no se aplican como un problema de derechos humanos, sino que suelen caer dentro de la jurisdicción que regula las leyes sobre la tierra, los contratos de tenencia de la tierra o los reglamentos de planificación territorial. Rara vez se aplica la jurisdicción de

los derechos humanos (Gilbert, 2013). Esta crítica explicaría el gran número de violaciones que todavía están vigentes en el mundo, a pesar de las declaraciones internacionales.

1.1.3 *El enfoque de cultural*

Este enfoque nace de la misma concepción de los derechos humanos. El enfoque cultural toma fuerza sobre todo en los países andinos de la región. Desde este enfoque se denuncia una “indigenización” del problema tierra y señala que, los que resultan mayormente afectados por el difícil acceso a la tierra y su uso son los campesinos indígenas. Esto sucede a pesar que, el derecho internacional es muy claro sobre los derechos de las comunidades étnicas (OIT) y ancestrales (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

El enfoque cultural, al igual que el de derechos humanos, atribuye al Estado un rol de garante y protector, en este caso, a un grupo marginalizado y vulnerable, el cual cuenta con una relación no solo económica sino sobre todo cultural y espiritual con su territorio. En este sentido, se crea una conexión entre el derecho sobre la tierra y los derechos culturales (Gilbert, 2013), la misma que ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos (CDH), en su interpretación del artículo 27 del PIDCP². Una de las mayores críticas avanzadas desde este enfoque ha sido que, si bien los países andinos hayan ratificado en convenios internacionales, pocos, en la práctica, respetan sus principios:

Han existido en las últimas décadas avances significativos en el reconocimiento y protección jurídica de las tierras indígenas [...]. Se observa, sin embargo, la insuficiencia de algunos or-

2 PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

denamientos jurídicos, así como de las políticas impulsadas por los Estados a objeto de garantizar en forma efectiva el acceso a la tierra y la seguridad en su tenencia, en el contexto de los procesos de liberalización económica que hoy se impulsan en casi todos los países de la región (CEPAL, 2002: 8).

El enfoque cultural permite entonces profundizar aspectos de los derechos humanos dirigidos a un determinado grupo social que se ve particularmente afectado por las dinámicas de concentración y explotación de la tierra. Además, permite entrar en la especificidad de los países andinos, enfocándose en la fusión del aspecto jurídico con lo cultural y apelándose al principio según el cual, para los pueblos indígenas, los territorios y las tierras son la base no solo de su subsistencia económica, sino también la fuente de su identidad espiritual, cultural y social.

1.2 Los diversos enfoques de desarrollo y la cuestión sobre la tierra

Cualquier tipo de análisis que se quiera realizar sobre las políticas públicas promovidas no puede trascender de un análisis "normativo" sobre el concepto de desarrollo. Por ello, es preciso dar un juicio de valor sobre cómo se concibe y define el desarrollo. Esto porque una diferente interpretación de este concepto puede conllevar a la formulación de políticas públicas diferentes y en consecuencia de prácticas diferentes. Es evidente que una definición de desarrollo orientada hacia el crecimiento económico tendrá implicancias diferentes si está relacionada con los derechos humanos (Deneuline, 2014).

La concepción del desarrollo como "desarrollo humano" difiere considerablemente de otros enfoques que, por ejemplo, buscan mejorar la economía nacional. El enfoque del desarrollo humano parte del supuesto que lo que debe mejorarse es el bienestar de las personas.

"El Desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de una vida decente" (PNUD, 1990: 33).

En los años '80 empiezan a surgir nuevos planteamientos por parte de agencias internacionales como UNICEF ("*Ajuste con rostro humano*") y la CEPAL ("*Transformación productiva con equidad*"), que se basan en enfoques más amplios, capaces de tener en cuenta la multidimensionalidad de los problemas asociados al desarrollo y el bienestar humano (Unceta, 2014). Sin embargo, estos temas se introducen todavía sin poner en discusión el concepto base ortodoxo de total identificación del bienestar humano con el crecimiento económico.

Es solo en los '90 que empiezan a aparecer nuevas concepciones de desarrollo que, por primera vez, no consideran al crecimiento económico como el factor determinante para mejorar el bienestar de las personas. Es cuando aparece justamente la propuesta del desarrollo como ampliación de las capacidades -el desarrollo humano- y el desarrollo sostenible³.

A través del Informe sobre el Desarrollo Humano de 1990, el PNUD es el primer organismo internacional que conceptualiza esta nueva visión del desarrollo, rompiendo con las tradicionales visiones que limitaban el progreso solo al ingreso y crecimiento económico:

³ En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo precisa el concepto de "desarrollo sostenible": "es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".



“El desarrollo humano tiene su origen en la crítica a los enfoques que asocian el bienestar exclusivamente con avances económicos o materiales. Por lo tanto, se revalora y enfatiza la importancia de los progresos sociales, de las libertades políticas y de los vínculos sociales, de las libertades políticas y de los vínculos sociales como elementos constitutivos del bienestar de las personas” (PNUD, 1990: 35).

Se abrió así la puerta para una reformulación conceptual de la noción de bienestar en varios aspectos: primero, en cuestionar su relación directa con el crecimiento; segundo, en señalar la inadaptación de los indicadores utilizados convencionalmente para evaluar el bienestar; tercero, la inutilidad en establecer categorías como desarrollo o subdesarrollo en base al análisis del ingreso, dado que éste es únicamente un componente del desarrollo.

El bienestar humano como finalidad del desarrollo no es algo nuevo, ya en la antigua Grecia había sido destacado por Aristóteles: “La riqueza no es, desde luego, el bien que buscamos, pues no es más que un instrumento para conseguir algún otro fin”. A continuación se analiza diferentes enfoques sobre la noción de desarrollo.

1.2.1 *El enfoque de capacidades de Amartya Sen*

La “capacidad”, según Sen, es la posibilidad de disfrutar de diferentes funcionamientos, los cuales son “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser” (Sen, 1999: 75). Según esta visión no hay que focalizarse en cuantos bienes o ingresos una persona reciba, sino qué cosa una persona es capaz de hacer o ser con ellos.

“El desarrollo debe preocuparse de lo que la gente puede o no hacer, es decir si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escri-

bir, comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, etc. En palabras de Marx, se trata de > sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias>”.

En este sentido, las capacidades se conectan a otro concepto clave: las libertades. Efectivamente, las capacidades reflejan el nivel de libertad de las personas de poder elegir la forma de vida que más valoren: “las capacidades son las libertades fundamentales que (una persona) disfruta para llevar el tipo de vida que él o ella tiene razones para valorar” (Sen, 1999: 87). En la concepción de Sen, la libertad se expresa a través de dos dimensiones: la primera, como oportunidad, “la libertad es la oportunidad real que disponemos para lograr lo que valoramos” (1992: 31). La segunda, como proceso que se garantiza a través de otro elemento clave del enfoque, sobre todo en el análisis y evaluación de las políticas, la agencia. *Ésta es entendida como la capacidad para perseguir los objetivos que uno valora y tiene razones para valorar. Una persona que es agente es “alguien que actúa y produce cambios”* (Sen, 1999: 19). La agencia expresa entonces la capacidad de transformación. La idea de agencia es clave para medir el nivel de involucramiento de las personas en los procesos sociales, políticos, económicos y culturales y también para identificar los factores que limitan su capacidad de actuar, a través de la violación de sus derechos. La afirmación de la agencia introduce también otros conceptos: la autodeterminación, el empoderamiento, la autonomía de las personas, no pensadas como bienestar individual, sino como dimensión social y solidaria con los demás. Para Sen, lo colectivo y lo público son los espacios y la participación es la herramienta clave para poder alcanzar las decisiones.

Para Amartya Sen, entonces, el desarrollo es la posibilidad de “ampliación de las capacidades” y “de las liberta-

des" del ser humano. Sen considera que el sistema económico debe concebir la libertad como la base de la evaluación del éxito y el fracaso, y como el determinante de la iniciativa individual y la eficacia social. La libertad, no sólo porque esto sirve de estímulo a la población y mejora la calidad de vida, sino porque este desarrollo integral puede mejorar la producción de insumos en el país, el nivel de educación de los habitantes, los índices de pobreza, entre otros.

¿Cómo se vincula este enfoque con el análisis de las políticas?

El enfoque de capacidades provee un marco analítico y filosófico al desarrollo humano y brinda los criterios para evaluar el proceso de desarrollo en un contexto particular. Las capacidades son el eje de estos criterios: para este enfoque el propósito del desarrollo es ampliar lo que la gente es capaz de ser y hacer en todas las áreas de su vida. Si se evalúa el bienestar de un pueblo basado en las capacidades, lo que se está evaluando es que la gente disfrute de libertades, oportunidades y procesos para poder alcanzar sus funcionamientos (para poder ser o hacer lo que sea que valoren). Este punto se profundizará en el estudio de casos.

1.2.2 La teoría del desarrollo a escala humana

El enfoque del desarrollo a escala humana pone énfasis en las necesidades básicas⁴ y en la provisión de bienes y servicios para los grupos más desfavorecidos. Los autores que proponen esta teoría (Manfred Max Neef, Antonio Eli-

zalde, Martin Hopenhayn) reafirman el concepto que el desarrollo tiene que ver con las personas y no con los objetos. En base a este primer postulado, derivan dos más:

“El mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas. Y la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales” (Neef, 1986: 16)

Las necesidades humanas entonces se convierten en el meollo de la teoría, así como lo eran las capacidades para Sen. Estas no siguen un orden jerárquico, ninguna necesidad es más importante que otra. Sin embargo, Neef especifica que las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables e identifica dos sistemas de necesidades, uno según categorías axiológicas y otro según categorías existenciales⁵. En base a la primera categoría, existen nueve necesidades: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; en base a la segunda categoría, en cambio, hay solo cuatro necesidades: ser, tener, hacer y estar. Todas ellas son las más comunes a toda la especie humana, cultura, épocas y grupos. Para el autor, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades.

Para el desarrollo a escala humana, la realización de las necesidades no debe ser la meta, sino el motor del desarrollo mismo. Se logrará en la medida en que la estrategia de desarrollo sea capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos.

4 Las necesidades básicas fueron definidas por la OIT como las que aseguraban “un nivel de vida mínimo que toda sociedad debería establecer para los grupos más pobres de sus habitantes”. En base a esta definición, se identificaron 4 categorías: i) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido; ii) el acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado; iii) posibilidad de acceso a empleo adecuadamente remunerado; iv) derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de las personas y a vivir en un medio sano, humano y satisfactorio.

5 Ambas categorías de necesidades pueden combinarse con la ayuda de una matriz.



A través del concepto de auto-dependencia, se rescata algo de lo que Sen llama agencia, la promoción de la participación directa y activa. Aunque, en el caso del desarrollo a escala humana, se relaciona en forma específica a la ruptura de formas de dependencia a nivel político, económico, social y cultural que suelen imponerse desde el centro hacia la periferia.

El desarrollo a escala humana también hace particular énfasis en una relación de armonía del ser humano con la naturaleza: “[el desarrollo a escala humana] fomenta un concepto de desarrollo eminentemente ecológico y (esto implica) diseñar y utilizar tecnologías que se ajusten a un proceso de desarrollo verdaderamente eco-humanista que pueda garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales para el futuro”.

Los esfuerzos se deben, entonces, concentrar y sustentar en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto-dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la Naturaleza y la tecnología. También se propone una mayor articulación de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.

Como el desarrollo humano, también la teoría del desarrollo a escala humana desestructura la visión centralista del crecimiento y revisa los fines y medios del desarrollo; identifica como objetivo del desarrollo proporcionar a todos la oportunidad de alcanzar una vida plena y para que esto se pueda dar, subraya la necesidad de elegir los medios adecuados para los fines esenciales.

1.2.3 El post-desarrollo

La crítica al modelo de desarrollo convencional no se queda con la propuesta del desarrollo humano, desarrollo sostenible y desarrollo a escala

humana, sino que avanza con otras corrientes de pensamiento que hasta ponen en discusión el concepto mismo de desarrollo.

El concepto de “post-desarrollo”⁶ nace como un ejercicio de deconstrucción de las ideas de desarrollo, cuyas propuestas no son alternativas de desarrollo, sino más bien alternativas al desarrollo. Como indica Gudynas (2014), hay dos expresiones de post-desarrollo: una basada en una crítica post-estructuralista (que corresponde a Escobar en sus primeros escritos), y otra, más difusa y amplia, donde las críticas al desarrollo expresan otros fundamentos teóricos (sean explícitos o implícitos).

El post-desarrollo⁷ es el resultado de un debate crítico que nace del reconocimiento de los fracasos cosechados por el modelo del desarrollo, el mismo que viene profundamente cuestionado. Por lo tanto, los autores de esta nueva corriente crítica denuncian que tanto desarrollo como subdesarrollo son conceptos que tienen su origen en una misma mirada sobre la realidad, de carácter occidental, incapaz de comprender otros valores y las aportaciones de éstos al bienestar de los seres humanos.

El post-desarrollo se caracteriza por los siguientes aspectos (Acosta, 2014)⁸:

- Apunta a la creación de un espacio/tiempo colectivo donde el

6 El prefijo “post” en post desarrollo no implica que represente un conjunto de alternativas que vendrán después (una confusión que se ha vuelto muy común). Ese prefijo proviene del post estructuralismo, entendido como una postura que elabora una crítica y deconstrucción específica, y que se encuentra basado particularmente en la obra de Michael Foucault. Dicho de otro modo, el post desarrollo en sentido estricto sería la abreviación para indicar una crítica post-estructuralista del desarrollo (Gudynas, 2014:63).

7 Para profundizar sobre los diversos autores del post desarrollo, ver “El Post desarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa” (Gudynas, 2014).

8 Apuntes del Curso Flacso “Visiones del desarrollo-De la gran teoría al post-desarrollo”, octubre-diciembre 2014.

“desarrollo” cese de ser el principio central, que organiza la vida económica y social.

- Cuestiona la preeminencia del concepto de crecimiento económico y su carácter de meta.
- Hace visible la matriz cultural de donde proviene el desarrollo y su historicidad (EEUU).
- Desarticula el modelo de desarrollo basado en la premisa de la modernización y la explotación de la Naturaleza.
- Reconoce la multiplicidad de definiciones e intereses alrededor de las formas de sustento, las relaciones sociales y las prácticas económicas y ecológicas.
- Tiende a formas de integración regional autónomas en base a criterios ecológicos y de desarrollo autocentrado.
- Genera necesidades sobre las que se hace descansar el incremento de la demanda, requiere de una acumulación que se sustenta sobre la desigualdad y provoca tensiones ecológicas.

Al principio las reacciones a las ideas del post-desarrollo fueron de completo rechazo. Como recuerda Gudynas, “se entendía que el desarrollo era una misión esencialmente positiva y necesaria, de donde cuestionamientos como los de Escobar, Esteva o Rist implicaban el riesgo de detener el progreso en los países del sur” (2014: 72).

Más allá de las críticas, el post-desarrollo tiene el mérito de esforzarse en pensar a un modelo que trascienda el desarrollo mismo y atienda “a críticas antes desechadas, en particular las provenientes de los pueblos indígenas, y alienta nuevas hibridaciones en la exploración de alternativas. Éstas son las que nutren las alternativas al desarrollo” (Gudynas, 2014: 69).

1.2.4 La propuesta del Buen Vivir de América Latina

La propuesta del Buen Vivir⁹ se conformó independientemente del post-desarrollo, se observan importantes analogías y resonancias entre uno y otro. Se podría afirmar que el post-desarrollo contribuyó con sus alertas y críticas a preparar el terreno para el surgimiento del Buen Vivir (Gudynas, 2014).

El Buen Vivir es una propuesta que surge en algunos países andinos, inicialmente en ámbitos de intelectuales indígenas¹⁰, pero se difunde rápidamente en otros países de América Latina, hasta lograr colocarse en el centro del debate, e incluso llegar a formar parte de los propios textos constitucionales de algunos países como Ecuador (2008) o Bolivia (2009)¹¹.

Buen Vivir no es sinónimo de “bienestar” o “vivir mejor” (en el sentido del desarrollo convencional). El Buen Vivir más bien expresa una crítica dirigida al concepto mismo de desarrollo (que en la visión indígena ni siquiera existe) y diversos de sus componentes, como el ingreso, el consumo indefinido, la acumulación etc. Nace como reivindicación de formas de vida y/o de organización social ya preexistentes, que vienen presentadas más bien como alternativas al desarrollo y a los modelos dominantes.

El Buen Vivir no se limita a ser una propuesta teórica, sino que constituye una “práctica social” que inspira nuevos modelos de vida real (Unceta, 2014). En

9 Buen Vivir – o Vivir Bien- responde a la traducción al castellano de las palabras *Suma Qamaña*, de origen aymara, y *Sumak Kawsay* de origen quichua.

10 Acosta señala que el Buen Vivir tiene un anclaje histórico en el mundo indígena, sin embargo, al mismo tiempo se sustenta en otros principios filosóficos, citando referencias aristotélicas, marxistas, ecológicas, feministas, cooperativistas, o humanistas (Acosta, 2010).

11 Aunque Tortosa (2009) subraya que hay unas diferencias entre las dos constituciones: la de Ecuador plantea la cuestión como derecho, mientras que en el caso boliviano se presenta como principio ético-moral.



este sentido, Gudynas hace una distinción entre tres diferentes formas de interpretarlo y aplicarlo. En una primera, en donde el Buen Vivir representa una crítica general, y a veces superficial, al desarrollo y ha venido utilizándose como una "etiqueta" de acciones gubernamentales (como sucede en Bolivia y Ecuador); como nos recuerda Acosta (2016), lamentablemente, los gobiernos de estos países se inspiran para su gestión en lógicas propias del desarrollismo, muy alejadas del concepto originario del Buen Vivir. Una segunda forma, se refiere a un abordaje más radical y más profundo de cuestionamiento al desarrollo, pero siempre en el marco de los "desarrollos alternativos". En una tercera forma, se presenta como una crítica sustancial al desarrollo y una alternativa profunda al desarrollo:

El Buen Vivir tiene entonces matices tanto de desarrollo alternativo como de alternativas al desarrollo, que de alguna forma recuerdan tanto las propuestas de desarrollo humano, sostenible y a escala humana como las propuestas de post-desarrollo.

Existen varios elementos que caracterizan este enfoque, entre los que constan: i) la visión biocéntrica, en donde la naturaleza no solo viene respectada, sino que es parte del ser; la autonomía y priorización a lo local, es decir la defensa de una producción más local y menos dependiente del comercio exterior; la participación de las personas, las colectividades en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles (Acosta, 2008); la armonía bajo tres niveles: individual, social y con la naturaleza; la interdependencia e interculturalidad que reivindican las distintas cosmovisiones existentes y no impone una única fórmula mágica, negando así el concepto de modelo único típico de las propuestas de desarrollo convencionales; una propuesta desde abajo que, diversamente de todas las otras, nace y se construye desde abajo, de hecho, surge desde

grupos tradicionalmente marginados, excluidos, explotados, hasta diezmados (Acosta, 2016); y una alternativa de vida.

Finalmente, como reflexión personal, afirmamos que la propuesta del Buen Vivir no solo va más allá de las otras propuestas alternativas de desarrollo, sino que parece superar también las diversas visiones del post-desarrollo, porque no solo niega los conceptos pilares del desarrollo, sino que propone una forma de vivir que trasciende el desarrollo mismo, concepto al cual no necesita siquiera apelarse, dado que ni existe en la visión originaria indígena del Sumak Kawsay. Se podría casi decir que más que alternativa "al desarrollo", es una "alternativa de vida", una nueva propuesta de concebir la vida y un nuevo parámetro de priorizaciones.

1.3 Desarrollo humano, derechos humanos y soberanía alimentaria

La preocupación de considerar a las personas como el fin del proceso de desarrollo no es una peculiaridad solo del desarrollo humano, sino también del enfoque de derechos humanos. En este sentido, los derechos humanos comparten los mismos principios básicos del desarrollo humano, en particular: "*Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común: garantizar la libertad el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas las sociedades.*" (PNUD, 2000: 1). En ambas visiones, el individuo no es un medio sino el fin del desarrollo. La vida humana, su calidad y dignidad, deben ser el criterio según el cual deben evaluarse los estados de las cosas.

Sin embargo, hay unos aspectos que marcan una diferencia entre los dos enfoques. Perteneciendo los derechos humanos al derecho internacional, la entidad principal responsable de que se cumplan son los Estados. En el enfoque de derechos humanos los Estados y las instituciones jurídicas correspondientes juegan entonces un rol determinante y representa la autoridad máxima y úni-

ca a la cual apelarse en caso de violaciones. En cambio, para el desarrollo humano, entran en juego otros actores. El bienestar no es responsabilidad única de los Estados, sino también de múltiples entidades como, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los individuos.

En este sentido, el desarrollo humano va más allá del derecho, de momento que analiza el marco institucional que permite que ese derecho sea cumplido: examina las instituciones económicas, sociales, políticas y culturales que limitan o mejoran el cumplimiento de tal derecho (Deneuline, 2014).

Según la visión del PNUD, estas diferencias no entran en conflicto, más bien permiten que aspectos del desarrollo humano complementen y enriquezcan elementos de los derechos humanos y viceversa. De los varios puntos indicados, hay que destacar la contribución de los derechos humanos en brindar "legitimidad moral" a los objetivos del desarrollo humano y al mismo tiempo que este último, en su acción dinámica de identificar y cambiar los factores en la sociedad que limita el respeto de los derechos humanos, vela por la buena ejecución de los derechos humanos, dado que la legislación por sí sola no es suficiente para asegurar la protección y la prestación de estos derechos.

Es interesante remarcar que también el paradigma de la soberanía alimentaria tiene afinidades con el desarrollo humano. En particular, comparten dos principios que son pilares para la soberanía alimentaria. Primero, el concepto de "autodeterminación"-que en la visión del desarrollo humano hemos visto se genera del principio de la "participación y el empoderamiento" y en la visión de las capacidades de Sen del principio de la "agencia"-refiriéndose a la libertad de los individuos de tomar decisiones sobre asuntos que afectan sus propias vidas.

Efectivamente, la soberanía alimentaria surge como un discurso político de grupos de organizaciones campesinas reunidos bajo el nombre de "Vía

campesina", y cuya visión se enfoca en la autodeterminación de las comunidades locales, para permitirles formas autodefinidas de buscar soluciones a problemas locales. Según las mismas palabras de la Vía Campesina (2009), la soberanía alimentaria: "es el derecho de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades a decidir libre y soberanamente todas sus políticas relacionadas con la alimentación, de forma que sean sanas para la gente y la naturaleza".

El "qué, quién, para qué, cómo" se produce está definido partiendo de lo que los mismos "agentes" campesinos valoren y decidan:

- *¿Para quién se produce?* Alimentos para el pueblo. El derecho a una alimentación suficiente, saludable y culturalmente apropiada para todos los individuos, pueblos y comunidades; rechaza la propuesta de que el alimento es solo otra mercancía para el agro-negocio internacional.
- *¿Quién produce?* Los hombres y mujeres, campesinos y agricultores familiares, pastores, artesanos de la pesca tradicional, habitantes de los bosques, pueblos indígenas y trabajadores de la agricultura y la pesca y también migrantes quienes cultivan, crían, cosechan y procesan los alimentos.
- *¿Para qué producen?* Para el fortalecimiento del mercado local y regional. Para propiciar encuentros entre los productores y consumidores de alimentos; para resistir a la dependencia y promoción del comercio internacional insostenible e injusto.
- *¿Cómo producen?* Con la destreza y conocimiento local de los proveedores alimentarios, que conservan, desarrollan y manejan sistemas tradicionales de producción y cosecha, cuya sabiduría pueda ser transmitida a las generaciones futuras.



Este último punto, reconduce al segundo principio pilar que comparte con el desarrollo humano: la "sustentabilidad", entendida como la posibilidad de que los resultados del desarrollo puedan perdurar en el tiempo y con el mínimo impacto ambiental.

La soberanía alimentaria utiliza las contribuciones de la naturaleza de manera diversa, con métodos de producción y cosecha agroecológica, contribuyendo a detener el cambio climático. La soberanía alimentaria concibe la agroecología no solo como una forma de producir alimentos, sino también de alcanzar medios de vida sostenibles, e integridad ambiental. Siendo la soberanía alimentaria una "propuesta" nacida de agentes específicos, se concentra solo en un determinado actor, en este caso los campesinos/as, así como el enfoque de derechos humanos se concentraba solo en los Estados en cuanto únicos garantes.

Podríamos afirmar que el desarrollo humano es un paradigma que de alguna forma representa una síntesis entre el enfoque de derechos humanos y lo de soberanía alimentaria: analiza si hay las condiciones para que el estado cum-

pla su rol de garante (DDHH) y los pequeños productores puedan acceder a sus "capacidades", es decir puedan realmente estar en la condición de acceder a una alimentación adecuada y a los recursos naturales necesarios (tierra y agua).

A pesar de que los diversos elementos de cada enfoque estén estrechamente interconectados, hemos podido apreciar como cada uno presenta una lectura específica de la problemática, dando énfasis a factores distintos. Sin embargo, todos estos enfoques unidos pueden responder a una misma visión, la del "desarrollo humano". Consideramos que un análisis bajo el paradigma del desarrollo humano será muy útil para poder aportar a una visión más unitaria y completa de los estudios ya existentes sobre el tema, en especial para revelar algunos elementos que hayan alimentado la brecha entre el diseño/planificación de las diversas políticas públicas y su efectiva implementación e impactos; como también la brecha entre los conceptos plasmados tanto en la Constitución misma como en instancias internacionales y el diseño de los planes de redistribución de la tierra.







Capítulo II

Políticas Agrarias en Ecuador: Límites y Contradicciones

Las diversas propuestas alternativas de desarrollo, es la crítica a la identificación del desarrollo y del bienestar humano con el crecimiento económico. Ecuador parece un óptimo ejemplo para sustentar en la práctica tal crítica. Mirando a la historia económica del país, y enfocándose en este último siglo, se puede fácilmente destacar como, importantes y puntuales momentos de crecimiento económico del país, no ha correspondido un mejoramiento del bienestar a nivel nacional. Empezando por el boom de las exportaciones del cacao antes de la Segunda Guerra Mundial, pasando por el boom bananero de los años '50 y llegando al boom petrolero en los '70 y también de la primera decena del nuevo siglo. Todos han sido momentos de bonanza, de auge de la exportación y de crecimiento económico consistente, sin embargo, ninguno de estos momentos ha permitido al país llegar a los niveles de desarrollo potencialmente alcanzables:

“La bonanza que motivó el petróleo -la mayor cantidad de divisas que había recibido hasta entonces el país-, que apareció en forma masiva y relativamente inesperada, se acumuló sobre las mismas estructuras anteriores y reprodujo, a una escala mayor, gran parte de las antiguas diferencias. El salto cualitativo llevó al Ecuador a otro nivel de crecimiento económico pero, al no corresponderle una transformación cualitativa similar, en poco tiempo se cristalizó en “el mito del desarrollo” (Acosta, 2001: 125).

Las políticas promovidas en todos estos años –aún más durante los años del neoliberalismo en donde tuvieron una determinante influencia las políticas macroeconómicas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI)

y Banco Mundial¹²- han querido perseguir al “desarrollo” (así como postulado en su versión ortodoxa), concentrando sus objetivos exclusivamente en el crecimiento económico y en un aumento porcentual del ingreso per cápita. Sin embargo, la sociedad ecuatoriana no logró sentar las bases para su desarrollo. Las fases de crecimiento tuvieron un carácter desigual y excluyente a nivel social y regional. Lo que sí logró crecer a ritmo constante fue la deuda externa, que solo durante el auge petrolero aumentó en casi 22 veces.

Entonces Ecuador, como el resto del mundo, seguía en sus políticas económicas una concepción del desarrollo como modernización, industrialización y crecimiento económico, que se mide exclusivamente a través de las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB). Como hemos visto anteriormente, en respuesta a esta visión, surgieron los planteamientos del desarrollo humano, que parten de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción. Por consiguiente, lo que se debe medir no es el PIB, sino el nivel de vida de las personas, a través de indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas.

2.1 Desarrollo humano en Ecuador y Sumak Kawsay

En Ecuador, se empieza a hablar de “desarrollo humano” con los primeros informes del PNUD que se formula anualmente desde 1992, y en América Latina y el Caribe a partir de 1995. En Ecuador, el PNUD prepara su primer Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en 1999. Una primera parte de ese

12 Ecuador se vio obligado a acudir al FMI en 1958, en pleno descenso en las cotizaciones internacionales del cacao y el café, a lo cual se sumó la declinación de la bonanza bananera. Las diversas políticas económicas aplicadas en esos años no permitieron superar la situación de crisis, hasta que el petróleo apareció en escena.



informe fue dedicada al concepto de desarrollo humano y su medición, como también a los conceptos de superación de la pobreza, políticas ambientales y sostenibilidad, enfoque de género, gobernabilidad, aspectos económicos y sociales del desarrollo. Una segunda parte, que correspondía al tema central del informe, se dedicaba a la propuesta de descentralización en el contexto del desarrollo humano en el Ecuador. Finalmente, la última sección se presentaban indicadores y datos estadísticos del país.

En la Constitución del 1998, se hace referencia, por primera vez, a la importancia de considerar los indicadores del Desarrollo Humano y al deber de presentarlos anualmente ante el Congreso Nacional. Sin embargo, a través de la Constitución del 2008, Ecuador experimenta un interesante cambio de enfoque sobre la concepción de desarrollo. Según Acosta, "en la Asamblea Constituyente de Montecristi, uno de los puntos medulares del debate fue el cuestionamiento al régimen de desarrollo imperante" (2010: 4).

De ahí nace un replanteamiento sobre la visión "occidental" de desarrollo relacionado exclusivamente al crecimiento económico. Se propone una visión en donde sean centrales las dimensiones de equidad, libertad e igualdad; en donde no se persiga simplemente una creciente y permanente producción de bienes materiales, sino más bien la satisfacción de las necesidades de los seres humanos; y en donde se rescata la visión de Sen que cualquier persona deba tener las mismas posibilidades de elección, aunque no tenga los mismos medios. Para que esto sea posible, la Constitución plantea un cambio de los patrones de consumo con los que permiten la satisfacción de las necesidades fundamentales.

"La Constitución supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y coloca en el centro del desarrollo al ser humano

y como objetivo final, alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir" (PNBV, 2009-2013: 24)

En esta nueva concepción promovida en la Constitución (y reafirmada en el Plan Nacional del Buen Vivir- PNBV) se hace referencia tanto a los principios del desarrollo humano como también a los del Buen Vivir. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, las dos propuestas, aunque tengan en común la crítica al desarrollo convencional, fundamentalmente se distinguen: el desarrollo humano, por ser una propuesta alternativa "de" desarrollo (en donde esto se replantea, pero no se niega) y, el Buen Vivir, por ser una propuesta de alternativa "al" desarrollo (en donde se trasciende el concepto mismo de desarrollo).

Siguiendo con el enfoque propuesto en la Constitución 2008, el desarrollo viene concebido como "*el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*" (Art. 275).*

En base a esta definición, los aspectos innovadores que se promueven son los siguientes (como delineado en el PNBV 2009-2013: 20):

- **La unidad en la diversidad.** La Constitución 2008 incorpora un cambio de gran trascendencia: se pasa del Estado pluricultural y multiétnico de la Constitución del '98, al Estado intercultural y plurinacional. En este sentido se reconocen la igualdad de condición de los usos y costumbres de los pueblos y nacionalidades y las distintas formas de democracia presentes en el país. Esto se traduce en la incorporación de los pueblos indígenas, nacionalidades y afro ecuatorianos como sujetos de los derechos colectivos (Art. 58);
- **El ser humano como parte de la sociedad.** Se reconoce que el ser

humano es un ser social y por tanto la realización de una vida plena se da con la interrelación con los otros. Por eso, la necesidad de defender no solo la vida de la persona sino también de su entorno y de la comunidad *"asegurar que cada persona y cada comunidad puedan efectivamente elegir la vida que desean vivir y ejercer todos sus derechos"*;

- **Igualdad, integración y cohesión social.** Se promueve la creación de un lugar común en el que *"ciudadanas y ciudadanos, mutuamente reconocidos como pares, tengan el anhelo de convivir juntos"*;
- **Cumplimiento de los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.** Partiendo del supuesto que la vida no debe ser supervivencia, sino plena dignidad, se promueve como verdadero objetivo el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen al ser, y no simplemente el acceso al bien mínimo. Por eso la Constitución garantiza *"los derechos de la ciudadanía y con ello la corresponsabilidad que tiene en el cumplimiento de los deberes para con las y los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad"*;
- **Participación de los ciudadanos.** La participación y la deliberación pública se convierten en un pilar fundamental de la propuesta constitucional, plasmado en el Art. 95. Con el establecimiento del Poder Ciudadano en la Constitución 2008 la participación queda consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía y como un nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno;
- **Relación armónica con la naturaleza.** Apelándose al principio del desarrollo humano, que conside-

ra al crecimiento económico un mero medio y no un fin, la Constitución ecuatoriana plantea que los objetivos económicos deban estar *"subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, sin perder de vista el respeto a la dignidad humana y la mejoría de la calidad de vida de las personas"* (Acosta, 2010: 18). Según esta visión, los recursos naturales no pueden ser vistos como una condición para el crecimiento económico y sobre todo no son algo ajeno al ser humano: la humanidad no está fuera de la Naturaleza, forma parte de ella, así como vimos afirma fuertemente el enfoque del Buen Vivir. En este sentido, se promueve un proceso de desmercantilización de la Naturaleza y en donde ésta no sea vista como un objeto a explotarse.

Con base en estos principios, en la Constitución del Ecuador se introduce un concepto completamente innovador de la Naturaleza, que deja de ser objeto para convertirse en sujeto activo de derecho: *"La naturaleza o Pachamama donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos"* (Art. 7). De este artículo, se derivan otros relacionado a este nuevo concepto de Naturaleza: la sustentabilidad (Art. 31, 83, 259, 395,406), la protección y la conservación (383, 276, 397, 404, 4014), los impactos ambientales y control (213, 395, 397, 409), la consulta previa y participación (57, 395, 398, 425), el ordenamiento territorial (276, 415), las tecnologías (15, 281, 413), aplicación y garantías (10, 83, 277).

- **Soberanía Alimentaria.** La Constitución asigna un rol central a la soberanía alimentaria enmarcándola en un sistema económico social y solidario: *"A partir de la definición constitucional de una*



economía social y solidaria se aspira a construir relaciones de producción, de intercambio y de cooperación que propicien la suficiencia (más que la sola eficiencia) y la calidad, sustentadas en la solidaridad” (Acosta, 2010: 23). Los artículos 281-282 no solo obligan al Estado a garantizar a la población ecuatoriana permanentemente la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados, sino también exige al Estado asegurar el acceso de campesinos a la tierra, agua y demás recursos productivos, estableciendo un fondo de tierra para los campesinos que no la tienen, y prohibiendo el latifundio y la concentración de la tierra. “La magna carta incorpora además la protección del suelo y el uso adecuado del agua, que representa un ejercicio de protección a los millares de campesino que viven de su trabajo y se transforma en eje conductor de las políticas agrarias.” (Acosta, 2010: 21).

Para concluir, la conceptualización del Buen Vivir aplicada en la nueva propuesta de desarrollo promovida en Ecuador, responde a una visión que, según las palabras del entonces Secretario de SENPLADES, René Ramírez:

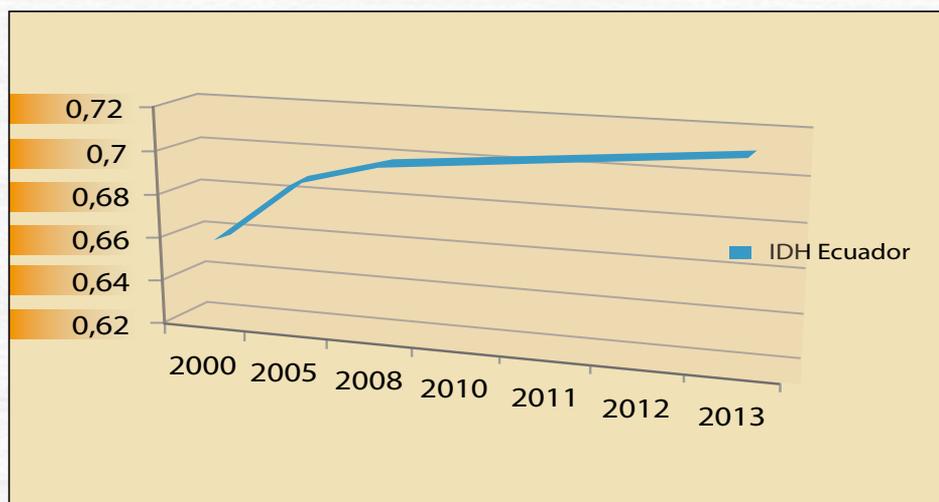
“El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que

permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). El concepto de buen vivir nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar el florecimiento, la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido. El concepto de buen vivir ha sido incorporado conceptualmente tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) como en la nueva propuesta de Constitución de la República del Ecuador.”

Esta visión ha sido el punto de partida – y no el punto de llegada - que habría tenido que orientar la acción política de Ecuador y responder a los grandes desafíos que el País tenía que enfrentar, uno de ellos, el alto nivel de desigualdad que se registra en todo los ámbitos.

La desigualdad pertenece también a Ecuador, aunque la *performance* de su *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* en estos últimos años ha sido positiva: entre 1980 y 2013 el valor del IDH ha aumentado de 0,605 a 0,711, un aumento del 17,5%. Por ello, el país actualmente ocupa el puesto 98 de 187 países, lo que le coloca en la categoría de Alto Desarrollo Humano.

Gráfico No. 1
Índice de Desarrollo Humano en Ecuador, 2000-2013



Fuente: Datos del PNUD, Informe 2014.

Elaboración: Propia.

Sin embargo, hay que destacar que el IDH tiene el límite de no capturar el elemento distributivo y por ende no nos está diciendo nada de cómo el acceso a la educación, a una larga vida y a los ingresos se distribuyen¹³. Según la corrección que hace el PNUD en cada componente, de acuerdo a la desigualdad que se observa en ellos (método Atkinson), resulta que en Ecuador la principal disminución del IDH está dada por la injusta distribución de los ingresos. De hecho, como está señalado en el Informe de Desarrollo del 2014, si el valor del IDH ecuatoriano se descuenta por la desigualdad, su valor cae a 0,549, con una pérdida de un 22,7%.¹⁴

Esta desigualdad en la distribución del ingreso está reflejado por el valor del coeficiente de Gini¹⁵. Ecuador ha pasado de un valor de 0,461 del 1990 a solo 0,434 en 2011; tendencia que además se ha revertido en estos últimos años, en donde el coeficiente de Gini ha llegado a aumentar su valor, midiendo 0,47 (2013).

El presente panorama nos indica que Ecuador sufre un problema estructural de acumulación de la riqueza, lo cual encuentra su mejor expresión en los altos índices de concentración de la tierra. En el sector rural más del 50% de la población sigue viviendo en condiciones de pobreza, es decir, alrededor de 2,7 millones de personas. Solo el 5% de los propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas, mientras que en el otro extremo, el 60% de los pequeños productores son propietarios solo del 6,4% de las tierras (SENPLADES, 2014). El coeficiente de Gini de distribución de la tierra, desde el año 1954 hasta la actualidad, no ha variado mucho, ubicándose en alrededor del 0,80. Actualmente

13 El IDH entonces, si por un lado, está revelando que el valor del ingreso solo no es suficiente para delinear y describir el desarrollo de un país (efectivamente revelando qué países con niveles de ingresos bajos puedan registrar niveles de salud y educación proporcionalmente más altos que en países con niveles de ingresos altos), sin embargo no revela los procesos por el cual se alcanzaron las dimensiones que expresa. Si bien entonces se acerca más al enfoque de capacidades, como el mismo Sen (2010) afirmó "*nunca pretendió captar todo el desarrollo como libertad*".

14 La pérdida promedio debida a la desigualdad es de 19,7% en los países con alto IDH. En Ecuador el coeficiente de desigualdad es del 22,4% (Informe de Desarrollo Humano, 2014).

15 El índice GINI es un instrumento para medir el nivel de desigualdad: hacia el 1 significa mayor desigualdad, hacia 0 menor desigualdad.

te, el coeficiente mide 0,78 (SENPLADES, 2014), reconfirmando los altos niveles de inequidad en el acceso a la tierra.

2.2 Situación del agro en el Ecuador: críticas y replanteamientos

2.2.1 Perfil del campesinado

En Ecuador, la población rural representa el 32,5% de la población del país, es decir, unas 3 034 440 personas (alrededor de 600 000 familias). La agricultura familiar campesina se estima que representa el 75% del total de unidades productivas, ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país. La misma provee más del 60% de los alimentos consumidos en todo el país. En las zonas rurales, para el 68,5% de la población, la agricultura representa la fuente principal de ingresos (INEC en ENIEP, 2014).

Sin embargo, hay tres elementos importantes que caracterizan a la población rural del país. Primero, el 70% de los pobres viven en el campo (INEC), superando significadamente el promedio de un 53% de la región (FAO, 2012: 12). Segundo, hay un nivel de envejecimiento relevante de la población, dado que los jóvenes emigran a las ciudades o afuera del país. Tercero, hay un proceso de feminización del agro, debido a la migración temporal o permanente de la mano de obra masculina; según recientes estadísticas sobre 13 países de la región, Ecuador pertenece al grupo en donde la proporción de hogares rurales pobres encabezados por mujeres es mayor que en el caso de los que están a cargo de hombres: 45% contra el 43% de los hombres (FAO, 2012: 17).

Además, un significativo porcentaje del campesinado pertenece a alguna nacionalidad indígena, lo cual "aumenta notoriamente las probabilidades de un individuo de ser pobre" (en FAO, 2012: 18). Esto se debe a dinámicas de discriminación social y económica, que a su vez afectan los niveles de acceso a educación y salud. En Ecuador, el 62,8% de las familias pobres, está encabezado por personas indígenas (FAO, 2012). Cada uno de estos elementos que, en la mayoría de los casos, se presentan con-

juntamente, profundiza la condición de vulnerabilidad del campesinado. En fin, a pesar que el país ha crecido constantemente, en estos últimos diez años, esto no se ha reflejado en una mejor distribución de ingresos en el sector rural.

2.2.2 Análisis censos: concentración y tenencia de la tierra

En Ecuador se realizaron tres censos nacionales agropecuarios: en 1954, 1974 y, el último, en el 2000¹⁶. En los análisis comparativos entre los datos de los tres censos, no se destacan cambios sustantivos en la tenencia de la tierra, que sigue presentando niveles inequitativos altos (Brassel, 2008; Martínez 2014). A pesar de que, entre el primer y el último censo, se registra una expansión de predios del 138%; una extensión de la superficie agrícola en un 106% (Brassel, 2008: 21) y una reducción de las propiedades de 500 Ha a menos del 1%, los niveles de concentración son muy significativos (18% en la sierra y la costa y 12% en el oriente) y, a nivel micro, la concentración resulta aún más alta (Martínez 2014: 45)¹⁷.

En números, esto se traduce en que, 712 035 familias (en unidades productivas de menos de 5 hectáreas) acceden apenas a 2 481 019 hectáreas; mientras que 3 593 496 hectáreas están controladas apenas por 6 616 familias (en unidades productivas de más de 200 hectáreas) ligadas a la exportación (Carrión, 2012: 12). El promedio de las UPAs¹⁸ pequeñas es de 1,4 hectáreas, el promedio de las muy grandes 543 hectáreas¹⁹.

16 Es interesante señalar que desde hace 16 años no se realiza un nuevo censo y por ende no se dispone de datos más actualizados, lo cual habrían sido muy útiles en el marco del debate y aprobación de la nueva Ley de Tierras.

17 Un caso emblemático reportado por Martínez es lo del Cantón General Villamil, en el Guayas, en donde un número de propietarios que ni siquiera llega a representar el 1%, posee el 72% de la tierra (Martínez, 2014: 45).

18 Unidades de producción agropecuaria.

19 Para valores de concentración detallados por provincias, revisar Brassel (2008: 24) y Martínez (2012: 235).

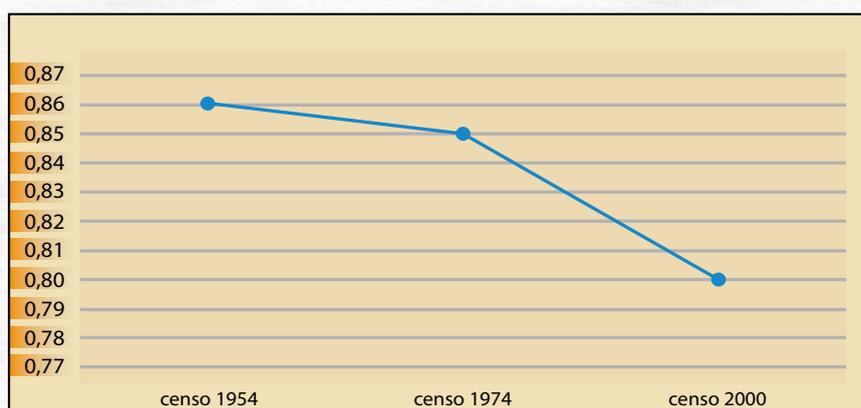
Los aspectos fundamentales que se pueden destacar del análisis comparativo son que: a) el número de UPAs menores a 1 hectáreas ha aumentado, lo cual no es un dato positivo, porque es síntoma de una micro-parcelación y minifundización de la tierra: b) los grandes predios, mayores a 500 hectáreas, se han reducido pero, c) las UPAs entre

50 y 500 hectáreas se han expandido más, lo cual refleja un crecimiento de los cultivos de exportación y una conservación de patrón concentrador de la gran propiedad (Martínez, 2012).

Tal incremento en la concentración de la tierra se refleja en el valor Gini correspondiente, que ha registrado una

Gráfico No. 2

Índice de Gini de acceso a la tierra en Ecuador, 1954-2000



Fuente: Datos del Censos Nacionales Agropecuarios.
Elaboración: Propia.

variación poco significativa a pesar de las reformas agrarias en 1964 y 1973: en 50 años este índice solo se bajó de 0,06 puntos (desde 0,86 del 1954 a 0,80 en 2000)²⁰. A la luz de esta *performance*, se puede afirmar que las reformas agrarias promovidas no generaron un impacto importante en la redistribución de la tierra (Martínez, 2014).

Ecuador, a pesar de ser uno de los países más pequeños de América Latina, presenta uno de los índices más altos de inequidad en el acceso a la tierra²¹. La condición de inequidad es tan aguda que el 50% de UPAs del país

están por debajo de una extensión que no permite la reproducción plena de los campesinos/as (SIPAE, 2011).

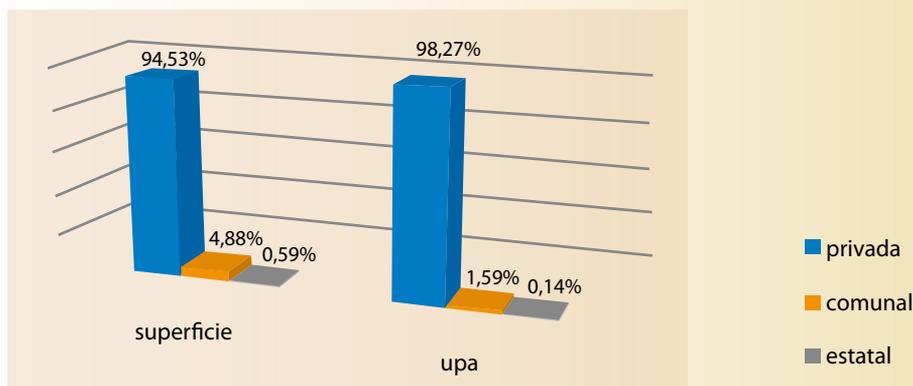
Tal desigualdad se refleja también en la concentración de tecnología, créditos y sobre todo agua de riego. Mientras que, los pequeños propietarios disponen del 25,69% de la superficie bajo riego, los grandes propietarios, cuyas UPAs tienen desde los 50 Ha hacia arriba, concentran más del 51% del total de la superficie bajo riego. Esta realidad contribuye a profundizar las inequidades sociales en el agro. Las grandes inversiones estatales en riego favorecieron a grandes y medianos propietarios, y solo lateralmente a los pequeños propietarios (SIPAE, 2007).

La desigualdad se refleja también a nivel social con la precariedad del trabajo campesino. En la sierra, la tendencia es hacia el envejecimiento y feminización de la mano de obra (debido a la migración de los jóvenes y hombres

20 En 1954 este índice era de 0,86; en 1974 era de 0,85; y, en el año 2000 de 0,80 (Brassel, 2008: 23).

21 Junto a Perú, Guatemala, Venezuela, Paraguay, Colombia, Brasil y Argentina. No hay que olvidar que, en general, América Latina presenta los niveles de concentración de la propiedad agraria más altos en el mundo (Brassel 2008: 23).

Gráfico No. 3
Formas de propiedad de la tierra en Ecuador



	superficie	upa
■ privada	94,53%	98,27%
■ comunal	4,88%	1,59%
■ estatal	0,59%	0,14%

Fuente: Atlas sobre Tenencia de la tierra en el Ecuador (2011: 9).

a la ciudad). Mientras que, en la costa: "se trata de una mano de obra joven, abundante y relativamente barata, dispuesta a todo con tal de tener trabajo" Martínez (2007: 206). Según los datos, los asalariados ocasionales representan al 68,4%, frente al 31,6% de los permanentes. Este dato es muy importante, porque revela que es la explotación precaria, y no la calidad productiva, el elemento clave que permite al país poder competir con el mercado mundial. La desigualdad social en el campo se convierte entonces en la ventaja comparativa del Ecuador para poder exportar sus productos agrícolas. Como señala Martínez, "el asalariado del campo es el último de los últimos, más pobres de los indígenas" (Martínez, 2007: 218).

2.2.3 Formas de propiedad de la tierra y redistribución

Según los datos del último censo, reportados en el Atlas sobre tenencias de la tierra en Ecuador, el 94,5% de la superficie agrícola es de propiedad privada, mientras que solo el 4,9% es de propiedad comunal y un mero 0,6% de

propiedad estatal²² (SIPAE, 2011: 9). Es evidente el predominio de la propiedad privada y dentro de ésta, la alta concentración, dado que muy pocos propietarios poseen grandes extensiones de tierras.

Esto significa que, si se quiere impulsar una política pública que realmente genere cambio en la tenencia de la tierra y, por ende, en la cuestión agraria, se debe intervenir en la propiedad privada; más no en la propiedad estatal, como hasta ahora se ha venido promoviendo con las reformas agrarias (y todavía se sigue proponiendo con la nueva Ley de Tierras). La propiedad estatal representa un porcentaje mínimo sobre el total de la superficie agrícola del país, tanto que, aunque se lograra distribuirla, no se resolverían las grandes distorsiones e inequidades presentes.

²² El Código Civil (Art. 604 y 605) define los bienes estatales como aquellos que pertenecen a toda la nación, pero cuyo derecho de uso – a diferencia de los bienes públicos – no es de los habitantes, sino de las instituciones estatales (FIAN, 2011).

Una distribución de tierras estatales, por cuanto pueda representar una voluntad política de repartición más equitativa, es absolutamente insuficiente para reformar la cuestión agraria.

Además, si no se entiende la lógica económica a la cual responde la naturaleza de la propiedad privada, queda poco claro porque, paradójicamente, quién más recibe protección y subsidios del Estado es la propiedad privada misma. Según el SIPAE (2011), en base a información del último censo del 2000, se destaca que la gran propiedad se concentra fundamentalmente en las zonas más dinámicamente articuladas a los mercados de agro-exportación y/o a las zonas de asentamiento de la agroindustria nacional: las provincias costeras ligadas a la agro-exportación bananera (Guayas, Los Ríos, el Oro), palma africana (Esmeraldas), caña de azúcar (Guayas y Cañar) (FIAN 2013). Entonces, la propiedad privada no solo ocupa la mayoría de la superficie agrícola, sino que responde a un modelo económico agroexportador que favorece su crecimiento y permanencia en una estructura monopólica, contra la cual, ni siquiera toda la tierra estatal junta con la comunal (5,5% del total) podrían competir.

Finalmente, una de las críticas a los modelos agrícolas generados por las reformas agrarias, es haberse concentrado en la grande propiedad (que como hemos dicho se dedica principalmente a la agro-exportación) y haber dejado de un lado la pequeña y mediana propiedad (de la cual se genera la totalidad de la producción interna nacional), culpada además de frenar el desarrollo agrícola del país²³. Sin embargo, revisando la reflexión del PNUD sobre los impactos de la distribución de la tierra en el desarrollo humano, se manifiesta que:

“La conclusión principal es que una estrategia de desarrollo agrario centrada en el desarrollo de los predios pequeños y no en los grandes, aumenta simultáneamente la eficiencia social del uso de los recursos en la agricultura y mejora la equidad social por medio de la creación de empleos y de la distribución más igualitaria del ingreso que generan los predios pequeños” (PNUD, 1996 en North 2014: 80).”

Añadiría también que, esto representaría un apoyo esencial a la soberanía alimentaria del Ecuador, así como las organizaciones campesinas firmemente la defienden.

2.3 Programas, planes y leyes: coherencias e incoherencias con los preceptos constitucionales

2.3.1 *El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013*

Para poder transformar los preceptos constitucionales en estrategias y políticas concretas, se crea el Plan Nacional de Desarrollo²⁴, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública. El Plan define 12 Estrategias Nacionales y 12 Objetivos Nacionales, pensados para el cumplimiento del Buen Vivir.

Entre todos los objetivos, hay dos en específico que hacen referencia a la producción agrícola y la soberanía

23 Tesis fuertemente argumentada durante el Gobierno de Correa, según el cual el problema principal de la pobreza, el atraso y la improductividad en el campo es el “minifundio”, más no la concentración de la tierra (Daza, 2015a).

24 El Plan fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009 y presentado por el Presidente Rafael Correa Delgado, para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. También existen las versiones en los idiomas Kichwa y Shuar.



alimentaria. El Objetivo 1- *Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad*. En su Política 1.4 afirma: “*Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas*”. Y, en específico, en la Meta 1.4.1 indica: “*Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra al 2013*”.

En este primer objetivo se quiere responder a las históricas desigualdades del país, en la perspectiva de contribuir a la democratización de los medios de producción, garantizando los derechos de salud, educación, seguridad social, alimentación, agua y vivienda, de una forma que todas y todos estén incluidos e integrados en las dinámicas sociales, mediante el acceso equitativo a bienes materiales, sociales y culturales, asegurando además la ampliación de las capacidades y libertades humanas (PNBV 2009-2013: 73).

2.3.2 *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) y el Plan Tierras*

En el mismo año en el cual se publicó el PNBV (2009), también se aprobó la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) para el cumplimiento de los principios constitucionales relacionados con la tierra, arriba mencionados. Las principales contribuciones de esta ley, son el desarrollo conceptual de la función social y ambiental de la tierra y la introducción del objetivo de una nueva ley de tierras. De acuerdo a la LORSA, la función social y ambiental implica la generación de empleo, la utilización productiva y sustentable de la tierra, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas (Landívar et. al., 2015).

Además, el avance de la LORSA fue haber establecido claramente que, el objetivo de una nueva ley de tierra debe ser la regulación del régimen de propiedad de la tierra que permita el acceso equitativo a ésta y que privilegie a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia (Art.

6). Así que la LORSA, en armonía con la Constitución del 2008 y también con el PNBV 2009-2013, recoge la propuesta de redistribución de la tierra como parte esencial para establecer el régimen del Buen Vivir en el campo.

2.3.3 *Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 y el cambio de la Matriz Productiva*

Lo novedoso del nuevo Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 es el Objetivo 10, que se plantea impulsar el *cambio de la Matriz Productiva*. Es decir, cambiar la estructura productiva para generar una economía dinámica, orientada al conocimiento y la innovación, sostenible, diversificada e incluyente para alcanzar el Buen Vivir, abandonando la actual dependencia a los recursos naturales. En definir tal estrategia, el Plan hace referencia también al Programa de Gobierno 2013-2017 (Movimiento Alianza PAIS, 2012), en donde se priorizan cambios en la estructura productiva para diversificar la economía, dinamizar la productividad, garantizar la soberanía nacional en la producción y el consumo internos, y salir de la dependencia primario-exportadora. Entre los objetivos estratégicos delineados por el MAGAP para cambio de la Matriz Productiva²⁵ constan:

- **Diversificación productiva:** Desarrollar nuevas actividades productivas;
- **Generación de valor agregado:** Incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos;
- **Incremento de la oferta exportable:** Producir productos tradicionales con calidad;

25 Extracto del documento: “El sector agropecuario, acuícola y pesquero en el cambio de la matriz productiva”, agosto 2013, MAGAP.

- **Sustitución selectiva de importaciones:** Producir localmente productos primarios, bienes y servicios que importamos;
- **Incremento de la productividad y calidad:** Intensificación sostenible de la producción y mejoramiento de la calidad e inocuidad;
- **Producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento:** Reformas Institutos de Investigación, líneas de investigación;
- **Promover la sostenibilidad ambiental:** Garantizar el manejo sostenible del suelo, agua y aire, reducir la huella ecológica en la producción.

El cambio de la matriz productiva comprende, por un lado, la diversificación productiva pero al mismo tiempo habla de incremento de la oferta exportable y de la sustitución de importaciones, lo cual, para un país productor principalmente de materias primas como Ecuador, se traduce en la intensificación de monocultivos como el banano, cacao, maíz, palma africana, azúcar entre los principales. Estos tipos de cultivos se caracterizan por ocupar parcelas muy extensas de terreno todas cultivadas de un mismo producto. Además, es un tipo de producción limitada a la agroindustria, la cual, como ya se dijo arriba, es la que detiene la mayor concentración de tierras y recursos productivos, en menoscabo de los pequeños productores. Entonces cabe preguntarse *¿Dónde queda la diversificación? ¿Dónde queda la estrategia de soberanía alimentaria mencionada en el PNBV?*

2.3.4 La nueva Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

La Ley de Tierras presenta sus limitaciones, incluso desde su elaboración debido a la débil participación de las organizaciones sociales. Esta ley contiene una serie de cuestiones centrales

que poco resuelven los problemas del campo²⁶. A continuación se analizan los puntos críticos de esta Ley.

a. Definición de los tenedores de derechos

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP), del año 2014, ha reconocido que en las áreas socialmente menos atendidas de la sierra central y la costa, la inequidad y la falta de acceso a la tierra cultivable constituye, entre otros, los problemas más agudos (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza *et al*, 2014: 55). De hecho, tradicionalmente, ha existido una situación desigual entre agricultura familiar y el agro negocio, donde este último se ha beneficiado del acceso a crédito, tecnología, infraestructura de riego, etc. Entonces, hay diferencias entre estos dos actores. Sin embargo, la ley no hace una distinción entre estos dos sujetos. Sin una introducción de un artículo que defina claramente a los tenedores de derechos, se estaría colocando en el mismo nivel a las poblaciones productoras de alimentos de pequeña escala y a los propietarios agroindustriales de gran escala. Introducir el principio de "no-discriminación" en una ley de tierra implica mencionar explícitamente quiénes son los titulares de derechos de la ley.

b. Reconocimiento de la posesión legítima de la tierra

Muchas personas y familias en el área rural no cuentan con títulos de propiedad sobre la tierra que trabajan y son vulnerables a desalojos y despojos, además de ser negados a beneficiarse del acceso al crédito porque no se les reconoce esta forma de posesión. De hecho, hay que destacar que muchos de los mega-proyectos de desarrollo que incluyen la construcción de gran-

26 Basado en el análisis de FIAN (2014), cuyos autores son: Natalia Landívar y Milton Yulán.



des infraestructuras, promovidos por el gobierno, han significado la pérdida de tierra de familias que no contaban con sus títulos de propiedad.

Esta propuesta de ley reconoce que la única posibilidad de regular la posesión de tierras del Estado es a través de la adjudicación, es decir, a través de la venta y la titularización de las mismas (Arts. 50, 51, 52, 53). Esta visión revela una interpretación restrictiva del concepto de adjudicación, que pasa a través de un proceso de compra-venta a precio comercial. La ley vuelve a replicar una de las mayores críticas que se denunciaron del Plan Tierras: las tierras no se entregaron al campesinado, sino que se les vendieron según los precios de mercado (FIAN, 2013). La nueva ley reafirma este principio. Además, la posesión de tierra privada queda sometida a los inminentes abusos y arbitrariedades del propietario, quien pueden denunciar a un posesionado como invasor ante la Autoridad Agraria Nacional, la cual puede a su vez emitir una orden de desalojo (Art. 110-112).

Una ley de tierra que normalice la condición de vulnerabilidad de los pequeños campesinos no debería permitir que la adjudicación caiga en una lógica capitalista de mercado de tierras, "sino abrir la posibilidad de concesión del derecho al uso, goce y control de este bien, garantizar el apoyo necesario para legalizar la tenencia de la tierra, incluyendo procedimientos ágiles y sencillos, considerando un precio social de la tierra" (Landívar *et al.*, 2015: 15).

c. Fondo de tierras discriminante

Siguiendo la lógica del punto anterior, hay otro aspecto bastante controvertido de la ley, como es la creación del Fondo de Tierras. Una de las limitaciones de los productores de alimentos y agricultores de pequeña escala ha sido el difícil acceso a créditos apropiados y suficientes. La propuesta de crear un fondo de tierra es un mandato constitucional y está incluido en la LORSA. En la nueva ley se crea una nueva institución administrada por una entidad financie-

ra bajo la Autoridad Agraria Nacional (Art. 31).

Esto significa que, la política de tierra pasa a ser manejada por una entidad que responde a la lógica de mercado (ya experimentada en los años '90 a través de programas promovidos por el Banco Mundial). La consecuencia es que, los campesinos entran en negociación directa y voluntaria con los grandes propietarios, quienes venden sus tierras a precio comercial. La distribución se convierte así en una mera transacción mercantil entre dos actores que no son iguales. Además, para acceder al crédito estatal, el Fondo establece algunas exigencias que resultan poco accesibles para los pequeños campesinos, bajo un criterio de producción "rentable". De hecho el 89% de crédito se destina para la agroindustria y ganadería, mientras que solo el 11% se concede a los pequeños campesinos (Carrión, 2012). No es un caso que, en el sector campesino, llaman al Banco de Fomento (encargado del crédito) "banco de tormentos" (Daza, 2015b: 27).

d. Definición de latifundio

La definición de latifundio que subyace la nueva ley de tierra no está determinada por la concentración de la propiedad de la tierra (como lo sostienen las organizaciones campesinas), sino por los niveles de productividad (Daza, 2015a). Es decir, la actual propuesta no prohíbe el latifundio (y de hecho no establece medidas para su eliminación), sino que condena la tierra rural sin explotación agropecuaria, lo cual significa que indirectamente está consolidando al agro negocio y la producción a gran escala.

e. La propiedad colectiva y el derecho a la consulta

Las disposiciones relacionadas con la delimitación del territorio (Arts. 71-78) no son suficientes para garantizar los

derechos colectivos de las nacionalidades indígenas reconocidos en la Constitución y demás instrumentos internacionales. Actualmente, los mayores problemas que confrontan los pueblos indígenas son los intentos por eliminar el control colectivo de las tierras para permitir la privatización y la transferencia al mercado de las mismas, y su posterior explotación para los recursos naturales del subsuelo a través de concesiones a terceros.

Una ley que garantice la propiedad de los pueblos indígenas (que recordamos son los más pobres entre los campesinos pobres) debería garantizar mecanismos claros de consulta previa, libre e informada en casos de planes de desarrollo e inversiones a gran escalas en territorios indígenas, exactamente como establece la Constitución.

f. *Concentración de la tierra*

De todo lo analizado arriba, lo que se desprende es que, para salir de la pobreza rural hace falta una transformación de la cultura arcaica rural en una cultura de innovación que permita el crecimiento de la economía. En este sentido, no sorprende que la lucha contra la pobreza en el campo, emprendida en estos últimos años, apuesta por el desarrollo agroindustrial en cuanto expresión máxima de la modernización. Bajo esta visión, el sector agrario ecuatoriano emerge como el más atrasado y el menos productivo. Según este diagnóstico entonces la causa de la pobreza es la falta de competitividad, improductividad y el *wachufundio*²⁷ (parcela pequeña de tierra). No se cuestiona la estructura de tenencia de la tierra y la concentración de otros recursos productivos, como las semillas, agua para riego y crédito (Daza, 2015a). El objetivo es entonces “evolucionar” de la cultura

de atraso de pueblos y nacionalidades indígenas hacia una cultura de innovación y emprendimiento. Ante esta postura, que se reafirma con la nueva Ley de Tierras, las organizaciones indígenas y campesinas han denunciado la concentración de la tierra en manos de sectores agroindustriales y del agro negocio como un problema actual, además del monopolio del mercado de alimentos y la agricultura bajo contrato (CONAIE, 2015).

La nueva ley se basa en la visión de la agroindustria y agro negocio como ejemplo de productividad a proteger, replicar e incentivar. En este sentido, el monopolio en la propiedad y uso de la tierra no resultan ser problemas a resolver, más bien lo es el atraso de las economías campesinas, sin que éstas sean analizadas en su real imposibilidad en acceder a los recursos mínimos que garantizan la productividad y, por ende, también el proyecto constitucional de la soberanía alimentaria (Art. 281-282 de la Constitución 2008).

En conclusión, en la práctica el Estado abandona los principios definidos en la Constitución y demás instrumentos analizados – nacionales e internacionales-, y sustituye la tan aclamada estrategia de soberanía alimentaria por agroindustria, agro negocio y cambio de la matriz productiva; siguiendo una lógica en donde el latifundio y la concentración de predios no son problemas, en el momento que son productivos y aplican innovación tecnológica, dejando los pequeños campesinos en grandes dificultad por falta de acceso a los recursos productivos necesarios. A partir del 2009, se ha desarrollado un proceso que ha excluido de la discusión las problemáticas centrales que se viven en el campo, restringiendo aún más la participación de las organizaciones campesinas, actores sociales directamente afectados por estas políticas (Daza y Santillana, 2016).

27 Palabra kichwa que significa “fila”. Las comunidades del cantón Salcedo, provincia del Cotopaxi, lo utilizan para decir el pedazo de tierra pequeño sobre el cual reproducen su vida.









Capítulo III

**Políticas públicas de acceso y distribución de la tierra:
Análisis de casos relevantes**

3.1 Plan Tierras 2009- 2013: objetivos y alcances

El Plan Tierras nace como una propuesta de cuatro años (2009-2013), sin embargo en 2014 le sigue una segunda fase, manejada bajo el nombre de Plan de Fomento del Acceso a Tierras de los Productores Familiares en Ecuador. En este estudio se analizará especialmente la primera fase, aunque en algunos puntos específicos, se hace referencia a implicaciones también de la segunda fase.

3.1.1 ¿Por qué y cómo nace el Plan Tierras?

La Asamblea Constituyente abrió nuevos canales, a través de decretos, leyes y políticas públicas, para enfrentar el problema del acceso a la tierra en Ecuador. Sin duda alguna, uno de los proyectos más emblemático ha sido el Plan Tierras, que nace en el 2009 como resultado de otro proyecto piloto, el Plan Haciendas (Plan de Desarrollo Integral de Haciendas del Estado). El Plan Haciendas fue elaborado oficialmente por el MAGAP en el 2008, sin embargo es interesante constatar que se promueve bajo la presión de la organización de campesinos de Unión Tierra y Vida, que participaban en todos los gabinetes itinerantes de la Presidencia, exigiendo que se cumpliera con las promesas electorales²⁸.

El plan piloto abarcaba a 35 haciendas y organizaciones de pequeños agricultores de 11 provincias, con el objetivo de beneficiar a 2 mil familias, a las cuales se les iban a redistribuir (a través de adquisición) 10 mil has de predios

rústicos del Estado. Según entrevistas realizadas, los funcionarios del MAGAP empiezan a socializar el plan piloto por todo lado, generando muchas expectativas. Como consecuencia, empiezan a crearse, de un día para otro, nuevas organizaciones de campesinos con el único objetivo de beneficiarse de este plan. Tal situación empieza a generar una serie de conflictos en los territorios, en donde más organizaciones se disputan las mismas hectáreas prometidas. Frente a la repentina y densa demanda, el MAGAP decide que el plan no sea más piloto, sino que tenga una extensión a nivel nacional, así en el 2009 se lanza el Plan Tierras.

Para entender la grande expectativa que había generado, primero el Plan Hacienda y luego el Plan Tierras, hay que hacer un salto al periodo 1997-2000. A solo cinco años de vigencia de la Ley de Desarrollo Agrario del '94, durante la crisis financiera del '98, muchas haciendas, la mayoría cultivadas por campesinos, fueron usadas en la especulación financiera, sobrevaloradas e hipotecadas a los bancos que finalmente quebraron durante el feriado bancario²⁹. Se crearon empresas y fideicomisos de papel, para los llamados "créditos vinculados". Frente a esta situación, se constituye en 1998 la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), supuestamente con el objetivo de devolver a las personas naturales y jurídicas los recursos recuperados. En la práctica, este organismo se preocupó de precautelar los intereses de los banqueros y de los terratenientes (Yulán, 2011; FIAN, 2013).

28 *"Empezamos a participar en los gabinetes itinerantes con carteles y oficios para que no se desalojaran a los campesinos y que se emitiera un decreto. Estábamos exigiendo al Presidente que cumpliera con su promesa en campaña electoral de devolver la tierra a los campesinos. En uno de esos gabinetes en octubre del 2008, el Presidente recibió nuestro pedido y ordenó al entonces Ministro de Agricultura de hacer algo y tomar alguna iniciativa. Así nace el Plan Haciendas".* Entrevista a Milton Yulán, Asesor jurídico de Unión Tierra y Vida.

29 En Ecuador, el 8 de marzo de 1999, se declaró un "feriado bancario" de 24 horas, que en realidad duró 5 días. Todas las operaciones financieras estaban suspendidas. Mientras tanto, el Presidente decretó un congelamiento de depósitos por 1 año, de las cuentas de más de 2 millones de sucres. Esa injusticia tuvo consecuencias nefastas. Aun así los bancos "quebraron" y el Estado asumió los costos, transmitiéndolos a la población a través de diversos mecanismos, entre ellos, la reducción del gasto social y el incremento del costo de los servicios. Varios bancos privados de ese país cerraron o entraron a proceso de rescate financiero pasando a manos del Estado ecuatoriano.



Bajo esta prioridad, la AGD dicta el desalojo de los campesinos de los predios en donde ya estaban asentados y les acusa de peculado por ocupar terrenos. Ante la inminencia de desalojos propiciados por terratenientes, banqueros y organismos de control, varios grupos de campesinos en la costa se organizan en asociaciones para defender las tierras que estaban trabajando y en 2006 apoyan a la candidatura de Rafael Correa, que prometía la devolución de esas tierras a los campesinos. La AGD fue cerrada, junto a otros 34 bancos el 31 de diciembre de 2009 y 31 de marzo de 2010, pasando sus activos al Banco Central del Ecuador y al Fideicomiso AGD/CFN (Yulán, 2011).

El Plan Tierras pone a disposición entonces tierra tanto de propiedad del Estado como de los bancos quebrados, cerrados e incautados. Diferentemente de la AGD, el Plan Tierras se propone como objetivo *“devolver las tierras a quienes la trabajan”* (Rafael Correa, campaña electoral), protegiendo entonces la propiedad de los campesinos y pequeños agricultores. En este contexto, se entiende entonces la fuerte expectativa del campesinado y sobre todo la esperanza de muchas familias campesinas de acceder a la tierra: *“Esta medida convocaba y comprometía el respaldo de las organizaciones campesinas, especialmente del litoral ecuatoriano, que presenta los más altos índices de inequidad, y provocó la algarabía, euforia y expectativa generalizada”* (Yulán, 2011).

3.1.2 *Objetivos y alcances del Plan Tierras*

Leyendo el documento oficial del Plan Tierras emitido por la SENPLADES en enero del 2010, es interesante cómo, en el diagnóstico del problema, se evidencia la desigualdad en el nivel de tenencia de la tierra en el país. Este documento subraya además la relación negativa robusta, en términos estadísticos, entre desigualdad inicial en la tenencia de tierra y crecimiento económico a largo plazo, con el consiguiente impacto en el bienestar de la población (Larrea,

2008 en SENPLADES, 2010). Después de la demostración de tal desigualdad a través de varios indicadores, el documento afirma: *“Todo lo anterior nos lleva a concluir que una de las causas importantes de la pobreza en el área rural es el acceso totalmente desigual a los factores de producción, entre los cuales, la tierra es uno de los más importantes. Los estudios demuestran que los grandes propietarios pocas veces son eficientes en la generación de riqueza para el país, o de empleo, comparándolos con los agricultores familiares, causando una pérdida de riqueza para el país en general al acaparar los medios de producción”* (SENPLADES, 2010: 5).

Frente a esto, la SENPLADES plantea que, el Plan Tierras *“permitirá un proceso gradual de redistribución del acceso a las tierras con el objetivo de disminuir esta inequidad y lograr un uso más eficiente de las mismas”* (SENPLADES, 2010: 6). En este sentido, el documento subraya como las anteriores reformas agrarias han enseñado que *“no basta con crear un proceso de redistribución de la tierra, si por el otro lado no se instituyen mecanismos que permitan controlar la fragmentación de los predios y [...] la reconcentración predial”*. Para que esto no ocurra, se delinearán 3 prioridades:

1. Democratizar el acceso a la tierra;
2. Crear mecanismos que controlen la reconcentración de las tierras en pocas manos;
3. Crear incentivos para evitar el retaceo o minifundización de la tierra.

Con base en este análisis, el plan se propone como objetivo general: *“Disminuir la inequidad en el acceso a la tierra en el Ecuador, promoviendo el acceso a la tierra de los productores sin tierra, de los minifundistas y de los productores familiares, obteniendo así un uso más eficiente de la tierra”*, y establece como indicador una disminución del Índice de Gini a 0,69. También señala 8 objetivos específicos que se resumen en la tabla siguiente:

Tabla No. 1
Objetivos del Plan Tierras

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INDICADORES	ACTIVIDADES*
1. Distribución de predios estatales	20 mil Ha redistribuidas	1.1 Inspecciones de predios; 1.2 Acompañamiento en resolución de conflictos; 1.3 Facilitación en emisión de garantías de posesión; 1.4 Estudio de modalidades de pago del precio social; 1.5 Facilitación de titulación.
2. Titulación de territorios indígenas	1. millón de Ha tituladas	1.1 Revisión de documentación 1.2 Supervisión de estudios complementarios; 1.3 Inspecciones; 1.4 Acompañamiento en resolución de conflictos; 1.5 Facilitación de emisión de títulos territoriales.
3. Creación de Fondo de Tierras	550 mil Ha compradas con Fondo de Tierras	
4. Expropiación de tierras en áreas priorizadas	1 millón 100 mil Ha, expropiadas	
5. Sistema de catastro	2 millones Ha catastradas	
6. Consolidación parcelaria	15 mil Ha consolidadas (4 000 beneficiarios)	
7. Plan Acompañamiento Productivo	10 mil familias	7.1 Diagnostico situación predios; 7.2 Diseños planes de acompañamiento; 7.3 Implementación planes productivos 7.4 Acciones de fortalecimiento organizativo y de fomento de la asociatividad.
8 Nueva legislación agraria y mecanismos de control de fragmentación y reconcentración.	Ley de Tierras aprobada en la Asamblea	

Nota: *Se han detallado solo las que luego se han podido constatar y analizar en el estudio de casos.

3.1.3 Relación con la concepción del Desarrollo Humano

En el objetivo de esta política pública se identifican los principios de Derechos Humanos relacionados con la no discriminación, la dignidad humana de los grupos más vulnerados y participación

con sus organizaciones representativas. El Plan responde así a una visión de Desarrollo Humano, en donde la equidad y la justicia juegan un rol fundamental, en este caso, preocupándose por una distribución y acceso más equitativo de la tierra. Aquí no se considera la dimensión explotativa y funcional al crecimiento productivo y económico, sino

que se amplíe hacia un enfoque de función social y ambiental de la tierra misma; en donde la utilización productiva responda a parámetros sustentables, de conservación de la biodiversidad y del mantenimiento de las funciones ecológicas, todo en el marco de una vivencia armónica entre ser humano y naturaleza.

En particular, el documento hace referencia a la necesidad de aplicar buenas prácticas agrícolas y de post-cosecha para la conservación de los recursos naturales. En este sentido:

“Se privilegiará la soberanía alimentaria a través de huertos familiares, donde se deberá producir hortalizas, especies condimentarias y medicinales para el consumo de la familia y del mercado local. También se privilegiarán los sistemas agroforestales para incrementar la conservación de los suelos y la captura de carbono. Se fomentarán la rotación de cultivos, el uso de los abonos verdes, el problema integrado de problemas fitosanitarios y la producción agroecológica” (SENPLADES, 2010: 27).

Apelando a uno de los conceptos básicos del desarrollo humano, según el cual las personas son al centro y son el fin de las preocupaciones morales, el Plan se preocupa de priorizar y proteger las necesidades y exigencias no solo productivas, sino también culturales y sociales de los grupos directamente afectados por el problema de la concentración de tierra y agua, es decir los pequeños productores de las zonas rurales, las mujeres productoras jefas de familia y los pequeños productores indígenas. Además, en el documento se especifica que las tierras comunitarias y de las nacionalidades indígenas no serán objeto de distribución, respetando así el territorio comunal.

La tierra no es vista como un medio sino como oportunidad de reapropiación y empoderamiento social y cultural de grupos campesinos que en el justo uso de la misma basan su propia

elección y libertad de vida y, por ende, todas las otras libertades a esta relacionadas (salud, educación, emociones, participación etc.). La tierra, entonces, como instrumento para garantizar que la persona logre aquello que le da bienestar o el funcionamiento que valora, como afirma Amartya Sen.

La base normativa del Plan lanzado se apela a una visión de desarrollo humano y sustentable basado principalmente en cuatro conceptos, como lo indicado por Mahubul Haq: equidad, eficiencia (entendida como utilización óptima de los recursos existentes), sostenibilidad y participación. Desde esta perspectiva, el Plan responde plenamente a una visión de desarrollo.

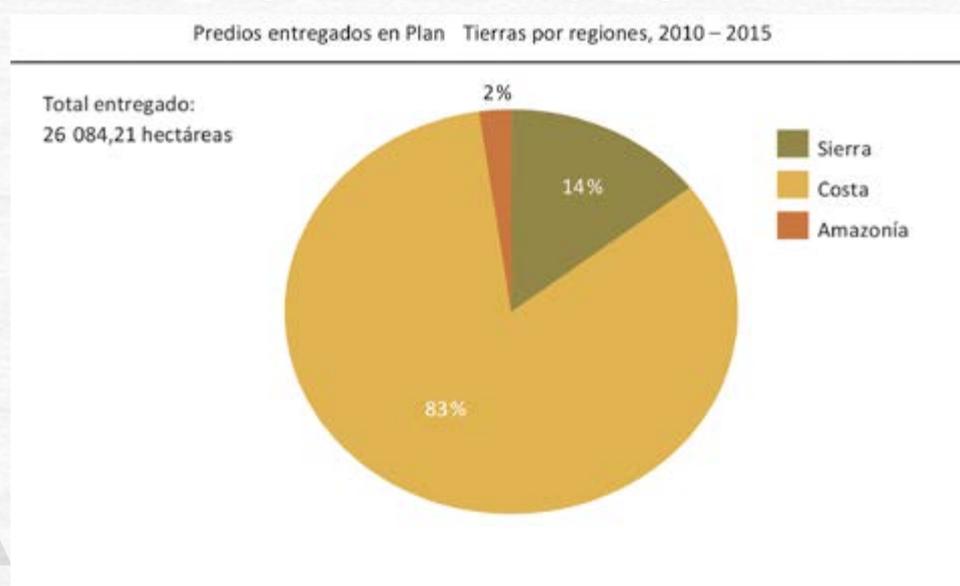
Sin embargo, si analizamos la ejecución del Plan desde un enfoque de capacidades, en su práctica se ha alejado profundamente de la conceptualización original. Antes de realizar ese tipo de análisis con la presentación de dos casos concretos, indicaremos a continuación los alcances reales y los diversos límites técnicos del Plan identificados a nivel general.

3.1.4 Alcances y límites del Plan Tierras

Como se indicaba en el capítulo anterior, con la culminación de la primera fase del Plan Tierras en 2013, se habían entregado 20 500 Ha, beneficiando a 4 020 familias campesinas. Según datos actualizados al 2015 por el MAGAP, entre 2011 y 2015, finalmente fueron entregadas 26 084,21 Ha a 77 organizaciones rurales de la costa, sierra y Amazonía, por un total de 5 511 beneficiarios.

Aun así, el valor queda muy lejos: un 1,04% de los 2,5 millones de hectáreas de tierra en total que inicialmente el Plan iba a intervenir y menos de la mitad de las 60 mil has que el MAGAP anunciaba de entregar dentro del 2013; abarcando, además, solo al 0,9% de las familias campesinas existentes en el país (600 mil).

Gráfico No. 4
Predios entregados en Plan Tierras por regiones, 2010-2015



Región	No. organizaciones beneficiarias	No. de beneficiarios	Total entregado (Ha)
Sierra	18	1 013	3 746,14
Costa	58	4 455	21 742,27
Amazonía	1	43	595,80
Total	77	5 511	26 084,21

Fuente: MAGAP (2015).

Elaboración: FIAN, 2016.

Como se evidencia en tabla anterior, el área más beneficiada ha sido la costa, en donde se registra un 80% de las tierras entregadas por el Plan. Las provincias principalmente intervenidas a nivel nacional han sido el Guayas, Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Manabí y Pichincha, que en conjunto han recibido el 88% del total de las tierras entregadas (FIAN, 2016: 69).

A nivel de propósito alcanzado, la meta de disminuir la inequidad en el acceso a la tierra hasta bajar el valor del Índice GINI a 0,69 no ha sido alcanzada, porque el índice sigue alto (0,80).

A nivel de resultados alcanzados, el Plan no ha logrado distribuir la cantidad de tierra que había prometido y lo que ha logrado entregar no ha sido suficiente para reducir los altos niveles de concentración que existen en Ecuador.

Una crítica avanzada por varios analistas, es que el déficit entre tierra entre-

gada versus la planificada demuestra que las políticas públicas promovidas para la democratización de la tierra han quedado marginadas, tanto a nivel de hectáreas distribuidas como a nivel de inversión del presupuesto del Estado (Daza, 2015c). La tendencia de la inversión sobre el sector agropecuario del Estado tiene una composición que muestra que los principales beneficiarios de la inversión estatal en el campo siguen siendo los grandes y medianos productores ligados a las cadenas agroindustriales y la exportación. De hecho, apenas 3,5% del presupuesto del sector agropecuario se destina a una reforma agraria y titulación de tierra, mientras que la investigación, obras de infraestructura y riego tienen más de 70% del presupuesto, inversión que se concentra en la costa ecuatoriana, territorio de la agroindustria (Carión y Herrera, 2012).

A nivel técnico también se evidencian varias fallas.

a. Desde un principio, el Plan no contaba con un valor exacto de la cantidad de tierra disponible. En los varios anuncios realizados por el MAGAP, se mencionan cada vez cantidades diferentes, sin poder contar con un documento de catastro oficial³⁰. Esto ha creado confusión no solo externamente, hacia las organizaciones potencialmente beneficiarias (generando además mucha más expectativa de lo que realmente podía ofrecer el Plan), sino también internamente, entre los técnicos, porque no se sabía claramente sobre qué base hacer los cálculos. Antes de definir el plan de distribución, era necesario realizar un profundo y detallado trabajo de relevación de datos: un censo y conteo de las tierras realmente disponibles. Esto, paralelamente a un trabajo de identificación de la propiedad de tales tierras, y no solo de las titulaciones legales (las cuales normalmente corresponden a grandes terratenientes), sino también de las posesiones ancestrales/seculares todavía informales (típica de los pequeños productores) y nunca recopiladas en un único registro. Todo este tipo de trabajo requería una capacidad técnico-administrativa altamente cualificada (y por ende una inversión significativa), no solo por el tipo de equipamiento a utilizarse, sino también por la cantidad y la complejidad de documentos por reordenar y re-cualificar.

b. El Plan sufrió varios cambios del personal, sobre todo en la primera fase, lo cual creó mucha incertidumbre. La institución responsable de implementar el Plan Tierras era la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA) adscrita al MAGAP. Es preciso indicar que esta institución fue creada en el 2010 como respuesta a la desaparición del INDA³¹, ésta acusada de haber acumulado miles de trámites sin resolver, inmersa en una inocultable crisis institucional y sujeta a una escalada creciente de críticas y denuncias de corrupción (Yulán, 2011). La expectativa era entonces poder contar con un nuevo ente transparente, eficiente y estable. Seguramente el nuevo subsecretario del Tierra y Reforma Agraria recibió una herencia compleja y conflictiva del INDA, sobre todo por la necesidad de deshacerse de personal involucrados en actos de corrupción o simplemente porque ya no respondían a los requerimientos de la nueva política agraria. Sin embargo, a solo un año de su constitución, en 2011, se observaba una gran inestabilidad y acefalia, ya que tres directores ejecutivos y tres subsecretarios se habían sucedido en esta institución.

c. El Plan tenía, entre sus principios básicos, establecer criterios claros y procedimientos para evitar conflictos y manipulación política (SENPLADES, 2010: 17). Este punto era fundamental, sobre todo a la luz de los antecedentes históricos ocurridos en el País sobre la tenencia de la tierra. Con la precedente Ley de Desarrollo Agrario del 1994, se permitió que banqueros, terratenientes, empresarios y otros gru-

30 El entonces Ministro del MAGAP, Ramón Espinel anunciaba que se iniciaría con tierras de propiedad del Estado y la banca cerrada, aunque desde su inicio las cifras oficiales no cuadraban, porque variaban desde 60 mil Has. hasta 200 Has. El MAGAP aún desconocía cuánta tierra pública disponía para redistribuir, como desconocía cuantos predios privados improductivos sujetos a expropiación disponía, a pesar de ordenarlo el Decreto Ejecutivo No. 1852 Julio 2009 (Yulán, 2011).

31 Órgano creado por la anterior Ley de Desarrollo Agrario, 1994, fue extinguida por Decreto Ejecutivo N. 373 del 28 de mayo de 2010.

pos de poder usaran la tierra rural para fines de especulación financiera (creando empresas y fidecomisos de papel, sobrevalorando e hipotecando los predios en los bancos y obteniendo millonarios créditos vinculados) y, como vimos antes, esto contribuyó a la quiebra del 50% de los bancos privados a finales de los años '90 con un costo de alrededor ocho mil millones de dólares para los ecuatorianos/as (FIAN, 2013). Los organismos estatales, que fueron creados para "responder" a la crisis, fueron acusados de proteger solo los intereses de los bancos y de los terratenientes, impidiendo la legalización de la tenencia solicitadas por los campesinos seculares poseedores de muchos de los predios expropiados por estos grupos de interés.

A la luz de estos antecedentes, el aparato montado en el marco del nuevo Plan Tierra, debería haber tenido un nivel burocrático y gestional suficientemente autónomos e independientes para no caer en los intereses particulares de estos grupos (como fue con las instituciones estatales creadas precedentemente) y, asegurar así su accionar según su mandato. Por supuesto que esta autonomía no significa aislamiento total del contexto, y sobre todo de la red de actores involucrados; más bien, se trataría de "objetividad" en aplicar los componentes del Plan, pero sin descuidar de la capacidad de dialogar y cooperar con los actores involucrados. Esta "autonomía enraizada", así como definida por Evans (1996), habría permitido al órgano estatal encargado (MAGAP) un cierto margen de acción, independiente de las presiones ejercidas por algunos grupos, pero al mismo tiempo garantizando que sus decisiones pudieran contar con el aval de los diversos grupos de la sociedad interesados.

Sin embargo, desde el anuncio del plan se registraron reacciones violentas desde sectores políticos y de traficantes de tierras, acusados de dirigir invasiones y otras contraofensivas frente a organizaciones locales de campesinos que durante muchos años venían cultivando sus predios³². Eso no permitió al Plan tener su autonomía en la implementación y limitó fuertemente el diálogo entre sus funcionarios y las organizaciones campesinas, que más bien tenían que defenderse de los ataques de aquellos grupos de interés.

- d. Se registraron problemas también en el seguimiento realizado por el MAGAP a las organizaciones beneficiarias del Plan. Tanto en la costa como en la sierra, no se lograron resolver los diversos conflictos legales que surgieron. Como, por ejemplo, litigios con antiguos

32 Solo para citar algunos casos: el 11 de noviembre de 2009 grupo de 80 invasores intentaron invadir el predio "BELGICA" en posesión por 10 años de la Asociación "UNIDOS PARA VENCER", resultando heridos Gabriel Tomalá Quijije falleciendo siete días después y, su progenitor Vicente Tomalá Galarza. Los primeros días de enero de 2010, grupos de invasores dirigidos por Cristina Ponguillo, conocida en el medio por estar vinculada al tráfico de tierras en Guayaquil y al Partido Social Cristiano, despojan a campesinos de las Asociaciones de Ganaderos de Durán "Feliz Mora León", ATARA y Victoria de las Mercedes, del predio Las Mercedes, quienes además son víctimas de militares a cargo de su custodia de las tierras de destruir sus cultivos ingresando ganado, impedirles el ingreso todo tipo de perturbaciones; por este predio pugnan alrededor de 20 grupos. El 30 de enero de 2010, Guillermo Quiñonez, Presidente de Asociación Progreso del Río Tiwa, posesionaria por 7 años del predio María Caridad, del cantón Pedernales, provincia de Manabí, fue sacado de su domicilio y asesinado, cuando acababa de regresar de la capital de la república, realizando gestiones en instituciones del Estado; en diciembre 2009 recibió garantías junto a otras 10 organizaciones, del Ministro de Agricultura en acto público, en el Timbre, Esmeraldas. El 12 de septiembre de 2010, al terminar la asamblea ordinaria de socios, fue asesinado Alfonso Coral Baquerizo, presidente Asociación de Montubios UNION Y PROGRESO, de Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, ellos demandaba adquirir el predio Fortuna y María (Yulán, 2011).



propietarios u ocupantes informales, falta de legalización de escrituras, procesos de coactiva del Banco Nacional de Fomento (BNF) por el no pago de la deuda adquirida por los beneficiarios y procesos de reestructuración de la deuda. A estos se iban sumando también problemas organizativos internos a las asociaciones campesinas, que han impedido avanzar en la producción asociativa de los predios. Además, se generaron problemas productivos por falta de sistemas de riego en los predios, división y sub-titulación de predios, y en general, deficiencia de coordinación entre el MAGAP y las organizaciones beneficiarias en términos de programas y proyectos del Ministerio (FIAN, 2016).

- e. Seguramente la crítica más profunda a nivel estructural ha sido reconocer que el Plan no ha sido acompañado por un nuevo modelo agrario. En 2010, tras el anuncio de Plan Tierra, el analista Jaime Breilh³³ afirmaba *“Si bien la profunda inequidad en la propiedad de la tierra es un elemento central de la injusticia y los correctivos previstos son importantes, la falta de claridad de la propuesta gubernamental sobre la necesidad de un nuevo modelo agrario podría transformar una intención valiosa en un sistema populista de reparto de tierras al granel, y revivir mecanismos clientelares que no construyen conciencia agraria, sino un pragmatismo pobre”* (SIPAE, 2010 en FIAN, 2013: 46). Efectivamente, hasta la fecha, el Plan ha quedado como una acción aislada que

no ha encajado y armonizado con ninguna visión más amplia de reestructuración del agro en el país, lo cual va más allá de una titulación, redistribución y/o reparación de predios. La misma Ley de Tierra (cuya resolución venía planteada en el Resultado 8 del Plan Tierras), recién aprobada en 2015, no habla de reforma agraria, sino más bien de alineación e integración al modelo de “cambio de la matriz productiva” desde la estrategia de Ahorro por Sustitución de Importaciones.

- f. Finalmente, como indica Martínez (2014), el proceso de traspaso y titulación de tierras estatales a asociaciones campesinas no puede ser considerada una verdadera estrategia de redistribución de la tierra, toda vez que se presenta como una estrategia transformadora “desde arriba”, sin la correspondiente presión efectiva “desde abajo”.

A lo largo del proceso, se han evidenciado las debilidades de las organizaciones y en particular su dificultad en mantener una cierta cohesión interna. Más allá del hecho que el Plan no haya logrado asegurar el adecuado acompañamiento y asesoramiento a nivel organizacional, esta fragilidad interna revela que el único objetivo inicial y final haya sido exclusivamente acceder a las tierras, en un contexto de intensa hambre por las mismas. Tanto, que algunas asociaciones han surgido inmediatamente después del lanzamiento del Plan con la única esperanza de poderse beneficiar de la “entrega” prometida, sin que hubiera un real plan productivo previo, un proyecto común y coordinación entre socios. Las organizaciones que en cambio ya pre-existían al Plan y que contaban con una propia y clara estructura asociativa productiva, se han visto presionadas por intereses externos que a su vez ha generado conflictos internos. Un proceso vertical, diseñado e implementado por funcionarios ministeriales sin conocer la real

33 Jaime Breilh, Md. MSc. PhD investigador sobre la salud en la agricultura; Director del Área de Salud de la Universidad Andina, Sede Ecuador; Presidente el Comité Científico del SIPAE.

condición de las organizaciones campesinas, a las cuales se les pidió exclusivamente que cumplieran una serie de requisitos burocráticos, que la mayoría de las veces ni siquiera podían ser fácilmente accesibles.

Para ilustrar más en lo específico como se presentó en un principio el Plan, como se desarrolló y cuáles impactos reales determinó, se ha decidido analizar su *performance* desde el punto de vista de quienes tenían que haberse beneficiado directamente del mismo: las organizaciones campesinas, sobre todo con el objetivo de evaluar su nivel de participación y agencia en el proceso.

A continuación, presentamos dos casos concretos y emblemáticos. Un primero, en la costa, provincia del Guayas,

en donde tuvo lugar el evento de lanzamiento público del Plan Tierras: la Asociación ASOMAC, miembro de la Organización Unión Tierra y Vida, una de las organizaciones que más han defendido el derecho a la tierra, demandando al ex INDA, exigiendo al MAGAP legalizar la tenencia de la tierra y logrando entre el 2003 al 2007 expropiar varios predios. Un segundo caso, en la sierra, provincia de Imbabura, Asociación Agrícola Plaza Pallares, de San Pablo del Lago en Otavalo, una de las zonas en donde mayormente se produce cebada para la empresa de Cervecería Nacional y donde los campesinos/as indígenas, después de generaciones al servicio de los "hacendados", lograron asociarse y posicionarse sobre la tierra que siempre han trabajado y vivido.

3.2 Caso 1: Asociación ASOMAC perteneciente a la organización Unión Tierra y Vida, Provincia del Guayas

3.2.1 Perfil de la asociación

Tabla No. 2
ASOMAC: Asociación de Montubios del Cantón Colimes

NOMBRE	LUGAR	DIRECTIVA
ASOMAC: Asociación de Montubios del Cantón Colimes, desde 2005.	Hacienda Leopoldina, provincia Guayas, cantón Colimes.	Presidente: Carlo Carpio Secretaria: María Burgos Administrador: Félix Villamar
MIEMBROS	ACTIVIDAD ECONOMICA	MERCADO
120 socios para un total de 325 has.	Agricultura, principalmente siembra de arroz y cacao; para consumo diario maíz, plátano e yuca. Ganadería.	Venta a intermediarios.

Elaboración: Propia.



La Hacienda Leopoldina es el típico caso de predio que, durante el quiebre de fines de los '90, de los entonces propietarios pasó a un banco privado (Banco Unión), que luego fue liquidado y los predios pasaron en manos del Banco Central de Ecuador. Los campesinos que habían estado trabajando aquella tierra, conformaron en 2005 la asociación ASOMAC, parte de la Organización Unión Tierra y Vida³⁴. En mayo de 2009, en el marco del Plan Haciendas, el entonces INDA entregó los derechos de posesión a ASOMAC, pero es solo en 2012, a través del Plan Tierras, que la asociación logra recibir el título de propiedad por una parte de las tierras del predio.

Es interesante, para el análisis de problemas que luego se generaron, detallar aquí un dato: a la luz de la garantía entregada por el INDA y frente a la promoción por parte del MAGAP de lo que habría ofrecido el Plan Haciendas, nacieron de la nada tres otras organizaciones del mismo territorio: Lagartera, 1 de Junio y Puerto Rico (la cual poco después fue cerrada). Cuando en 2010 arranca oficialmente el Plan Tierras, en el territorio de la Hacienda Leopoldina, quedan tres organizaciones que reclaman la misma tierra: ASOMAC (con vida jurídica desde hace 5 años atrás), Lagartera y 1 de Junio (con solo 3 meses de vida).

El caso ASOMAC es un caso simbólico *aún más recordando que*, cuando el Gobierno Nacional anunció oficialmente el Plan Tierras, en octubre del 2009, el evento tuvo lugar justo en el predio la Leopoldina.

“Estaban presente los funcionarios del MAGAP, y aunque el Presidente Correa no pudo par-

ticipar personalmente porque tenía otro evento en Quito, se comunicó con nosotros vía telefónica durante el lanzamiento, hizo su intervención frente de todos los presentes y terminó el discurso aclamando <<La tierra por los campesinos que la trabajan>> y ¡todos lo aplaudimos con entusiasmo! Puede imaginar con cuanta expectativa nos dejaron aquel día” (Testimonio socio ASOMAC, entrevista octubre 2015).

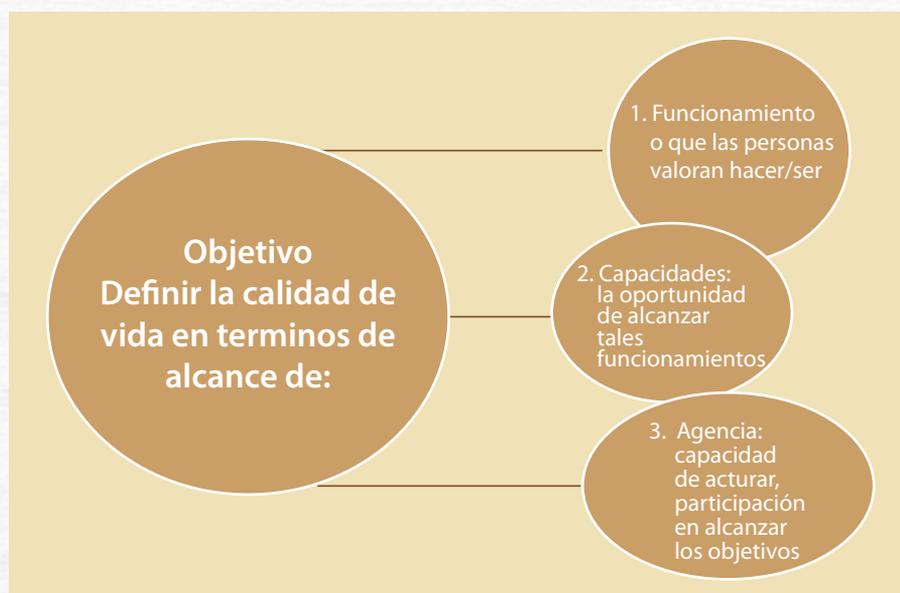
En la inauguración del Plan Tierras, el predio la Leopoldina conllevaba todas las características y problemáticas de la lucha a la tierra emblemáticas del país: un área de tierras en una zona del Ecuador dedicada principalmente a las grandes plantaciones para exportación; predios relativamente grandes trabajados por pequeños productores (montubios, uno de los grupos prioritarios en la Constitución); predios expropiados al banco y luego entregados, a nivel de titulación, a una organización de campesinos (ASOMAC) creada para seguir trabajándola (con producto de consumo nacional, el arroz, complementado con cultivos variados para el autoconsumo); área, además, sujeta a conflictos por la presencia de nuevas organizaciones reclamando los beneficios del Plan Tierra; finalmente, predios considerados por el Gobierno como ejemplo de reivindicación de los campesinos y reapropiación de su fuente de trabajo.

Frente a este escenario, la expectativa que los socios de ASOMAC tenían del Plan Tierras, era muy grande:

“Esperábamos que por fin nos re-adjudicaran la tierra, que ya era nuestra, redefinieran un plan de pago y nos diera un plan productivo que nos ayudara a mejorar la comercialización” (Testimonio socio ASOMAC, grupo focal mayo 2016).

34 Unión Tierra y Vida es una organización de segundo grado que se constituye en 2005, pero los inicios vienen desde los años 1994 en adelante. Está conformada por 27 asociaciones campesinas de las provincias del Guayas, Los Ríos y Santa Elena.

3.2.2 Análisis de la calidad de vida de los socios de la Asociación bajo el enfoque de capacidades



Elaboración: Propia.

El análisis de una política/programa/plan según el enfoque del desarrollo humano, lo que mide realmente no es tanto el alcance de los objetivos puestos, sino más bien determinar si éstos han promovido “oportunidades” para que la gente pueda vivir una mejor vida. Y el enfoque de capacidades responde a esta perspectiva: el concepto base es que los planes sociales/políticas públicas deberían en sus objetivos tratar de ampliar las “capacidades” de las personas.

El primer paso será, entonces, definir cuáles son las capacidades que los socios de la asociación campesina tienen; una capacidad es el nivel de oportunidad y libertad de alcanzar los funcionamientos que las personas valoran. ¿Qué son los funcionamientos? Aquellas necesidades que para una persona tiene valor hacer o aquella condición que para una persona tiene valor ser. Los funcionamientos son lo que contribuyen al bienestar de una persona y éstos pueden variar de persona a persona, son totalmente subjetivos.

Antes de todo se debe definir “qué cosas” los campesinos valoran hacer/ser. Partiendo de eso, también cabe identificar con cuales capacidades cuentan y que les permitirán alcanzar

tales funcionamientos. En base a eso, el objetivo será evaluar cuánto el Plan Tierras ha incidido en el nivel de ampliación de tales capacidades (habilidades reales) para lograr los funcionamientos valiosos como parte de la vida y alcanzar así una mejora en la calidad de vida, gracias también a la plena aplicación del rol de agente de las personas (Nussbaum y Sen, 1998)³⁵.

Al analizar los casos de este estudio, es central hacer referencia al recurso principal del cual derivan los funciona-

³⁵ Cabe recordar que dentro del mismo enfoque de capacidades hay desacuerdos sobre cómo escoger a qué capacidades darle prioridad. Por un lado está la propuesta de Martha Nussbaum, quien propone enlistar ciertas capacidades básicas que todos los humanos comparten por el simple hecho de ser humanos. Y por el otro está Amartya Sen, quien argumenta que las capacidades deben ser definidas en cada contexto por medio del razonamiento público y que no se pueden definir en base a un listado pre-establecido. En este análisis se privilegia la perspectiva de Sen, considerando que ésta tiene la ventaja de responder mejor a la necesidad de autodeterminación y autonomía de la asociación/comunidad, para poder así auto definir su propio plan de vida según sus escalas de valores y/o herencia cultural y ancestral.

Tabla No. 3
Esquema en base al Enfoque de Capacidades

RECURSO	FUNCIONAMIENTO	CAPACIDAD
Tierra	Auto-sostenerse con su propia producción (agricultura)	1) Poder acceder a la tierra; 2) Contar con la habilidad de trabajar la tierra
RECURSOS DERIVANTES	FUNCIONAMIENTO DERIVANTES	CAPACIDADES DERIVANTES
Agua Semillas Animales	Alimentarse Mantenerse económicamente Tener vivienda Vivir en el campo Mantener la salud	Tener las condiciones básicas para que la tierra produzca: conocimiento, tecnología, uso de maquinarias, acceso al agua de riego, uso semillas, etc.

Fuente: metodología propuesta por Deneulin en Desarrollo Humano I, clase 2, Flacso 2014. Adaptación propia al caso analizado.

mientos y las capacidades. Aunque, hay que aclarar que esto no representa el factor determinante, dado que es la capacidad de las personas lo que permite convertir tal recurso en un funcionamiento; es decir, el recurso, por sí solo no garantiza la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las personas. Igual, consideramos que es importante mencionar tal recurso dado que es al centro de todo el debate político, social y económico que hemos analizado hasta ahora en la cuestión agraria del país.

El recurso principal para los socios de ambos casos seleccionados es la "tierra", que pasó a ser titulada a cada asociación. La tierra les permite a los socios poder practicar la agricultura, considerando que ellos valoran poderse sostener con su propia producción (funcionamiento). Lo que permite que su recurso principal (la tierra) pueda satisfacer lo que ellos valoran (la agricultura) son sus capacidades: (1) la oportunidad de poder acceder a tales tierras y (2) su habilidad en trabajarlas.

Por supuesto, de estos elementos fundamentales derivan otros: la tierra necesita también agua para poderla regar, de semillas para que pueda producir y de animales. Así mismo, del funcionamiento principal, que es la agricultura, derivan el poder alimentarse, mantenerse económicamente, tener una vivienda propia, vivir en el campo y mantenerse en salud. Para que la capacidad de acceder y trabajar la tierra se cumpla, también se necesitan otras

capacidades, las que permiten que la tierra pueda producir: primero de todo, el conocimiento y la tecnología apropiada y actualizada; luego, el uso de maquinarias; todo esto bajo la condición de poder acceder también a los otros recursos mencionados (agua, semillas, animales).

Como puede intuirse de este primer esquema, el acceso a la tierra, aunque sea primordial, no es suficiente; se necesita acceder a otras capacidades adicionales, que garanticen alcanzar los diversos funcionamientos.

Cabe aclarar que, en el caso específico del acceso a tierra conlleva, para varias comunidades del país (sobre todo en el caso de las comunidades indígenas), toda una serie de otras capacidades relacionadas al territorio. Por eso, resulta un poco artificial dividir y conceptualizar estas capacidades por separado, porque la mayoría de las veces responde una visión integral y cosmológica que es difícil comprender a fondo desde una perspectiva occidental/mestiza. Según esa visión integral, el territorio/la tierra es principio de vida, de relación con la naturaleza, la familia, la comunidad y es garantía de alimentación, salud y espiritualidad. En la sola capacidad de acceso a la tierra estarían encerradas pues muchas de las capacidades enumeradas, por ejemplo, en la lista de Nussbaum (2006) vida, salud corporal, emociones, razón práctica, control sobre el entorno, etc.

Recuadro No. 1: La percepción de las mujeres.

Algunas socias de ASOMAC cuentan de cómo, en la primera fase de constitución de la asociación en el 2004, ellas decidieron dejar sus trabajos en empresas y fábricas para sumarse a la constitución de la asociación porque vieron una oportunidad para construir algo propio que les diera mayor autonomía.

La tierra se convirtió entonces en un espacio para la vida. Había que producir la tierra para pagarla y cuidarla colectivamente. Todos, hombres y mujeres conformaron un sistema de guardias de la tierra nueva, las mujeres aprendieron a usar machete y cocinaban para todos los miembros de ASOMAC, pero también para sus familias, que inmediatamente de acceder a la tierra pasaron a formar parte de la experiencia de sostenimiento.

En la memoria colectiva de las mujeres, aparece con fuerza la defensa de la tierra como una prioridad, tal es así que, en sus relatos la amenaza a las tierras en asociación, significó que más allá del cumplimiento de sus guardias, ellas se organizaban para hacerle frente a cualquier invasor.

¿Qué es para las mujeres la tierra?

Comida Ahí vivimos Amor Paz

Trabajo Alegría Vida Producción

Como podemos ver, si bien el contenido que las mujeres de ASOMAC le dan a la tierra es múltiple, está fundamentalmente asociado a la reproducción de la vida y a un escenario de alternativas productivas. Es decir, existe una relación muy estrecha entre la significación de la tierra como un medio de producción y la tierra como el espacio vital que permite la reproducción de lo colectivo. Como sostiene una de las socias: “*si estamos sobre la tierra, estamos para producirla*”. La tierra es en definitiva un elemento que construye futuro y posibilita un proyecto en colectivo. Como vimos en la experiencia organizativa, la tierra permite la cohesión de la asociación.

Fuente: Trabajo con grupo focal de mujeres ASOMAC, mayo 2016. En coordinación con FIAN e IEE (2016).

El Plan Tierras ¿ha permitido ampliar tales capacidades? ¿Las personas han tenido la oportunidad y la libertad de lograr y promover lo que ellos valoran hacer y ser? Analicemos las dos capacidades principales, empezando con el caso de la Asociación ASOMAC:

a. Acceso a la tierra

Los productores de ASOMAC estaban posicionados y trabajaban los predios de la Hacienda Leopoldina antes del Plan Tierras. Ya en 2009 contaban con los derechos de posesión. Por ende, los campesinos contaban con la capacidad de acceder a la tierra, lo que les faltaba, más bien, era que eso fuera legalizado y reconocido en papeles. Con el Plan, lo que se logra garantizar es la titulación de las tierras en 2012, lo cual

luego daba paso a la adquisición de la misma.

Sin embargo, los requisitos para poder ser beneficiarios del Plan³⁶ y, por ende, acceder al proceso de compra

³⁶ En diciembre de 2011, el entonces Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, Dr. Diego Pazmiño Vinuza, expidió la Resolución Administrativa No. 0021 de diciembre 12, donde resuelve que se establezca el “Instructivo de Depuración de socios y socias de Organizaciones Campesinas inscritas en el Proyecto Plan Tierras para ser consideradas como beneficiarias del programa de redistribución de tierras”. Entre los requisitos para ser calificado como beneficiario, este instructivo menciona en su primer artículo que el equipo técnico de Plan Tierras elaborará un censo familiar para recoger datos de la organización, jurisdicción y la información de cada socio/a.



de las tierras³⁷, eran bien restrictivos. Por ejemplo, no se podía acceder al Plan en los siguientes casos:

- *Si en el núcleo familiar la suma de los salarios llegaban a 3 salarios mínimos; este valor es bastante bajo si lo contextualizamos a la realidad del campo, en donde las familias son extensas (mínimo 5 miembros), todos trabajan y que a menudo un núcleo básico (madre, padre e hijos) se encargan también de otros miembros de la familia (abuelos, tíos, sobrinos, nueras, yernos etc.)*
- *Si el beneficiario tenía un vehículo, una moto o una casa propios; es una limitante que excluye a muchos potenciales beneficiarios, considerando que casi todas las familias tienen por lo menos una moto (transporte típico de la zona), que les permite moverse por toda la extensión del predio; algunos también cuentan con camionetas (a menudo de uso comunitario) que les sirve para cargar la producción. Y las casas, que en la mayoría de los casos son estructuras de madera fabricadas por ellos mismos, son el único bien que lograron construirse gracias a ahorros de años.*
- *Si el beneficiario tenía cuentas en el banco; porque esto a su vez suponía poseer algún bien a su nombre (vehículo, casa etc.), ver punto arriba.*

Luego, había restricciones no explícitas, pero que llegaban a afectar indirectamente a determinados grupos. Por ejemplo, de una misma familia, no se podían beneficiar contemporáneamente esposo y esposa, sino solo uno de los dos; y por supuesto, en la mayoría de los casos se ha privilegiado poner como beneficiario el nombre del esposo, ex-

cluyendo *a priori* la esposa. Así mismo pasaba con el adulto mayor, que, aunque no fuera explícitamente excluido, como el banco no le habría dado crédito por la edad, indirectamente no se le incluía en el listado de beneficiarios.

Este último aspecto ha afectado mucho a los socios de la asociación, porque ha golpeado al corazón de la lucha de posesión y resistencia de los primeros productores, los abuelos:

“Hay casos de personas que ya desde la generación del abuelo nacieron en estas tierras y luego llega el Plan Tierras y les dicen que tienen que irse, que esas tierras no son tuyas porque no la pueden comprar” (Testimonio socio ASOMAC, mayo 2016).

El resultado del Plan no ha sido tanto ampliar la capacidad de acceso a la tierra, sino más bien mantener esta capacidad (con respecto a los intereses externos), en el sentido que ha permitido que los campesinos se queden en su tierra. Lo cual, hay que reconocer, no ha sido tan obvio, visto que hasta el 2006 los banqueros y terratenientes pretendían sacar a los campesinos, cogérlos presos y desocupar las tierras. El proceso del Plan, por lo menos, permitió que las organizaciones quedaran en sus tierras y que éstas no fueran compradas por las grandes empresas.

Sin embargo, bajo el enfoque de capacidades, el Plan no ha mejorado su capacidad de acceso en relación a lo que ya tenían. La tierra ya era una posesión “de hecho” de ASOMAC. El Plan no ha incrementado la tierra, solo ha aumentado los requerimientos para obtener la titulación y la adquisición oficial, de los cuales solo se ha alcanzado el primero, mientras que, la adquisición todavía está en curso y, como veremos más adelante, con muchas limitantes.

A nivel interno (dentro del predio la Leopoldina), en cambio, el Plan ni siquiera ha logrado mantener la capacidad de acceso, sino que indirectamente ha reducido esta capacidad para los campesinos de ASOMAC; esto debido a una serie de conflictos que se han

37 El Plan nunca ha hablado de redistribución y entrega gratuita de las tierras; siempre se ha hecho referencia a la compra, aunque se hablaba de un “precio social”.

dado con la Asociación la Lagartega, la cual, como se explicará más en detalles adelante, ha ocupado una parte del predio de ASOMAC, quitándoles hectáreas, igual la Asociación 1 de Junio. La inclusión de otras asociaciones como beneficiarias (que como vimos fueron creadas solo en función de los beneficios del Plan Tierras) ha reducido el número de hectáreas recibidas por familias en ASOMAC.

Inicialmente, se calculaba que cada familia iba a recibir aproximadamente 10 has, lo cual ya se consideraba insuficiente, el promedio de 5 miembros por familia. Con la puesta en marcha del Plan Tierras, las familias de ASOMAC se posesionaron en 5 has por socio, pese a no ser la cantidad inicialmente aspirada. Con el título de propiedad asociativo, se reconoció finalmente apenas 325 has, lo que corresponde a aproximadamente 3 has para cada socio, cantidad insuficiente por familia (FIAN, 2013).

A nivel cuantitativo entonces, el número de hectáreas en posesión a ASOMAC varió con respecto a su valor inicial: de los 635 has se pasó a 325 has³⁸. El Plan no ha mejorado la capacidad de redistribución interna y acceso justo a la tierra de los socios de ASOMAC.

b. Habilidad de trabajar la tierra (conocimiento, tecnología, uso de maquinarias, acceso al agua de riego, uso de semillas)

Como hemos visto, para que también los otros funcionamientos puedan ser alcanzados (alimentarse, mantenerse económicamente, tener vivienda, vivir en el campo, mantener la salud), se necesita contar con otras capacidades, las cuales contribuyan a que la tierra pueda ser productiva. El Plan efectivamente, como vimos arriba, no se limitaba a redistribuir tierras, sino que también preveía un plan de acompañamiento productivo (Objetivo 7), con

asesoramiento técnico y capacitaciones, todo esto para facilitar el acceso a créditos, necesarios para comprar maquinarias y demás inversiones para la siembra.

Sin embargo, lo que denuncian los socios de la asociación es que, hasta la fecha, no se ha dado ningún acompañamiento técnico y aún menos se ha aplicado algún plan productivo. El Plan preveía que el MAGAP mismo realizara visitas *in situ* para poder ayudar técnicamente a las asociaciones a elaborar su plan productivo, lo cual era un requisito para que el BNF aprobara el crédito. Sin embargo, hasta la fecha, solo la asociación *Voluntad de Dios* de Baba, provincia de Los Ríos, parte de Unión Tierra y Vida (y además la única entre todas las organizaciones beneficiarias del Plan Tierras), ha logrado obtener, igual con muchas dificultades, un crédito productivo por el BNF. A las otras pocas organizaciones que hasta ahora han logrado presentar su plan productivo realizado por el MAGAP, les ha sido rechazado, a decir del mismo BNF, por deficiencias (Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida, mayo 2016).

En conclusión, los proyectos productivos fracasaron. ¿Qué falló? De toda la información que se recolectó, se destacan principalmente fallas en la planificación, debido a dos elementos: (a) desconocimiento del territorio y nula consulta a los socios de la asociación; (b) modelo productivo tipo “hacienda del Estado”.

- a) En el caso ASOMAC, los técnicos que se presentaron (pocas veces) para analizar el terreno, no conocían cómo era la situación general de los predios. Aun así, no se abrían a trabajar de forma participativa con los socios, que sí conocían en detalles todas las fortalezas y debilidades del área, a más de las necesidades y de las potencialidades.

“Cuando vino el proyectista del plan a medir la hacienda, repartió el área donde cultivar y definió la planificación para los siguientes años. Sin embargo,

38 En 2012 el MAGAP adjudica 85 has. a la asociación Iero. de Junio y 195 has a favor de La Lagartera. A ASOMAC solo se le otorga título en 325 Has.



no fue absolutamente de forma participativa, sino que siempre con la actitud vertical y decisiones tomadas desde arriba y sin necesidad de replantearse en base a las sugerencias de los socios de ASOMAC. Por ejemplo, le hicimos notar que en sus cálculos no estaba considerando que por ese territorio pasa el poliducto, lo cual quita espacio para el cultivo; y además que los socios necesitamos áreas para nuestras casas. Todo esto correspondía a un área de unas 10 has que se debían restar del área cultivable. El ing. se molestó de estas observaciones y le respondió al dirigente ASOMAC: > Ósea, ¿que tu estudiaste más que yo? ¿Que yo no sé nada?> Esa era la actitud. Nosotros no podíamos opinar y efectivamente no fuimos involucrados en la planificación productiva" (Testimonio dirigente ASOMAC, mayo 2016).

Además, había un escaso trabajo de campo, la mayoría de las propuestas venían redactadas en Quito, desde los escritorios, "sin pisar tierra".

"Cuando enviaron un inspector para definir el plan productivo, el ing. solo se quedaba en la carretera, sin entrar dentro del territorio. Los socios le hicieron notar que desde una carretera era bien difícil que pudiera construir un plan productivo para todas las 325 has. El Ing. se molestó y no les hizo caso. La respuesta era >esto ya está dado>. La actitud era que ellos decidían qué hacer con esa tierra" (Testimonio socio ASOMAC, mayo 2016).

- b) Esta actitud de imponer desde arriba la metodología, también se aplicaba en los contenidos: la mayoría de las propuestas no correspondían a las necesidades y las tradiciones locales productivas ya arraigadas, sino que proponían nuevos cultivos, que más bien correspondían a modelos productivos nacionales de la agroindustria

y de la grande exportación. En el caso específico de ASOMAC, el Plan proponía sembrar cacao y caña de azúcar, mientras que en esa área siempre se ha sembrado arroz (Yulán, Asesor Jurídico Tierra y Vida, entrevista mayo 2016).

Las propuestas no partían de la realidad, sino que tenían como objetivo acoplar tales cultivos a los modelos de cambio de la matriz productiva promovidos a nivel gubernamental, en donde se daba prioridad, por ejemplo, a cultivos para la biocombustibles. El resultado fueron unos planes productivos fuera del contexto, fuera de las reales necesidades de los productores locales y además con escasa sostenibilidad, tanto que el mismo Banco del Fomento no financió ni uno.

La importancia de incidir en el aspecto productivo resulta aún más evidente si se lee la Resolución 002 del Plan, en donde el tipo de producción se convierte en una de las condicionantes para beneficiarse del Plan, es decir, acceder con título y comprar la tierra. Sin embargo, como vimos, la falta de aprobación por parte del BNF a los planes productivos propuestos por el MAGAP mismo determinó en concreto una falta de acceso al crédito para los beneficiarios, lo cual, convirtiéndose en un círculo vicioso, limitó la inversión en los factores productivos. Todo esto conllevó a un empobrecimiento de la capacidad de hacer producir la tierra en todo su potencial.

"Nos dieron dos años para empezar a pagar la tierra, mientras tanto tenía que llegar el proyecto productivo, cultivar y poder empezar a pagar con nuestra ganancia. Nosotros ya pagamos, a pesar que nunca llegó el proyecto productivo" (Testimonio socio ASOMAC, mayo 2016).

Conclusión, el Plan no ha logrado, en el caso de ASOMAC, ampliar tampoco la segunda capacidad identificada, "la habilidad de trabajar la tierra" y todas las capacidades a esa relacionada.

3.3 Caso 2: Asociación Agrícola Plaza Pallares, Provincia de Imbabura

3.3.1 Perfil Asociación

NOMBRE	LUGAR	DIRECTIVA
Asociación Agrícola Plaza Pallares, desde 2008.	Comuna Uksha San Pablo del Lago, Otavalo	Presidenta: Reveca Perugachi Secretaria: Ilda Capungo Administrador: Amadeo Perachimba
MIEMBROS	ACTIVIDAD ECONOMICA	MERCADO
79 socios para un total de 376 has., cultivables solo 77,18 has.	Agricultura, principalmente cebada, quínoa, maíz, trigo, papa, frejol chocos, avena, uvilla.	Cervecería Nacional y Camari (cebada) Venta a intermediarios (los demás productos)

Elaboración: Propia.

La Asociación Agrícola Plaza Pallares, ubicada en la comuna indígena de Uksha, a 2 870 metros, frente al Lago San Pablo, Otavalo, se conforma en 2008 y fue reconocida legalmente el 10 de marzo del 2009 mediante Acuerdo Ministerial No. 1381. Después de pocos años, la Asociación compra parte de la Hacienda Zuleta, antigua hacienda construida a fines del siglo XVI, de 2 000 hectáreas de extensión, que pertenece a la familia del ex presidente Galo Plaza Lasso desde hace más de cien años. Cuando murió el Sr. Plaza, los hijos dividieron la hacienda en partes y una de éstas fue vendida a la Asociación Plaza Pallares, por una extensión de 376 has, de los cuales la mayoría está constituida por bosques.

Diferentemente del caso ASOMAC, las tierras de la Asociación Plaza Pallares no derivan de procesos de incautación por parte de los bancos, sino que nacen de una normal venta legal entre un privado y una asociación agrícola. La Asociación logra comprar la tierra porque en 2010 entra a ser parte del Plan Tierras, lo cual le permite acceder a un préstamo por parte del Banco Nacional de Fomento (BNF). Sin embargo, la negociación del precio cae todo a ventaja del comprador: la tierra viene valorada a 1 millón 200 mil dólares por

los funcionarios del BNF, el mismo banco que concede el préstamo a la Asociación.

El entonces presidente de la asociación, Oswaldo Yáñez, a la firma del acuerdo, afirmaba: *"Estas tierras fueron cultivadas desde hace décadas por las familias, en calidad de huasipungueras, pero ahora son propietarias"*. La expectativa de los campesinos era entonces poder ser por fin propietarios de la tierra que desde hacía generaciones iban trabajando para los hacendados.

Para el MAGAP, la "entrega" de tierras a asociaciones como la Plaza Pallares, representaba, por un lado, rescatar y devolver a comunidades indígenas tierras sobre las cuales ellos habían vivido, trabajado y fatigado por generaciones sin que éstas pudieran ser efectivamente de su propiedad; y al mismo tiempo, poder incentivar el cultivo de productos locales (como la cebada) que a su vez alimenta la grande empresa nacional (Cervecería Nacional).

En este mismo sentido, la Asociación Plaza Pallares se beneficia también de otro proyecto, promovido en varias provincias por la Cervecería Nacional CN (en coordinación con el MAGAP) que se llama "Siembra Cebada". En 2010 y 2011, el primer paso de tal proyecto fue



tecnificar a los agricultores para que cultivaran la variedad nacional de cebada denominada Cañicapa, que sirve para hacer arroz de cebada, máchica y harina. Luego, se les entregó un paquete tecnológico que, en estos últimos años, consiste en semillas con pago post producción. El objetivo principal de la CN de implementar estos programas es dejar de depender del mercado externo. La CN para producir cerveza importa cebada y cada año trae de 30 000 a 40 000 toneladas para elaborar alrededor de 6 millones de hectolitros de la bebida alcohólica. Con estos tipos de proyectos se quieren bajar las importaciones de cebada. Efectivamente, ahora la CN logra comprar un 8% de la materia prima en el mercado nacional. El objetivo de la CN se ha cumplido, pero ¿se han cumplido también las expectativas de los campesinos de la Asociación Plaza Pallares?

3.3.2 *Análisis de la calidad de vida de los socios de la Asociación bajo el enfoque de capacidades*

Para el caso de la Asociación Plaza Pallares, las capacidades y funcionamientos de referencia son los mismos a los identificados para la Asociación ASOMAC (ver esquema bajo el enfoque de capacidades, página 87). Empecemos analizando entonces la capacidad principal:

a. Acceso a la tierra

Como en el caso ASOMAC, el Plan no entregó tierra nueva a la Asociación, es decir, esa era la misma que desde generaciones los socios ocupaban y trabajaban "de hecho". Lo que permite el Plan es convertirla en tierra "de derecho" mediante la titulación asociativa a nombre de la constituida Asociación Plaza Pallares y también permitir el acceso al crédito del BNF para poderla comprar.

Antes se indicaba cómo, para poder beneficiarse del Plan, existían una serie de requisitos bastante restrictivos. En el caso de la Asociación Plaza Pallares, los requisitos no representan una limitación

para los socios, de hecho, en una primera instancia todos logran acceder a sus parámetros; aun así, los socios cuentan la significativa dificultad que encontraron en superar las trabas burocráticas que el Plan presentaba.

"Esto es un proyecto para pobres, nos decían los funcionarios del Plan" recuerda la Presidenta de Plaza Pallares "sin embargo, aun cuando no tenemos nada, nos toca demostrarlo. Ellos nos exigían papeles de bienes y registro catastral, pero casi ninguno de nosotros está registrado, no tenemos escrituras, solo heredamos de nuestros abuelos. Somos pobres, no tenemos nada, pero aun así, no es suficiente" (Testimonio Presidenta, mayo 2016).

Además, en la última actualización económica de los socios, ahora en 2016, el Plan indicó que 3 socios no entran más en el listado de los beneficiarios, porque resultan tener una mayor cantidad de ingreso, en cuanto son propietarios de una vivienda y también de algún pedazo de tierra y esto sale de los parámetros del Plan. A los socios esto parece un nivel de "control" muy minucioso que no correspondería a una asociación como las de ellos/as que está constituida por campesinos/as con una renta muy baja, y cuya propiedad es exclusivamente una vivienda (humilde) en el terreno que trabajan.

Cabe resaltar que, entre los requisitos para ser calificado como beneficiario, ocupa mayor importancia las posesiones de los campesinos/as postulantes, que no aquellos elementos que atañen a la relación que tiene el socio/a, y la asociación misma, con el predio cuya legalización de la tenencia está solicitando. Es decir, no se pregunta sobre el tiempo que ha cultivado las tierras, ni el régimen que los socios/as mantienen con la tierra. Lo cual constituye una grave violación a las normas legales y constitucionales que reconocen el derecho de los poseedores que por largos años han trabajado la tierra, con mayor fuerza si se trata de territorios de comunida-

des indígenas (Entrevista a Milton Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida, octubre 2015).

Lo curioso de la Asociación Plaza Pallares es que ella misma, en su interior, ha procurado hacer, en estos años, una auto-depuración de socios: la asociación empezó con 130 socios y ahora quedan 79. Pero esto fue un proceso independiente de las depuraciones que el instructivo del Plan Tierras definía. Esto evidencia cómo, cada asociación tiene en su interior un reglamento ético que va más allá de lo que cada socio posee (único parámetro utilizado por el Plan), privilegiando, en cambio, su nivel de compromiso y cumplimiento, elementos completamente ignorados por el Plan:

“Se hicieron depuraciones dentro de la asociación porque había gente que no colaboraba como se debía. La asociación debe ser nuestra segunda familia, todos tenemos que cumplir. Sino, mejor menos socios pero más comprometidos” (Testimonio Presidenta, entrevista mayo 2016).

Con respecto al requisito, ya mencionado, que solo un cónyuge podía acceder al Plan, a la Asociación Plaza Pallares. Esto generó un resultado opuesto a lo de ASOMAC: la mayoría de socias beneficiarias son mujeres, 41 sobre un total de 79 socios. Además, en esta última directiva (2014-2016) de los 17 dirigentes, 12 son mujeres y solo 5 hombres. Este tipo de situación, sin embargo, no

se dio por algún propósito específico del Plan, sino se generó por una peculiaridad del contexto:

“Aquí los hombres ya son socios en algún otro lado, o muchos se salen a trabajar lejos. Entonces, en la casa solo quedan las mujeres, que trabajamos la tierra, por eso somos mujeres la mayoría de socias” (Trabajo grupo focal, junio 2016).

Nuevamente, como vimos también para el caso ASOMAC, el Plan no amplió el nivel de acceso de los/las socios/as de la Asociación Plaza Pallares: los/las campesinos/as ya ocupaban y trabajaban esas tierras. El objetivo era que esta posesión “de hecho” se pudiera regularizar y legalizar. Sin embargo, la Asociación Plaza Pallares es una de aquellas beneficiarias del Plan que queda en el “listado negro”, porque hasta ahora no cumple con los pagos definidos por el crédito del BNF. Como indica el documento oficial del MAGAP, en donde se actualiza el estatus y la condición de todas las asociaciones beneficiarias del Plan a nivel nacional, bajo la casilla de la Asociación Pallares se indica: “Debido al no pago de la deuda el BNF podría iniciar procesos de coactiva del predio” (MAGAP).

Si en el caso de ASOAMC, el Plan redujo su acceso a la tierra y hasta exacerbó los conflictos internos al predio, en el caso Plaza Pallares fracasó completamente el intento y el riesgo es que la Asociación termine con su existencia o los campesinos se queden sin tierra.



Recuadro No. 2 La percepción de la comunidad.

Frente al fracaso de las dos reformas agrarias de los años '60 y '70 de no responder a las necesidades urgentes de distribución equitativa de la tierra y a una reestructuración agraria en el Ecuador, la tierra, para las comunidades indígenas, se ha convertido en el elemento principal del proceso de unidad y lucha de los pueblos indígenas y campesinos del país. Ha sido uno de los temas más importantes en la estrategia del movimiento indígena y campesino, incluido las décadas de los setenta y ochenta, momentos en los que se incorporan también otros componentes de lucha como la Educación Intercultural Bilingüe, la reflexión frente a la estructura del Estado, el análisis con respecto al sistema político y otros.

La tierra o "Allpa mama", para los pueblos indígenas constituye un alto significado espiritual, entre el "Tayta Inti" y la "Pacha Mama", son los generadores de vida, y los pueblos indígenas se sienten parte integrante de una gran colectividad de la madre naturaleza, en ella se encarnan sus vidas, las de las plantas, los animales, los lagos, los ríos, y en ellas las "Wakas". La Pacha Mama les proporciona energía, poder y continuidad.

La visión y la práctica indígena y campesina es la de una convivencia armónica con la madre naturaleza, no como aquella que plantean y practican el dominio absoluto del hombre a la madre naturaleza, cuyas consecuencias son de magnitudes incalculables para el presente y el futuro de la humanidad.

La tierra, en la cotidianidad indígena, es el elemento vital y constitutivo de sus comunidades, ella permite su continuidad histórica como pueblos, desde ella se genera la construcción de la identidad y la reproducción cultural de las comunidades, de ella nacen los conocimientos y el saber, de esta relación se construyen los principios y los valores intrínsecos al comportamiento y la conducta social.

Acabar con la tierra es como acabar con su cultura.

Las socias de la Asociación Pallares cuentan que para ellas la tierra es todo y que no podrían vivir sin ella:

La Tierra madre da la vida a nosotros, nos da producción.

Ella significa familia, comunidad, vida.

Si nos quitaran la tierra, ¿a dónde viviríamos y qué haríamos? No nos quedaría nada.

Las campesinas sienten que gracias a las iniciativas de asociaciones de pequeños productores como la de ella, se está recuperando el conocimiento ancestral y esto significa un reconocimiento y reencuentro con su cultura.

Son espacios en donde se construye una alternativa de producción y se garantiza una soberanía alimentaria con identidad para las comunidades y los consumidores en general, considerando que los pequeños son los que proporcionan los alimentos básicos a toda la población.

Fuente: Trabajo con grupo focal de la Asociación Pallares.

b. Habilidad de trabajar la tierra (conocimiento, tecnología, uso de maquinarias, acceso al agua de riego, uso de semillas).

En el caso de la asociación Plaza Pallares, las socias cuentan que sí recibieron algunas capacitaciones, kits tecnológicos y también un tractor³⁹. Sin embargo, el gran problema de la asociación es que los terrenos no cuentan con agua de riego y esto limita enormemente la rendición de la producción:

“El clima tan caluroso de los últimos años está afectando los cultivos y como no tenemos agua, toca sembrar la fecha que es: en noviembre y diciembre y para la cebada en enero. En julio y agosto, que no llueve, cosechamos” (Trabajo grupo focal, junio 2016).

Por cuanto pueden contar con algunos insumos, la lluvia queda el factor principal que determina la producción:

“Nuestra producción depende del clima. Si no llueve no tenemos nada de cosecha. El año pasado, por ejemplo, tuvimos ocho meses de verano y perdimos nuestra cosecha. Para pagar las deudas, utilizamos lo que había sobrado del año anterior y habíamos guardado para nosotros. Además, vendimos por 50 mil dólares una parte de bosque” (Testimonio Presidenta Plaza Pallares, mayo 2016).

Las socias explican que presentaron la solicitud al Plan Tierra, sin embargo, no se ha recibido ninguna propuesta que solucione el problema. Al momento, la asociación está haciendo la recolección de agua lluvia (cuando llueva!) gracias a un proyecto de cría de cuyes financiado por el Gobierno Provincial de Imbabura. Han plantea-

do la cuestión también a la SENAGUA y además están buscando otros financiadores, sin embargo, hasta ahora no han recibido ninguna ayuda concreta. La falta de agua de riego condiciona cualquier otra iniciativa de mejoramiento de la producción: el MAGAP, en el plan de producción que presentaron, propusieron como cultivos alternativos y complementarios, el cultivo de brócoli, zanahoria y cebolla paiteña. Sin embargo, sin agua, es imposible poder aplicar esos tipos de cultivos.

Es interesante destacar, además, que, como vimos también en el caso ASOMAC, la mayoría de los nuevos productos propuestos por el MAGAP, responden siempre a lógicas de producción de exportación: los brócolis representa la producción que más ha crecido en la sierra, llegando a un 300% desde el 2000. Imbabura es la tercera provincia en el país dedicada al cultivo de esta hortaliza⁴⁰. El mercado de los brócolis es principalmente internacional: se exporta a Japón, Estados Unidos, Alemania, Bélgica y Rusia; la exportación anual de la hortaliza le representa al país un ingreso aproximado de 50 millones de dólares. Sin embargo, más del 98% de la superficie sembrada de brócoli son monocultivos del producto y requieren de mucha agua para el riego, cuya captura va en menoscabo de otras producciones locales⁴¹.

El acceso del agua de riego es un problema estructural del país: en Ecuador, la distribución y el uso del agua han sido históricamente ligados a las dinámicas de acaparamiento de la tierra desde el momento de consolidación de las grandes haciendas serranas y las plantaciones de exportación en la costa (FIAN, 2016). En la sierra, en particular, a través de las débiles políticas de

39 Hay que indicar que los kits tecnológicos han sido entregado principalmente por la Cervecería Nacional en coordinación con el MAGAP a aquellos productores que participan en el programa ‘Siembra cebada’.

40 Según el último Censo Agropecuario, el 68% de la producción se concentra en Cotopaxi, el 16% en Pichincha, el 10% en Imbabura y el porcentaje restante en Carchi, Chimborazo y Tungurahua.

41 <http://www.observatoriofiscal.org/documentos/noticias-de-prensa/diario-hoy/1522.html>



reforma agraria, los campesinos fueron relegados a tierras marginales y de altura, con escasos o nulos recursos, particularmente de agua para el riego, por lo que la desigualdad rural se mantuvo y, en ciertos casos, empeoró (Guerrero, 1983: 25).

En las inversiones públicas prevista en 2016 para mega infraestructuras relacionadas con riego y control de inundaciones, menos del 4% del total se destinó a los pequeños productores. En la sierra, cuya extensión asciende a 4 762 331 has (CNA, 2001), solo 362 255 has se riegan, es decir únicamente el 18% (FIAN, 2016: 83). Y en específico, en la Provincia de Imbabura, el 91% del caudal es captado por los grandes productores y solo el 9% va a medianos y pequeños productores (Gaybor, 2010: 25).

Frente a este panorama, ¿el Plan Tierras ha logrado mejorar la capacidad de acceso al agua de riego para la Asociación Pallares?

“El Plan no nos dio nada de agua, y sin agua no podemos garantizar ni mejorar nuestra producción” (Testimonio dirigente Plaza Pallares, mayo 2016).

El límite del agua también condiciona otros elementos, por cuanto el MAGAP (conjuntamente con la CN) puede apoyar. Es el caso de las semillas: el Ministerio proporciona semillas a los socios, los cuales se encargan solo de pagar el seguro (alrededor de 150 USD anuales). Sin embargo, con la inestabilidad del clima de los últimos años y la ausencia del agua, el nivel de riesgo aumenta y también los valores del seguro crecen. Un mecanismo parecido se genera con las semillas entregadas por la Cervecería Nacional: los socios/as deben pagar las semillas a la CN cuando ya vendan la producción. Sin embargo, si se pierde la cosecha o la producción es baja, el campesino pierde.

Como hemos podido evidenciar ya en el análisis de la capacidad de acceso a la tierra, también en relación a la habilidad de trabajar la tierra, el Plan no ha cumplido su objetivo de mejorar las condiciones para que, a través de

un nuevo Plan Productivo y sobre todo, a través el acceso al agua de riego, la Asociación Plaza Pallares pueda mejorar sus capacidades productivas.

3.4 Análisis final casos:

3.4.1 Análisis de la calidad de vida de los socios de ambas asociaciones bajo los principios definidos en el Plan Tierras

Pasemos ahora a analizar si se cumplieron los principios definidos en el Plan Tierras mismo que, como hemos visto antes, tiene mucho en común con los principios pilares del desarrollo humano.

1) *Equidad: se basa en el concepto de justicia e imparcialidad. En el desarrollo humano, la equidad se enfoca en aquellos que tienen oportunidades desiguales debido a diversas desventajas, y que pueden requerir un tratamiento preferencial.*

Arriba vimos como uno de los ejes principales del Plan era promover una inclusión equitativa e igualitaria. En este sentido, se les daba prioridad a los grupos generalmente marginados, entre los cuales las mujeres, los jóvenes y las nacionalidades indígenas. Empezando por este último punto, ASOMAC es registrada como asociación del pueblo montubio, por lo tanto, está amparada por los derechos consagrados en la Constitución para las comunidades, pueblos y nacionalidades. Sin embargo, frente a las otras asociaciones que se conformaron sin ningún estatus prioritario en 2009 (Lagartega y 1 de Junio). El Plan no priorizó ASOMAC, más bien la identificó como grupo no prioritario, argumentando que se debía entregar la tierra a los campesinos más pobres (FIAN, 2013); por ende, seleccionaron a las otras asociaciones como beneficiarias, que por supuesto podían demostrar menor posesión siendo que recién se habían conformado. De forma similar, la Asociación Plaza Pallares no recibió algún beneficio especial por pertenecer a una nacionalidad indígena, más bien se les privilegió en tanto proveedo-

res de cebada, importante por la producción nacional de cerveza. El principio de prioridad a las nacionalidades entonces fue dejado de un lado.

Con respecto a la priorización de las mujeres, tampoco se logró habilitar:

“En ningún momento el Plan nos propuso algún programa especial para las mujeres, más bien nos quedamos excluidas, porque al tener que titularizar la tierra a solo uno de los cónyuges, por supuesto nuestros maridos fueron los seleccionados y la mayoría de nosotras al final nos quedamos sin título y sin beneficios de Plan” (Testimonio esposa de un socio ASOMAC, octubre 2015).

Debido a que, las mujeres no tienen título de propiedad individual, solo existe la figura del responsable del predio, que es el asociado a ASOMAC, de tal forma que existen 30 mujeres responsables del predio frente a 64 hombres. Para el caso de las mujeres responsables, han sido designadas debido a su carácter de “cabeza” de hogar o madres solteras, que han estado permanentemente en la serie de movilizaciones por conseguir la tierra (FIAN y IEE, 2016). Cabe resaltar que el reconocimiento de este rol de las mujeres no ha salido del Plan, sino que ha sido establecido internamente a ASOMAC como iniciativa propia.

Así mismo se puede rescatar en la Asociación Plaza Pallares, donde la mayor presencia femenina no es el resultado de alguna política especial promovida por el Plan, sino es el resultado de la condición económica del medio que causa la migración de los hombres a las ciudades, en búsqueda de otras fuentes de ingreso.

El Plan también establece en su documento que se dará prioridad a las madres solteras; sin embargo, no supo responder a una condición, por ejemplo, muy común de las jóvenes mujeres del sector costa: la mayoría no vive sola, sino que vuelve a vivir con los padres o algún familiar y eso en automático les excluye del grupo prioritario, porque no

resultan más ser “jefas de hogar”. Esto las perjudica doblemente.

Tampoco los jóvenes de las asociaciones pudieron beneficiarse de algún programa específico para ellos:

“Muchos de los jóvenes de aquí prefieren irse a trabajar a la ciudad, porque lo que hacen aquí no da suficientes entradas y es muy inestable. Algunos sí tuvieron la ilusión que con el Plan se pudiera financiar algún proyecto de micro empresa que tenían para la asociación, pero no se dio nada y ellos quedaron excluidos” (testimonio hijo de un socio ASOMAC, octubre 2015).

También en la Asociación Plaza Pallares, la huida de los jóvenes es un asunto de fuerte preocupación. La mayoría migra a Quito y muchos hasta España. Las socias cuentan de todo el trabajo de sensibilización que intenta hacer diariamente con sus hijos para que valoren el campo:

“Yo le digo a mis hijos: aquí siempre tenemos de que vivir, a mí nunca me faltó comida” (Testimonio socia Asociación Plaza Pallares, mayo 2016).

Estos ejemplos demuestran que la definición de prioridades establecidas en papel, por cuanto pueda basarse en principios de inclusión y justicia, en la práctica y contextualizada en la realidad local, puede desencadenar resultados exactamente opuestos a los deseados. Por eso, habría sido muy importante que, viendo los impactos que el Plan estaba generando ya en la primera fase de selección de los beneficiarios, se modificaran y se flexibilizaran algunos requisitos, evitando así de alejarse tanto del objetivo principal del Plan, que era permitir un acceso más equitativo e incluyente a la tierra.

Según el enfoque de capacidades, entonces, los grupos supuestamente prioritarios no han podido ampliar sus capacidades y por ende alcanzar sus funcionamientos. Más bien, se han quedado en una condición de discriminación y de exclusión de los beneficios ofrecidos.



2) *Participación y empoderamiento: se refieren a procesos en los cuales las personas actúen como agentes, ejerciendo su libertad de tomar decisiones y de influir en el desarrollo de su comunidad. Las personas deben estar involucradas en cada etapa del plan/programa/política.*

Antes se mencionó como el Plan hacía hincapié en la importancia de involucrar las organizaciones de pequeños productores en cada fase del Plan, siendo la participación uno de los pilares de la Constitución y del PNBV. La pregunta principal aquí es: ¿Los socios de ASOMAC y Plaza Pallares han tenido la oportunidad de participar en las decisiones? ¿Han participado en la fase de diseño del Plan? ¿Y luego de implementación y monitoreo?

De las entrevistas que pudimos realizar en diversos momentos, se destaca una marcada decepción de los socios justamente por la falta de involucramiento de los mismos en las diversas fases del Plan.

a. Fase de diseño y socialización

En el caso de ASOMAC, los entrevistados marcan una diferencia entre el plan piloto, Plan Hacienda y lo que luego se convirtió en Plan Tierras: en el primer caso los socios sintieron más involucramiento en definir el diseño de la intervención, quizás también porque se trataba de un proyecto más pequeño y limitado territorialmente. Sin embargo, cuando ya se lanza el Plan Tierras, esa participación inicial va degenerando y prácticamente casi anulando:

“Cuando se elaboró el plan piloto por lo menos se nos permitía dar nuestra opinión. En cambio en Plan Tierras fue una construcción desde arriba, de escritorio y nunca participamos. Tampoco podíamos tener acceso al proyecto, tuvimos que hacer gestiones para conseguirlo. Ninguna participación en el diseño y tampoco en la socialización” (Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida, mayo 2016).

Tampoco la fase de “socialización” fue percibida como tal, sino más bien como “propaganda” de los supuestos beneficios del proyecto. En este sentido, los socios sintieron que se dio mucho énfasis a los anuncios en espacios públicos (con mucha cobertura mediática), en donde se enumeraban los grandiosos beneficios del Plan, lo cual no se puede considerar exactamente una socialización.

Además, una de las críticas fue que estos anuncios públicos, en vez de compartir el plan y despejar dudas e inquietudes, más bien levantaban aún más expectativas, sobre todo entre personas que hasta ese momento no se habían dedicado a trabajos de la tierra.

Esa forma de socialización pareció dar vida más bien a nuevos conflictos entre las nuevas organizaciones y ASOMAC. Tal percepción se agudizaba en el momento que el MAGAP, cuando se presentaba a territorio, nunca reunía las cuatro asociaciones en un mismo espacio, sino que iba a visitar una por una por separado. Esa modalidad fue percibida por los socios como un intento de dividir y desarmonizar una situación que ya se estaba perfilando bastante conflictiva.

Otra crítica avanzada por los socios de ASOMAC, ha sido la falta de entrega por escrito del documento de proyecto y, sobre todo, de los requisitos planteados para poder beneficiarse del mismo.

A pesar de que en el caso de la Asociación Plaza Pallares, no se generaron tantos conflictos y no hubo enfrentamientos con otras asociaciones del territorio, las socias entrevistadas destacan como no hubo ningún conocimiento de los beneficios del Plan, por lo menos a nivel de socios (aludiendo que quizás los dirigentes de ese entonces algo sabían, pero no lo socializaron con el resto de la Asociación). Todavía algunos socios desconocen el instructivo que el Plan tenía para definir quién podía beneficiarse y sólo recién, con la comunicación de técnicos del Plan que tres socios no responden más a los parámetros económicos establecidos, es cuando empiezan a enterarse de los diversos requisitos exigidos por el Plan.

b. Fase de implementación

Durante la etapa de ejecución del Plan, los socios se sintieron muy frustrados, porque no solo no se estaban cumpliendo con sus expectativas, sino que, además, no se les involucraba en ninguna actividad, que no fuera meramente de forma pasiva. Ellos sintieron una total exclusión en la toma de decisión y en la consulta. En el caso de ACOMAC, durante las visitas de inspección y medición, los socios aportaban con sugerencias en base a su conocimiento del territorio, sin embargo, la percepción era de una total desvaloración por parte de los funcionarios y de "fastidio" en querer poner en duda el diseño del proyecto.

Especialmente, durante la fase de definición del plan productivo, se dieron bastantes discrepancias entre lo que el Plan venía planificando y lo que los socios proponían. La percepción de los socios fue efectivamente una imposición de modelo productivo que se alejaba mucho de la tradición productiva local y, sobre todo, de su visión de producción integral que garantizaba además el mantenimiento de su soberanía alimentaria.

En el caso de la Asociación Plaza Pallares, hubo muy poca participación y conocimiento del Plan también durante su implementación. Además, a nivel institucional, no hubo ningún encuentro de socialización y retroalimentación entre los funcionarios del MAGAP y los socios. Los dirigentes solo sabían que había una pequeña oficina en Ibarra, pero los demás trámites, efectivamente, toca hacerlos en las instituciones centrales en Quito.

c. Fase de monitoreo y seguimiento

El Consejo de Veeduría Campesina previsto en el documento del Plan realmente nunca fue conformado. Nunca se creó ningún consejo o comité de seguimiento y monitoreo supuestamente constituido por campesinos.

En conclusión, se puede afirmar que el nivel de participación de los socios/as de ambas asociaciones fue casi nulo. Más bien, se percibió obstruccionismo

y total hermetismo en querer reevaluar algunos de los requisitos y/o propuestas planteadas por el Plan que en la práctica no tenían sustento.

El nivel de agencia propuesto por el enfoque de capacidades, entonces, resulta ser muy bajo: no se les permitió a las personas directamente beneficiadas del Plan de tener la oportunidad de participar en la decisión, de monitorear el proceso y de presentar propuestas. Ni siquiera se les puso en total conocimiento de cuáles eran los requisitos y las reglas del Plan y se les negó cualquier espacio de diálogo y evaluación de los impactos que el plan estaba generando.

Como afirma Sen (1999: 75): "*Los individuos han de verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo*".

En ambos casos, el Plan no ha brindado la oportunidad a los socios/as de actuar de forma participativa y activa al alcance de sus objetivos y se ha perdido la oportunidad de que las personas sean quienes finalmente producen el cambio.

3) *Sustentabilidad: se refiere a la estabilidad del desarrollo frente a limitaciones no solo ambientales, sino también en el ámbito social, político, financiero etc. Para que los resultados del proceso puedan perdurar en el tiempo.*

En los dos casos seleccionados, hemos identificado dos ámbitos de sustentabilidad que son claves: productiva (soberanía alimentaria) y financiera (precio social).

a. Productiva

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los planes productivos que los funcionarios del MAGAP propusieron respondía más bien a un diseño de producción agroindustrial nacional, que a las tradiciones y necesidades locales. En el caso de ASOMAC, se proponía cambiar el tradicional cultivo de arroz



por el de caña de azúcar; en el caso de la Asociación Plaza Pallares, se quería ingresar al cultivo de brócoli. En ambos casos, se pensaba en una estructura de monocultivo, en donde no se tenía en cuenta la variedad de cultivos adicionales que los campesinos dedican para el autoconsumo (yuca, cacao, frutales en la costa; demás cereales y hortalizas en la sierra) garantizando así su soberanía alimentaria.

El tipo de producción propuesta habría desestructurado esa diversidad y habría obligado a los campesinos a comprar afuera lo que necesitan para su sustento.

Aquí cabe destacar el rol determinante de las mujeres en garantizar la sustentabilidad de la soberanía alimentaria en la comunidad: ésta depende de la doble actividad no remunerada de las mujeres. Por un lado, el acompañamiento agrario y por el otro, el cuidado de la finca y la preparación de los alimentos que provienen de sus propios cultivos. Sin estas dos articulaciones en manos de las mujeres los ingresos obtenidos por el hombre, en muchos de los casos, apenas garantizaría y de manera relativa, la seguridad alimentaria. Sin embargo, como hemos evidenciado anteriormente, no se implementó ningún programa específico dedicado a las mujeres, empezando, por ejemplo, con el reconocimiento del título de propiedad individual (que en el caso ASOMAC corresponde en su mayoría a los hombres de la asociación) que les otorgaría una mayor seguridad jurídica; o también promoción de proyectos de huertas orgánicas y comercialización a través canales preferenciales.

En el caso de la Asociación Plaza Pallares, a la luz del cambio climático que está generando veranos muy calurosos y pocas lluvias, la falta de un plan de agua para riego no está garantizando la sostenibilidad de los cultivos. La imprevisibilidad de la producción (determinada solamente por la lluvia) expone a los socios/as a una falta de planificación; combinada ésta con sus deudas (tanto con el BNF como con la CN) e imposibilidad de poder introducir cul-

tivos complementarios (tampoco las hortalizas que el Plan Productivo del MAGAP había propuesto) reduce considerablemente, por un lado, la práctica de su soberanía alimentaria y, por el otro, la captura de nuevos canales de comercialización directa con los consumidores. Al momento, las únicas empresas que compran directo la cebada son la Cervecería Nacional (a 24 dólares el quintal) y CAMARI⁴² (a 26 dólares el quintal); el resto se vende a intermediarios por 19 dólares. La Asociación quisiera mejorar su red de comercialización así como lo ha planteado al Plan Tierras, sin embargo hasta ahora no ha recibido ninguna propuesta concreta.

b. Financiera

Uno de los propósitos principales del Plan era permitir a los campesinos de comprar la tierra que ocupan y trabajar: *“Crear un Fondo de Tierras que permita crédito y facilidades para el acceso a la tierra mediante compra o adjudicación”* (Objetivo Especifico n.3).

Como se indicó arriba, el procedimiento establecido era que la tierra se comprara a un “precio social”, en base a un sistema de zonificación de los predios. Este aspecto del Plan habría garantizaría la sustentabilidad del proyecto, es decir, habría asegurado que el compromiso de pago no afectara la capacidad de reinversión de los productores; así mismo el previsto apoyo técnico, lo cual contribuiría a tener un plan productivo fácilmente accesible a posibles créditos e inversiones en maquinarias. Todo pudo haber garantizado que el Plan no fuera solo un aporte puntual y limitado en el tiempo, sino que desencadenaría en mecanismos perdurables a largo plazo. Sin embargo, como ya se evidenció anteriormente, ningún plan productivo fue realmente puesto en marcha. ¿Qué pasó en cambio con el precio de la tierra?

42 Sistema solidario de comercio justo promovido por la ong FEPP.

Una de las críticas principales expuestas por las asociaciones campesinas al Plan Tierras es exactamente el valor que se le ha atribuido a la tierra, que en teoría tenía que ser redistribuida en condiciones de facilidades para los campesinos; sin embargo, la tierra fue evaluada según precios de mercado.

En el caso ASOMAC, las 325 has se evaluaron en 295 955,55 USD, a ser pagados en 8 cuotas, de 55 475 USD cada 16 de febrero; es decir, unos 500 USD por socio al año, mientras que ellos aspiraban máximo a unos 300 USD anuales.

Hay tres elementos significativos a destacarse: primero, el período fijado para el primer pago que fue en un mes cuando recién inicia la fase de siembra del arroz y, por ende, cuando el campesino invierte y más bien necesita créditos, no pagos. Habría sido apropiado establecer la fecha de pago después del período de cosecha. Segundo, si la asociación no alcanza a pagar una letra, la tierra puede ser revertida; es decir, aunque la asociación haya pagado todas las letras anteriores, el Banco se puede reapropiar de todo el predio, sin devolver lo que fue pagado hasta la fecha (condición en la cual está la Asociación Plaza Pallares). Tercero, quién realizó los avalúos de los predios era personal del mismo banco al cual la asociación tiene que pagar; esto significa que el precio lo estableció el vendedor sin la participación del comprador; el punto es que el banco quiere recuperar el precio original de la tierra, pero considerando que el propietario inicial sacó un crédito sobrevalorado por las razones arriba mencionadas, el campesino está pagando la deuda del propietario, bajo un valor del precio desproporcionado respecto a su avalúo real y sin duda muy lejos del precio social.

Para el caso de la Asociación Plaza Pallares, la injusticia del precio es aún más evidente ya que las 366 has fueron valoradas por 1 millón 200 mil dólares a pagar en 15 años, lo cual significa unos 200 mil dólares anuales, por socio alrededor de mil dólares anuales.

Un precio de la tierra, sin duda alguna, sobrevalorado, sin embargo, al escuchar las palabras del ex propietario, Galo Plaza Pallares, un alcance más que suficiente por las condiciones de los compradores, al ser indígenas, a su parecer, no merecen nada mejor: *“al final los indígenas salieron ganando, porque las tierras son mucho más productivas que los páramos”*.

Hasta la fecha, la Asociación ha podido pagar sólo 251 mil dólares, *“Ahora solo estamos acumulando intereses y mora”*. El valor desproporcionado de la tierra, en este caso es aún más grave si se considera que solo un tercio del predio es cultivable, el resto es bosque. Frente a un crédito imposible de pagar, la Asociación está pidiendo la renegociación del acuerdo con el MAGAP, para que les den un 30% de subsidio y fijen la tasa de interés a un 5%.

En 2015, funcionarios del Plan Tierras les comunicó que la Asociación no habría podido beneficiarse de la condonación solicitada, porque no están al día con los pagos. La situación de la Asociación Plaza Pallares se agrava, considerando que el crédito que se firmó con el BNF no está a nombre de la asociación, sino que a nivel individual con cada socio. Esto significa, que cada uno de los 79 está en Central de Riesgo, es decir, que nadie puede acceder a ningún tipo de préstamo en el país hasta que no haya extinguido la deuda.

La situación de estancamiento en el pago de la deuda en la cual se encuentra la Asociación Plaza Pallares, no solo que no les permite mejorar lo que ya tienen, sino que impide cualquier otra iniciativa como, por ejemplo, el proyecto de producción de leche de vaca, por el cual se necesita más tierra para sembrar la hierba. Sin embargo, con la deuda que se mantiene, ni la Asociación ni los socios/as individualmente pueden acceder a nuevos préstamos.

Cabe resaltar que en ninguna entrevista, los campesinos/as han expresado algún interés en que se les regale la tierra; todos afirman su voluntad en querer



pagar, sin embargo, reclaman la falta de condiciones básicas para que ellos puedan acceder a tal precio de mercado.

Conclusión, los resultados que se quisieran alcanzar con el Plan no parecen poder perdurar en el tiempo. Se está exigiendo a los campesinos más de lo que ellos pueden sostener: una producción diferente de la que ellos suelen practicar en un territorio en donde realmente solo una parte queda idónea para sembrar; y un precio de la tierra que les cuesta sacrificios y más endeudamientos.

4) *Eficiencia: se refiere a la utilización óptima de los recursos existentes, humanos, materiales, medioambientales, interinstitucionales etc. La intervención elegida debe dar el mayor impacto en términos de oportunidades y ampliación de capacidades.*

El monto total del proyecto fue calculado en 38 009 960 USD, de los cuales los dos gastos mayores resultaban ser la actividad de catastro de grandes propiedades rurales (13 420 USD), que quizás habría sido mejor fuera una actividad previa al Plan; y la otra actividad era justamente el acompañamiento productivo y el microcrédito (9 423 120 USD), que resulta ser el componente menos alcanzado. Para la actividad de distribución de las tierras (que era el corazón del proyecto) se estableció un monto solo de 1 261 070 USD. No existe ningún presupuesto para, explícitamente, "monitoreo y seguimiento" a las asociaciones beneficiadas. Lo cual efectivamente confirma el testimonio de los socios con respecto a las pocas visitas que recibieron por los técnicos del Plan. Aunque, en el documento del Plan se indique claramente que se realizarán actividades de evaluación de resultados e impactos y que "el MAGAP constituirá una red de investigadores, en conjunto con diferentes entidades de investigación nacionales, como el SIPAE, la FLACSO y la ESPOL, los cuales están invitados a planificar pasantías de estudiantes, así como de estudios en los temas relevantes del Plan [...] Esta red será contratada para hacer evaluacio-

nes externas cada año de los avances del proyecto" (SENPLADES, 2010: 37). Hasta ahora solo se cuenta con una evaluación final (no tan positiva) realizada en 2014.

El presupuesto invertido no parece haber mejorado las oportunidades de las asociaciones campesinas y, aún menos, ampliado sus capacidades, pues, su eficiencia resulta ser muy baja.

La escasa inversión en los pequeños productores lastimosamente no es un limitante solo del Plan Tierras, sino una característica de los bancos públicos y privados a nivel nacional. Durante el periodo 2007-2012, la mayor cantidad de créditos otorgados por la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) han favorecido abiertamente a la agricultura de exportación (FIAN, 2016: 74): de los 508,8 millones de USD colocados por los dos bancos públicos en el mismo periodo, solamente el 37, 2% se destinó al sector agrícola y de éstos, la mayoría a la palma africana, rosas, banano, cacao, maíz.

En definitiva, tampoco el crédito público ha apoyado al fortalecimiento de la agricultura familiar campesina y por ende de la soberanía alimentaria nacional, dado que sus esfuerzos han favorecido en mayor medida a cultivos destinados al mercado externo. El banco privado en 2014 colocó una parte aún más limitada de sus recursos (nacional un 6% y extranjero un 3%) en el sector agropecuario. Los cultivos campesinos pues no aparecen como sujetos de crédito en las cifras globales de colocaciones de banca privada y pública.

3.4.2 Impactos generados

En esta sección se analiza cuáles han sido los impactos que el Plan ha desencadenado en ambas asociaciones y si éstas han mejorado su condición de acceso a la tierra. Se destacan los siguientes:

- *División interna*

En el caso ASOMAC, desde que surgió el Plan Tierras, se generaron divisio-

nes dentro de la asociación (entre los socios) ya que algunos querían firmar el acuerdo con el MAGAP (en el cual se reconocía la existencia también de las otras nuevas organizaciones) y otros no. La asociación se sentía presionada por algunos funcionarios del Plan en firmar, tanto que en algunos momentos, como cuentan unos socios: *“nos obligaban a reunirnos para reconocer a las otras organizaciones y hasta se ponían de noche a recoger firmas de algunos compañeros”*.

Se llegó a la intervención de la fuerza policial, porque algunos socios quisieron impedir que se diera la adjudicación. Al final, en 2012 se presentó una demanda al Procurador del Estado contra de la Subsecretaría de Tierras (que les obligaba a reconocer a las otras organizaciones) y a la asociación Lagartera; la resolución fue a favor de ASOMAC. Sin embargo los conflictos no se aplacaron y hasta la fecha siguen las tensiones.

En el caso de la Asociación Plaza Pallares, el pago pendiente de la deuda ha generado un nivel de tensión dentro de la asociación que de alguna forma ha afectado su unidad interna entre socios/as: la petición de cumplir con la producción y las ganancias se ha vuelto más exigente, como también el compromiso personal de cada socio/a. Lo cual ha sido una de las causas de depuraciones internas. Aunque la promoción de un cierto código ético es importante y deseable dentro de cada asociación para garantizar su sostenibilidad, al mismo tiempo, en este caso, es evidente que la presión ejercitada por la deuda con en BNF ha exacerbado las relaciones entre dirigentas y socios/as, elevando el nivel de obligación y demanda de la Asociación.

- *Desalojos*

Para el caso ASOMAC, una de las consecuencias más desestabilizadora de estos conflictos, han sido los desalojos realizados en estos últimos años en las 150 has en disputa. Sin embargo, el último que tuvo lugar en diciembre del 2015 ha sido lo que más ha impactado a la comunidad por diferentes razones.

Primero de todo, por la violencia con la cual se efectuó:

“Una cosa es el desalojo, otra cosa es aplastar todo el cultivo con las maquinarias que el mismo gobierno les había entregado. Hay el caso de un compañero que le faltaban dos semanas para la cosecha y luego iba a internarse para problemas de salud, rogó a las maquinarias que no aplastaran el cultivo, que estaba dispuesto a compartirles la mitad de la cosecha, pero igual la aplastaron. Hasta se desalojaron personas de la tercera edad. Y hubo muchos robos. Fue una locura” (Testimonio socio ASOMAC, mayo 2016).

También las mujeres y los niños fueron afectados directamente:

“Faltaba todavía un mes a inicio de clase, sin embargo nos tumbaron las casas y se desestabilizó todo. Ni esperaron que las familias terminaran de almorzar, les botaron la comida.”

Una mujer cuenta:

“Oiga, esto no solo fue un desalojo salvaje, sino que hubo hasta ladronismo. Se llevaron los ahorros de mis dos hijos, cerca de 100 dólares, una laptop. Y en el colmo del atrevimiento, mi ropa interior, como burla, se la ponían en la cabeza” (Testimonio mujeres ASOMAC, mayo 2016).

Incluso, no se respetó un socio anciano que es no vidente:

“Igual lo sacaron. Ahora él vive en una covacha armada con hojas de zinc oxidadas y piso de tierra, a la espera de que su hijo -sin tierras ni arrozales que trabajar- le lleve el sustento” (testimonio mujer ASOMAC, mayo 2016).

Como afirma Billy Navarrete (Secretario Ejecutivo del Comité de Defensa de los Derechos Humanos) lo que pasó en diciembre en La Leopoldina es, desde todo punto de vista, ilegal y atentatorio contra toda condición humana:



“Una de las cosas más graves es que, si se efectuó el desalojo, este debió ser ejecutado por personas independientes a las partes en litigio, como la fuerza pública. Y no fue así. Fueron los nuevos poseedores, los miembros de la Asociación La Lagartera, quienes participaron violentamente del hecho. No les importó mujeres, discapacitados ni niños”.

Navarrete, cuyo organismo ha seguido de cerca los acontecimientos, manifiesta también que otro vicio del desalojo realizado es que este se produjo estando pendiente una resolución del Tribunal de lo Contencioso:

“Hubo una clara violación del debido proceso; no se respetó el principio legal de que, mientras no haya un pronunciamiento, la materia en litigio, en este caso las tierras, deben permanecer intactas”.

Como cuentan los socios de ASOMAC:

“Este último desalojo fue diferente de los dos anteriores que se intentaron. Esta vez no llegaron los militares (como debería ser), solo hubo resguardo policial pero los que ocuparon, destruyeron y desalojaron fueron personas particulares. Se manifestó más como una acción política. Cuando el abogado de ASOMAC se fue a Balazar a exponer demanda de lo que estaba ocurriendo, resultó que se estaba dando viabilidad a una orden de desalojo que tenía todavía fecha de septiembre, por parte de una autoridad que no tiene competencia directa sobre ese territorio”.

El Plan preveía en su documento “*diseñar criterios claros y procedimientos que eviten conflictos y manipulación política del Plan*” (SENPLADES, 2010:17)

- *Reducción de la producción*

Otra consecuencia directa de desalojo, se han generado problemas en la

producción. En el caso de ASOMAC no cuentan más con agua de riego, dado que, con el desalojo se privó el acceso al río y a la bomba que servía para sacar el agua. Se presentó una solicitud a SENAGUA, pero hasta ahora no ha atendido el caso. También se solicitó a Sistema de riego de la Prefectura de Guayas, pero la respuesta ha sido que faltan los recursos.

Con la pérdida de la bomba de agua, se afectó todo el cultivo de arroz, siendo diciembre el mes en el cual “*el arroz se está pariendo*”. Los productores tuvieron que empezar desde cero. Además, para reacomodar las 44 familias desalojadas, cada uno de los socios tuvo que poner a disposición una parte de su cultivo:

“Los compañeros tenían todo cultivado, algo por cosechar ya, y con préstamo al Banco del Fomento. Para poder acomodar a ellos, tuvimos que ceder y reducir una parte nuestra. Esto nos afectó. Al reducir la tierra cultivable, bajó también nuestra producción y nos afectó con el préstamo del Banco”.

Adicional, en la zona desalojada, que queda cerca del río, había también cultivos de verde y cacao, sin embargo lo arrastraron todo y se cortó también la producción que ASOMAC tiene para el autoconsumo. También su producción diferenciada y complementaria se vio entonces afectada, limitando su soberanía alimentaria.

- *Parálisis*

Para el caso de la Asociación Plaza Pallares, lo que se registra es una situación productiva estancada. Se logra proveer al comprador principal (Cervecería Nacional), siempre y cuando el clima lo permita, pero no se logra crecer a favor de los campesinos. Es decir, no se genera un *plus* productivo (más variedad de cultivos) y tecnológico (más maquinarias) que permitan ampliar la red de comercialización que no sean los intermediarios.

Realmente los socios/as no ven un mejoramiento desde que empezó el Plan, han tenido que luchar con los problemas de siempre (fuerte migración de mano de obra masculina y joven, falta de agua de riego, falta de maquinaria), más la gran problemática de la deuda con el BNF, lo cual en vez de brindarles la oportunidad de adquirir las tierras que trabajan desde hace generaciones, les ha colocado a todos en la Central de Riesgos; esto, además, les quitó la posibilidad de acceder a los créditos que normalmente pedían para vivir o para pagar los estudios de los hijos/as. Así que desde el punto de vista productivo ha generado una parálisis, a nivel financiero les ha hecho retroceder a un estatus de endeudados con el Estado.

El problema del endeudamiento ha afectado, por supuesto, también los socios/as de ASOMAC; con la pérdida del cultivo, los socios perdieron también el crédito con el Banco del Fomento. Esto ha provocado un regreso a créditos más informales, como las piladoras y los chulqueros:

“Cada uno tuvo que arreglar su situación de deuda con las piladoras (que cobran un interés al 5%) y los chulqueros (que mínimo cobran al 15%)” (Testimonio dirigente ASOMAC, mayo 2016).

Esto les perjudicó también al comprar las semillas de arroz del Estado, porque ahora les resultan muy caras para su presupuesto familiar.

3.4.3 Percepciones

- *Percepciones de los socios*

A pesar de las expectativas y las promesas que el MAGAP había levantado entre las organizaciones campesinas, los socios de ambas organizaciones han quedado profundamente desilusionados del Plan Tierras, y con la sensación de haber sido engañados.

“Plan tierras nos mintió muchísimo, nos prometieron un proyecto productivo y no se dio. Nos prometieron comprar nuestras tierras a un precio justo, y no se

dio. Nos prometieron comercialización, y no se dio. Ningún beneficio se dio.” (Testimonio dirigente ASOMAC, octubre 2015).

“Nos dieron hueso pelado sin carne” (Testimonio Presidenta Asociación Plaza Pallares, junio 2016).

Los socios de ASOMAC sienten que en vez de beneficiarse, todos perdieron, sobre todo en cantidad de hectáreas de terreno con la cual inicialmente contaba la asociación y en cantidad de hectáreas por familia (ahora solo 3). Además, con los problemas conflictivos y de desalojos que se dieron, perdieron la última siembra de arroz, un área cerca del río, muy estratégica para el cultivo diverso de fruta y hortaliza, el riego de agua y créditos. La percepción general es que el Plan solo ha ofrecido *“precios altos, sin créditos, sin riego, sin capacitaciones. Lo único que se cumplió del Plan ha sido el cobro”*.

Las mujeres, en particular, se sintieron discriminadas, dado que no se promovió ningún programa específico para fortalecer su doble carga de trabajo (agricultura y trabajo en el hogar) y además indirectamente excluidas por definir en el reglamento un solo cónyuge por familia como beneficiario del Plan.

“El Plan no ha respondido a la expectativas y las necesidades de la realidad de la vida campesina. Impuesto desde arriba, sin participación de los involucrados.” (Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida).

“Lo que se da aquí con las mujeres, es todo trabajo nuestro, porque valoramos el aporte de las socias. El Plan no hizo nada para nosotras” (Testimonio Presidenta Asociación Plaza Pallares, mayo 2016)

- *Expectativas de los socios*

Frente a este panorama, hemos preguntado qué piensan que debería brindar un nuevo Plan Tierras o algo que lo remplace. La mayoría exige que:



- se les re-adjudique la tierra (que ya es de ellos),
- se redefina un plan de pago (que sea más accesible)
- se construya de forma participativa un verdadero plan productivo.
- se facilite un sistema de agua para riego y maquinarias.

Con respecto a la re-adjudicación de tierra de ASOMAC, los socios expresan que quieren seguir el juicio en curso para retomarse las 150 has de las cuales fueron desalojados por la asociación La Lagartera.

Con respecto al pago de la tierra, en ningún momento los socios han querido faltar el pago de la tierra. La voluntad determinada de ellos es pagar por ella y cerrar la deuda que tienen abierta, pero lo que piden es un plazo más extendido, y, en el caso de la Asociación Plaza Pallares, una renegociación del precio y de las condiciones.

Finalmente, los socios critican que los canales de su producción no han variado, siguen siendo los intermediarios (lo cual deja un precio muy bajo a la

venta). Ellos aspiran poder construir de forma participativa un plan productivo a largo plazo, que tenga en cuenta sus tradiciones agrícolas y también el mantenimiento de su soberanía alimentaria, pero que al mismo tiempo pueda abrirse a una nueva red de comercialización más justa y sostenible.

Mientras que, en la Asociación Plaza Pallares la venta logra ser de forma asociativa, los socios de ASOMAC sienten que esto todavía falta en su venta y que, aunque, estaban arrancando en este sentido con un nuevo proyecto que preveía también un centro de acopio, con el último desalojo se anuló todo.

Ambas asociaciones también solicitan más atención por parte de las instituciones, dado que hasta ahora solo se registra un interés unilateral, por parte de las asociaciones, de dialogar, más no de los funcionarios del MAGAP. ASOMAC últimamente ha solicitado varias veces ser atendidos por funcionarios del Plan Tierras, sin embargo, hasta la fecha, no se les ha atendido. Si se diera una nueva fase del Plan, los socios esperan que sea más abierto al diálogo con las organizaciones campesinas y que se les involucre desde un principio.





Capítulo IV

Conclusiones y Recomendaciones

4.1 Conclusiones finales

Como se evidenció en el primer capítulo, con respecto a las políticas de acceso, tenencia y distribución de la tierra, en Ecuador, por un lado, se cuenta con un marco jurídico nacional coherente con demás instrumentos internacionales, que defiende y promueve procesos de democratización de la tierra; que garantiza el acceso equitativo e igualitario a la tierra y demás recursos naturales, priorizando en el papel a los pequeños campesinos/as y aquellos grupos históricamente marginados; que obliga al Estado a garantizar a la población ecuatoriana permanentemente la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados. Sin embargo, por otro lado, las políticas promovidas se distancian de tales principios, manteniéndose más bien en la misma línea de aquellas políticas promovidas en el periodo neoliberal de incentivo a la agroindustria de exportación, de expansión del monocultivo, en menoscabo de la promoción de la soberanía alimentaria y dejando absolutamente irresueltos los graves problemas de concentración y acaparamiento de la tierra. Esta situación deja todavía al país con uno de los más altos niveles de desigualdad en la concentración de la tierra (índice Gini 0,80).

En el tentativo de identificar las posibles causas de tal discontinuidad, se habían planteado tres hipótesis, que en este apartado queremos evaluar.

Hipótesis 1.

Un bajo nivel de participación del movimiento campesino en la fase de formulación, implementación y veeduría de las políticas promovidas sobre tierra favorece un alejamiento de los principios de los DESCA, la soberanía alimentaria y el derecho a la tierra, garantizados en la Constitución y demás instrumentos jurídicos.

Como hemos visto, hay un elemento que relaciona todas las diversas corrientes de interpretación al desarrollo (y también alternativas a éste) de estos últimos treinta años (desde el desarrollo

humano hasta el Buen Vivir) que es la importancia de la participación de las personas como agentes activos y propositivos. En el desarrollo humano, en específico, es un elemento central:

“Es esencial, como hemos intentado argumentar e ilustrar, ver a las personas no sólo como el paciente cuyo bienestar exige atención, sino también como el agente cuyas acciones pueden transformar la sociedad” (Dréze y Sen, 1989:373).

Bajo este enfoque, lo que se detectó en los dos casos de estudio, es que los socios/as de las asociaciones campesinas beneficiarias del Plan Tierras (uno de los instrumentos promovidos por el Gobierno en 2009 para redistribuir las tierras) tuvieron un bajo nivel de involucramiento en todas las fases del Plan. Primero, no se socializaron los diversos requisitos para poder acceder al Plan y las condiciones de pago. Más bien, los socio/as recuerdan haber participado solo en eventos públicos propagandísticos en donde se prometían grandes cambios y se generaron muchas expectativas. Segundo, durante la implementación, no hubo ninguna acción de retroalimentación entre los beneficiarios y los funcionarios del MAGAP, lo cual habría sido muy útil para corregir algunos errores de diseño del Plan o problemas operativos; además, que habría permitido a los socios/as aportar con su conocimiento sobre el territorio, especialmente en la elaboración del plan productivo. Tercero, no se dio el espacio para que los campesinos/as pudieran dar seguimiento y monitorear las acciones del Plan; de hecho, el Consejo de Veeduría previsto por el Plan mismo, nunca fue conformado y nunca funcionó.

En ningún momento se promovió un diálogo e intercambio de tipo horizontal entre el MAGAP y las asociaciones campesinas; sino que fue una relación exclusivamente vertical y unidireccional: en las oficinas de Quito se tomaban las decisiones que caían como “obligaciones” encima de las asociaciones. Consideramos que muchos de los conflictos que se generaron entre asociaciones y



dentro de las asociaciones mismas podrían haberse contenido y limitado si hubiera fomentado un intercambio más fluido y equitativo entre el MAGAP y el campesinado.

Finalmente, las asociaciones beneficiarias no solo pensaban en poder acceder formalmente a las tierras en las cuales ya estaban posicionadas, sino que esperaban promover estrategias que mejoraran su situación productiva y comercial, según una visión en completa armonía con el enfoque de soberanía alimentaria, así como defendido también por los diversos instrumentos jurídicos.

Hipótesis 2

La presencia del latifundio, la alta concentración y el acaparamiento de tierras, que las políticas promovidas no han logrado debelar, mantienen una concepción mercantilista de la tierra y un modelo altamente desigual de distribución de la misma.

¿Por qué no se promovió la participación directa de los campesinos/as beneficiarias del Plan? ¿Por qué no se escucharon sus propuestas y planteamientos? La conclusión a la cual llegamos es que realmente no hubo voluntad política en empoderar al campesinado y, por ende, atender a la histórica deuda agraria que el Estado tiene todavía pendiente. Esto se deduce de la forma en la cual fue concebido el Plan Tierras, que aunque hubiera alcanzado la meta que se proponía, nunca habría podido realmente distribuir las tierras a los 600 mil pequeños campesinos del país; y esto porque la tierra estatal puesta a disposición representa solo un 0,6% de la tierra cultivable del país, mientras que el 94,5% de la superficie agrícola es de propiedad privada en manos de pocos.

El latifundio no ha sido puesto en discusión⁴³, la tierra no se ha “desconcen-

trado”, las mejores áreas cultivables del país quedan dedicadas a monocultivo de exportación y el agua de riego sigue captada prevalentemente por estas propiedades. En las políticas promovidas, la tierra no ha logrado convertirse en un derecho que abarca a diversas dimensiones de la vida, sino que ha quedado como un puro medio de explotación, cuya importancia se mide solo por el nivel de producción. Se mantiene, entonces, la visión mercantilista, en donde las grandes extensiones de tierra dedicada a la agro-exportación, y a los productos agro-combustibles, se convierten en modelos de productividad y, por ende, de éxito. Mientras que la agricultura a pequeña escala es identificada como una de las principales causas del empobrecimiento y del atraso del campo, lo cual frenaría el desarrollo agrícola del País⁴⁴.

Por cuanto se intente de distribuir tierras estatales a pequeños campesinos (meta que además tampoco fue completamente alcanzada por el Plan), si no se trabaja en la concentración de la tierra, cualquier tentativa es vana. La desigualdad se mantiene y, por supuesto, las necesidades de los campesinos/as quedarán completamente ignoradas y desatendidas.

Hipótesis 3

La violación al derecho a la tierra no solo dificulta el perseguimiento de la soberanía alimentaria por parte de las poblaciones, sino que también limita su expresión social, cultural y el alcance de la vida que valoran.

Como se evidenció en los casos de estudio, la soberanía alimentaria queda a un lado frente a políticas tan claramente promotoras de la producción a

43 Ni siquiera en la nueva Ley de Tierras, porque no se define qué es un latifundio y bajo cuáles medidas, un predio se considera latifundio.

44 “La pequeña propiedad rural va en contra de la eficiencia productiva y de la reducción de la pobreza. Repartir una propiedad grande en muchas pequeñas es repartir pobreza” (Rafael Correa, Enlace ciudadano 240, 1 de octubre del 2011).

gran escala. En ambos casos, los socios/as no tienen acceso, o lo tienen limitado, a aquellos cultivos variados que les permitirían auto-alimentarse y auto-sostenerse. Vimos que la causa principal es la falta de agua de riego, pero también la presencia de conflictos surgidos y provocados indirecta y directamente por el Plan mismo, como también la falta de planes productivos que atiendan y/o promuevan prácticas de soberanía alimentaria. No se trata, entonces, solo de garantizar el acceso a la tierra, sino también los otros recursos naturales (agua y semillas) y, además, todas aquellas condiciones que permiten poder trabajar la tierra (maquinarias, créditos, tecnologías, conocimiento etc.).

La tierra, para los pequeños campesinos/as, no es solo expresión de producción e ingreso económico; como se destacó en el capítulo 4, para ellos/as la tierra es vida, amor, familia, comunidad, identidad. Es parte, pues, de toda una dimensión no solo personal, sino también cultural y social que va más allá de la actividad productiva en sí. El enfoque de soberanía alimentaria es el que mejor atiende a esta visión integral del campo y la que más respeta la subjetividad del proceso. Sin embargo, analizando los impactos de las políticas sobre el campesinado, se deduce que el punto de partida no han sido las necesidades reales de los campesinos/as, sino las prioridades que las políticas han determinado para ellos/as. Efectivamente, un factor cómplice del fracaso del Plan parece haber sido no partir de lo que los campesinos/as valoran en su vida.

En base a un ejercicio de identificación de los funcionamientos de ambas asociaciones estudiadas, se ha analizado, bajo el enfoque de capacidades de Sen, cuánto el Plan haya logrado ampliar las capacidades y las libertades de los socios/as. Lo que se concluyó es que el Plan no ha logrado cumplir con el objetivo de mejorar la capacidad de los socios/as de acceso y redistribución de la tierra; y tampoco de mejorar su habilidad de trabajar la tierra, siendo que hubo falta de apoyo técnico, infraes-

tructuras (especialmente de riego), ausencia de crédito productivo, canales de almacenamiento y comercialización justos, y condiciones de pago flexibles. El mejoramiento de las Asociaciones ha sido posible por factores internos de las mismas, ya que los socios/as han procurado su incentivo, más no por acciones específicas del Plan. Podemos concluir que se perdió la oportunidad de reconocer en la tierra el instrumento que garantice que las personas logren aquello que valoran y que les da bienestar. La tierra, como espacio de reapropiación y empoderamiento social y cultural de grupos campesinos e indígenas, ha sido desatendida.

Adicionalmente a lo destacado en las hipótesis, cabe resaltar algunos factores más que fueron desaprovechados en el proceso.

Nunca como en el caso del Plan Tierras, un programa estatal había tenido tanto respaldo y aprobación popular campesina. Debido a todos los antecedentes históricos recorridos en el capítulo 3, a las injusticias generadas después del "feriado bancario", a la histórica deuda agraria del Estado con el campo, el Plan fue acogido como una oportunidad de rescate del campesinado, un primer paso hacia el reconocimiento y la adecuada redistribución de la tierra, y un espacio de valorización de todo el aporte de la pequeña agricultura al país. La mayoría de las organizaciones campesinas e indígenas sostuvieron la campaña de Rafael Correa, en 2006, justamente porque se prometía devolver al campo todo lo que por siglos le fue negado. La participación de los campesinos/as en todo el proceso de reestructuración, entonces, no solo habría sido deseable, sino que habría tenido que ser una obligación de las instituciones responsables del Plan y una óptima oportunidad para construir juntos un nuevo modelo agrario.

Sin embargo, fue una ocasión absolutamente desaprovechada, que nació como recuperación de la deuda agraria y se convirtió en un mecanismo perverso, a través del cual ahora son los



campesinos quienes están pagando las deudas de las tierras incautadas por el Estado o sobrevaloradas por los latifundistas de siempre.

Otro elemento importante por señalar: el Plan Tierra, por sí solo, aunque hubiera alcanzando los objetivos que se había puesto, no habría resuelto los problemas estructurales del campo. El Plan tenía que ser más bien una oportunidad para abrir nuevamente en el País el debate agrario y, en coordinación con las asociaciones campesinas (bajo una relación de diálogo horizontal y fluido que no fue aprovechado durante el Plan), debió intentar reestructurar una "nueva reforma agraria". Ésta entendida como un proceso radical, que atienda realmente el tema de agricultura familiar campesina (nunca abordada por ninguna reforma), que vaya más allá de la distribución de tierras públicas y que englobe en su reestructuración los principios básicos de la soberanía alimentaria; también, como señala Acosta (2014) que afecte la estructura de control de la producción y comercialización de los alimentos:

"Desde una perspectiva plurinacional, en línea con el Buen Vivir o sumak kawsay, esto implica que las comunidades indígenas y campesinas puedan acceder a los territorios, que es algo más que la propiedad de la tierra" (Acosta, 2014:92).

Como la historia ha enseñado, una reforma agraria que tenga en cuenta las necesidades de los campesinos/as nunca llegará desde arriba, según sostenía Velasco:

"la reforma agraria no sería nunca una concesión generosa de los grupos dominantes. Para llevar a efecto una profunda reforma agraria era necesaria la acción de las clases subalternas, de actores políticos como el movimiento campesino" (en Acosta, 2014: 89).

Durante los años de la primera etapa de implementación del Plan, hay que reconocer que el movimiento campesino ha estado muy fragmentado, debilitado y perseguido. Como hemos podido analizar, el Plan mismo ha generado conflictos entre asociaciones de un mismo territorio o dentro de las asociaciones y entre sus socios/as. Sin embargo, como consecuencias de las malas prácticas del Plan y en respuesta a la nueva ley de agua, de tierra y, también de semillas que se está debatiendo en estos meses, el movimiento campesino ha vuelto a activarse y a posicionarse en el debate nacional. Quizás que de los errores, se logre afirmar un proceso en donde los campesinos/as puedan volver a influir en la decisión pública fortaleciendo su "agencia", empoderamiento y libertad.

RESUMEN ALCANCES

NECESIDAD	DATOS	PROPUESTA PLAN TIERRAS	RESULTADO
Desconcentrar la tierra.	Solo el 5% de los propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas, mientras que el 60% de los pequeños productores son propietarios del 6,4% de las tierras.	Bajar el Índice Gini de distribución de la tierra de 0,80 a 0,69	El Índice queda alto: 0,78
Redistribuir las tierras.	Se necesitarían 2 185 000 has para entregar tierra a todos los campesinos. El Estado solo posee 73 621 has (0,6% de la tierra productiva). ¿Cómo se cubre el déficit de tierra?	Plan Tierras prometió redistribuir 60 000 has.	Hasta ahora ha distribuido solo 26 084,21 has. No se ha garantizado ni siquiera la redistribución de la totalidad de ese 0,6 de tierra estatal.
Fomentar la Soberanía Alimentaria	Los artículos 281, 282 y 334 de la Constitución establecen la obligación del Estado en garantizar la soberanía alimentaria del País.	Promover planes productivos en armonía con la soberanía alimentaria.	Se alinea al mandato nacional de cambio de la matriz productiva, basado en la agroindustria y el agronegocio.
Promover la participación de las organizaciones campesinas	Tanto la Constitución, como los PNBV y el mismo Plan Tierras reafirman la importancia de asegurar la participación ciudadana.	Involucrar las organizaciones campesinas desde la fase de diseño del Plan hasta la veeduría.	Se promueven decisiones tomadas exclusivamente por el MAGAP e impuestas a las organizaciones según criterios verticales y escasamente socializados; Consejo de veeduría inexistente.



4.2 Recomendaciones

La cuestión agraria en Ecuador es un tema muy vasto y no se pretende aquí delinear cuales podrían ser los elementos a incluirse en una posible reforma agraria. Solo se quieren evidenciar algunos aspectos que se podrían tomarse en cuenta, en caso se lanzara una tercera fase del Plan Tierras.

- **PRIORIZAR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN NOMBRE DEL BUEN VIVIR**

Como se indicaba arriba, en un sistema prevalentemente concentrado en la agroindustria de exportación y un agronegocio, siempre más dedicado a la elaboración de productos alimenticios⁴⁵, muchos de los pequeños agricultores se encuentran proveyendo la materia prima a las grandes empresas, bajo sus requerimientos y reglas. En ese contexto, entonces, el mejoramiento de la agricultura familiar campesina se traduciría simplemente en un aumento cuantitativo de la producción en función de la grande empresa, con una introducción significativa de agroquímicos y semillas genéticamente modificadas (que todavía son prohibidas por mandato constitucional)⁴⁶. Sin embargo, los socios/as entrevistados indican prácticas de cultivos diferentes (hasta donde la falta de agua de riego les permita), que al monocultivo contraponen cultivos variados y diversos, con un uso mucho más reducido de químicos y un mayor respeto para los ciclos naturales de siembra y cosecha. Recordemos que estos mismos pequeños agricultores son los que todavía proveen el 70% de la comida consumida en el país. En este sentido entonces, el Plan no debería elaborar planes productivos que simplemente pongan los pequeños productores al servicio del agronegocio,

sino que debería mantener e incentivar su forma de agricultura variada, que les permita seguir siendo los principales proveedores de alimentos locales.

De hecho, como afirma la LORSA (Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria), una de las responsabilidades del Estado es incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando la expansión de monocultivos y la prohibición de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles (Art. 3, literal a y b). Además, se determina como prioridad el abastecimiento nacional (Art. 4) y el fomento de la agrobiodiversidad (Art. 7).

Para que esto se dé, el Plan debería fortalecer los cultivos tradicionales que ya existen, por ejemplo, asegurando sistemas de riego, canalización, maquinarias etc. Como también crear vías preferenciales en el acceso a créditos, subsidios, inversión en infraestructura, y generando cadenas cortas de comercialización, a través, por ejemplo, de los circuitos económicos solidarios. Además de promover sistemas de comercialización directa y a precios justos, liberando a los campesinos/as de la figura de los "intermediarios". Se trataría entonces de promover un modelo productivo basado en los recursos locales y también en la defensa de los saberes tradicionales. Y esto se podría concretar a través de la recuperación de una economía social y solidaria, la cual se apela al concepto de "armonía social" del Buen Vivir que vimos en el capítulo I. De esta forma, se permitiría promover un modelo basado en los principios de soberanía alimentaria, restableciendo la identidad y cultura alimentaria de la población.

Por supuesto que el Plan solo, como se puntualizaba arriba, no puede lograr grandes cambios sin una real reforma agraria. Sin embargo, si concentrara sus objetivos hacia este enfoque, seguramente abriría el camino hacia un sistema más justo e igualitario. Hay que partir de proyectos concretos, desde la base, y no desde conceptos teóricos y abstractos que, como ya pudimos ver, co-

45 De las 3.318 empresas dedicadas al agroindustria, el 45% elabora productos alimenticios y solo un 23% se dedica a la producción no alimentaria y el 29% a otros tipos de bienes agrícolas (Dávila, 2015)

46 No se sabe todavía por cuanto, visto que en la nueva ley de semilla en debate, se está habilitando la posibilidad de introducir semillas transgénicas.

ren el riesgo de quedar solo en papel. Como afirma Tortosa (2009):

“No se trata ya de apelar a principios generales que pudieran servir como guía de actuación de los Estados. Por el contrario se trata del Buen Vivir de las personas concretas en situaciones concretas analizadas concretamente” (en Unceta, 2014: 110).

- **VALORAR Y CONCRETAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS CAMPESINOS/AS**

Con el objetivo que las asociaciones campesinas no sean solo actores pasivos recibiendo algo (que en el caso de la tierra, además, ¡la están pagando!), sino agentes activos propulsores de cambios, sería conveniente que fuesen involucrados desde un principio en todas las etapas del proceso, como nos recuerda Acosta (2008):

“para la consecución del Buen Vivir, a las personas y a las colectividades, y a sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles” (en Unceta, 2014:108)

En el caso específico del Plan Tierras, esto significaría asegurar su participación tanto en la fase de diseño, como de implementación y monitoreo. Para las primeras dos, se podría pensar en un sistema en donde las asociaciones no se limiten a ser beneficiarias de algo pensado y construido en las oficina del MAGAP, sino que se les brinde la oportunidad de planificar y construir sus propias propuestas; por ejemplo, a través de una convocatoria para que las asociaciones elaboren y entreguen proyectos productivos relativos a su realidad asociativa y productiva. Este tipo de espacio promovería y afirmaría sus capacidades y, sobre todo, facilitaría al Plan responder a problemáticas acertadas y brindar soluciones concretas: *“Lo que importa son las posibilidades y oportuni-*

dades reales, no promesas escritas en papel” (Sen, 1999:75)

Para acompañar la implementación, sería aconsejable también crear unos Comités Técnicos, conformados por representantes de las mismas asociaciones, como también técnicos del MAGAP, que analicen la factibilidad de los proyectos, no solo en fase de aprobación, sino también durante la ejecución. Que puedan brindar asesoramiento y capacitación, pero ya no a nivel general, sino específico y apropiado para cada proyecto presentado. Tomando como ejemplo a los Parlamentos temáticos que se han conformado en la Provincia del Tungurahua, así mismo estos comités se ocuparían de las diferentes áreas de acción previstas por los proyectos.

Paralelamente, debería constituirse el famoso Comité de Veeduría, con el rol de monitorear y evaluar todo el proceso, como también poder de decisión; en particular, resolver aquellos conflictos y/o posibles dificultades e imprevistos que ocurran, y encontrar así soluciones viables, antes que la situación degene-re. En calidad de organismo superior de las partes, debería también fungir de interlocutor entre las asociaciones y el MAGAP.

- **APOYAR A LOS PROCESOS DE ASOCIATIVIDAD.**

De los casos de estudio analizados, se desprende, por un lado, un gran esfuerzo en promover iniciativas y acciones colectivas bajo un sistema de asociatividad a veces bastante reciente; y por otro, la dificultad de mantener estos procesos sólidos y durables en el tiempo. Bajo este aspecto, el Plan no ha ofrecido el apoyo necesario para el fortalecimiento organizativo autónomo de las asociaciones, promoviendo más bien una imposición de programas que no siempre respondían a las posibilidades de las asociaciones. Un nuevo plan debería entonces contemplar un eje de acción específicamente orientado al fortalecimiento organizativo y la construcción de una estructura productiva que sea asociativa en todas sus fases, también en la venta.



- **PROMOVER PROGRAMAS DE VALORACIÓN DE GRUPOS ESPECÍFICOS.**

Finalmente, sería deseable que el Plan promueva acciones que realmente sean incluyentes para aquellos grupos que se encuentran en una situación de desventaja. Por ejemplo, en el caso de ASOMAC, se debería propiciar la titulación de las mujeres de las asociación e involucrarlas en programas que reconozcan y valoren su doble rol en el campo; en el caso de la Asociación Plaza Pallares, se deberían promover acciones orientadas hacia los jóvenes, conteniendo así la fuerte ola de migración hacia las ciudades y abandono de las tierras.

No se trataría pero de inventar *fórmulas mágicas abstractas, sino partir de propuestas concretas que salgan de la vivencia de los campesinos mismos, que a lo mejor puedan coincidir con principios plasmados en la visión del desarrollo humano y del Buen Vivir* que han inspirado al PBNV del país y sus políticas, pero no al revés. Caso contrario, se cometería el mismo error repetido en estos años: aplicar algo que a nivel teórico puede parecer la receta perfecta, pero

que una vez puesto en práctica puede dar resultados no deseados y hasta opuestos. Por eso es fundamental cruzar tal propuesta con la que se delineaba arriba, es decir, la participación directa de los campesinos a partir de la fase de construcción de propuestas.

En conclusión, Ecuador, en estos últimos años, es considerado en la Región (y no solo) como un ejemplo de país con una experiencia virtuosa en la promoción de un desarrollo basado en las necesidades humanas y no al servicio del mercado. Su Constitución es la máxima expresión de varios aspectos innovadores que se inspiran en la concepción del desarrollo humano, sostenible y en total respeto y armonía con la naturaleza. Lastimosamente, las políticas públicas promovidas desvelan prácticas muy lejanas de estos preceptos y las políticas públicas sobre acceso y distribución de la tierra son un claro ejemplo de tal incoherencia. El desafío para el futuro del país es que se parta de la experiencia concreta y real que se ha podido recolectar hasta ahora, como también de los errores y resultados que se han generado. De ahí, de la vivencia concreta, construir las propuestas alternativas al/ de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- ➔ Acosta A. (2001): "Breve historia económica del Ecuador", Corporación Editora Nacional, Quito.
- ➔ Acosta A. (2008): "El Buen Vivir, una oportunidad por construir", (pp. 33-48) en Ecuador Debate n° 75, Quito Ecuador.
- ➔ Acosta A. (2010): "El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi", Policy Paper 9; Friedrich Ebert Stiftung, disponible en digital en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf>
- ➔ Acosta A. (2014): "Fernando, el Conejo Velasco y su actualidad política", (pp. 85-94) en El legado intelectual y político de Fernando Velasco Abad, FLACSO Ecuador.
- ➔ Acosta A. (2016): "El Buen Vivir, una propuesta con potencialidad global", (pp. 135 – 142) en Revista Investigación Altoandina Vol. 18 N° 2.
- ➔ Borrás S. y Franco J. (2010): "Toward a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance." Documento de trabajo de ICAS, serie N.1, International Institute of Social Studies (ISS), La Haya.
- ➔ Brassel F. et al. (2008): "Reforma agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos", SIPAE, Quito.
- ➔ Carrión (2012): "Cartilla para el debate del modelo de acumulación. La palabra en nuestra orilla", Ocaru, Quito.
- ➔ Carrión D. y Herrera, S. (2012): "Ecuador Rural del siglo XXI", La tierra, Quito.
- ➔ CEPAL (2002): "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos", NU. CEPAL. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo No. 128, LC/L.1767/ADD.1-P -LC/L.1767-P.
- ➔ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, CDESC (1990): Observación General N.3 "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", V Periodo de sesiones, 1990, UN, Doc. E/1991/23.
- ➔ CONAIE (2015) : Propuesta de Ley de Tierras de CONAIE, En <http://ocaru.org.ec/index.php/debate-rural/politica-publica-y-leyes/item/5517-propuesta-de-ley-de-tierras-de-conaie>
- ➔ Dávila F.R. (2015): "La cuestión agraria hoy: perspectivas y retos", (pp.113-123) en Ecuador Debate, N. 96, Diciembre 2015, Quito.
- ➔ Daza E. (2015a): "La culpa es del wachufundio": ¿a propósito de una ley de tierras!", Observatorio del Cambio Rural, Quito.
- ➔ Daza E. (2015b): "Estado y transformación productiva en el campo Ecuador 2013/2014", (pp. 274-294) en Revista Geonordeste, São Cristóvão, Ano XXVI, n. 1, jan/jul. 2015.
- ➔ Daza E. (2015c): "Demandas por la tierra de las organizaciones campesinas en Ecuador", en La Línea de Fuego. Pensamiento crítico, en <https://lalineadefuego.info/2015/07/08/demandas-por-la-tierra-de-las-organizaciones-campesinas-en-ecuador-por-esteban-daza-cevallos/>



- 
- ➔ Daza E. y Santillana A. (2016): "Todo lo que quiso saber sobre la Ley de Tierras Rurales y Territorio Ancestrales y nunca le contaron", Observatorio del Cambio Rural, Quito.
 - ➔ Deneulin S. (2014): "Una introducción al enfoque del desarrollo humano y las capacidades: libertad y agencia." Publicada en inglés por EARTHSCAN en Reino Unido en 2009 y traducido por Adriana Velasco para el Programa de Posgrado de Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, curso 201 V Desarrollo Humano I, marzo-mayo 2014.
 - ➔ Deneulin S. (2014): "Desarrollo y bienestar en América Latina" en Seminario virtual FLACSO, 3/04/2014.
 - ➔ Dréze J. y Sen A. (1989): "Hunger and public action", Clarendon Press, Oxford.
 - ➔ Evans P. (1996): "El Estado como problema y como solución", Desarrollo Económico vol.35, N. 140.
 - ➔ FAO-RLC (2012): "Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina", FAO, Roma.
 - ➔ FIAN Ecuador (2013): "Informe 2013: Monitoreo de Políticas de Tierra y el Derecho a la Alimentación en el Ecuador", FIAN Ecuador, Quito.
 - ➔ FIAN Ecuador (2014): "Una nueva Ley de Tierra en Ecuador desde una perspectiva de Derechos Humanos. Análisis basado en las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y Bosques", FIAN Ecuador, Quito.
 - ➔ FIAN Ecuador (2016): "Informe 2015: Balance de la situación alimentaria y nutricional en Ecuador", FIAN Ecuador, Quito.
 - ➔ FIAN Ecuador e Instituto de Estudios Ecuatorianos (2016): *Acceso a la tierra de las mujeres campesinas en su defensa del Derecho a la Alimentación*, Autores: Esteban Daza y Alejandra Santillana, Quito: FIAN Ecuador, documento interno.
 - ➔ Gaybor A. (2010): "Acumulación capitalista en el campo y despojo de agua", (pp.5-20) en Foro de los Recursos Hídricos, Quito.
 - ➔ Gilbert J. (2013) "Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra" (pp. 123-145) en Sur Journal, Revista Internacional de Derechos Humanos N. 18.
 - ➔ Gudynas E. (2014): "El post desarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa", (61-95) en: "Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad", Gian Carlo Delgado Ramos (coord.); CEIICH, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), México, 2014
 - ➔ Guerrero A. (1980): "Los oligarcas del cacao", Editorial El Conejo, Quito.
 - ➔ Guerrero A. (1983): "Haciendas, capital y lucha de clases andinas, disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960-64", Quito.
 - ➔ Landívar N. et al. (2015): "Ley de Tierras, Derechos Humano y Soberanía Alimentaria" artículo por publicar para el Programa Andino de Derechos Humano de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
 - ➔ MAGAP (2013): El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva, Quito.
 - ➔ _____ (2015): "Matriz de Predios Entregados. Recibida el 23/12/2015 de Proyecto de Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano, base de datos, Quito.

- ➔ Nusbaum M. y Sen A. (1998): "La Calidad de Vida", Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- ➔ Martínez L. (2007): "Precariedad y desigualdad social en el agro ecuatoriano", p. 203 en "Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo", Los libros de la Cataratá, GIEDEM, Madrid
- ➔ Martínez L. (2012): "El caso de Ecuador" (pp. 231-252) en Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización, FAO, Roma.
- ➔ Martínez L. (2014): "La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: impactos en el territorio" (pp. 43-62) en "La concentración de la tierra: un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo". Abya-Yala, Quito.
- ➔ Monsalve S. y Seufert P. (2012): "El acaparamiento de tierras y de recursos naturales: violaciones del derecho a una alimentación adecuada". LEISA Revista de Agroecología 27-4, disponible en digital en <http://issuu.com/leisa-al/docs/vol27n4/2>
- ➔ Neef A. M., Marín E. y Hopenhay M. (1986): "Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro". Biblioteca CF+S, Santiago del Chile.
- ➔ North L. (2014): "Las reformas agrarias y el rol multifuncional de los pequeños productores" (pp. 77-87) en "La concentración de la tierra: un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo", Abya-Yala, Quito
- ➔ PNUD (1990): "Concepto y medición del desarrollo humano", Informe sobre Desarrollo Humano de 1990", disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/>
- ➔ PNUD (2000): "Derechos humanos y desarrollo humano", Informe sobre Desarrollo Humano de 2000, disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/>
- ➔ Rosset P. y Martínez M.E. (2010): "La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement", (pp.149-175) en The Journal of Peasant Studies Vol.37 N.1 en http://www.landaction.org/IMG/pdf/Rosset-Martinez_ViaCampesina-movement.pdf
- ➔ Sen A. (1992): "Inequality Reexamined", Oxford: Clarendon Press; New York: Russell Sage Foundation; Cambridge: Harvard University Press.
- ➔ Sen A. (1999): "Development as Freedom", Oxford: Oxford University Press; New York: Alfred Knopf.
- ➔ SIPAE (2011): "Atlas Tenencia de la Tierra en el Ecuador", SIPAE, Quito.
- ➔ Tortosa J. M. (2009): "Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir", Fundación Carolina, en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPTortosa0908.pdf>
- ➔ Unceta K. (2014): "Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir. Debates e interrogantes"; Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador.
- ➔ Vía Campesina (2009): "Declaración de los Derechos de los campesinos y campesinas. Propuesta. En www.viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf
- ➔ Yulán M. (2011): "Plan tierras: de la algarabía al desencanto", en La Línea de Fuego. Pensamiento crítico, Quito en <https://lalineadefuego.info/2011/06/02/plan-tierras-de-la-algarabia-al-desencanto/>



Documentos:

Censo Nacional Agropecuario 2000

<http://sinagap.agricultura.gob.ec/resultados-censo-nacional>

Comisión de Derechos Humanos 2007.

“Los Derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Srr. Miloon Kothari. U.N. Doc. E/CN.4/2007/48.

Constitución del Ecuador 2008, En

http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, publicada el 14 de marzo de 2016 en el Registro Oficial No. 711, Suplemento.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013, SENPLADES

http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf

Plan Nacional del Buen Vivir 2013- 2017, SENPLADES

<http://www.buenvivir.gob.ec/69>

Programa de Gobierno 2013-2017 (Movimiento Alianza PAIS, 2012)

<http://quefarras.com/blog/2013/02/plan-de-gobierno-rafael-correa-alianza-pais/>

SENPLADES (2010). Plan de Fomento de Acceso a Tierras de los productores familiares o Plan Tierras, Quito.

SENPLADES y ENIEP 2014: Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, En

<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Eradicaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf>

Entrevistas, grupos focales:

ASOMAC: Testimonio esposas de socios ASOMAC, octubre 2015.

Testimonios dirigentes de ASOMAC, mayo 2016.

Entrevista a M. Yulán, Asesor Jurídico Tierra y Vida, mayo 2016.

Trabajo con grupo focal de mujeres ASOMAC, mayo 2016. En coordinación con FIAN e IEE (2016).

Asociación Plaza Pallares: Testimonio Presidenta Plaza Pallares, mayo 2016.

Testimonio Presidenta Asociación Plaza Pallares, junio 2016.

Grupo Focal socias de la Asociación Plaza Pallares, mayo 2016.

(Footnotes)

- 1 ASOMAC está autodefinida y registrada en el Consejo Nacional del Pueblo Montubio del Ecuador (CODEPMOC) como pueblo montubio, por lo tanto está amparada por los derechos consagrados en la Constitución para las comunidades, pueblos y nacionalidades, así como los derechos internacionales plasmados en el Convenio 169 de la OIT.







