

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Coordinación Editorial de este número**  
Wilma Suquillo  
David Echeverría

**Edición**  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Impresión**  
Gráficas Iberia

**Auspicio**



FES - ILDIS  
Avenida República 500,  
Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)



CAFOLIS  
Sevilla N24-349  
y Guipuzcoa  
Teléfono: (593) 2 2 322 6653  
Quito - Ecuador  
[www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2011

# laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja  
Jorge León Trujillo  
Juan Cuvigustavo Larrea  
Norman Wray  
Paco Moncayo Gallegos  
Agustín Grijalva  
Carlos Castro Riera  
Luis Verdesoto  
Gloria Ardaya  
Diego Mancheno  
Fernando Rosero  
Humberto Cholango  
Pedro Quimbiamba  
Alberto Acosta  
Henry Llanes  
Gaitán Villavicencio  
Fernando Buendía  
Antonio Navarro:  
Francisco Muñoz  
Claudia Detsch  
Iván Carvajal  
Rosemarie Terán Najas  
Napoleón Saltos

11

feb/mar 2011

# Coyuntura



5

**Editorial**  
Balance político.  
Consulta popular  
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.  
Nudos críticos  
y temas polémicos  
Sistematización  
de Raúl Borja

26

El referendun: una  
estrategia para  
acumular más poder  
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la  
revolución ciudadana?  
Juan Cuví



38

Del 30-S a la inflexión  
del gobierno de Correa  
Gustavo Larrea

43

La propuesta de  
consulta pone en riesgo  
el estado constitucional  
de derechos y justicia  
Norman Wray

48

Balance crítico del plan  
de gobierno de Rafael  
Correa  
Paco Moncayo Gallegos

55

La consulta: una  
violación infraganti  
de la Constitución  
Agustín Grijalva



59

Consulta,  
reforma penal  
y desmantelamiento  
del estado  
constitucional  
Carlos Castro Riera



65

Escenarios políticos  
ecuatorianos luego  
del 30-S  
Luis Verdesoto  
y Gloria Ardaya

# Política pública

77

La economía política y  
la política económica  
del gobierno:  
¿ilusión o realidad?  
Diego Mancheno

82

Tierra y conflicto  
social en tiempos de  
Rafael Correa  
Fernando Rosero



89

El agua en Ecuador:  
dos visiones  
contradictorias  
Humberto Cholango

93

La Ley de Aguas:  
proyecto polémico que  
se quedó en el limbo  
Pedro Quimbiamba

95

La reforma a la ley  
de hidrocarburos y la  
renegociación de los  
contratos petroleros  
Alberto Acosta

104

La reforma petrolera  
del gobierno de  
Rafael Correa  
Henry Llanes

109

Las invasiones de  
tierras en Guayaquil:  
historia y coyuntura  
política  
Gaitán Villavicencio

117

Los gobiernos  
autónomos  
descentralizados  
Fernando Buendía



# Debate

123

Antonio Navarro:  
La necesidad  
de crear una  
internacional  
latinoamericana  
Francisco Muñoz

127

La Conferencia de  
Cancún: una mirada  
con optimismo  
relativo  
Claudia Detsch

# Internacional



133

Echeverría: la  
continuidad  
del discurso crítico  
Iván Carvajal

137

El ethos barroco  
como forma de  
"vivir lo invivable"  
Rosemarie Terán Najas

143

El tiempo y la  
revolución  
Napoleón Saltos



*política*  
*pública*

# Tierra y conflicto social en tiempos de Rafael Correa

Fernando Rosero G.

Las relaciones sociales creadas en torno a la tierra son producto de procesos de larga duración que datan de los señoríos étnicos, del incario, y por supuesto de la conquista y dominación españolas. Las estructuras de tenencia de la tierra heredadas de la Colonia y de la República decimonónica fueron cambiadas por la Ley de manos muertas de la Revolución Liberal y posteriormente por las reformas agrarias de 1964 y 1973, así como por el Decreto del presidente Velasco de 1970, mediante el cual entregó buena parte de las tierras arroceras a sus productores directos.

En la actualidad la reconcentración de la tierra en manos de modernos empresarios agrícolas orientados a la exportación, y la atomización de la propiedad parcelaria de las agriculturas familiares plantean nuevos retos a la política de democratización de los factores de producción.

Todo proceso de redistribución de la tierra en la actualidad debe partir de las nuevas reglas de juego provenientes de la globalización de la economía, de la mundialización de la cultura, del cambio climático, de la inflexibilidad de la frontera agrícola ecuatoriana, de la articulación entre los sistemas de agro-exportación, las agriculturas familiares y las unidades de producción asociativa, como las comunas, las asociaciones y las cooperativas. Más todavía, los cambios de la tenencia de la tierra se inscriben necesariamente en el nuevo modelo de Estado y de desarrollo y están ineludiblemente ligados a las nuevas políticas de soberanía alimentaria y economía social solidaria.

## La nueva institucionalidad del Estado

La Constitución del 2008 marca un cambio profundo en la institucionalidad del Estado y en las orientaciones de las políticas públicas, particularmente de las nuevas políticas agrarias. Su

lectura desde la perspectiva de la democratización del acceso a la tierra muestra que se trata de un elemento nodal de la nueva forma de Estado y del nuevo modelo de desarrollo que se propone, entre otras cosas, “Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”<sup>1</sup>

Esta disposición se enlaza naturalmente con el nuevo paradigma de soberanía alimentaria que incluye entre sus elementos constitutivos el mandato de “Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y a otros recursos productivos”<sup>2</sup> En esta misma perspectiva la Constitución de Montecristi establece que “el Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra”<sup>3</sup>

A fin de crear las condiciones para el desarrollo de las nuevas políticas agrarias, la misma Constitución mandó al órgano legislativo, en la primera Disposición Transitoria, aprobar la ley de régimen de soberanía alimentaria en el plazo de 180 días. Con estos antecedentes la Comisión Legislativa

1 Constitución Política de la República, CPR, 276.2

2 CPR, 281.4

3 CPR, 282

procesó las propuestas presentadas por diversos actores sociales, políticos e institucionales y luego del veto presidencial fue aprobada la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, LORSA, el 5 de mayo 2009.<sup>4</sup>

En vista de la complejidad del tema y de la correlación de fuerzas de aquel momento la Comisión Legislativa optó por la preparación de una ley marco y avanzó algunos criterios para la determinación de la función social y ambiental, pero evitó pronunciarse sobre la redistribución de tierras. Para ello delegó a la entonces Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria - en la actualidad Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA - la elaboración de la Ley de tierras y su procesamiento a través del Magap.

## Por la derivas de las políticas agrarias

Sin embargo, las prácticas de las políticas agrarias del Ejecutivo se debaten entre las herencias del pasado neoliberal y el nuevo paradigma constitucional.

La gestión del ministro Carlos Vallejo López no estuvo a la altura de los nuevos tiempos. Sus políticas reprodujeron las propuestas de Rizzo, ministro de Palacio, y recordaron su gestión anterior en el gobierno democristiano de Osvaldo Hurtado pero con un toque modernista proveniente de su experiencia como floricultor. La administración del Magap por parte de Walter Poveda se caracterizó por “más de lo mismo”. Carente de respuesta contundente ante la demanda del presidente Correa por el plus o valor agregado de sus políticas en relación a los ministros de gobiernos anteriores, el ministro Poveda intentó incursionar en el campo de la redistribución de las tierras mediante la entrega de las propiedades de predios rústicos del Estado.

El Plan de desarrollo integral de las haciendas del Estado, conocido bajo el nombre de Plan haciendas, fue presentado al ministro Poveda y a Senplades en julio 2009. Esta propuesta contemplaba la intervención en 35 predios de propiedad del Magap, el Consep y del IFIS, con una superficie de 10.370 hectáreas, para beneficiar a 2.161 familias a un costo de US\$ 44´741.425 de dólares, en un plazo de cinco años. De este monto total el crédito del BNF era de US\$ 40´635.525 a ser pagados por los beneficiarios. Su modelo de gestión se basaba en la propiedad colectiva, en articulación de la producción asociativa con la de los huertos familiares en el marco empresas agrícolas asociativas

4 Ver Registro Oficial 583 del 5 de mayo 2009.

centradas en la agro-industria, el agro-ecoturismo y la artesanía orientadas hacia el mercado interno y la exportación. El precio de tierra propuesto era de un promedio de 3.000 dólares por hectárea en la Sierra, 1.500 en la Costa y 1.000 en la Amazonía.<sup>5</sup>

## La promesa de la agricultura familiar campesina

Al asumir Ramón Espinel el cargo de ministro de Agricultura, en agosto 2009, dejó de lado la propuesta del Plan Haciendas por tratarse de un programa muy limitado que no cambia la estructura de tenencia de la tierra del país y por estar sustentado en un modelo de gestión colectiva ya fracasado en los países de Europa del Este en tiempos de “socialismo real”.

El nuevo ministro planteó la centralidad de la agricultura familiar campesina por generar empleo, ingreso, por ser la principal fuente de provisión de alimentos para el mercado interno y, especialmente, por su respeto de la biodiversidad en general y de la agro-biodiversidad en particular.<sup>6</sup> En este contexto abrió el diálogo con las organizaciones campesinas e indígenas, con los centros de estudio y las organizaciones de desarrollo a través del Consejo Campesino.<sup>7</sup> En estos intercambios se comprometió a hacer del Magap “un ministerio de los campesinos” y a empujar la redistribución de las tierras.

El Plan Tierras fue diseñado por el agro-economista franco-peruano Michel Laforge y su equipo técnico durante el período septiembre 2009 y marzo 2010. Esta propuesta incorpora algunas lecciones aprendidas de las reformas agrarias latinoamericanas y de otros países del mundo.<sup>8</sup>

El equipo técnico del Plan tierras hizo un estudio de la demanda de tierras y concluyó que “Se estima que existen 200 000 familias sin tierra, 237 000 familias minifundistas, y 552 000 familias de productores familiares, es decir, que existen 437 000 familias que no cuentan con tierra (o con muy poca tierra) y necesitarían tener un acceso a ésta, y 552 000 familias de pequeños productores familiares, que necesitarían mejorar su acceso a la tierra”, es decir cerca de un millón de campesinos sin tierra o con poca tierra.

5 Magap, *Plan de Desarrollo Integral de las haciendas del Estado*, Quito, julio 2009.

6 [http://www.cafolis.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=459&Itemid=67](http://www.cafolis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=459&Itemid=67)

7 Este espacio mixto de seguimiento y planificación de las políticas agrarias, integrado por organizaciones sociales y por funcionarios del Magap ha venido operando desde fines del 2009. En este marco han funcionado las mesas de trabajo o comisiones de tierras y de agroecología, pero mantiene un déficit importante respecto de capacitación en fortalecimiento organizacional.

8 Ver [agter.org](http://agter.org)

**Fernando Rosero** — Doctor en Sociología Rural por la Universidad de París, profesor universitario, coordinador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis ([www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)).

Para satisfacer esta demanda potencial el ministro Espinel se propuso redistribuir 2'500.000 hectáreas en el plazo de cuatro años reduciendo el coeficiente de Gini de 0.8 a 0.69<sup>9</sup>. De estas 69.000 hectáreas son tierras del Estado<sup>10</sup> y la diferencia son tierras no cultivadas o que no cumplen con la función social y ambiental, entre las cuales se cuentan las insuficientemente productivas.

El objetivo general del proyecto es el de “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” para beneficiar a “familias jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, familias sin tierra o con poca tierra y miembros de nacionalidades y pueblos” indígenas, montubios y afro-ecuatorianos.<sup>11</sup>

En este contexto el Plan Tierras se propuso distribuir los predios de las instituciones del Estado, titular los territorios indígenas, crear un Fondo de Tierras para la compra o adjudicación, iniciar procedimientos de expropiación de tierras en áreas priorizadas, implementar un sistema de catastro de grandes propiedades rurales, titulación de las tierras catastradas, consolidación parcelaria que permitan contar con predios económicamente viables, apoyar a quienes reciben la tierra mediante el desarrollo de actividades productivas, y proponer una nueva legislación agraria que incorpore los cambios de paradigma propuestos en este Plan a un costo de 38 millones de dólares.

### La nueva Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria: entre la titulación y la redistribución de tierras

Para la ejecución de este programa el equipo del Plan Tierras propuso la conformación de una Unidad Operativa dependiente de la Subsecretaría de Fomento de la Producción del Magap. A fin de atender la necesidad de la reforma institucional de este ministerio y la demanda campesina por la transformación del Instituto Nacional de Desarrollo

9 El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución de factores representando uno la mayor desigualdad y cero la equidad. En Ecuador este indicador pasó de 0.86 en 1954 a 0.85 en 1974 y 0.80 en el 2.000, siendo uno de los más altos de América Latina y del mundo.

10 Según una publicación reciente del diario el Expreso el Estado tiene 249 predios con una superficie de 95.036 hectáreas. Probablemente la diferencia entre el dato inicial del documento del Plan Tierras de enero del 2010 y éste se debe a que el registro de tierras del Estado fue completado en los últimos meses.

11 Plan Tierras, Magap, 2010.

Agrario, INDA, el presidente publicó, el 28 de mayo 2010, el Decreto Presidencial 373, mediante el cual suprimió el INDA, creó la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y transfirió al Magap las competencias y obligaciones del INDA.

El nuevo subsecretario de Tierras y Reforma Agraria recibió una herencia compleja y conflictiva del INDA por todas las irregularidades en las adjudicaciones y legalizaciones pero además por la necesidad de deshacerse de personal involucrado en actos de corrupción o porque simplemente ya no respondían a las necesidades de la nueva política agraria.

Como puede verse en el cuadro número uno los trámites de titulación se paralizaron en mayo pero fueron retomados de inmediato en junio. Durante el período junio-diciembre se legalizaron el 79% de hectáreas tituladas en el año, destacando el mes de diciembre en el cual se legalizaron 7.142 predios de una superficie de 139.613 hectáreas. El total de 418.658, 92 hectáreas tituladas en 2010 superó las 250.000 hectáreas anuales previstas en la programación cuadrienal del Plan Tierras.

Sin embargo hay un déficit importante en la redistribución de tierras pues esta se limitó a 2.881, 03 hectáreas -entregadas a 2.212 beneficiarios- frente a la meta anual de 5.000 hectáreas previstas por el mismo Plan Tierras y más aún en relación a las 95.036 hectáreas de los 249 predios de las instituciones del Estado según el registro correspondiente actualizado hasta fines del año pasado.<sup>12</sup>

Nótese en el cuadro número dos que 5 de los 6 predios intervenidos son estatales y uno de tierras comunales. Este último es sin duda el más importante pues tiene una superficie de 2.000 hectáreas lo que representa el 69% del área entregada en el 2010.

En principio todos los campesinos participantes en el Plan Tierras cuentan con el apoyo de proyectos asociativos de carácter integral, sin embargo hasta la fecha solamente dos están en curso por el retraso en los trámites de la Subsecretaría de Fomento Productivo responsable de este tipo de proyectos.

La pregunta por las causas de estas limitaciones en el proceso de redistribución de la tierra lleva a considerar el rol de los representantes del

12 Diario Expreso, Guayaquil, martes 25 de enero 2011. Según esta fuente “El año pasado el régimen en un acto político que buscaba apalancar la presencia campesina en las tierras de la banca cerrada, entregó garantías de posesión sobre 23 predios, aproximadamente 13.727”. Probablemente la diferencia en las cifras se debe a que en esta última se confunde las titulaciones con la entrega de tierras en el marco del plan de redistribución de tierras del Estado.

agro-negocio ubicados en puestos estratégicos del gobierno, el peso de la burocracia tradicional resistente a la nueva política de soberanía alimentaria y al cambio generacional, la falta de definición de procesos y procedimientos administrativos hasta junio 2010, y las trabas burocráticas a los procedimientos administrativos del Plan, la demora en la contratación del personal, y la falta de infraestructura, equipos y logística para la movilización de los técnicos. A estos factores se suma la falta de coordinación con la Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA, y las trabas generadas por el Poder Judicial a procesar los juicios contra los banqueros quebrados propietarios de predios rústicos a ser intervenidos en el nuevo proceso de reforma agraria, como lo afirmó Rodrigo Collahuazo, dirigente de la Confeunassc-CNC, en la reunión de la Mesa de Políticas Públicas realizada el martes 18 de enero 2010.<sup>13</sup>

El modelo de gestión del proceso de reforma agraria presentado por el ministro Espinel en octubre 2010 al presidente Correa y a las organizaciones sociales busca financiar el proceso mediante el pago de la tierra por parte de los adjudicatarios mediante créditos del Banco Nacional de Fomento. Para ello hace una proyección de ingresos y capacidad de pago a partir de los ingresos netos generados por unidades de producción agroecológicas de reproducción ampliada, olvidando que para ello se requiere de riego, de suelos re-ponteciados (lo cual toma al menos 4 años de fertilización orgánica), de apoyo técnico y de mercados permanentes, condiciones excepcionales para los pequeños productores de alimentos en Ecuador. Pero sobre todo, dicho modelo fue construido bajo la hipótesis de un apoyo directo del BNF, situación que no se ha producido por la oposición tenaz de su Directorio, compuesto por viejos cuadros vinculados a la partidocracia y a las cámaras, quienes han aducido la falta de fondos y la necesidad de que los campesinos beneficiarios de la reforma agraria cumplan con todos los requisitos de crédito exigidos por el sistema financiero internacional en cuanto a garantías, tasa de interés y, de manera especial, el 20% de contraparte exigido por la Superintendencia de Bancos. Este último requisito ha frenado el proceso de entrega de tierras pues obviamente los productores familiares y sus organizaciones no cuentan con ahorros tan altos y menos aún cuando están obligados a pagar el precio de la tierra.

13 Se trata de un foro de reflexión y deliberación de políticas públicas, especialmente de soberanía alimentaria y economía popular solidaria, que agrupa a las principales organizaciones sociales del país y que viene operando desde abril 2006. Ver www.cafolis.org

Cuadro 1. Número de Títulos De Propiedad y Superficie Adjudicados por el ex Inda en el Año 2010

Mes	Nº Predios	%	Superficie (ha)	%
Enero	980	4%	3238,13	1%
Febrero	541	2%	44648,71	11%
Marzo	2049	8%	7198,04	2%
Abril	3765	15%	32502,33	8%
Mayo	0	0%	0	0%
Junio	3431	14%	107111,17	26%
Julio	815	3%	558,26	0%
Agosto	0	0%	0	0%
Septiembre	1563	6%	19342,16	5%
Octubre	2905	12%	59936,12	14%
Noviembre	2066	8%	4510,49	1%
Diciembre	7142	28%	139613,51	33%
Total	25257	100%	418658,92	100%

Fuente: Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Rendición de cuentas período 2010, Quito, enero 2011.

Para dotar de fondos propios al proceso de reforma agraria el Directorio el Banco Central del Ecuador, BCE, está estudiando utilizar papeles viejos de la Corporación Financiera Nacional, CFN, pero para ello considera necesario hacer importantes reformas al modelo de gestión propuesto en octubre pasado. En esta misma perspectiva el BCE está analizando el recurso a los fondos de garantía de la CFN para facilitar los créditos a los pequeños productores agrícolas, ganaderos, pesqueros y artesanales.

### Un debate a medias

Al iniciar el 2010 la sociedad civil ecuatoriana se mostró muy esperanzada en la concreción de avances en el proceso de distribución de la tierra. Las organizaciones campesinas e indígenas, de montubios, pescadores artesanales y recolectores, así como las organizaciones de mujeres, de jóvenes, de consumidores y de centros de desarrollo plasmaron su entusiasmo en el encuentro del 4 de febrero por la soberanía alimentaria y la revolución agraria. La declaración de 2010 como año de la soberanía alimentaria, suscrita por más de 70 organizaciones sociales, incluyó precisamente la reivindicación por

**Cuadro 2. Proyectos entregados a asociaciones**

Predio	Beneficiarios % (Familias)	Superficie (ha)%	Tipo de Inversión	Modelo Productivo
La Burrera	360 16%	251,33 9%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
San Mateo	456 21%	24,7 1%	Predio Estatal	Vivienda Rural y Huertos Comunitarios
La Bélgica	128 6%	94 3%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
Gral. Plaza	244 11%	202 7%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
Caimito	800 36%	2000 69%	Tierras Comunales	Proyecto Asociativo Integral
El Tablón	224 10%	309 11%	Predio Estatal	Proyecto Asociativo Integral
<b>Total</b>	<b>2212 100%</b>	<b>2881,03 100%</b>		

Fuente: Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Rendición de cuentas período 2010, Quito, enero 2011.

la tierra y los territorios, la necesidad de formular la política de tierras y de elaborar participativamente la ley de tierras en coordinación con la en ese entonces Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA, y actualmente Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA.

A lo largo del 2010 se realizaron varios eventos nacionales e internacionales sobre reforma agraria, tierra y territorios por convocatoria del de las organizaciones campesinas indígenas, del Colectivo Agrario y de la CNSA. En estos espacios se expuso las experiencias de Brasil, Bolivia, Colombia, México y Ecuador con énfasis en las limitaciones de la reforma agraria de mercado y de los fondos de tierras, la reconcentración de la tierra, y el fraccionamiento de las parcelas campesinas.

Los primeros días de septiembre circuló públicamente la propuesta de Ley de Tierras elaborada por Sistema de Investigación de la Problemática Agraria de Ecuador, SIPAE, plataforma de varios centros de investigación adscrita a la Facultad de Agronomía de la Universidad Central del Ecuador. Este estudio fue realizado a pedido de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional y con el apoyo del Programa Mundial de Alimento, PMA, que facilitó los fondos para el pago de los consultores.

El presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea manifestó su desacuerdo con la definición de latifundio a las propiedades de 500 hectáreas o más y el financiamiento del Fondo Tierras por medio del Presupuesto general del Estado, y solicitó a SIPAE hacer los reajustes correspondientes para presentar el anteproyecto al Comité de Administración de la Legislatura, CAL. Para evitar un procedimiento corto no participativo, como el que se dio en la propuesta de Ley de

Recursos Hídricos, el SIPAE difundió públicamente el anteproyecto de marras.

Esta propuesta fue mirada con simpatía por parte de las organizaciones sociales pero ninguna la apoyó expresamente por considerar que había sido realizada sin la participación de las organizaciones campesinas e indígenas y porque levantó fuertes resistencias de parte de los gremios de propietarios y de algunos sectores del gobierno, incluyendo algunos funcionarios comprometidos con la redistribución de la tierra.

Las ricas deliberaciones e intercambios iniciados ente las organizaciones sociales no dieron lugar, como se esperaba, a un debate a nivel nacional pues algunos dirigentes de las organizaciones sociales, los portavoces oficiales y, por supuesto, los representantes de las cámaras centraron sus opiniones sobre el criterio de extensión para definir las tierras expropiables. Mientras los gremios de propietarios salieron a defender las propiedades de más de 10.000 hectáreas en aras de la productividad y producción para la exportación, en las organizaciones sociales se abrió una suerte de remate al menor postor en la cual era considerada más revolucionaria la organización que pujaba por la definición latifundio con un piso menor. Algunas organizaciones propusieron 300 hectáreas y algún dirigente aseguró que en la Sierra las propiedades de más de 100 hectáreas ya son haciendas expropiables.

En todo caso, el debate sobre la ley de tierras abortó y puso en evidencia la falta de intelectuales orgánicos de los grandes propietarios y sus gremios pues en algunos casos sus voceros mostraron la incapacidad de articular más de dos ideas. Pero esta brevísima escaramuza reveló también las limitaciones de los dirigentes de algunas organizaciones sociales para platear el tema de la tierra en

profundidad y, por cierto, para manejar algunos indicadores elementales.

### La multiplicación de anteproyectos de Ley de Tierras

En este contexto aparecieron dos anteproyectos de ley adicionales. El de un pequeño grupo de abogados del Magap y el elaborado por el abogado costeño José Santos Ditto. Para facilitar la lectura y procesamiento de las tres propuestas de ley el equipo jurídico del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis, elaboró un estudio comparativo, de carácter técnico jurídico, sobre los tres proyectos, los orígenes de sus conceptos y las proyecciones en la nueva época. La difusión de este documento fue bien recibida por las organizaciones sociales y los funcionarios involucrados en programas de redistribución de la tierra porque puso en evidencia los avances y limitaciones de las tres propuestas y señaló el camino a recorrer en la formulación de una nueva ley de tierras en un contexto de globalización de la economía, de mundialización de la cultura, de inflexibilidad de la frontera agrícola ecuatoriana, de cambio climático y de necesidad de avanzar en la construcción de la centralidad de la agricultura familiar campesina, como ya se ha hecho en Suiza por ejemplo.

Posteriormente aparecieron en el escenario político dos propuestas más: la de la organización Tierra y Vida en la cual, bajo forma de decreto presidencial, se sugieren algunas medidas para agilizar la entrega de las tierras que fueron propiedad de los banqueros corruptos y que hacen parte del Fideicomiso no más impunidad. Por su parte, el movimiento Pachakutik, a través del legislador indígena de Chimborazo, Gerónimo Yantalema, ha puesto en circulación un anteproyecto de ley de corte más radical que el de Sipae, en el que se pone por delante la construcción de un Consejo Plurinacional e Intercultural con la participación de los representantes de los pueblos y nacionales indígenas, de montubios y negros del país.

Extraoficialmente en diciembre se conoció que una Comisión Interministerial - compuesta por Senplades, la Secretaría de Pueblos, el Ministerio de Coordinación de la Política- está elaborando una sexta propuesta de anteproyecto de ley.

En este contexto, las organizaciones campesinas e indígenas de Chimborazo y algunas organizaciones nacionales como la Confeunassc-CNC resolvieron en el encuentro de Riobamba - realizado a mediados de diciembre 2010 - elaborar una nueva propuesta de anteproyecto de ley a ser presentada a la Asamblea Nacional con el respaldo de

alrededor de 30.000 firmas para que sea procesada bajo la modalidad iniciativa popular normativa. Se trata de una iniciativa innovadora sustentada en los artículos 61.3 y 103 de la Constitución y en los artículos 5 y 7 de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social. Esta propuesta busca la sensibilización y concientización de la población y la elaboración de la nueva ley de tierras con un amplia participación de campesinos, indígenas, montubios, afro-ecuatorianos, pescadores artesanales, y recolectores, pero también de consumidores urbanos organizados para la comercialización alternativa y la capacitación en las nuevas políticas alimentarias.

### Reflexiones sobre la viabilidad del cambio de la tenencia de la tierra

La diversidad de anteproyectos de ley no es nueva en los procesos de reforma agraria en Ecuador. Las leyes de Reforma agraria de 1964 y de 1973 fueron el resultado de la correlación de fuerzas en las que se presentaron 6 y 7 propuestas de ley por parte de las cámaras, de los partidos políticos tradicionales, de los legisladores de la época y también de las organizaciones campesinas.<sup>14</sup> Lo que es nuevo es que por primera vez en la historia del país, los anteproyectos de ley son presentados por fuerzas de izquierda de diferente signo, los agroexportadores carecen de intelectuales orgánicos propios y hacen pasar sus intereses a través de unos pocos funcionarios de gobierno vinculados al agro-negocio.

La Ley de Reforma Agraria de 1964 fue el resultado de un proceso de larga duración iniciado en Cayambe en los años 20, empujado por la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, desde su conformación en 1945, y marcado por la presencia de “un reguero de conflictos de tierra” a comienzos de los años sesenta. Así mismo no es posible entender la Ley de Reforma Agraria de 1973 sin la presencia de las luchas de los aparceros de las tierras arroceras de la cuenca del río Guayas a fines de los sesenta y de las movilizaciones de los campesinos indígenas de la Sierra que marcaron la creación de Ecuarrunari en 1972. Si bien el levantamiento indígena de 1990 estuvo sustentado en más de 100 conflictos de tierras, especialmente de las provincias de la Sierra, la dirigencia indígena accedió a suscribir un “acuerdo histórico” con el gobierno de Durán Ballén mediante el cual se aprobó la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1994, en la que se paralizó la

<sup>14</sup> Rosero Fernando, *Reforma agraria y movimientos sociales en Ecuador, 1960-1977*, Tesis doctoral IHEAL-Universidad de París III Sorbona Nueva, 1980

reforma agraria, se criminalizó las “invasiones”, se facilitó la reconcentración de la tierra y la división de las tierras comunales.

En la actualidad la demanda potencial de tierras identificada por el Plan Tierras no acaba de pasar al acto en los territorios rurales por la falta de articulación local entre los trabajadores agrícolas y los campesinos sin tierra de diferentes organizaciones regionales y nacionales<sup>15</sup>, y por la ausencia de una movilización nacional que presione por la distribución de la tierra.

La presión por la tierra urbana es consecuencia de la migración campo-ciudad y de las limitaciones de las municipalidades de las grandes ciudades del país en la provisión de servicios públicos. Esta situación ha sido aprovechada por los “traficantes” de tierras que han jugado con las ilusiones de la gente para lograr una vivienda digna. Como lo afirman algunos dirigentes de organizaciones sociales la respuesta draconiana de algunos funcionarios del ejecutivo bajo el concepto de “invasión de tierras”<sup>16</sup> llama la atención por el recurso a un instrumento creado por las élites guayaquileñas en los años 70 y porque podría adquirir el carácter de símbolo premonitorio de lo que podría suceder si en el campo se generalizan las “recuperaciones” o “tomas” de tierras por parte de las organizaciones sociales.

En este contexto, las organizaciones sociales - especialmente las campesinas e indígenas - ya han mostrado su interés por articular las movilizaciones locales y puntuales por la tierra a un gran movimiento nacional sin caer en la oposición y el golpismo. Actualmente la iniciativa de las políticas agrarias, particularmente de la política de tierras, está en manos del gobierno. Para que se realice

15 Según el artículo del diario Expreso, en la actualidad hay 250 organizaciones de campesinos, indígenas, montubios y afro-ecuatorianos inscritas en el Plan Tierras. Sin embargo, en la actualidad no existe una movilización campesina como la de los años 60, 70 y 90. Según los dirigentes campesinos e indígenas consultados esta limitación obedece a la mayor penetración de las relaciones salariales y del comercio capitalista en el campo, a la migración hacia ciudades del país del exterior y la consiguiente incidencia de las culturas urbanas. A estos elementos se añade la división entre las cúpulas de las organizaciones campesinas e indígenas nacionales y la presencia de “traficantes de tierras” que fomentan las tensiones y conflictos entre las organizaciones interesadas por un pedio.

16 El concepto de invasión fue acuñado por las élites guayaquileñas en los años 70 para defender el control de la tierra urbana mediante la criminalización de los movimientos sociales para la recuperación de las tierras de los barrios marginales de Guayaquil. La respuesta de las organizaciones urbanas fue contundente al rechazar el nuevo adjetivo y afirmar categóricamente “no somos marianos, somos ecuatorianos con derecho a una vivienda digna”. El concepto de “invasión” e “invasor” se convirtió en institución jurídica aplicable en territorios rurales en 1979 con la aprobación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario del Triunvirato Militar. Este instrumento de represión fue reiterado en la Ley de Desarrollo Agrícola de 1994 y se ha convertido en la actualidad en una noción usualmente utilizada por los medios, los jueces y algunas autoridades del ejecutivo, incluyendo antiguos activistas de los movimientos sociales.

la distribución de las tierras es indispensable la construcción de una plataforma amplia que incluya a todos los productores, transformadores y consumidores de alimentos del campo y de la ciudad. Así como la soberanía alimentaria es un asunto de todos, la nueva reforma agraria será de todos los actores sociales y políticos o simplemente no será en los tiempos de Correa.

Pero sin bien la movilización social es clave no es menos importante la revisión de los aspectos técnicos de la reforma agraria, la cual implica una normativa clara sobre la afectación de tierras, la sustentabilidad interna del modelo de gestión, el financiamiento del proceso por parte del Presupuesto General del Estado, PGE, y de la Banca Pública, particularmente del Banco Nacional de Fomento que requiere, de manera urgente, la conformación de un nuevo directorio que abra paso a las propuestas del Magap. Este proceso implica además la reingeniería de los procesos del Plan Tierras y de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria en la que se potencien las nuevas tecnologías de información y comunicación, y se capacite en la práctica a los funcionarios públicos participantes en gestión pública y en fortalecimiento organizacional. 

---

## Bibliografía utilizada

---

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República, Montecristi, 2008.
- Asamblea Nacional Constituyente, Mandato Agrario, Montecristi, 2008.
- Cafolis-Mesa de Políticas Públicas, Ley de tierras. Estudio comparativo, Cuaderno número 5, octubre 2010.
- Comisión Nacional de Legislación y Fiscalización, Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, Quito, 2009.
- Expreso, Plan tierras es el cuello de botella para el régimen, Guayaquil, martes 25 de enero 2011.
- Magap, Plan de Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado, Quito, julio 2009.
- Magap, Plan tierras, Quito, enero 2010.
- Magap, Proyecto de ley de uso y acceso a las tierras, Quito, 22 de junio 2010
- Magap, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Rendición de cuentas período 2010, Quito, enero 2011
- Ramón Espinel, La multifuncionalidad de la agricultura familiar, video Agter, [http://www.cafolis.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=459&Itemid=67](http://www.cafolis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=459&Itemid=67)
- Rosero Fernando, Reforma agraria y movimientos sociales en Ecuador, 1960-1977, Tesis doctoral IHEAL-Universidad de París III Sorbona Nueva, 1980
- Santos Ditto, José, Ley de uso y acceso equitativo a la tierra rústica (proyecto), Quito, 3 de agosto 2010.
- Sipae, Propuesta de anteproyecto de ley general de tierras, Quito, julio 2010.
- Unión de Organizaciones de Pequeños Agricultores Autónomos de la Costa Tierra y Vida, Propuesta de decreto preparado por la Unión Tierra y Vida, Guayaquil, 15 de septiembre 2010
- Yantalema, Gerónimo, Cuadro comparativo de la Ley de Tierras, Riobamba, diciembre 2010.