

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
TERRITORIAL RURAL**

**ESTRATEGIAS CAMPESINAS Y MERCADO DE TIERRA EN LOS TIEMPOS
DE LA REVOLUCIÓN AGRARIA: EL CASO DE LA HACIENDA LAS
MERCEDES, PROVINCIA DEL GUAYAS**

NATALIA ESTHER LANDÍVAR GARCÍA

ENERO, 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
TERRITORIAL RURAL**

**ESTRATEGIAS CAMPESINAS Y MERCADO DE TIERRA EN LOS TIEMPOS
DE LA REVOLUCIÓN AGRARIA: EL CASO DE LA HACIENDA LAS
MERCEDES, PROVINCIA DEL GUAYAS**

NATALIA ESTHER LANDÍVAR GARCÍA

**ASESOR DE TESIS: LUIS LLAMBÍ
LECTORES/AS: LIISA L. NORTH - CRISTOBAL KAY**

ENERO, 2015

DEDICATORIA

A Marlon Yulán, el ángel guardián

AGRADECIMIENTOS

Haber concluido esta tesis de maestría no solo significa cerrar con un ciclo académico, es mucho más que eso. Por ello, quisiera agradecer a mi mamá Esther García Mendoza y a mi hermana Mariela Eichinger, por haberme dado la fortaleza y el coraje para tomar la decisión de regresar a mi país. A mi familia de FIAN Ecuador, por el apoyo a este trabajo, pero sobre todo por la gran paciencia y cariño que me brindaron para restablecer mi vida. En especial, a mis queridos amigos, Germán Jácome y Mario Macías, por todo lo aprendido y las recomendaciones finales a este trabajo. A los dirigentes, Raquel, Leyton, Dani, Elías y demás socios y socias que me abrieron las puertas y confiaron en mis capacidades. A Jennie Jonsén y Karin Ericsson, porque siempre me dieron su mano solidaria, y a Eric Meyer por el valor de hacer la primera lectura de mi marco teórico. A la economista Wilma Salgado, por su valentía que me inspiró a seguir investigando sobre el feriado bancario. A mi asesor, Luis Llambí, por motivarme en todo este tiempo y no perder la simpatía pese a mis complicaciones para terminar la tesis, y a Cristóbal Kay, por la lectura y los comentarios finales hechos a este trabajo. A mi colega Sofía Monsalve, por contagiarme con el bichito del ‘amor a la tierra’. Gracias a la gran maestra, Liisa North, por todas sus lúcidas enseñanzas, su incondicional ayuda y por siempre motivarme a continuar con mis estudios. Finalmente, gracias al maestro y amigo, Milton Yulán, porque todo lo que he aprendido con él está escrito en este trabajo.

INDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCION	7
CAPÍTULO I	12
MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	12
CAPÍTULO II.....	24
DEMOCRATIZACIÓN DE LA TIERRA, RELACIONES DE PODER Y DESARROLLO CAPITALISTA EN LA COSTA ECUATORIANA.....	24
Contexto histórico-político en la costa ecuatoriana.....	24
Reformas Agrarias en el marco del paradigma estructuralista.....	26
La Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964	29
La ley de abolición del trabajo precario y el Decreto 1001	32
La Ley de Reforma Agraria de 1973.....	34
Neoliberalismo y políticas de tierra en el Ecuador.....	39
La Ley de Desarrollo Agrario de 1994.....	41
Ley de Instituciones Financieras de 1994.....	43
Estructura de la tenencia de la tierra en el nuevo siglo.....	45
Conclusión del capítulo II	48
CAPÍTULO III	50
PLAN TIERRAS Y ESTRUCTURAS SOCIALES EN LA HACIENDA LAS MERCEDES.....	50
La lucha por la hacienda Las Mercedes	51
Características legales y políticas del Plan Tierras.....	55
La venta de la hacienda Las Mercedes a las asociaciones posesionarias.....	58
CPGs, ¿quién paga la deuda de la crisis financiera?.....	59
Contratos mal hechos	62
Sanciones ante incapacidad de pago	63
Tierras sin proyectos productivos	65
Criterios para ser beneficiarios: exclusión e intromisión	68
Conflictividad e inseguridad	72
Conclusión del capítulo III.....	76
CAPÍTULO IV	78

ESTRATEGIAS CAMPESINAS DE LAS ASOCIACIONES BENEFICIARIAS.....	78
El acceso a la tierra	79
Incidencia y formas de organización asociativa	81
Proyecto y programas productivos y apoyo técnico	83
Financiamiento, hipoteca y precio social	87
¿Construcción de estrategias de vida campesinas?.....	90
Conclusión del capítulo IV	92
CONCLUSIONES GENERALES.....	94
BIBLIOGRAFÍA	102
ANEXOS	111

INTRODUCCION

El gobierno del actual presidente del Ecuador, Rafael Correa Delgado, en el marco del paradigma definido como socialismo del buen vivir, ha defendido enfáticamente la necesidad de implementar una 'revolución agraria'. Entre una de sus políticas más emblemáticas, el gobierno nacional implementó, desde octubre del 2009 hasta diciembre de 2013, el conocido Plan Tierras. Después de décadas de lo que, según varios agraristas, fue “una tibia reforma agraria” en el Ecuador¹, este plan parecería ser una de las políticas más progresistas del gobierno ecuatoriano, en la medida de que buscaba la democratización de la estructura agraria, mediante el cambio de la inequidad en el acceso a la tierra y garantizando recursos productivos que permitieran a las familias avanzar hacia la soberanía alimentaria y el buen vivir reconocidos en la Constitución Ecuatoriana de 2008.

La puesta en marcha del Plan Tierras desde el año 2009 ha evidenciado la importancia que tiene la tierra para muchas familias pobres y sin tierra de la costa ecuatoriana. Miles de familias en diferentes provincias costeñas se habían posesionado de los predios rústicos que fueron abandonados por los antiguos dueños-banqueros responsables de la crisis bancaria que se desató en Ecuador a fines de los noventa. Este es el caso de la antigua hacienda Las Mercedes que tiene 2 147 hectáreas, fraccionada en cuatro lotes, y que se ubica cerca de la ciudad de Guayaquil, donde diversas familias posesionarias de esta otrora propiedad de empresas vinculadas al Grupo Isaías han exigido por años que el Estado reconozca su derecho de posesión sobre esa tierra. Recién en julio de 2008, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), institución encargada de recuperar el dinero de los depositantes perjudicados por los banqueros corruptos, dispuso la incautación de dicha hacienda, la cual fue vendida en el mes marzo de 2012 a varias asociaciones posesionarias de esta propiedad a través del Plan Tierras.

Con la implementación del Plan Tierras, se formalizó el acceso a las tierras de ciertas asociaciones que habían mantenido posesión o arrendamiento de cientos de haciendas. El Plan Tierras establecía, en principio, algunos criterios, por ejemplo, la

¹ A esto le siguió el completo abandono de toda concepción de reformas agrarias a mediados de la década neoliberal de los noventa.

adquisición de la tierra a un precio social a través de un título de propiedad asociativo, que develaban características particulares de un programa que se implementó en el marco de un paradigma de desarrollo post-neoliberal. Pese a esto, y debido a la falta de una nueva ley más acorde con nuevos preceptos constitucionales, el Plan Tierras en realidad se desarrolló bajo los lineamientos neoliberales que provee la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) del año 1994, lo que contradecía los objetivos y retórica de una de las principales políticas del gobierno del socialismo del siglo XXI.

El caso Las Mercedes, como el de otros predios, refleja una situación donde las asociaciones posesionarias, que fueron beneficiadas con la política estatal, terminaron por comprar los predios a precios comerciales bajo condiciones rígidas de mercado a través del mecanismo usual de compra-venta de tierras, “al más puro estilo del mercado de tierras neoliberal” (Landívar *et al.*, 2013: 100). De ahí surge la hipótesis de que las condiciones de mercado de tierras impuestas por la actual política del Plan Tierras, contrario a sus objetivos, estarían en detrimento de las estrategias campesinas mantenidas por las asociaciones de posesionarios. En tal caso, a mediano plazo las familias no podrán mantener la propiedad de las tierras transferidas, a menos que haya un cambio radical hacia una política pública de democratización más coherente con los preceptos constitucionales post-neoliberales relacionados con la soberanía alimentaria y el buen vivir.

Siguiendo el enfoque de la economía política, el presente trabajo tiene como objetivo general conocer, desde la mirada de las familias beneficiadas por el Plan Tierras, el tipo de estrategias de vida que han podido crear (o mantener) las familias beneficiarias de dos lotes de la hacienda Las Mercedes, a través del acceso al mercado de tierras y otros recursos productivos. Además, la investigación propone conocer las implicaciones que tienen estas estrategias campesinas en las relaciones sociales y políticas de un territorio en disputa como lo es la antigua hacienda Las Mercedes. En este sentido, este trabajo amplía el análisis empírico hacia la economía política, para de allí cumplir con el objetivo de observar si el proceso de implementación de esta política pública, de aparentes características post-neoliberales, genera en realidad condiciones apropiadas y sólidas para alcanzar la democratización de la tierra y para que estas familias puedan mantener la tenencia de la misma, salir de la pobreza y desarrollar la

soberanía alimentaria. La idea es identificar, en el camino de la implementación del Plan Tierras, el papel que han jugado las alianzas entre las diferentes clases sociales y el Estado, así como el nivel de organización de las asociaciones, entre otros, como elementos fundamentales para alcanzar una nueva estructura agraria, enraizada en nuevas formas de producción en el marco de la soberanía alimentaria y el buen vivir.

Esta investigación está presentada en cuatro capítulos. En el primero se definen los ejes conceptuales que guían este trabajo: esto es, por un lado, las estrategias de vida con enfoque de economía política. Considerando que las familias de las asociaciones posesionarias construyeron sus propias estrategias de vida, accediendo a la tierra y otros recursos con sus propios medios, en este estudio este enfoque es utilizado como una referencia de análisis que permita observar hasta qué punto el Plan Tierras posibilita crear o mantener las formas productivas y organizativas que tienen las familias para ganarse la vida. Por otro lado, el enfoque teórico analítico de las estrategias de vida es complementado con las condiciones propuestas por Rueschemeyer *et al.* (1992) para alcanzar estados democráticos. En este caso, las condiciones propuestas por el mencionado autor y coautores nos sirven para analizar el grado de democratización de la tierra a través del Plan Tierras, considerando las relaciones de poder económico-político que han dominado la estructura agraria históricamente en el Ecuador, y específicamente en la costa ecuatoriana.

En el capítulo dos, se hace un recuento histórico que permite analizar las políticas más importantes en relación a la tierra implementadas desde la segunda mitad del siglo XX en el Ecuador, a la luz de los principales paradigmas de desarrollo, con el fin de abstraer sus objetivos y elementos característicos que reflejen la tendencia de política predominante y la correlación de fuerzas imperante en esos períodos. Se intentará identificar el grado de influencia que ejercieron históricamente los diferentes grupos sociales (campesinos, oligarquía, etc.) y las disposiciones en los marcos legales y políticos impulsados en esos períodos, que finalmente plasmaron los intereses de las correlaciones de fuerza imperantes. También se revisan brevemente los resultados reales que se generaron en la afectación de la estructura agraria en el Ecuador, especialmente en la costa ecuatoriana. Se trata de conocer el entorno a partir del cual partiría el Plan Tierras en el nuevo siglo.

El capítulo tres se ubica geográficamente en el territorio estudiado, la antigua hacienda Las Mercedes en la provincia del Guayas y se combina con un abordaje sobre los recientes factores legales-políticos que han influido para determinar este espacio geográfico como un territorio en disputa por diferentes grupos sociales, previo a la implementación oficial del Plan Tierras. Se describen, asimismo, las características legales y políticas de esta política pública, y a continuación, se analizan los diferentes intereses político-económicos de las estructuras de clases sociales involucradas con la hacienda Las Mercedes y cómo estos han influido en las condiciones establecidas en la política pública de tierras, y en su relación con otros actores como el Estado. Se ha procurado realizar un enfoque integral y específico, e incluir en el análisis a los actores más importantes involucrados en el Plan Tierras, por ejemplo, las asociaciones de campesinos sin tierras, los actuales y antiguos funcionarios públicos que trabajan en el Plan Tierras y otras instituciones públicas involucradas, entre otros.

En el cuarto capítulo se observan, desde los testimonios de los socios/as de las asociaciones beneficiadas por el Plan Tierras, los principales medios de vida generados a raíz de las condiciones impuestas por el Plan Tierras del Gobierno Nacional. Lo que se intenta abstraer en este capítulo son las combinaciones de recursos disponibles para las familias beneficiarias del Plan Tierras, que les permitan construir estrategias de vida dirigidas a alcanzar la soberanía alimentaria.

Finalmente, el último capítulo retoma lo observado en los anteriores capítulos, con el fin de responder de manera conclusiva a las principales preguntas de esta investigación: ¿han generado estas estrategias campesinas bases sólidas para que las familias puedan mantener la tenencia de la tierra, salir de la pobreza y desarrollar la soberanía alimentaria?, ¿cómo se han reorganizado los intereses de las diferentes clases sociales en juego a lo largo del proceso de democratización iniciado por el gobierno ecuatoriano?, ¿en qué medida el Estado, sus instituciones involucradas y su política post-neoliberal centrada en el acceso formal al mercado de tierra han generado un balance de poder entre las asociaciones beneficiarias, los antiguos dueños de la hacienda y otros actores en juego?, y ¿de qué manera se ha fortalecido la capacidad de organización de las asociaciones para incidir frente al Estado en la aplicación del Plan Tierras?

Culminada la implementación del Plan Tierras², se hace necesario efectuar una revisión del alcance de dicho plan que vaya más allá de los informes de las instituciones gubernamentales que evalúan reducidamente sus políticas con base en indicadores cuantitativos, como la cantidad de títulos, números de hectáreas y familias beneficiadas. Un análisis alternativo implica la revisión sistemática de la experiencia que ha dejado la implementación de dicha política de democratización en un contexto de desarrollo post-neoliberal en el campo ecuatoriano, en especial, desde lo que han vivido y alcanzado las familias posesionarias que, en el caso de este estudio, son las familias de las asociaciones de la antigua hacienda Las Mercedes.

El análisis presentado en esta tesis se hace necesario toda vez que hacen falta más estudios sobre la situación en el campo ecuatoriano, en especial en la costa ecuatoriana, donde el nivel de conflictividad en torno al acceso, uso y tenencia de la tierra parece ser más intenso. Una revisión de esta problemática dentro del nuevo marco del buen vivir y la soberanía alimentaria es urgente. Entonces, es tarea de la academia recoger información sistemática sobre los efectos que genera en la costa ecuatoriana el proceso de explotación agrícola capitalista en las posibilidades de desarrollo de pequeños productores en esta región, y en aquellos que surgen como resultado de políticas de redistribución de tierra implementadas, como el Plan Tierras, ya que hoy existen muy pocos datos al respecto.

² A partir de enero de 2014 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) lanzó el proyecto “Acceso a tierras de los productores familiares y legalización masiva en el territorio ecuatoriano”, mediante Oficio número SENPLADES-SGPBV-2014-0002-OF.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En diferentes provincias costeñas, entre la opción de migrar o sobrevivir en el campo, aproximadamente 15 000 familias decidieron ocupar y permanecer en los predios rurales que fueron abandonados por sus antiguos dueños-banqueros, responsables de la crisis bancaria vivida en el Ecuador a finales del siglo pasado (Landívar y Yulán, 2010: 29). Este fenómeno de la historia agraria contemporánea, poco estudiado y hasta cierto punto ignorado, evidencia que la demanda por la tierra en el período neoliberal del nuevo siglo, a través del mercado informal de tierras, continuó siendo imperativa para muchas familias de agricultores de la costa ecuatoriana. De hecho, la situación fue observada por el estudio del COTECA-FAO (1995) que, para mediados de los años noventa, constató “la existencia y permanencia de mecanismos informales de acceso a la tierra” en la costa, que contribuían “al desarrollo de una estrategia campesina que en las áreas más deprimidas permite la reproducción de las familias campesinas” (COTECA-FAO, 1995: 99)³. De acuerdo al mencionado estudio sobre la persistencia del mercado informal de tierras, este se habría constituido “en el único mecanismo que tienen las familias campesinas para sustentar estrategias de sobrevivencia que los protejan de los resultados de las políticas de ajuste y de las implicaciones que ellas tienen en el mercado laboral urbano” (COTECA-FAO, 1995: 99).

Desde octubre del 2009 hasta diciembre de 2013, el gobierno nacional del actual presidente del Ecuador, Rafael Correa Delgado, en el marco de la revolución agraria⁴, implementó el emblemático “Plan de Fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador”, más conocido como “Plan Tierras”. Esta política buscaba la democratización de la estructura agraria con la intervención de aproximadamente 2,5

³ El estudio de COTECA-FAO (1995) identificaba dos tipos de estrategias para el campesinado costero. La primera estrategia estaba dirigida hacia su consolidación como pequeño productor empresarial, lo cual requiere acceder a recursos como crédito, tecnología y comercialización que permitan el aumento de la productividad de sus cultivos tradicionales. La segunda estrategia era mantener su condición de propietarios o de poseedores sin alterar sus prácticas tradicionales. Esta estrategia requiere de incrementos productivos y protección estatal mediante políticas de precios y comercialización y está presionada por el acoso de la tendencia empresarial que los convierte en “potenciales oferentes de tierra” (COTECA-FAO, 1995: 96-97).

⁴ El presidente de Ecuador, Rafael Correa en la apertura del V Congreso de la Coordinadora Latinoamericana del Campo (CLOC) el 13 de Octubre de 2010 dijo: "en Ecuador no se necesita una reforma agraria, se necesita una verdadera revolución agraria" para “inaugurar la justicia en los campos ecuatorianos” (Vistazo, 2010).

millones de hectáreas de tierra⁵, que incluía aquella en manos del Estado. Las palabras del presidente Rafael Correa sobre el Plan Tierras evidencian la naturaleza de la política mencionada: “(lo) que queremos es democratizar la propiedad, esto ¿qué significa? No es quitar a los que tienen para darle a los que no tienen, pero sí apoyar a los que no tienen para que accedan a la propiedad” (*El Universo*, 25 mayo 2009). Pese a su carácter anti-expropiatorio, esta política generó muchas expectativas en un país que hoy mantiene una injusta y desigual estructura agraria, exacerbada a través de un mercado de tierras que se consolidó a raíz de la aplicación de las políticas neoliberales enmarcadas en la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) del año 1994. Con su aplicación, se apuntaba a reducir de 0,80 a 0,70 el actual coeficiente de Gini de la desigualdad en la distribución de la tierra (MAGAP: 2009), indicador que demuestra una casi inalterada inequidad en el acceso a este recurso durante los últimos cincuenta años (Brassel *et al.*, 2008: 21)⁶.

Como se verá en los siguientes capítulos, la política de democratización de la tenencia de la tierra del gobierno ecuatoriano, de acuerdo a sus principios de aplicación, generaba la posibilidad de contar con recursos más allá de la tierra, que a su vez permitieran a las familias de las asociaciones beneficiadas salir de la pobreza y generar un desarrollo dirigido hacia la soberanía alimentaria y el buen vivir.

Efectivamente, la apuesta del gobierno nacional de impulsar un proceso sostenido de democratización de la tierra y otros medios de producción consiste, según sus proponentes, en el apoyo al acceso a la propiedad de la tierra de productores agrícolas sin tierra, minifundistas, priorizando a los jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios/as del Bono de Desarrollo Humano, y miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas. La tierra redistribuida a estos grupos debería garantizar fundamentalmente la función social de asegurar la soberanía alimentaria, la redistribución de la riqueza y la generación de empleo, como factores fundamentales para el crecimiento económico y el buen vivir (SENPLADES, 2010: 8). Estos

⁵ De las cuales se calculaban 69 mil hectáreas como tierra estatal, 2,3 millones de hectáreas como tierra privada, y aproximadamente 28 mil hectáreas como tierras expropiables y revertibles de la provincia de Santa Elena (MAGAP: 2010).

⁶ Los censos agropecuarios desarrollados en los años 1954, 1974 y 2000 presentan un coeficiente de Gini de inequidad en la tenencia de la tierra de 0,86; 0,85 y 0,80, respectivamente (Brassel *et al.*, 2008: 22).

elementos, entre otros, subyacen a una política de tierras enmarcada en la teoría de un nuevo período post-neoliberal, propuesto por el gobierno ecuatoriano.

Con la implementación del emblemático Plan Tierras, se formalizó el acceso a la tierra de ciertas asociaciones que habían mantenido de manera informal la posesión o el arrendamiento en diferentes predios rurales que fueron incautados a sus propietarios vinculados con los bancos cerrados durante la crisis financiera de 1999-2000. Este es el caso de algunas asociaciones posesionarias en la antigua hacienda Las Mercedes, ubicada en la provincia del Guayas y de otrora propiedad del Grupo Isaías. A pesar de contar con condiciones favorables para la adjudicación de toda esta tierra a favor de las asociaciones allí posesionadas (Landívar y Yulán, 2011: 43), hasta hoy solo una parte de esta antigua hacienda ha sido transferida a cuatro asociaciones. Así, las asociaciones Victoria de Las Mercedes, Emanuel, Rafael Brito Mendoza y la Asociación Atara fueron beneficiadas de la política de tierras del gobierno, mientras que las asociaciones Nueva Revolución, Félix Mora León, Ex Trabajadores de la Hacienda, Fe del Campesino y Patria Nueva todavía esperan que se les legalice su posesión de tierras.

La presente investigación comienza con un análisis empírico a nivel micro, para determinar, desde la propia mirada de las familias de la hacienda Las Mercedes, las posibilidades que estas tienen para mantener y fortalecer modos de vida enmarcados hacia la soberanía alimentaria, como resultado del acceso formal al mercado de tierras de la política post-neoliberal del gobierno nacional. Si bien las familias de las asociaciones se posesionaron de la tierra aún mucho antes de su acceso formal al mercado de tierras a través del Plan Tierras, este estudio no pretende hacer un análisis comparativo temporal de un antes y después de la aplicación de dicha medida. Más bien, este trabajo plantea el objetivo general de conocer, primero, las estrategias de producción que han podido crear (o mantener) las familias pertenecientes a las asociaciones de la hacienda Las Mercedes, beneficiadas con el acceso formal al mercado de tierras y a otros componentes de dicha política; y segundo, indagar el alcance de estas estrategias para generar bases sólidas de largo plazo que tengan como resultado el que estas familias puedan mantener la tenencia de la tierra, generar suficientes ingresos trabajando la tierra y desarrollar la soberanía alimentaria.

El término de medios de vida (*livelihoods* en inglés) aparece oportuno en este contexto para referirse a las estrategias que realizan las personas frente a entornos que les afectan. Se refiere a ‘los medios para ganarse la vida’, e implica implícitamente, en palabras de Kay (2007), que “los pobres rurales no son vistos como víctimas pasivas e impotentes del sistema capitalista y del proceso de globalización, sino como sujetos que construyen sus propias estrategias de sustento utilizando una variedad de recursos” (Kay, 2007: 31). En este estudio, este enfoque es utilizado como una referencia de análisis que permite observar qué pasó con las estrategias de producción en la aplicación de una medida, el Plan Tierras. De manera general, se hace la siguiente pregunta central: dado un contexto particular (de políticas, historia, agroecología, condiciones socio-económicas, entre otros) y procesos institucionales, qué combinaciones de diferentes tipos de recursos tiene como resultado la capacidad de diversos actores para construir estrategias de vida (intensificación/extensificación agrícola, diversificación o migración), y cuáles son sus resultados? (Scoones, 1998: 3). Aplicado al contexto aquí referido, se levantan las siguientes preguntas: dada la implementación del Plan Tierras de democratización de la tierra, ¿qué combinaciones de recursos están disponibles ahora para las familias beneficiarias del Plan Tierras? ¿Ha permitido esta combinación de recursos construir o fortalecer sus estrategias de producción de agricultura campesina?

En cuanto a la combinación de recursos, varios autores se han inclinado a hacer una analogía entre activo y capital. En la economía rural, por ejemplo, la tierra (cultivos, pastos y tierra colectiva) se entiende como un activo básico, del cual la gente produce su alimento y gana su sustento (Quan, 2000 en Cousins y Scoones, 2009: 12). Scoones (1998, 2009), argumenta que la tierra es una forma de ‘capital natural’, cuyo acceso es mediado por instituciones y provee una fuente suplementaria de medios de vida para trabajadores rurales y pobres urbanos; como un bien heredable, la tierra es la base para el bienestar y seguridad de subsistencia para las generaciones rurales futuras (Cousins y Scoones, 2009: 12). Por su parte, Bebbington se refiere no solo al capital natural, sino al capital humano (personas con sus diferentes niveles de educación, destrezas y salud, etc.), capital social (redes familiares, comunitarias y sociales, etc.), capital físico (infraestructura, maquinaria, animales, semillas, etc.), capital financiero y

capital cultural (Bebbington 2004 en Kay, 2007: 32). Este trabajo no pretende especificar las diferentes teorías ni profundizar en los debates controvertidos que hay atrás del concepto de los tipos de capital mencionados por dicho autor. Más bien aquí se evidencia que aquellos recursos relacionados con las políticas de redistribución de tierras y, en consecuencia, con la construcción de estrategias de vida, van más allá del mero acceso a la tierra.

Según Kay (2007), las personas acceden a activos y los combinan en el proceso productivo (uso, transformación y reproducción) para convertirlos en medios de vida (Kay, 2007: 31-32). Además, la construcción de las estrategias de vida, retomando la idea central de Kay (2007), tiene valores y significados intrínsecos y una relación con los diferentes actores y grupos sociales y las reglas de juego de la sociedad:

[...] las decisiones sobre las estrategias de vida no son solamente impulsadas y estructuradas por factores meramente económicos pero también están imbuidas de significados culturales y políticos. Al enfatizar el acceso a recursos el enfoque de estrategias de vida destaca también las maneras en las cuales las estructuras sociales y las instituciones del mercado, estado y la sociedad civil afectan este acceso y las formas en las cuales las personas son capaces de transformar, reproducir y acumular sus recursos (Kay, 2007: 32).

La construcción de estrategias de vida, por lo tanto, es afectada de manera externa por las estructuras sociales y de poder en una sociedad, por sus instituciones e intereses.

Esta relación se observa claramente en la implementación de reformas agrarias y su objetivo en el rompimiento de una estructura agraria y social desigual, injusta e inequitativa. Siendo que la distribución de la tierra es reflejo de la estructura social y de poder de un país, Chiriboga resalta que la experiencia histórica ha demostrado que las reformas agrarias exitosas se han dado “allí donde se han producido procesos de transformación en la estructura social, en los que se ha dado una alianza amplia de clases que ha incluido al campesinado, en contextos de crisis más o menos generalizada de la sociedad” (Chiriboga, 2000: 116). Siguiendo a Chiriboga, en contextos donde no existan procesos revolucionarios o un fuerte respaldo político, resulta difícil emprender acciones redistributivas de tierra y reformas agrarias (Chiriboga, 2000: 115-116) que posibiliten el amplio acceso a recursos productivos y a la construcción de estrategias de vida. Las reformas agrarias, de acuerdo al autor:

[...] a pesar de plantear problemas técnicos de difícil resolución, son acontecimientos profundamente políticos, en donde los grupos campesinos y la autoridad pública buscan romper una estructura agraria, en alianza con actores fuera de las áreas rurales como las clases medias y las élites urbanas, con el fin de alcanzar una mejor distribución de los beneficios del desarrollo en la población (Chiriboga, 2000: 117-118).

La distribución de los recursos como la tierra, a través de procesos de reformas agrarias que permitan construir o fortalecer medios de vida campesinos, es un elemento importante para definir el grado y forma de democracia en un país. Con base en estudios histórico-comparativos, diversas investigaciones dan cuenta de cómo las relaciones de poder económico-político y la estructuración de clases sociales, así como las ideologías y teorías que estos grupos defienden, interactúan e impactan en el desarrollo de la democracia y, en consecuencia, en las sociedades y sus instituciones⁷.

En el contexto ecuatoriano, como en muchos otros países de América Latina, “la concentración de la tierra está estrechamente asociada con el poder de las élites – muchas de ellas de origen colonial– y su control sobre el Estado” (Chiriboga, 2000: 115). En el siglo XX, varios autores⁸ constatan que la región de la costa ecuatoriana ha sido históricamente el escenario de diferentes auges explotadores de materias primas, que han demandado la utilización extensiva de la tierra con su consecuente concentración y desgaste, además de graves conflictos sociales que se desarrollaron y que terminaron consolidando la presencia y el predominio político y económico de la oligarquía criolla.

En este sentido, este trabajo amplía el análisis empírico a nivel micro de las estrategias de vida hacia la economía política, y complementa el objetivo general, para conocer a nivel macro cómo han afectado las diferentes estructuras sociales en la creación y consolidación de estrategias de vida campesinas e incidido en el proceso de democratización de la tenencia de la tierra. Con este complemento analítico macro, este

⁷ Al respecto, el análisis de Moore (1973), quien identifica el papel político que jugaron las diferentes clases en las denominadas revoluciones burguesas, y en consecuencia en la transformación de las sociedades agrarias en sociedades industriales modernas, ha sido uno de los más influyentes. El autor define de manera amplia a la democracia occidental como “una larga lucha inacabada” dirigida a: “a) eliminar a los gobernantes arbitrarios, b) sustituir los regímenes arbitrarios por otros justos y racionales, y c) lograr que el pueblo participe en la constitución de estos regímenes”.

⁸ Maignushca (2012), Cueva (1990), Larrea (2008), Chiriboga (1988), entre otros.

trabajo responde a uno de los desafíos de los nuevos contextos en los que se aborda la perspectiva de medios de vida⁹. Colocando a la política y el poder en el centro del análisis, se trata, siguiendo a Scoones, de examinar específicamente las estructuras de poder que pueden tener una incidencia en la creación de las estrategias de vida, incluso más allá del nivel local (Scoones 2009: 185)¹⁰. En el análisis de las estrategias de vida, por lo tanto, es fundamental entender cómo operan las relaciones de clase y preguntarse quién gana, quién pierde y por qué; e incrustar un análisis de teorías de poder y economía política, así como de un entendimiento de procesos de marginalización, desposeimiento, acumulación y diferenciación (Scoones 2009: 186-187).

Es en este punto que se toma en cuenta los aportes de Rueschemeyer *et al.*, (1992)¹¹, quienes, siguiendo a Moore (1973)¹², establecen las condiciones claves para la conformación de Estados democráticos. Para el contexto de este estudio, es interesante mencionar la existencia de un balance de poder entre las diferentes clases sociales, para lo cual es importante entender, si bien se trata de procesos complejos de construcciones sociales-históricas, su estructura en la sociedad, sus coaliciones y poder relativo. Para los autores, las tendencias políticas de las clases sociales estarían dadas por las expectativas que estas tengan en cuanto a los beneficios y pérdidas en la ampliación de la inclusión política y su habilidad para organizarse y establecer acciones colectivas en defensa de sus intereses (Rueschemeyer *et al.*, 1992: 5-6)¹³.

⁹ Uno de sus más conocidos promotores, Scoones (2009), cuestiona que el enfoque de medios de vida pone demasiado énfasis en lo local, ignorando los procesos de globalización económica y las fuerzas estructurales de clase y capital en juego; además, el enfoque es cuestionado por la ausencia de debates sobre política y gobernanza, relacionados con el cambio agrario, la sustentabilidad ambiental y los cambios de largo plazo en las economías rurales (Scoones, 2009: 181-183).

¹⁰ Scoones (2009) cita a O' Laughlin (2004, 387): "las clases, no como una variable de contexto institucional, sino como un concepto relacional, está ausente de un discurso de medios de subsistencia. De acuerdo a esto, el espacio político es muy limitado, enfocado mayormente en 'empoderar' al pobre, sin estar claro sobre cómo se produce este proceso y quién debe ser 'desempoderado' para que este ocurra" (Scoones 2009: 185, traducción propia).

¹¹ Son precisamente "las relaciones de poder las que determinan de manera más importante si la democracia puede emerger, estabilizarse y después mantenerse, aún en condiciones adversas" (Rueschemeyer *et al.*, 1992: 5, traducción propia).

¹² Moore (1973) identifica el papel político que jugaron las diferentes clases en las denominadas revoluciones burguesas, y en consecuencia en la transformación de las sociedades agrarias en sociedades industriales modernas (Moore, 1973: 5).

¹³ Siguiendo a Moore, los autores levantan la hipótesis de que los grandes terratenientes que mantienen una agricultura "laboralmente represiva" y la burguesía se oponen a la democracia por considerarla una amenaza a sus intereses en el contexto estudiado, mientras que la clase urbana trabajadora defiende la ampliación de los derechos democráticos (ampliación del sufragio), y la clase media se mostraría ambivalente y buscaría posibles alianzas con otras clases sociales (Rueschemeyer *et al.*, 1992: 6).

Además, es importante referirse a la estructura, fortaleza y autonomía del Estado, y sus interrelaciones con otras estructuras de poder y con la sociedad civil (Rueschemeyer *et al.*, 1992: 5-6). Para los autores, una sociedad civil con fuerte capacidad de organización, especialmente de las clases trabajadoras y medianas, empodera a las personas, cambia el balance del poder y establece un contrapeso al poder del Estado (Rueschemeyer *et al.*, 1992: 5-7)¹⁴. Los autores sostienen que “el crecimiento en las capacidades de organización de la sociedad civil en general, y de las clases más bajas, en particular, es un factor que, más allá de contribuir a la instalación y consolidación de la democracia formal, es útil para alcanzar una mayor equidad política, social y económica” (Rueschemeyer *et. al.*, 1992: 10-11, traducción propia).

En la línea de lo propuesto por Rueschemeyer *et al.*, (1992), este trabajo plantea, de manera complementaria, las preguntas: ¿cómo se reorganizaron los intereses de las diferentes grupos y actores sociales en juego (Estado, oligarquía-banqueros y asociaciones campesinas) a lo largo del proceso de democratización iniciado por el gobierno ecuatoriano?, ¿en qué medida el Estado y sus instituciones involucradas han generado un balance de poder entre las asociaciones beneficiarias, los antiguos dueños de la hacienda y otros actores en juego?, y ¿de qué manera se ha fortalecido la capacidad de organización de las asociaciones para incidir frente al Estado en la aplicación del Plan Tierras y la construcción de sus propias estrategias de vida?

Una vez conocido el grado de influencia que tienen las estructuras sociales, este trabajo pretende identificar los resultados que ha tenido la construcción de nuevas estrategias de vida en el objetivo de dicha política pública, esto es, el de la democratización en el acceso a la tierra. Como se manifestó anteriormente, la implementación del Plan Tierras implicaba la posibilidad de construir estrategias de producción campesinas, o agricultura familiar de pequeña escala, dirigidas a la soberanía alimentaria. Esto planteaba, si bien no explícitamente desde la versión oficial, la posibilidad de fortalecer otro modelo de producción que trascienda el modelo

¹⁴ Los autores mencionados levantan en su análisis la pregunta controvertida de si la democracia constituye realmente una demanda por las reglas para la mayoría, o si se trata de un engaño para que las reglas de facto de unos pocos sean más efectivas y seguras detrás de la pantalla de instituciones formalmente democráticas (Rueschemeyer *et. al.*, 1992: 10). Para ellos, “la democracia fue un resultado de las contradicciones del desarrollo capitalista y pudo ser consolidada solo si los intereses de las clases capitalistas no eran amenazados por ella” (Rueschemeyer *et. al.*, 1992: 10 -11, traducción propia).

convencional que ha predominado en el desarrollo capitalista en el campo ecuatoriano: el modelo basado en la agroindustria empresarial dirigida a la exportación.

En su análisis empírico sobre las estrategias de vida, Scoones *et al.*, (2012) usan los conceptos de “re-campesinización” y la “acumulación desde abajo” para evaluar si la reforma agraria por la vía rápida, implementada en Zimbabue, ofrece una nueva posibilidad para una transformación agraria en ese país, basada en la agricultura de pequeña escala. A lo largo de la muestra, los mencionados autores observaron que la acumulación desde abajo de aproximadamente la mitad de las familias era dirigida, en gran parte, por una producción agrícola de pequeña escala. Los resultados son sorprendentes, dado el pesimismo asociado con el campesinado de pequeña escala en África, y considerando la falta de apoyo productivo (Scoones *et al.*, 2012: 517). Siendo que se trata de contextos evidentemente diferentes, aquí no se detallarán las razones para estos resultados. Se resalta, no obstante, que para los autores, la re-campesinización involucra la revitalización de la agricultura de pequeña escala en el campo, con el potencial de dirigir el crecimiento económico. La acumulación desde abajo implica que la estructura agraria heredada es radicalmente reconfigurada de tal manera que cada vez más personas empiezan a participar y se benefician sustancialmente del sector agrario (Cousins 2010 en Scoones *et al.*, 2012: 505)¹⁵.

Una reforma agraria bien concebida y conducida, de acuerdo a North (2013), puede traer beneficios potenciales redistributivos, considerando las condiciones reales que existen en diferentes áreas de cultivo. Haciendo referencia al contexto ecuatoriano, la autora afirma que la producción agrícola de pequeña y mediana escala es intensiva en trabajo y en consecuencia generaría ingresos y trabajo en un país donde el 45% de la fuerza laboral está desempleada o subempleada (North, 2013). En la misma línea, Berry (2014) plantea que la agricultura de pequeña escala es más eficiente, medida desde lo que el autor llama “eficiencia económica ampliada”. Es decir, la agricultura de pequeña escala tiene la ventaja no solamente de mejorar la seguridad alimentaria de la población, sino de generar más empleo por hectárea, mejorar la distribución de ingresos, impactar positivamente el medio ambiente y dar espacio al valor cultural y social de la tierra a las

¹⁵ Para los autores, esto sugiere que estos nuevos productores deberían estar en la capacidad de producir por lo menos tanto (sino más) que los agricultores comerciales de gran escala, reemplazándolos de abastecer los mercados locales, nacionales e internacionales (Cousins 2010 en Scoones *et al.*, 2012: 505).

familias que allí habitan (Berry, 2014: 68). De acuerdo al autor “cuando la pequeña agricultura no alcanza aumentos importantes de productividad en el tiempo, el que tiene la culpa no es el pequeño agricultor, sino el sector público” (Berry, 2014: 71). Es tarea del sector público proveer los llamados bienes públicos, esto es, infraestructura, semillas, apoyo técnico, créditos productivos, mercados, sistema educativo y de salud, entre otros.

Basados en el enfoque teórico de la economía política y de las estrategias de vida, la metodología usada en este trabajo es una combinación de análisis a nivel macro y micro. Se parte del entendimiento de que los procesos macro-sociales son de carácter explicativo y configuran la organización social micro-social y los comportamientos individuales. De acuerdo a Sautu *et al.*, (2005):

[...] la investigación macrosocial tiene como propósito abordar el estudio de la estructura social, de las instituciones, las sociedades y sus culturas, incluyendo cuestiones vinculadas a los procesos históricos; mientras que el enfoque microsociales tiene en cuenta la experiencia individual y la interacción social con las fuentes de creación de significados y de bases para la acción concertada y creación y recreación del orden social (Sautu *et al.*, 2005: 53).

Se comienza por el abordaje macro, el cual incluye una revisión teórica e histórica para conocer el entorno económico-político en el Ecuador, a partir del cual se implementa la política de redistribución de tierra estatal. Además, se han usado diferentes herramientas cualitativas, como conversatorios y charlas con socios/as y dirigentes de las asociaciones, así como entrevistas a profundidad¹⁶ con actores claves y una revisión detallada de informes, artículos de prensa, comunicaciones, correspondencia y otros documentos oficiales intercambiados entre las asociaciones y las instituciones del Estado, como Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP), Plan Tierras, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA) y Banco Nacional de Fomento (BNF).

El enfoque micro ha sido necesario para conocer, desde la vivencia personal o familiar, la condición de beneficiarios del Plan Tierras y su valoración sobre el acceso a

¹⁶ Taylor y Bodgan (1987) entienden por entrevistas cualitativas a profundidad a “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, ...dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”. Como parte de la investigación, el investigador mantiene una conversación de igual a igual con el entrevistado (Taylor y Bodgan, 1987: 101).

la tierra y demás recursos productivos. Este enfoque privilegia la agencia humana, pero está relacionado con la estructura social y el nivel macro (Sautu *et al.*, 2005: 59).

[...] el recorte de la realidad que realizan las teorías microsociales se centran en el análisis de las relaciones sociales, de los vínculos de las personas con su entorno físico y social, sus acciones y desempeños en sus posiciones o inserciones sociales, sus orientaciones, valores y creencias hacia el medio y sí mismos, así como de sus interpretaciones de sus experiencias cotidianas (Sautu *et al.*, 2005: 59).

Este análisis micro-social incluyó 24 entrevistas a profundidad, realizadas a socios/as de las asociaciones beneficiadas por el Plan Tierras: Victoria de Las Mercedes, Emmanuel, Rafael Brito Mendoza y ATARA, en el mes de junio de 2013 y 2014. De manera complementaria, se realizaron entrevistas a tres de los socios de la Asociación Ex Trabajadores de la Hacienda y Patria Nueva, el 25 y 26 de junio de 2014, asociaciones que no han recibido título de propiedad. Además, se realizaron entrevistas al Economista Byron Ávila, responsable de la gestión de liquidez del Banco Nacional de Fomento, el 2 de agosto de 2013; a la Economista Wilma Salgado, anterior Gerente General de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el 8 de noviembre de 2013; al Abogado Milton Yulán, asesor jurídico de la Unión Tierra y Vida, el 5 de diciembre de 2013 y 5 de septiembre de 2014; y a la señora Raquel Silva, coordinadora Unión Tierra y Vida.

Finalmente, se utilizó la observación participante¹⁷. Esta metodología incluyó la participación en diversas actividades de las asociaciones, efectuadas en el marco de mis responsabilidades profesionales, realizadas con una Organización No Gubernamental; experiencia que permitió mantener un acercamiento más profundo con las cuestiones que aquí se analizan. Entre las actividades se incluyen:

- Reunión con cuatro dirigentes de la Unión Tierra y Vida, que se efectuó el 9 de abril de 2013, donde se pudo legitimar el plan de trabajo de la tesis y conocer de manera general los cambios más importantes en las familias, a raíz de la venta de la tierra a algunas asociaciones.

¹⁷ Taylor y Bodgan (1987) definen la observación participante como “la investigación que involucra la interacción social entre el investigador y los informantes ...y durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo” (Taylor y Bodgan, 1987: 31).

- Reunión con 15 de los 30 socios/as de la Asociación Emmanuel, realizada el 20 de abril de 2013 en la ciudad de Guayaquil.
- Reunión con 40 de los 48 socios/as de la Asociación Victoria de Las Mercedes, realizada en la hacienda Las Mercedes el 28 de abril de 2013.
- Taller dirigido a los dirigentes y socios/as de Las Mercedes, realizado el 26 de Julio de 2013 en Durán.
- Actividad colectiva en el marco de la instalación de un canal de riego en Las Mercedes, el 25 de junio de 2014.

A través de esta metodología, se consiguió acceder a información más detallada sobre diversas actividades (familiares, productivas, organizativas, de incidencia política, entre otras) de las familias beneficiadas del Plan Tierras de las Asociaciones Victoria de Las Mercedes, Emmanuel y Brito Mendoza. En esta última metodología también se incluyó conversaciones ampliadas con asociaciones que no han sido beneficiadas del Plan Tierras, esto es, 79 personas de la Asociación Nueva Revolución, realizada el día 21 de abril de 2013, y con 40 de los 50 socios/as de la Asociación de Ganaderos Félix Mora León y seis personas de la Asociación Fe del Campesino, el día 27 de abril 2013.

CAPÍTULO II

DEMOCRATIZACIÓN DE LA TIERRA, RELACIONES DE PODER Y DESARROLLO CAPITALISTA EN LA COSTA ECUATORIANA

Una revisión al emblemático Plan Tierras debe, de manera indispensable, comenzar con un recuento histórico para poder entender las relaciones de poder que obstaculizan un desarrollo democrático en el campo. Tal recuento permite identificar las políticas más importantes en relación a la tierra, implementadas desde la segunda mitad del siglo XX en el Ecuador a la luz de los principales paradigmas de desarrollo, con el fin de abstraer sus objetivos y elementos característicos, y los resultados reales que estos generaron en la afectación de la estructura agraria, especialmente en la costa. También se intentará, con la ayuda de varios autores, identificar en estas líneas la correlación imperante de fuerzas en las clases sociales en esos períodos, así como el grado de influencia que ejercieron históricamente los diferentes actores (Estado, empresas transnacionales) y grupos sociales (campesinos, oligarquía-terratendiente), a través de los marcos legales y políticos (instituciones) impulsados en esos períodos. Es necesario hacer este análisis para luego limitarse al período concreto de estudio, es decir, aquel que atañe a la implementación del Plan Tierras, impulsado desde el nuevo paradigma post-neoliberal, conocido como socialismo del buen vivir. Se trata, entonces, de conocer el entorno económico-político a partir del cual se implementó el Plan Tierras, con el fin de, basados en aquella información, continuar en el siguiente capítulo con el problema de la investigación más específico, que acompañará el resto de este trabajo.

Contexto histórico-político en la costa ecuatoriana

En el Ecuador del inicio del desarrollo capitalista de mediados del siglo XIX, las poderosas minorías terratenientes y agro-exportadoras consolidaron su poder por vía del mercado de exportación del sector primario, concretamente, la exportación de cacao. Esta etapa se caracterizó por un régimen de servidumbre y un bajísimo nivel de desarrollo productivo, y se impregnó, en palabras de Cueva (1990), “hasta la médula de rasgos pre-capitalistas” (Cueva, 1990: 108). Con la implantación del capitalismo como modo de producción dominante, se pasó a la fase “liberal-oligárquica”, dominada por

los “junkers”, o nobleza terrateniente local, y la burguesía compradora, aliados del capital monopolizado fundamentalmente en los sectores vinculados a la actividad primario exportadora (Cueva, 1990: 144). La expansión de los latifundios cacaoteros de la etapa pre-capitalista y la expulsión violenta de campesinos e indígenas de su tierra fueron facilitadas por un Estado débil e inestable (Cueva, 1990: 128, y Maiguashca, 2012: 74-76, 85). Así también, el régimen denominado “plutocrático”, surgido a raíz de la masacre de Eloy Alfaro en 1912, y donde las clases altas de empresarios agro-exportadores, comerciantes y banqueros dominaron la economía (Cueva, 1990: 128), se establece y se caracteriza por la presencia de un Estado anti-democrático (Cueva, 1990: 127 y 145).

Como se aprecia para el caso ecuatoriano, los años de desarrollo capitalista del campo del Ecuador (desde mediados del siglo XIX hasta finales del siglo XX), observaron un camino truncado hacia un proceso democrático, el cual consolidó el poder central de los grandes propietarios ligados con el sector agro-exportador en la alianza con los gobiernos de turno y el capital transnacional. Los avances democráticos en el Ecuador habrían consolidado el poder de la coalición de clases “burguesa-terratiente” sobre instituciones, primero informales y luego formales, que fueron establecidas a lo largo del proceso de desarrollo capitalista del campo. Esta coalición burguesa-terratiente concentradora de los recursos e ingresos continuó con algunos cambios en su estructura en los años del llamado “boom bananero” (1948-1964) y petrolero (1972-1982) del siglo XX.

North (1985) utiliza el trabajo empírico poco conocido de diferentes autores para caracterizar las clases dominantes que se formaron sobre el grado de concentración económica y poder político de los años sesenta, setenta y ochenta¹⁸. La autora afirma que los grupos importadores-exportadores de la élite económica de Guayaquil se constituyeron en el “embrionario sector oligopólico” (North, 1985: 427) y “la fuente de inversión industrial” más importante durante los auges cacaotero y bananero (North, 1985: 428-429). La expansión en la inversión industrial por parte de los

¹⁸ North (1985) tomó como referencia los siguientes trabajos: Political decision making in Ecuador: the influence of business groups (Hanson, 1971); The “Nobles” of Cuenca: the agrarian elite of southern Ecuador (Brownrigg, 1972); La concentración de capitales en el Ecuador (Navarro, 1976), e Industrialists and the reformist interregnum: dominant class behaviour and ideology in Ecuador, 1972-1979 (Conaghan, 1983).

agroexportadores, para protegerse de las fluctuaciones del mercado internacional y aprovechar las políticas de apoyo del Estado en este incipiente sector, permitió que aquellos se asociaran con las multinacionales manufactureras, mientras mantenían los viejos lazos no industriales con el capital extranjero (North, 1985: 429). Sin embargo, la alianza también fue con otros sectores vinculados. Así, en los años sesenta, Hanson identificó diez ‘imperios empresarios’ cuyos miembros constituían una ‘élite cerrada’ con base en la ciudad de Guayaquil, en los cuales “los más grandes intereses comerciales (especialmente importación-exportación), financieros, manufactureros, así como los vinculados a las plantaciones y medios de comunicación de la Costa, estaban integrados a través de lazos familiares y/o directorios entrecruzados” (North, 1985: 427). Según North, el propio ‘acrecentamiento’ del poder económico dentro de cada sector, combinado con la “complementariedad del poder de los participantes”, a través de todos los sectores, garantizó el acceso directo a los centros de decisión de la política nacional, o la capacidad de bloquear la implementación de políticas consideradas objetables (North, 1985: 428).

Reformas Agrarias en el marco del paradigma estructuralista

Dos de los períodos más emblemáticos en el Ecuador para entender la aplicación del enfoque de desarrollo estructuralista, fueron las dictaduras de la Junta Militar (1963-1966)¹⁹ y del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976)²⁰, así como sus respectivas propuestas reformistas. La estrategia de desarrollo del estructuralismo²¹ fue

¹⁹ Pese a la oposición de las Cámaras de la Producción, el gobierno de la Junta Militar apostó principalmente por la ampliación del mercado de consumo a través de la reforma agraria y la reforma fiscal, y al establecimiento y protección de industrias nacionales, a través de un nuevo arancel de aduanas que encarecía las importaciones y leyes destinadas al fomento industrial (Hurtado 1977 en Barsky, 1984: 202).

²⁰ A diferencia de la propuesta anterior, Rodríguez Lara apostaba por el control directo de los ingresos de la reciente era petrolera, y la alteración de las relaciones de poder de los diferentes grupos sociales, a través de la movilización social (Barsky, 1984: 202-203). Esta última tenía como fin conseguir apoyo político ante los diferentes frentes de oposición; estos eran, las compañías petroleras internacionales, sectores propietarios agrícolas y no agrícolas, y partidos políticos tradicionales (Hurtado 1977: 242-243, en Barsky, 1984: 204-205).

²¹ Esta es una de las corrientes de la teoría de la dependencia. La otra corriente, la marxista (revolucionaria), no hizo una contribución sistemática a la cuestión agraria, ya que se enfocaba en el análisis de la industrialización y relaciones de dominación y dependencia económicas y financieras de los países latinoamericanos con el mercado mundial, como factores que generan el subdesarrollo y pobreza y a una salida de desarrollo que fortaleciera la autonomía nacional y el control de sus propios procesos de desarrollo (Kay, 2001: 360-366).

implementada después de la II Guerra Mundial en los países de América Latina y del Este Asiático para fortalecer un proceso primario de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)²². Los estructuralistas consideraban la estructura agraria altamente desigual como ineficiente y, por lo tanto, las reformas agrarias eran necesarias por razones básicamente económicas: por un lado, para generar mayor producción agrícola, con el fin de que disminuya la importación de alimentos, y se obtenga más divisas que permitan continuar financiando la estrategia de ISIs; y, por otro lado, para alcanzar una redistribución de ingresos que ampliara el mercado doméstico para la industria (Kay, 2001: 350-351).

En el marco del paradigma estructuralista, que permaneció en el Ecuador aproximadamente hasta la mitad de la década de los ochenta, una serie de medidas fueron implementadas con el objetivo de generar un cambio en la estructura agraria: la Ley de Reforma Agraria y Colonización, así como la Ley de Tierras Baldías y Colonización²³, del año 1964, hecha por la Junta Militar (1963-1966) durante el auge bananero; la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura y el Decreto 1001 de 1970, vigente durante el declive de la producción arrocerera del quinto y último gobierno de Velasco Ibarra (1968-1972); y las leyes de Reforma Agraria de 1973 y de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979, realizadas por el General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) durante el auge petrolero.

El “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”, presentado en 1972 por el gobierno de facto de Rodríguez Lara, dejó claro la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en relación al impulso de un modelo de desarrollo centrado en la expansión industrial basada en el crecimiento del mercado interno (Barsky *et al.*, 1982 en Barsky, 1984: 207). Allí se establecía que “[la] raíz del problema está en la concentración de la tierra; su eliminación junto a la del precarismo y otras formas de explotación, permitirá una redistribución del ingreso que

²² Esta estrategia se caracterizaba por la aplicación de aranceles altos, tasas de cambio sobrevaluadas, subsidios y políticas de fomento a la industria nacional, así como un fuerte papel del Estado, medidas que favorecían a las manufacturas locales de bienes básicos de consumo (Cameron y North, 1996: 128).

²³ Gondard y Mazurek (2001) mencionan que ya existía una Ley de Tierras Baldías y Colonización desde 1936 y un Instituto Nacional de Colonización desde 1957, sin embargo, lo nuevo con la introducción de estas leyes desde el año 1964 fue el lanzamiento de la reforma agraria con un objetivo marcado de cambio estructural del agro y la articulación de esta con la colonización, como dos facetas de una misma acción (Gondard y Mazurek, 2001: 16). Los efectos de la colonización no son objeto de estudio en esta tesis.

aumentará inmediatamente el poder de compra de la masa campesina, lo que determinará la apertura de un amplio mercado para los productos industriales de consumo popular”²⁴. De esta manera, la Reforma Agraria era vista como un mecanismo necesario para constituir un sector de unidades productivas campesinas aptas para enfrentar las demandas crecientes de bienes agropecuarios esperadas por la industria (Barsky, 1984: 206-207).

Pese a su carácter progresista, hay que considerar que las leyes de reforma agraria que se sancionaron en Ecuador en el período estructural se inscriben, según T. Hidalgo (2010), dentro de los límites de la reforma agraria ‘convencional’ o ‘funcional’. Si bien fueron el resultado del ‘conservadurismo agrario’ que se oponía a toda renovación y cambio, y defendía el derecho de propiedad privada, también respondieron a la necesidad del desarrollismo y modernización de la agricultura, con el fin de crear grandes empresas agropecuarias, eliminar el latifundio tradicional, convertir al campesino en asalariado agrícola y transformar a una clase de medianos propietarios rurales (T. Hidalgo, 2010: 67). Al respecto, North (1985) observó:

[...] el surgimiento de orientaciones reformistas y desarrollistas dentro de la burocracia estatal y la presencia de una minoría de terratenientes modernizantes dispuesta a sacrificar los elementos más atrasados de su clase a través de una Reforma Agraria destinada a salvaguardar los intereses, a largo plazo, de la clase como un todo (North, 1985: 433).

Las reformas agrarias, además, respondieron a presiones convergentes como el surgimiento de la protesta campesina a finales de los años cincuenta y sesenta en la sierra y la costa (Guerrero, 1983 y Uggen, 1975, en North, 1985: 433) y la necesidad de reformas agrarias impulsadas por la Alianza para el Progreso²⁵ que evitaran la aparición de ‘otras Cubas’ en el continente (North, 1985: 434). A continuación se detallan los instrumentos.

²⁴ Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.

²⁵ La Carta de Punta del Este de la Alianza para el Progreso prometió en el año 1961 “Impulsar ...programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación ...,de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que ...,la tierra constituya para el hombre que la trabaja ...fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad” (Título Primero, objetivo 6).

La Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964

El 11 de julio de 1964 se expidió la Ley de Reforma Agraria y Colonización (de aquí en adelante, Ley del 1964) por medio del Decreto 1480 de la Junta Militar. En su reseña sobre el período previo a la sanción de la Ley de 1964, Barsky (1984) afirmó que, el contenido de dicha ley fue producto de una discusión iniciada desde el año 1959 alrededor de una política agraria que incluyera la necesidad de la reforma agraria²⁶, la cual fue plasmada en proyectos de ley que se presentaron previo a la sanción de la Ley de 1964²⁷. De acuerdo al autor, dicha ley terminó por recoger los elementos más importantes para distintos grupos de poder terrateniente²⁸, quienes usaron estrategias diferenciadas para negociar “el pasaje a un sistema de producción que dejaba de asentarse en relaciones precapitalistas”, impulsando la transformación de unidades de producción precarias a empresas agropecuarias eficientes.

Por un lado, la ley estableció disposiciones para afectar tierras no trabajadas. La Ley de 1964 introdujo conceptos importantes como la función económica y social de la propiedad (Art. 2), y estableció requisitos para su cumplimiento²⁹. Incluyó, además, ocho causales de expropiación de tierras (Art. 37), entre las cuales incluía a las tierras ociosas (tierras no explotadas por más de tres años o trabajadas por personas sin contrato laboral, sin que estas hayan hecho la denuncia); tierras deficientemente explotadas (rendimiento inferior al promedio de la zona agrícola respectiva); tierras sujetas a gran presión demográfica; tierras que violaran leyes que regulan el trabajo

²⁶ En el gobierno de Camilo Ponce (1956-1960) se expidió un decreto de emergencia para la parcelación de haciendas estatales; en el gobierno de Velasco Ibarra (1960-1961) se creó la Comisión Nacional de Reforma Agraria, la cual elaboró un primer proyecto de abolición del huasipungo; y en el gobierno de Carlos Julio Arosemena (1961-1963) se inició la discusión de una reforma agraria “legal y controlada” (Barsky, 1984: 124-154).

²⁷ La tarea de elaborar la ley estuvo a cargo de una comisión integrada por representantes de las Cámaras de Agricultura, Banco Nacional de Fomento, Consejo Consultivo de Colonización, Junta Nacional de Planificación, Facultades de Ingeniería Agronómica de las Universidades Centrales de Guayaquil y de Loja, el rector de la Universidad Técnica de Manabí, CERES y la Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso (Barsky, 1984: 151).

²⁸ Entre los principios sobresalen: garantizar la distribución, acceso y uso de tenencia de la tierra a campesinos y evitar su acaparamiento, incorporar tierras baldías a la producción agropecuaria, abolir formas arcaicas de trabajo, estimular formas modernas de explotación, como empresas o cooperativas agropecuarias, aumentar la productividad y tecnificación de la agricultura (Título Preliminar de la Ley de 1964).

²⁹ Estos incluyen: la explotación eficiente de la tierra, responsabilidad y dirección del propietario, conservación y renovación de los recursos naturales, cumplimiento de las leyes que regulan el trabajo agrícola y no constituir acaparamiento de los recursos territoriales.

agrícola y la tenencia de la tierra, entre otros. Si bien se establecieron límites máximos de la propiedad de la tierra [2 500 hectáreas para la costa y 800 hectáreas para la sierra (Art. 33)], se excluyeron propiedades eficientemente explotadas y destinadas al suministro de materia prima para su propia industria (Art. 34). La Ley prohibió el fraccionamiento de los predios en un tamaño menor al establecido como una Unidad Agrícola Familiar y dispuso la integración del minifundio para constituir unidades agrícolas o cooperativas (Art. 41). Para tal efecto, se creó en esta ley el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), al cual se le atribuyó la función de formular y dirigir la política de reforma agraria (Art. 10).

Lo que realmente sucedió fue que la mayoría de las causales de expropiación establecidas fueron prácticamente inaplicadas debido a las numerosas excepciones, la falta de claridad conceptual, y en especial, al poder de influencia de las clases terratenientes (T. Hidalgo, 2010: 139). Así, la falta de definición clara sobre las explotaciones eficientes, y excepciones como la concesión de tres años plazo al propietario de tierras explotadas deficientemente, los bajos promedios zonales en la fijación de máximos de tenencia de tierra, sumados a la posibilidad de presentar planes de inversión en tierras no producidas, terminaron por beneficiar más a los grandes propietarios, quienes pudieron eludir todo intento de afectación (Barsky, 1984: 151-152). La alianza corporativa de propiedades agrícolas, promovida en la ley, permitió que las grandes propiedades agrícolas fueran subdivididas y la mecanización, industrialización y capitalización fuera alentada en estas propiedades, todo lo cual favoreció especialmente a tierras que habían sido compradas para fines especulativos (Uggen 1975 en North, 1985: 435)³⁰. En general, la característica comercial de la reforma agraria propició negociaciones directas entre grandes propietarios y precaristas. Los predios rurales fueron revaluados a precios que dejaban a los campesinos fuera del mercado formal de tierras (North, 1985: 435). Más aún, esto impidió la compra de tierra de los grandes propietarios por parte del IERAC, el cual terminó por asumir un marginal papel como “agente comprador-vendedor de tierras” (T. Hidalgo, 2010: 139).

³⁰ North (1985) cita a Uggen, quien documenta cómo los banqueros de Guayaquil formaron sociedades corporativas con los terratenientes para capitalizar las propiedades y evitar, de esta manera, la expropiación (Uggen 1975 en North, 1985: 435).

Por otro lado, la Ley de 1964 introdujo las condiciones para la liquidación del precarismo. Se incluyó la abolición del huasipungo, yanapa y otras modalidades de trabajo precario (Art. 67), como aquella existente en la provincia de Loja llamada ‘arrimazgo’ (Art. 80), y el sistema de finqueros, sembradores y cultivadores de ciclo corto (Art. 84). Sin embargo, estas disposiciones resultaron de doble filo por su ambigüedad y contradicciones implícitas. La ley estableció que el huasipunguero reciba las parcelas en propiedad si hubiere trabajado de manera precaria por diez años o más, y que reciba la diferencia en efectivo por el patrono si el tiempo fuera mayor. Los precaristas que tenían entre cinco a diez años de trabajo asumían una deuda que los comprometía a pagar anualmente el valor de la tierra en un plazo no menor de cinco años. Además, condicionó el derecho a usar el pasto a la relación laboral con la antigua hacienda y abrió la posibilidad de reasentar a los huasipungueros con la aprobación del IERAC. Esto provocó, tal como lo señala T. Hidalgo (2010), que se entregara insuficiente tierra o tierras marginales dentro de los respectivos fundos de los patronos como parte de las indemnizaciones a los antiguos huasipungueros, lo cual generó a su vez la proliferación de minifundios (T. Hidalgo, 2010: 138-140). De esta manera, se consolidó la presencia de campesinos minifundistas extremadamente pobres ubicados en las zonas altas de la sierra, lo que explica “el proceso relativamente lento y reducido de diferenciación y acumulación de los campesinos afectados” (Barsky, 2010: 153).

Pese a haber sido un elemento de presión para la sanción de la reforma agraria³¹, y ser los supuestos beneficiarios de la Ley, el movimiento campesino no contó con representación en el recién creado IERAC, y el representante de los trabajadores agrícolas era nombrado por el gobierno (North, 1985: 435). Como lo observó Barsky, el sector dominante de terratenientes representados en la Cámara de Agricultura constituyó una fuerza social importante manifestada en el poder legislativo (Barsky, 2010: 153-154). Adicionalmente, estos también tuvieron acceso directo a los centros de decisión de la política agraria, esto es, en el Consejo Ejecutivo del IERAC, y otras instituciones

³¹ En el marco del III Congreso de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), se realizó en diciembre de 1961 la primera movilización campesina serrana de gran repercusión nacional que pedía la abolición del huasipungo y una reforma agraria y que obligó al gobierno de Carlos Julio Arosemena a suscribir un acuerdo de tímidas medidas destinadas a afectar solo a aquellos terratenientes más rezagados (Barsky, 1984: 127-129).

económicas del gobierno, como el BNF, incluso en el mismo Ministerio de Agricultura (North, 1985: 435-436).

Así, North destaca: “la interpenetración de varias de las fracciones económicas de las familias dominantes, y la consolidación de lazos entre ellos y el capital extranjero en los años sesenta, durante la modernización capitalista”. En cuanto al Estado, era evidente “la ausencia de mediación en la expresión de los intereses inmediatos de esas redes familiares/empresariales en los centros de poder político local, regional y nacional. En efecto, apenas puede delinearse una distinción entre el poder público y el privado” (North, 1985: 438). Barsky coincide en que los gobiernos (del “velasquismo” y “arosemenismo”) fueron subordinados a los intereses terratenientes. Subraya el autor que todos estos elementos dibujaron el marco político que permitió a los terratenientes percibir la necesidad de una estrategia de “pelear desde adentro” que los integrara al proceso de cambio y les permitiera defender sus intereses (Barsky, 2010: 153-154).

La ley de abolición del trabajo precario y el Decreto 1001

A pocos meses de que Velasco Ibarra se declarara dictador, y en el marco de la crisis arrocerá³², la cual había generado una fuerte movilización de precaristas arroceros³³, el 1 de septiembre de 1970 se sancionó la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura. Esta ley trató de corregir la insuficiencia y contradicciones de la Ley de 1964 (Art 1) y otorgó la facultad al IERAC de expropiar inmediatamente y vender al precio del avalúo catastral los predios donde campesinos y trabajadores agrícolas habían trabajado como mínimo tres años de manera precaria (Art. 2). También, esta ley estableció garantías de restitución de tierras a campesinos precaristas que comprobasen, en el transcurso de tres años, haber sido despojados violentamente de tierras arrendadas, ocupadas o cultivadas por ellos (Art. 8). Además de prohibir como delitos toda forma de

³² Para Barsky (1984) la producción se estancó desde 1962 debido a una alta demanda de sectores populares generada por el crecimiento demográfico y la migración, especialmente a Guayaquil. Esta situación se empeoró con la sequía del año 1968. Además, la Ley de 1964 había canalizado el creciente descontento en movimientos campesinos que desarrollaron invasiones y obligaron a los terratenientes a vender sus propiedades (Barsky, 1984: 173-174).

³³ Este contexto había generado que entre 1968 y 1970 se genere un creciente proceso de movilización de los precaristas arroceros de la costa, quienes organizados en sindicatos y pre-cooperativas centralizadas principalmente alrededor del cantón Daule, habían invadido varias haciendas arroceras de la costa, renunciado al pago de las rentas, y exigido la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1964 (Barsky, 1984: 175-176)

servidumbre y explotación (Art. 9), esta ley también estableció que el procedimiento de las expropiaciones debía ser sencillo, y eliminó la tramitación de juicios de expropiación y demás requisitos que disponía el código de procedimiento civil (Art. 11).

Las medidas generadas a raíz de la aplicación de esta ley, en especial en la provincia de Loja y Guayas, como bien lo reseña Barsky (1984), respondían a la estrategia de un gobierno que buscaba indemnizar a los terratenientes frente a las situaciones de hecho generadas con la movilización de los precaristas invasores³⁴. Pese a que finalmente esta política les favorecía, los sectores más conservadores de terratenientes, a través de la Cámara de la Agricultura, medios de comunicación y Centros Agrícolas, continuaron presionando al gobierno. Finalmente, este aceptó introducir el Decreto 759 del 9 de noviembre de 1970, medida que estableció las formas de evaluación de las tierras expropiables y que dejó ver el carácter alianza-ruptura-alianza entre el gobierno de Velasco Ibarra y los sectores terratenientes (Barsky, 1984: 178-184). Adicionalmente, el gobierno de Velasco sancionó el Decreto de Reglamento de la Ley del 26 de noviembre de 1970 que introdujo la condición de demostrar la ocupación por tres años continuos inmediatamente anteriores a la ley (Art 2 y 3), permitió la posibilidad de negociar el reasentamiento de los precaristas en tierras de menor calidad (Art. 4), e incentivó el desalojo de los precaristas por los terratenientes para evitar la afectación de la tierra, entre otros. Todo esto significó un retroceso del gobierno frente a la demanda de los movimientos campesinos por dinamizar la reforma agraria.

Pocos meses después, y como parte de la estrategia de dar respuesta a la crisis económica y la necesidad de incrementar la producción de arroz y mantener sus precios bajos, el gobierno de Velasco Ibarra expidió el Decreto 1001 del 15 de diciembre de 1970. Este abolió el precarismo en áreas dedicadas al cultivo de arroz, lo que para T. Hidalgo (2010) significó “un paso decisivo en la eliminación de relaciones pre-capitalistas de producción tradicionalmente mantenidas en la costa ecuatoriana”. Se declararon de utilidad pública, sujetas a expropiación al precio del avalúo catastral, y

³⁴ Barsky (1984) menciona el malestar social generado a raíz del asesinato de ocho campesinos el 2 de Julio de 1968 a raíz de la incursión policial para desalojar a arrimados que habían invadido la hacienda Santa Ana de la provincia de Loja. Este suceso conocido como la “Matanza de Santa Ana” aceleró el proceso de transformaciones provinciales y la pérdida de importancia del sistema de la hacienda en la provincia (Barsky, 1984: 181).

ocupación inmediata por el IERAC, las tierras cultivadas de arroz por sistemas de trabajo precario (Art. 1)³⁵. Pero, pese a su carácter drástico, esta medida no estuvo exenta de críticas. Para ser beneficiarios de las tierras, los campesinos debían asociarse, por lo que proliferaron las cooperativas de carácter empresarial. De acuerdo a Michael Redclift (1979), estas cooperativas tenían como objetivo aumentar la producción arrocerá, reducir conflictos sociales entre terratenientes y campesinos, y sobre todo evitar la necesidad de una reforma agraria integral. Hidalgo complementa así: “el cooperativismo vino a ser uno de los tantos instrumentos utilizados por los terratenientes y el propio Estado para impedir la aplicación del Decreto 1001 en toda su profundidad” (en T. Hidalgo, 2010: 146). Barsky concluye que:

[...] la lucha campesina iniciada en la década de 1960 con mayor énfasis en la costa, y las medidas impulsadas por el gobierno velasquista, en parte provocadas por la crisis nacional que obligaba a resolver la situación social generada alrededor de la producción arrocerá, y la acción de tecnócratas que impulsaban la realización de reformas, confluyó en generar mecanismos que alterarían definitivamente el paisaje social agrario del litoral ecuatoriano (Barsky, 1984: 187).

Finalmente, otro escudo para los intereses de los terratenientes constituyó la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal sancionada el 30 de junio de 1971 mediante Decreto 962. Con esta ley se eliminaban los límites máximos de propiedad de tierras para todo tipo de propiedades calificadas como eficientes, y se les extendía una garantía de inafectabilidad por diez años en función de su eficiencia, protegiéndolas, de esta forma, durante un lapso considerable contra cualquier iniciativa estatal de expropiación (Barsky, 1984: 247).

La Ley de Reforma Agraria de 1973

El 9 de octubre de 1973, siguiendo la ‘Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista’ de la dictadura militar del General Guillermo Rodríguez Lara, se expidió una nueva ley de Reforma Agraria (de aquí en adelante la Ley de

³⁵ Barsky reseña que los efectos del Decreto 1001 fueron drásticos e inmediatos: en los primeros cinco días fueron intervenidas cinco haciendas en la provincia del Guayas, especialmente en Yaguachi y Milagro; al 24 de diciembre se habrían intervenido 72 haciendas, especialmente aquellos con arrimados en Loja y precaristas en Guayas; y al 30 de diciembre, solo en Guayas se habrían afectado 69 haciendas, con un total de 9 mil hectáreas (Barsky, 1984: 185).

1973). Siguiendo a Barsky (1984), esta ley mostraba la pugna entre dos alternativas antagónicas, la ‘productivista’ y la ‘campesinista’, plasmadas en distintos proyectos que fueron presentados previo a la sanción de este cuerpo legal. De acuerdo al mencionado autor, la correlación de fuerzas de los sectores sociales luego de emitida la ley, definiría los alcances y límites de su aplicación, especialmente en relación a los puntos más controvertidos que eran los mecanismos de afectación de tierras a los terratenientes, montos y sistemas de indemnización y beneficiarios de la reforma agraria (Barsky, 1984: 217-218).

Algunos elementos que distinguen a la Ley de 1973, en comparación con la Ley de 1964, incluyen la eliminación de límites máximos de propiedad privada de la tierra, como resultado de la reacción violenta del sector privado terrateniente previo a la sanción de la ley (Rosero 1983 en North, 1985: 439-440) y la inclusión de tres nuevos causales de expropiación de los diez establecidos (Art. 30). T. Hidalgo (2010) reconoce que al establecer como reversibles³⁶ los predios, o la parte de ellos aptos para la producción agropecuaria que se hubieren mantenido inexplorados por más de dos años consecutivos (Art. 32), hubo un avance en esta ley en comparación con la Ley de 1964 que establecía diez años como requisito³⁷ (T. Hidalgo, 2010: 152). Sin embargo, esta ley introdujo además el concepto de la extinción de derecho de dominio, como incumplimiento a la función social, que, según T. Hidalgo (2010), resultaba innecesario, ya que en realidad se trataba de casos de reversión por los cuales las tierras pasaban a manos del IERAC sin pago o indemnización alguna (T. Hidalgo, 2010: 153). En cuanto al precio por expropiación de tierras, se estableció que este sea fijado sobre las bases del avalúo catastral comercial que regía en el año 1964 (Art. 38). Finalmente, se estableció como tierras eficientemente explotadas a aquellas que al 1 de enero de 1976 mantuvieran no menos del 80% de la superficie agropecuaria aprovechable del suelo, de acuerdo con las condiciones geográficas, ecológicas y de infraestructura de la zona; obtuviesen niveles de productividad por lo menos iguales al promedio fijado por el

³⁶ La reversión comprende la totalidad de las tierras inexploradas, sin reconocer al propietario una cantidad del área cultivada (T. Hidalgo, 2010: 152).

³⁷ Se define que son inexplorados aquellos predios que no se hayan incorporado efectivamente a la producción, las tierras cubiertas con vegetación natural no aprovechadas, así como los páramos que no hubieren sido debidamente utilizados en dos años, y las tierras explotadas por más de dos años por personas que carezcan de vínculo contractual de trabajo con el dueño (Art. 32 de la Ley de 1973).

Ministerio de Agricultura y Ganadería; y hubieran construido una infraestructura física que posibilite la explotación económica del predio (Art. 25).

Autores como T. Hidalgo (2010) han apuntado que al igual a lo sucedido con la Ley de 1964, la falta de disposiciones claras en esta ley, que definieran formas concretas de acción, y de medidas y acciones radicales y fuertes, impidieron la redistribución de la propiedad y de la renta y una transformación agraria (T. Hidalgo, 2010: 147-148). El carácter ambiguo y contradictorio de esta ley también fue observado por Barsky (1984), quien además señala que la ley no satisfacía ni al movimiento campesino ni a las cámaras de la agricultura y que los efectos reales dependieron, finalmente, de “la capacidad y voluntad política de aplicarla, particularmente en relación a las causales de expropiación previstas, cuya ambigüedad o generalidad abría el camino a diferentes argumentaciones” (Barsky, 1984: 220). Para North, las políticas que acompañaron la legislación e implementación de la Ley de 1973 manifestaron la severa limitación de la autonomía del Estado y la ausencia en la implementación de medidas que propiciaran una redistribución de la propiedad (North, 1985: 439).

Así, el período de dos años luego de la sanción de la Ley de 1973 se caracterizó por una intensa pugna entre las fuerzas más progresistas del gobierno y las cámaras de la agricultura. La posición de las cámaras fue en este período mucho más rígida y homogénea³⁸, en comparación con el período pasado en el marco de la Ley de 1964³⁹ (Barsky, 1984: 230). Más aún, Barsky (1984) recoge en su trabajo sucesos, desde mediados de enero de 1974, que dan cuenta del ambiente conflictivo y la presión violenta que ejercían las cámaras contra los funcionarios del gobierno más consecuentes con la reforma agraria. En febrero de 1974, el gobierno terminó sancionando el Decreto 199, el cual establecía las indemnizaciones para los predios expropiados por obras de riego o presión demográfica. Este constituyó un triunfo para las cámaras, ya que dispuso que las tierras expropiadas se pagaran en efectivo y a precio del avalúo catastral

³⁸ Barsky (1984) enumera algunas razones: la referencia al gobierno militar peruano que había expropiado tierras a terratenientes, la escasa participación gubernamental de los sectores propietarios, la creciente disputa por los recursos petroleros y el temor a que disminuyeran las utilidades de grandes productores agrarios y hacendados, y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, fomentada por ciertos sectores del Estado (Barsky, 1984: 223-225).

³⁹ Como se mencionó en las líneas arriba, el período en torno a la Ley de 1964 evidenció fisuras al interior del grupo terrateniente, con una mayor influencia de aquellos grupos de hacendados que defendían “la modernización productiva y social de sus unidades para incorporarse a la gestación de un nuevo bloque social hegemónico” (Barsky, 1984: 230).

actualizado; y que los fondos necesarios debían constar en el Presupuesto General del Estado. Según T. Hidalgo (2010), esto convirtió a la expropiación en una simple operación compra-venta, donde los terratenientes podían deshacerse de sus predios al valor comercial actual y en dinero en efectivo (T. Hidalgo, 2010: 150 - 151).

Posteriormente, los decretos 507 y 508, expedidos en mayo de 1974, si bien delimitaron las zonas prioritarias de aplicación para la reforma agraria, establecieron, al mismo tiempo, un cerco para limitar su aplicación efectiva. A un año después de la promulgación de la Ley de 1973, se expidió un reglamento para dicha ley, el cual continuó favoreciendo a los intereses de los terratenientes. Este fijó un promedio muy bajo como requisito para establecer la eficiencia, que afectaba sólo a aquellos predios notablemente atrasados. Además, los incumplimientos laborales eran aquellos incurridos solo a partir de la fecha de sanción del reglamento. En cuanto a los criterios sobre el acaparamiento, estos eran claramente productivistas, puesto que se fijaban no en función de la posesión de cantidades importantes, sino mediante el cumplimiento de niveles de productividad de las mismas. De esta manera, las unidades de gran tamaño, en la medida en que tenían una adecuada productividad, no podían ser afectadas. De acuerdo a Barsky (1984), se abandonó la tesis redistributiva, donde la transferencia de tierras a los campesinos era el punto nodal del proceso de las transformaciones agrarias (Barsky, 1984: 219 y 238).

Previo a entregar el mandato al gobierno electo de Jaime Roldós Aguilera, con Rodríguez Lara derrocado, el gobierno militar del triunvirato, favorecido por todas las cámaras empresariales, remató la situación arriba descrita y expidió la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario aprobada por Decreto 3289, el 6 de marzo de 1979. Esta cerró básicamente todo intento de reforma agraria, al eliminar todo tipo de causales legales que afectaban a grandes propiedades (Barsky, 1984: 251) y al introducir nuevos requisitos productivistas que permitían calificar de eficientes a la gran mayoría de predios (Art. 82 y 83). Esta nueva Ley prescindió del IERAC y, a su vez, delegó la tarea al Ministerio de Agricultura y Ganadería, como primera instancia para calificar la eficiencia de la explotación agrícola, y al Consejo Nacional de Fomento Agropecuario, como segunda instancia (Art 84). Se reforzó aún más la defensa de las propiedades mediante la disposición de que en caso de expropiación, tanto el predio como las

inversiones realizadas debían ser pagadas al propietario de contado, de acuerdo al avalúo actualizado (Art. 85), a cuyo defecto no podría exigirse la entrega del predio (Art. 86). De organismo impulsor de la reforma agraria, el IERAC asumió con esta ley el papel de resguardar la integridad de la gran propiedad y de verificar la denuncia de invasión, con lo que podía disponer el desalojo inmediato y contar con la intervención de la fuerza policial (Art. 90). Además, se comenzó a reprimir la invasión y a juzgar de autores de delito de usurpación a dirigentes, instigadores o participantes en una invasión (Art. 92). De esta manera, la Ley de Fomento Agropecuario finalmente canceló, de acuerdo a Barsky (1984), el intento de reformas del proyecto nacionalista y revolucionario de las fuerzas armadas ecuatorianas (Barsky, 1984: 251).

En otras palabras, las clases terratenientes, parte de los imperios familiares arriba mencionados, fueron suficientemente poderosas para bloquear todo intento de reforma agraria integral. North (1985) sistematiza de mejor manera:

[...] la clase terrateniente manejó las dos reformas agrarias de tal forma que las convirtió en su opuesto: en contrarreformas. Así pues, ...la tendencia prevaleciente ha sido la consolidación de una clase terrateniente modernizada a menudo vinculada y, en algunos casos, comprometida con el procesamiento industrial de bienes agrícolas para las clases medias urbanas y para el mercado de exportación. En consecuencia, hacia comienzos de los años ochenta, los terratenientes habían mejorado su posición económica, y por consiguiente, incrementado su poder político. Nadie podría argumentar que eran aún atrasados y que, en consecuencia, podrían ser desplazados. Más bien, ese estigma y su devenir están ahora reservados para el campesinado que fue privado de los recursos, los mismos que el Estado puso a disposición de las grandes empresas agrícolas capitalistas. Así las condiciones de vida y las perspectivas futuras de la gran mayoría de la población rural se deterioraron o, a lo sumo, quedaron estancadas (North, 1985: 441).

Cuando se revisa el alcance de las reformas agrarias de los años sesenta y setenta en términos de números de hectáreas de tierra afectada⁴⁰, comparado con los resultados de la política de colonización, resulta bastante modesto. Mientras que la superficie total

⁴⁰ Gondard y Mazurek (2001) se refieren al período de Rodríguez Lara y del posterior Consejo Superior de Gobierno (1975-1980) como el período más intenso de legalización de tierras, con un promedio anual de casi el triple de la fase anterior y el doble del promedio de todo el período de vigencia de la ley. También se refieren a las marcadas diferencias del último período (1981-1992): 31 400 has. legalizadas anualmente entre 1981 y 1985, bajo el gobierno de centro-izquierda de Osvaldo Hurtado (1981-1984); y con 18 600 has. entre 1986 y 1992, bajo el gobierno neoliberal de León Febres Cordero (1984-1988) (Gondard y Mazurek, 2001: 17-22).

intervenida por la reforma agraria fue de 9 026 km² (3,4% de la superficie del país), el alcance que tuvo la colonización fue de 63 631 km² (23% del territorio nacional), a lo largo de 30 años de implementación de reformas agrarias (Gondard y Mazurek, 2001: 22). Más aún, a raíz de la reforma agraria de 1964 comenzó un proceso de ‘medianización’, o incremento de las medianas propiedades⁴¹. Como se mencionó líneas arriba, el predominio en la reasignación de tierra por vía compra-venta habría favorecido fuertemente a la clase oligárquica, la cual se habría convertido en productores más eficientes. Guerrero y Ospina observaron que en el marco de la modernización agraria de los años sesenta, la venta de tierra de los terratenientes se convertiría en una estrategia para su capitalización, con el fin de contar con superficies “más manejables, y por lo tanto, inafectables” (Guerrero y Ospina, 2003: s/p). Además, a falta de apoyo estatal, la fuerte presión sobre el grupo de campesinos tradicionales que se había beneficiado anteriormente de la intervención del Estado, convirtió a este sector en el principal oferente de tierra, acrecentando su propia expulsión del campo (COTECA-FAO, 1995: 107)⁴². Según el COTECA, a mediados de los años noventa, el mercado de tierras ya lideraba en todo el país “un proceso de reestructuración fundiaria que afecta(ba) fundamentalmente a pequeños propietarios y, en las áreas en las que la acción redistributiva del Estado fue significativa, a los beneficiarios de dicha acción” (COTECA-FAO, 1995: 103). Esto, sin duda, constituyó, en palabras de Martínez (1998), “los límites de los procesos redistributivos de los años 60 y 70” (Martínez, 1998: 184).

Neoliberalismo y políticas de tierra en el Ecuador

Esta parte se centra en el período presidencial de Sixto Durán Ballén (1992-1996), para entender cómo se aplicó el enfoque neoliberal en el Ecuador a través de dos instrumentos legales trascendentales: la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley de

⁴¹ Guerrero y Ospina (2003) anotan que esto coincide con la apreciación a nivel de América Latina que hace Miguel Murmis (1994) en relación a que el resultado de las reformas agrarias y la dinámica del modelo de sustitución de importaciones habría consolidado las explotaciones medianas (mayores que las campesinas no capitalizadas y menores a los latifundios tradicionales) y apoyado la expansión capitalista.

⁴² Sin embargo, este no fue el caso para la zona arrocera, donde políticas sectoriales discriminatorias que incluían políticas de créditos y precios, así como tasas aduaneras preferenciales, protegieron este sector estratégico y generaron mayor capacidad de retención de los predios arroceros. “Las características que asumió la intervención estatal en la zona, derivada del Decreto 1001, impuso restricciones específicas al mercado de tierras” (COTECA- FAO, 1995: 109).

Instituciones Financieras, ambas de 1994. Para comenzar, hay que recordar que el neoliberalismo fue implementado como respuesta al supuesto fracaso del paradigma estructuralista, que habría ocasionado el estancamiento en el comercio de exportación y la alta inflación, y en consecuencia la gran inestabilidad económica en América Latina (Kay, 2001: 390 y 391). Según los neoliberales, el mercado tenía serias fallas y no podría funcionar de manera transparente “debido a la intromisión del Estado en las políticas erradas de subsidios y precios. ...Una vez eliminadas estas trabas, y con los procesos de desregulación y privatización avanzados, el mercado empezaría a operar como el mejor asignador de los recursos en beneficio de todos” (Martínez, 1998: 9). De esta manera, las políticas de desregulación, liberalización y privatización promovidas por medio del Consenso de Washington y aplicadas desde los años ochenta en muchos países latinoamericanos, eliminaron o debilitaron fuertemente la capacidad de intervención del Estado en el manejo de las economías latinoamericanas (Kay, 1998: 88-89).

Al principio, la reforma agraria estuvo completamente ausente de la agenda política neoliberal pero luego, a lo largo de los años 90, a raíz de las fuertes críticas de su programa de ajuste estructural⁴³, el Banco Mundial gradualmente retomó y actualizó su agenda agraria y enfatizó la necesidad de desconcentrar la propiedad de la tierra como parte central de un segundo escenario de reformas estructurales neoliberales (Mendes Pereira, 2006: 17). Los neoliberales consideran que la estructura agraria bimodal con su alta concentración de tierra en pocas manos, obstaculiza el crecimiento y la eficiencia en la agricultura. A diferencia de la propuesta de reforma agraria de los estructuralistas, las políticas de tierra neoliberales promueven los mercados libres –para asegurar, según esta visión, que la tierra la reciban aquellos productores capaces de generar un alto rendimiento–, y también promueven los derechos de propiedad seguros y transparentes, con lo que se busca facilitar inversiones a largo plazo, transacciones de tierra y el acceso a los mercados financieros formales (Kay, 1998: 88-89).

⁴³ Mendes Pereira (2006) menciona que esto significaba una oportunidad para tratar este tema de una manera técnica y despolitizada y de evitar conflictos agrarios que provoquen inseguridad e ilegitimidad de los gobiernos. Además, este respondía a la presión que tenía el Banco Mundial para tratar con la pobreza rural agravada con la implementación de políticas de ajuste estructural de la primera generación y la necesidad de acelerar la transición capitalistas de los países del antiguo bloque soviético (Mendes Pereira, 2006: 18-20).

Con el mercado como principal agente para la re-ubicación y uso más eficiente de la tierra, los campesinos, en vez de pasar por costosos y engorrosos procesos de expropiación, entran en el mercado directo y voluntario con grandes propietarios dispuestos a vender su tierra. La participación en el mercado de tierras se restringe solamente a aquellos campesinos con más rentabilidad, excluyendo a aquellos más necesitados; además, las condiciones desfavorables de los préstamos pueden terminar endeudándolos, así como ha pasado en diversos países, como el Brasil. El Estado queda reducido a sus funciones meramente técnicas y administrativas; su función en relación a las políticas sobre la tierra es despolitizada (Borras y Franco, 2010: 7). Esto se traduce en la reducción de recursos para las instituciones de reforma agraria, mientras que surgen otros tipos de instituciones privadas, como los bancos o fondos de tierras con grandes presupuestos⁴⁴.

La Ley de Desarrollo Agrario de 1994

Con la llegada al poder de Sixto Durán Ballén, se presentó un proyecto de Ley Agraria en el Congreso Nacional, en diciembre de 1992, que respondía a las aspiraciones de la Cámara de Agricultura en relación la liberalización de la economía. Desde entonces, y hasta la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) en junio de 1994, se presenció un nuevo período de debate alrededor de la reforma agraria donde estuvieron involucradas nuevamente posiciones antagónicas, representadas por la Cámara de Agricultura y las organizaciones y movimientos indígenas-campesinos agrupados en la Coordinadora Agraria Nacional. Por un lado, los intereses terratenientes se mostraban inseguros ante la posibilidad de la expropiación y confiscación de sus propiedades y abogaban por la disolución de formas de propiedad colectiva, por considerarlas ineficientes. Por otro lado, las organizaciones indígenas se mostraban contrarias a la posibilidad de fraccionar las tierras de las comunas, y desconfiaban de una propuesta de ley que colocaba al mercado como el eje principal de cambios agrarios. Además,

⁴⁴ La Conferencia Episcopal Ecuatoriana estableció el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) en 1970, como una fundación privada sin fines de lucro. Durante los años noventa el FEPP creó y ejecutó la propuesta de establecer un fondo para comprar tierras, “sustentado en la compra de títulos de la deuda externa” (Chiriboga y Jara, 2004: 2). Según Chiriboga y Jara (2004), “(se) abrió así una oferta flexible de servicios especializados de apoyo técnico, organizativo y jurídico”, que fue cubierta “por las organizaciones beneficiarias sin recurrir a subsidios”.

manifestaron su rechazo a la falta de participación en la versión final, a través de diferentes movilizaciones y levantamientos. La ley sancionada fue suspendida por el Tribunal de Garantías Constitucionales, debido a su carácter anticonstitucional, frente a lo cual se obligó al gobierno de Sixto Durán a constituir una comisión que analizara e introdujera cambios en dicha ley (Guerrero y Ospina, 2003: s/p).

Dada su aprobación, la LDA estableció la posibilidad de partición de la totalidad o una parte de las tierras rústicas de las comunas, previa resolución adoptada en asamblea por las dos terceras partes de los miembros. Se prohibió expresamente, sin embargo, el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques, y se contempló la posibilidad de transformación, por parte de las comunas, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las leyes de cooperativas y de compañías (Art. 24). De acuerdo a Guerrero y Ospina (2003), este artículo constituyó uno de los aspectos más polémicos de la nueva ley:

[...] si bien los campesinos e indígenas lograron evitar el fraccionamiento de las tierras comunales ubicadas en los páramos, no se libraron de la amenaza que pesa sobre las tierras rústicas de la comuna en la medida en que agentes extraños a éstas pueden inducir a la organización a transformar sus actuales formas asociativas en unidades de carácter empresarial con los consecuentes impactos en su estructura organizativa y en las relaciones de reciprocidad que priman entre las unidades familiares⁴⁵ (Guerrero y Ospina, 2003: s/p).

Ya se revisó cómo, en el período estructuralista, los diversos reglamentos emitidos luego de las Leyes de 1964 y 1973 y la Ley Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979 limitaron la aplicación real de ciertos avances en materia legal que permitieran la afectación de las grandes unidades. Con la aplicación de la LDA de 1994, esta realidad terminó por reafirmarse en el papel. En comparación con la Ley de 1973, la LDA de 1994 redujo a cuatro las causales de expropiación (Art. 32). Como en las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, se mantuvo el carácter ambiguo y contradictorio de estas disposiciones. A la causal sobre expropiación por presión demográfica,

⁴⁵ Guerrero y Ospina (2003) reseñan el argumento de la Cámara de Agricultura de la I Zona y la Fundación IDEA para proponer la disolución de las formas asociativas de propiedad y que estas pasen a manos de productores más 'eficientes'. Un estudio en cuatro cantones serranos concluía que estas formas habrían concentrado significativas extensiones de tierra deficientemente cultivadas. De allí que los indígenas se habrían convertido en los 'nuevos terratenientes del país' (RIAD, 1993 en Guerrero y Ospina, 2003: s/p).

disposición clave para que los campesinos pudieran solicitar expropiación, se estableció la condición previa de zonificar las áreas a aplicar esta causal y el desarrollo de un estudio por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE); este último fue reemplazado luego por el sistema nacional de planificación adscrito a la Presidencia. Si bien se mantuvo la posibilidad de la expropiación por tierras inexploradas por dos años, estas ahora eran revertibles, es decir no eran adjudicadas sin pago alguno a los antiguos propietarios⁴⁶. En cuanto al precio de las expropiaciones, así como en la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979 (Art. 85), se estableció que estas debían pagarse en efectivo, de acuerdo al avalúo comercial actualizado. En caso de desacuerdo sobre el precio, el propietario podría aplicar el Código Civil (Art. 33). Asimismo, la integridad de la gran propiedad quedó resguardada y se reprimía las invasiones y tomas de tierras (Art. 23).

Se reemplazó el IERAC por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Para los casos de expropiación, se estableció la responsabilidad de los directores distritales del INDA de declarar la expropiación de las tierras: sin embargo, estas podían ser impugnadas ante el director ejecutivo del INDA o a través de acciones jurídicas de tribunales distritales de lo contencioso administrativo (Art. 47). En cuanto al mercado de tierras, la LDA estableció que la compra-venta y transferencia de dominio era libre y no requería de autorización alguna (Art. 35). Con esto se liberaba al agricultor del requisito de solicitar la autorización al INDA para vender la tierra, plasmado en la Ley de Reforma Agraria. De acuerdo a COTECA-FAO (1995), el INDA no llegaba a conferir ni el cinco por ciento de las autorizaciones que se solicitaban, por lo que estas transferencias terminaban haciéndose por medios ilícitos, y beneficiaban así a los registradores y notarios, quienes autorizaban ‘ilegalmente’ estas transferencias sin autorización de esta institución (COTECA- FAO, 1995: 115).

Ley de Instituciones Financieras de 1994

En el Ecuador, como en otros países de América Latina, la implementación del paradigma neoliberal, durante los años noventa, instrumentalizó además la

⁴⁶ El artículo 32 de la Ley de 1973 establecía que aquellas tierras o parte de ellas que se hubieren mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos eran reversibles, es decir, pasaban a manos del IERAC sin pago o indemnización.

liberalización del crédito. Como se vio en las líneas anteriores, la LDA, aprobada en 1994 (vigente hasta hoy), fomentó el mercado de tierras y el incremento en el precio de la misma, y en consecuencia, la desestructuración de formas comunitarias y asociativas, la individualización de las parcelas y la imposibilidad de pequeños y medianos productores de alimentos de acceder y hacer uso de la tierra. Por su parte, la Ley de Instituciones Financieras, expedida en mayo de 1994, facultó a banqueros privados la obtención de créditos vinculados hasta por el 60% del patrimonio técnico del banco. Ambas leyes sentaron las bases legales para que banqueros privados y terceras personas relacionadas a estos hipotecaran y sobrevaloraran sus propias propiedades, como predios rústicos, para garantizar grandes créditos vinculados con la banca (Landívar y Yulán, 2011; 27-28 y Landívar *et al.*, 2013: 43).

Con el argumento de impedir la quiebra de los bancos privados, el Estado ecuatoriano concedió, mediante las políticas denominadas de ‘salvataje bancario’, créditos millonarios con fondos del Banco Central, en una primera etapa, y con fondos del Ministerio de Finanzas (fondos públicos), en una segunda etapa. A pesar de la masiva entrega de recursos, los bancos quebraron en 1999 y entonces el Estado, una vez más, utilizó fondos públicos para devolver el dinero a los depositantes, asumiendo de esta manera los pasivos de los bancos quebrados, mientras que estos conservaron la propiedad de sus empresas vinculadas (Salgado, 2004: 23-25). La quiebra de los bancos aumentó, por un lado, la riqueza de sus antiguos accionistas ante la actitud contemplativa de los gobiernos de turno. Por otro lado, durante la crisis financiera de 1999, cuando quebraron los bancos, pero no los banqueros, la política de salvataje bancario agravó el empobrecimiento de la población ecuatoriana por el incremento del desempleo y subempleo, pérdida del poder adquisitivo por efecto de la inflación, devaluación acelerada del sucre ecuatoriano, disminución del gasto social e inversión pública, pérdida de la capacidad productiva, etc.

Se calcula que el costo del salvataje bancario habría podido financiar el gasto de desarrollo agropecuario de 42 años en el país (Salgado, 2004: 27-28). De acuerdo a Wilma Salgado, está pendiente una auditoría de todo el proceso de salvataje bancario para poner en evidencia la complicidad de las instituciones del Estado con los intereses de los banqueros: el Banco Central del Ecuador, al conceder créditos a los banqueros,

sin cumplir con su obligación de mantener la estabilidad cambiaria; la Superintendencia de Bancos, al no vigilar el cumplimiento de la colocación de garantías en los créditos vinculados; la Superintendencia de Compañías, al permitir la creación de empresas fantasmas, que no tenían existencia real, sino que utilizaron el nombre de humildes ciudadanos haciéndoles aparecer como accionistas de empresas que recibieron créditos millonarios de los bancos que luego quebraron (Entrevista a Wilma Salgado, anterior Gerente de la Agencia de Garantía de Depósitos, 8 noviembre 2013).

A raíz de las políticas de salvataje bancario de finales de los años noventa y comienzos del nuevo siglo, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), mediante la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria Financiera de diciembre de 1998, con el objetivo de cobrar a los deudores de los bancos quebrados y pagar a los acreedores garantizados: depositantes, Banco Central, Corporación Financiera Nacional (CFN) y a la propia AGD. Conforme al artículo 29 de dicha Ley:

...en aquellos casos en que los administradores hayan declarado patrimonios técnicos irreales, hayan alterado las cifras de sus balances o cobrado tasas de interés sobre interés, garantizarán con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera, y la Agencia de Garantía de Depósitos podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de propiedad de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso en garantía mientras se prueba su real propiedad.

De esta manera, 16 bancos e instituciones financieras fueron sometidos a procesos de saneamiento en la AGD y pasaron luego a liquidación en la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Estructura de la tenencia de la tierra en el nuevo siglo

El análisis comparativo de los datos de los censos agrarios de 1954, 1974 y 2000, de Brassel *et al.* (2008), da cuenta de la tendencia en relación a la tenencia de la tierra que se evidencia a principios del nuevo siglo, como resultado de las políticas descritas líneas arriba.

Tabla 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador

	N.º propiedades	Hectáreas
--	------------------------	------------------

Tamaño	1954	1974	2000	1954	1974	2000
- de 5 has.	71.1 %	66.8 %	63.5%	7.2%	6.8%	6.3%
5 - 100 has.	26.9 %	31.1 %	34.2%	28.4%	45.3 %	51.1 %
+ de 100 has.	2%	2.1 %	2.3%	64.4%	47.9 %	42.6 %
Total	100 %	100 %	100%	100%	100 %	100 %
Gini	0.86	0.85	0.80			

Fuente: Censos Agropecuarios, Elaboración Patricio Ruiz en Brassel *et al.* (2008).

Mientras que en el año 1954, el 26% de las propiedades entre 5-100 hectáreas disponían del 28,4% de la tierra, en el año 2000, el 34% de las propiedades concentraba ya el 51% de hectáreas de tierra. Esto último refuerza el planteamiento de Kay (1995) para América Latina, en relación a que la aplicación de políticas neoliberales consolidó aún más el papel de las medianas unidades productivas. Aquí hay que decir que dicha medianización de la propiedad no significó el acceso a la tierra de los que menos tenían, sino por el contrario, de acuerdo al mismo autor, “los antiguos latifundistas que retuvieron una reserva han podido capitalizarla y prosperar bajo el neoliberalismo” (Kay, 1995: 69). De esta manera, “(el) aumento del mercado de tierras ha permitido que nuevos tipos de empresarios (como los agroindustriales, agrónomos, administradores agrícolas y los comerciantes) adquieran tierras e inviertan más en la agricultura, que en el pasado” (Kay, 1995: 69). Adicionalmente, los predios mayores a 100 hectáreas, que representaban el 64% en 1954, se redujeron al 42,6% en el 2000. Según Larrea (2008), “este cambio refleja una expansión de medianas propiedades” y “el resultado de la reducción en el tamaño de todos los predios debido al crecimiento demográfico” (Larrea, 2008: 133). Para el autor, sorprende que el coeficiente de Gini de la inequidad en la distribución de la tierra, apenas se haya reducido en seis centésimas en cincuenta años, manteniéndose entre los más altos de América Latina (Larrea, 2008: 133 y 135).

Específicamente, en la región de la costa, hoy se observan los niveles más altos de concentración a nivel cantonal, especialmente en la provincia del Guayas,

Esmeraldas y Manabí (Cepeda y Maldonado, 2010). Esta injusta y desigual estructura agraria se exarcebó a través del mercado de tierras, consolidado por las políticas neoliberales dirigidas a la producción agrícola a gran escala y en manos de la clase terrateniente agro-exportadora. En la costa se expandió la producción de bienes primarios no tradicionales de exportación o agroindustriales, como palma africana y caña de azúcar, mientras los productos tradicionales de exportación como banano, café y cacao, crecieron moderadamente (Larrea, 2008: 132).

Por lo demás, autores como North *et al.*, (2003) observaron que es precisamente en las provincias de la costa, en especial en la provincia del Guayas (sede de la oligarquía agro-exportadora del país), donde más se concentró la frecuencia de la violencia en el campo durante los noventa del siglo pasado. Esta violencia, según los autores, está caracterizada por la represión de la que han sido víctimas las organizaciones campesinas, el contubernio entre intereses de la empresa privada agro-exportadora y autoridades estatales, la impunidad, entre otros (North *et al.*, 2003: 155). Si bien no hay información actualizada para el siglo XXI, existen indicios para pensar que el mercado de tierra continuó reforzando el proceso de reconcentración de grandes propiedades y, en consecuencia, la expulsión de pequeños agricultores y campesinos en la referida región de la costa ecuatoriana.

Una investigación contemporánea sobre la estructura agraria del Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE), identificó cinco modalidades de control sobre la tierra, entre las que se menciona la compra progresiva de tierra a través del sistema de multipropiedad, especialmente en las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro. Este consiste en la adquisición, por parte de grupos empresariales, de predios en manos de campesinos y de distintas extensiones dispersas geográficamente, a través de mecanismos de compra-venta voluntarios o forzados (Brassel *et al.*, 2008: 27). De acuerdo a Jácome y Landívar (2009), la existencia de la concentración por multipropiedad se dinamiza por “mecanismos de presión para que los campesinos abandonen la tierra” (Jácome y Landívar, 2009: 196). Los autores afirman que:

[...] los mecanismos de presión para que los campesinos abandonen la tierra van desde las amenazas y, los desalojos forzosos (que se llevan a cabo en complicidad con la fuerza pública y ciertos gobiernos

locales) hasta el intento de una negociación ‘voluntaria’ con ellos. Cuando (los campesinos) se resisten a vender sus activos productivos surgen otros mecanismos ‘invisibles’, que van desde la presencia de testaferros hasta la criminalización y persecución de dirigentes, presencia de agentes y comerciantes de tierra en los recintos, obstrucción en la legalización de tierra, presencia de civiles armados, matones, etc. (Jácome y Landívar, 2009: 196).

Finalmente, otro elemento importante que se debe mencionar es la presencia de un mercado informal de tierras a través de la posesión y el arrendamiento de tierras. Esto era ya notorio a mediados de los años noventa. De hecho, el estudio de COTECA-FAO (1995) confirmó que la persistencia del mercado informal se había constituido en el único mecanismo que tenían las familias para sustentar estrategias de sobrevivencia que les protegiesen de los resultados de las políticas de ajuste y de las implicaciones que ellas tuvieran en el mercado laboral urbano (COTECA-FAO, 1995: 99)⁴⁷. Como se verá en el siguiente capítulo, el mercado de tierra informal, a través del arrendamiento⁴⁸ y la posesión de tierras abandonadas por la banca, confirmaría que esta continuó siendo una estrategia importante de sobrevivencia para que muchas familias rurales regresaran al campo y se posesionaran de tierra abandonada a comienzos del siglo XXI.

Conclusión del capítulo II

De la revisión histórica, se constata la preponderante influencia que tuvo la clase de imperios anclados en la agroindustria y vinculados con otros sectores productivos, en comparación con las presiones provenientes de las organizaciones campesinas y de trabajadores agrícolas, para imponer sus intereses en la promulgación de diferentes leyes y sus disposiciones, y las medidas políticas y legales que las acompañaron, tanto en el período estructuralista como en el neoliberal. Como se vio líneas arriba, en el período estructuralista la clase terrateniente consiguió implementar un proceso de contra reforma agraria caracterizado por la falta de autonomía del Estado, el predominio de la élite terrateniente en la política de modernización agraria y el abandono de la tesis

⁴⁷ De acuerdo al estudio de COTECA-FAO (1995), los largos trámites y altos costos requeridos para implementar y legalizar el derecho de propiedad de la tierra, fue una razón importante para la persistencia de este tipo de vías de reasignación de tierras (COTECA-FAO, 1995: 98).

⁴⁸ En especial en la zona arrocera, se extendió el arrendamiento de tierras y tendió a desaparecer la aparcería, debido a que la falta de fondos obligaba al propietario a arrendar una parte de su propiedad en donde el parentesco y la vecindad eran la base de estos contratos informales (COTECA-FAO, 1995: 99).

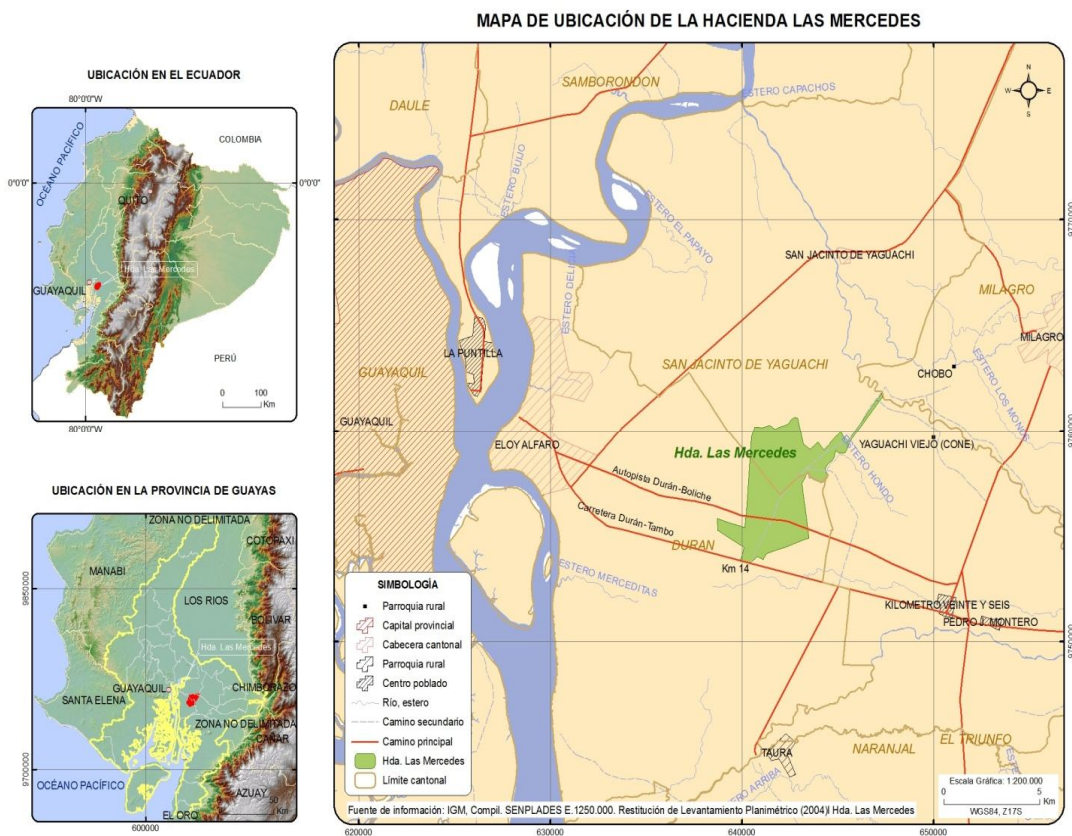
reformista y redistributiva a favor de la clase campesina e indígena. En especial, esta tendencia quedó sellada con la implementación de las leyes neoliberales implementadas durante los años noventa. El resultado en la estructura agraria incluye la mantención de una elevada concentración de la tierra, pese a la medianización de la propiedad, manejada predominantemente por eficientes terratenientes que habían accedido al mercado de tierras y conseguido modernizar sus empresas agrícolas. A la par de esto, agricultores de pequeña escala y campesinos, en especial en la región de la costa, desplazados por la violencia y marginados de las políticas públicas, buscaban en la migración a la ciudad o en la sobrevivencia en el campo sus propias estrategias de vida.

CAPÍTULO III

PLAN TIERRAS Y ESTRUCTURAS SOCIALES EN LA HACIENDA LAS MERCEDES

La antigua hacienda Las Mercedes posee 2 147 hectáreas y se encuentra en la parroquia Cone del cantón Yaguachi, provincia del Guayas. Esta hacienda formó parte del patrimonio de uno de los grupos económicos más importantes del país, el Grupo Isaías, dueños del Filanbanco. Para efectos de auto-concederse créditos, esta hacienda fue dividida por sus propietarios en las empresas Jugom de 372 hectáreas, Las Mercedes AGM, de 161 hectáreas, Lamiper de 1 088 hectáreas y Mariva de 526 hectáreas.

Mapa 1. Hacienda Las Mercedes, ubicación geográfica



Fuente Marcela Alvarado y Natalia Landívar, en Landívar y Yulán (2013).

La lucha por la hacienda Las Mercedes

El Filanbanco pasó a la lista de bancos quebrados de finales de los años noventa, pero recién el 8 de julio de 2008, a través del gerente general de la Agencia de Garantía Depósitos (AGD), el gobierno ecuatoriano incautó los bienes del Grupo Isaías⁴⁹, cuyas pérdidas en ese entonces ascendían a 661 millones de dólares, de acuerdo a la Junta Bancaria⁵⁰. La resolución de incautar al Grupo Isaías fue ratificada por medio del Mandato Nro. 13 de la Asamblea Nacional Constituyente, el 9 de julio de 2008, y de esta manera, estos bienes pasaron a ser administrados temporalmente por la presidencia, conjuntamente con otras instituciones como las fuerzas armadas⁵¹. En total se incautaron 95 empresas de este grupo⁵², entre ellas, empresas agrícolas, de comercio, seguros, construcción, medios de comunicación, además de varios tipos de bienes (*El Universo*, 8 julio 2008). Una vez que este patrimonio pasó a manos del Estado, en el caso de los predios rurales, como Las Mercedes, era aplicable el artículo 48 de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) que permitía transferir estas tierras públicas al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP), y, en consecuencia, al entonces Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA), para su distribución inmediata. Sin embargo, los bienes del Filanbanco no fueron transferidos a esta cartera del Estado, sino a la AGD, el 14 de octubre del 2008⁵³.

⁴⁹ Resolución AGD-UIO-GG-2008-12 del 8 de julio de 2008.

⁵⁰ En un pronunciamiento oficial, el Gobierno aseguró que la incautación no vulneraría ningún derecho laboral ni paralizaría ninguna de las empresas en cuestión. Se trataba, según dicho pronunciamiento, de una intervención directa en las empresas deudoras, donde se nombraría a un administrador temporal para que sigan funcionando con normalidad (*El Universo*, 8 julio 2008).

⁵¹ Así, la AGD dispuso que hasta que se constituya el Fideicomiso en garantía, las empresas incautadas al Grupo Isaías serían administradas por los delegados del Presidente de la República, los comandantes de cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Aviación), del Fondo de Solidaridad y Petroecuador, así como los señores Enrique Arosemena Robles, Oscar Herrera Gilbert y Luis Piana Bruno.

⁵² En 2008, unos meses después de la incautación, el entonces gerente de la AGD, Carlos Bravo, presentó una demanda en Estados Unidos en la que exigía que se congelen unos 20 millones de dólares en propiedades de los hermanos Isaías. Este grupo económico ha presentado una contrademanda en Miami para que el Estado Ecuatoriano les devuelva sus bienes y advirtió a los potenciales compradores (*Vistazo*, 2008).

⁵³ Sin embargo, esta disposición fue inscrita en el Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón San Jacinto de Yaguachi, en mayo 23 de 2012, es decir casi tres años después.

Entonces, la hacienda pasó a ser administrada temporalmente por personal del ejército⁵⁴, cuya presencia evidentemente era para resguardar este patrimonio que había pasado a manos de la AGD. Previo a la llegada de los militares, sin embargo, en la hacienda Las Mercedes ya habían entrado grupos de personas que ocuparon y tomaron posesión de este predio desde enero de ese año. Como en muchos otros predios vinculados a bancos quebrados, gran parte de la antigua hacienda Las Mercedes estuvo subutilizada por sus propietarios tras la crisis bancaria. Con el inicio del discurso oficial que mantenía que la tierra incautada debía ser para los campesinos para la realización de actividades agropecuarias (*El Telégrafo*, 4 marzo 2010), cientos de familias fueron ocupando y posesionándose en este predio rústico, especialmente desde el año 2008, como ocurrió también en otras provincias costeñas. Los grupos que entraron a ocupar y posesionarse de la tierra en la hacienda Las Mercedes, que hoy se han constituido en asociaciones, y que fueron entrevistados en esta investigación, coinciden que se trató de un proceso sumamente inseguro, en donde el ‘más fuerte’ era el que finalmente se quedaba con la tierra. Al predio no solo ingresaron personas necesitadas de tierra para producir, sino también otros grupos que querían la tierra para fines especulativos⁵⁵.

Un mes después de disponer la incautación de la hacienda Las Mercedes, su entonces administrador, el coronel Darwin Phuma Astudillo, y el entonces gerente general de la AGD, Carlos Bravo Macías, presentaron quejas ante el desaparecido INDA por invasión del predio⁵⁶. A raíz de estas denuncias, en el año 2008 se realizaron inspecciones por el INDA, las cuales reconocieron la existencia de varias formas de tenencia de la tierra⁵⁷ en los diferentes predios, por parte de grupos de personas. Las

⁵⁴ Mediante oficio AGD-UIO-GG-2008 del 2 de octubre de 2008, el Gerente General de la AGD designó al Comandante General del Ejército como administrador de las haciendas incautadas. Sin embargo, estos ya se encontraban ejerciendo sus funciones desde meses atrás, al menos en el caso de Las Mercedes.

⁵⁵ Los antiguos trabajadores de la hacienda Las Mercedes relataron que el día miércoles 2 de enero de 2008 llegaron unas 550 personas a ‘invadir’ la hacienda. Calificaron como ‘traficantes de tierra’ a las personas que, según su testimonio, entraron de manera violenta, agrediendo y robando a los antiguos trabajadores que se encontraban en el predio aquel día. En el mes de marzo, se habría desalojado a los supuestos invasores, sin embargo, de acuerdo a los trabajadores, estos volvieron a entrar con más fuerza a la hacienda en el mes de mayo, alegando que estaba incautada y les pertenecía (Entrevista a GA, 25 junio 2014).

⁵⁶ Oficio 2008-067 II DE 5 enviado por el Coronel Darwin Phuma al Director Distrito occidental del INDA el 18 de agosto de 2008, Oficio 008-001 AGD-FT enviado por el Coronel Darwin Phuma al Director del INDA el 5 de septiembre de 2008 y Oficio enviado por el gerente general de la AGD, Carlos Bravo, al Director Distrital Occidental del INDA el 9 de septiembre de 2008.

⁵⁷ Informe de inspección N.º 0001500 del 24 de Septiembre de 2008.

inspecciones dieron cuenta de la presencia de cuatro grupos, hoy asociaciones, que se encontraban realizando labores de limpieza para comenzar a sembrar y/o mantenían cultivos en varios sectores del predio desde hace varios meses. La asociación Atara se encontraba cultivando parte de los predios Jugom y Las Mercedes AGM, mediante un acuerdo con una de las empresas que ya estaba en manos de los militares. La Asociación de Trabajadores Autónomos Nueva Revolución se encontraba en parte de los predios Mariva, Jugom y Lamiper. Junto con Atara, Nueva Revolución alquilaba la tierra de Jugom. La Asociación de Trabajadores Victoria de las Mercedes se encontraba en ese año en el predio Mariva. Destaca en la inspección la posesión de la Asociación de Ganaderos Félix Mora de Durán en los predios Mariva y Lamiper, cuyos socios y socias habrían ingresado hace 15 años en calidad de arrendatarios, y no habrían pagado el alquiler hace cuatro años. También se hallaban el señor Carlos Reyes como poseionario en el predio Mariva, quien ocupaba y mantenía la actividad ganadera en este predio desde hace 15 años; y otros arrendatarios, entre ellos, el señor Kléber Vargas, quien concentraba la mayor proporción de tierra en los predios Agrícola Mercedes AGM, Jugom y Lamiper, y mantenía infraestructura readecuada y cultivos de arroz; habría ingresado a este predio hace un año y medio de la inspección, con la autorización de las compañías. Además, otra compañía llamada CapExport se dedicaba al cultivo de papaya en el Predio Las Mercedes AGM. Lo que es interesante señalar aquí es que durante el año 2008, varias de estas asociaciones mencionadas solicitaron ante el entonces INDA la expropiación de la tierra en posesión que, en realidad, debió haber sido transferida al patrimonio de esta institución.

Frente al pedido de expropiación de las asociaciones, el gerente general de la AGD, Carlos Bravo, ordenó en agosto de 2008 el archivo de todos los procesos de expropiación en marcha, argumentando que de acuerdo al art. 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, los bienes de la AGD son intangibles, inembargables e inexpropiables⁵⁸. Asimismo, el Distrito Occidental del entonces INDA ordenó el desalojo de las asociaciones posesionarias, a las cuales calificó de ‘invasoras’, y ratificó cuatro denuncias de invasión presentadas en contra de estos grupos a lo largo

⁵⁸ Oficio 0001294 enviado por el Director Distrital Occidental al Director Ejecutivo del INDA el 12 de diciembre de 2008

del año 2008. Todo esto se hizo pese a que, en reiteradas ocasiones, varias de las asociaciones que se encontraban en posesión habían informado a las instituciones estatales, como el entonces INDA, que estas mantenían posesión pública y pacífica de buena parte de los predios de la hacienda y hacían cumplir la función social y ambiental, reconocida en la Constitución de la República, con su propio esfuerzo y trabajo.

La AGD, calificada por el gobierno del presidente Rafael Correa Delgado como cómplice de los intereses de los banqueros corruptos (*El Ciudadano*, 26 de diciembre 2009)⁵⁹, fue cerrada finalmente el 31 de diciembre de 2009 (*El Universo*, 27 diciembre 2009)⁶⁰, por lo que los bienes en manos de esta institución pasaron entonces al Ministerio de Finanzas⁶¹. En octubre de 2010, el presidente Rafael Correa creó la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad (UGEDEP)⁶². Con esta medida, la hacienda Las Mercedes, junto a todos los activos de la AGD, fue transferida al patrimonio de esta unidad⁶³. Esta podía “realizar todos los actos de administración financiera necesarios para la adecuada gestión de las empresas bajo su control, y disponer de las utilidades que unas reporten, para la capitalización de otras”⁶⁴. Pedro Delgado, primo del presidente Rafael Correa, presidió la Junta del Fideicomiso y dirigió la UGEDEP de este Fideicomiso hasta su renuncia en diciembre de 2011, presionado por un escándalo de falsificación de su título universitario.

Como otros predios rurales incautados, Las Mercedes pasó a formar parte del emblemático “Plan de Fomento del Acceso de Tierra a los Productores Familiares en el Ecuador” o “Plan Tierras” (*El Universo*, 19 octubre 2009). Esta medida contemplaba las

⁵⁹ Rafael Correa Delgado: “Esperamos hasta el 31 de diciembre ya cerrar ese capítulo de esa pesadilla que fue la crisis bancaria [...] de esa institución que fue cómplice del atraco bancario, los banqueros corruptos y estafadores del pueblo ecuatoriano” (*El Ciudadano*, 26 diciembre 2009).

⁶⁰ El presidente llamó a la ciudadanía a estar alerta para que se cierren los bancos en liquidación, en especial del Filanbanco y Banco del Progreso, ya que lo que más le conviene a los liquidadores es dilatar este proceso que está bajo rectoría de una entidad autónoma como la Superintendencia de Bancos. Solicitó a esta institución que entregara los nombres de los responsables de la crisis financiera del país (*El Universo*, 27 diciembre 2009).

⁶¹ A la fecha del cierre de la AGD, se presentaban problemas con el traspaso de los bienes del Filanbanco al Banco Central por diferentes razones, como la falta de una lista con el número de deudores (aprox. 6 000) y de una cuantificación de los intereses por mora de los deudores (aprox. 545 millones) y de las pérdidas patrimoniales, entre otros (*El Diario*, 31 diciembre 2009).

⁶² Decreto Ejecutivo 553 del 18 de noviembre de 2010.

⁶³ Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de octubre de 2010.

⁶⁴ Disposición General Décima del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

transferencias pendientes de las haciendas administradas por la entonces AGD y otras instituciones financieras al entonces INDA⁶⁵, e incluía la entrega de una garantía de posesión y la adjudicación de títulos de propiedad en copropiedad. Pese a que la situación legal de la hacienda Las Mercedes estaba ya saneada y diversas asociaciones comenzaron a exigir la entrega de la hacienda, ahora por medio del Plan Tierras, recién en marzo de 2012, el entonces gerente nacional del Plan Tierras, Sr. Henry Aníbal Cáceres Romero, solicitó a la UGEDEP iniciar la preparación de la documentación legal para la venta a favor de las asociaciones sin tierras de predios que pertenecieron a la banca cerrada y que se encontraban bajo su administración o propiedad, predios que incluían a Las Mercedes⁶⁶.

Características legales y políticas del Plan Tierras

El Plan Tierras fue lanzado oficialmente en octubre de 2009⁶⁷. Esta medida fue implementada en el marco de un nuevo paradigma de desarrollo post-neoliberal promovido por el gobierno del presidente Rafael Correa. Así, el Plan Tierras está en consonancia con aquellas disposiciones de la Constitución Política Ecuatoriana de 2008 relacionadas con el acceso a la tierra, especialmente con el artículo 281, numeral 4, sobre soberanía alimentaria, y con el artículo 334 sobre democratización de los factores de producción. Esta última llama al Estado a implementar políticas redistributivas para alcanzar el acceso equitativo a la tierra y a otros recursos productivos de las personas, dirigidos especialmente a campesinos y mujeres productoras, que permitan erradicar la desigualdad y discriminación en el acceso y eviten la concentración y acaparamiento de los factores de producción⁶⁸. La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), aprobada en febrero de 2009, refuerza lo reconocido en la Constitución al establecer que la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso

⁶⁵ Plan Tierras y Territorio, presentación Power Point del MAGAP.

⁶⁶ Copia de escritura Compra Venta e Hipoteca, mayo 28 de 2012.

⁶⁷ El Plan Tierras tuvo su precedente en el “Plan de Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado”, o “Plan Haciendas”, presentado por el MAGAP a la SENPLADES, el 11 de mayo de 2009. Se trataba de un plan piloto compuesto por 35 haciendas y organizaciones de pequeños agricultores en 11 provincias, que pretendía beneficiar a más de 2 mil familias a través de la adquisición de más de 10 mil has. de predios rústicos del Estado y el apoyo productivo integral, a través de un financiamiento del BNF.

⁶⁸ La Constitución prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes, para lo cual el Estado debe normar el uso y acceso a la tierra que debería cumplir con su función social y ambiental (Art. 282, Constitución del Ecuador).

equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia (Art. 6)⁶⁹. De acuerdo a la disposición final de la LORSA, de esta ley debió derivarse un proyecto de ley de tierra y territorios, en un plazo máximo de 180 días a partir de la recepción de la propuesta presentada el 20 de marzo de 2012 por la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria (COPISA); sin embargo, diversos factores políticos han impedido que una nueva ley de tierras entre en vigencia (Landívar *et al.*, 2013: 69-70). De allí que si bien la Constitución y la LORSA son los instrumentos jurídicos de carácter vanguardista más importantes, la aplicación de la actual política pública en relación con la tierra se enmarca todavía en la Ley de Desarrollo Agrario (LDA), implementada en pleno período neoliberal.

Por esto, este trabajo afirma que varios de los elementos propuestos por lo que Lipton (2009) define como una “Nueva Ola de Reformas Agrarias” (NORAs)⁷⁰ han continuado en la política de redistribución de tierra del gobierno ecuatoriano. Este tipo de reformas agrarias se define como el conjunto de medidas o leyes, la mayoría implementadas después de 1985, que facilitan la transferencia de tierra de manera consensuada, descentralizada y asistida por el mercado de tierras, sin la clásica autoridad estatal de tierra (Lipton, 2009: 258-259). En ellas existe un reconocimiento explícito que la desigualdad en la distribución de la tierra es ineficiente, y por lo tanto, restringe el crecimiento económico. De acuerdo al Banco Mundial⁷¹, la reforma redistributiva de tierra es necesaria allí donde “la distribución de propiedad de tierra extremadamente desigual y comúnmente ineficiente” y es el resultado de relaciones y políticas distorsionadas más que de las fuerzas del mercado (Deininger 2003 en Cousins y Scoones, 2009: 11). El Plan Tierras tiene como objetivo intervenir aproximadamente

⁶⁹ Además, la LORSA desarrolla el concepto de la función social y ambiental de la tierra y determina que esta implica la generación de empleo, utilización productiva y sustentable de la tierra, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas.

⁷⁰ Las NORAs están dirigidas a “reemplazar a los enfoques dirigidos por el Estado y confiscatorio de tierra del pasado que comúnmente envolvían la formación (forzada) de formas colectivas y cooperativas ineficientes de producción” (Lipton 1993 en Cousins y Scoones, 2009: 10).

⁷¹ Esto significaba una oportunidad para tratar este tema de una manera técnica y despolitizada y evitar conflictos que provoquen inseguridad e ilegitimidad de los gobiernos. Además, este respondía a la presión por tratar con la pobreza rural agravada con la implementación de políticas de ajuste estructural y la necesidad de acelerar la transición capitalistas de los países del antiguo bloque soviético (Mendes Pereira, 2006: 18-20).

2,5 millones de hectáreas de tierra⁷², todo lo cual reduciría el actual coeficiente de Gini de desigualdad en la redistribución de la tierra de 0,80 a 0,70, y se alcanzaría una estructura más equitativa de tenencia y uso de la tierra en cuatro años. Si bien el elemento nuevo de la política pública nacional es la inclusión de la soberanía alimentaria como su principal objetivo para alcanzar el buen vivir, en realidad estamos frente a una política levemente redistributiva de carácter anti-confiscatorio (*El Universo*, 25 mayo 2009), la cual apunta, según SENPLADES, básicamente a garantizar la función social de la tierra que permita redistribuir la riqueza y generar empleo, como factor fundamental para el crecimiento económico (SENPLADES, 2010).

En la línea de contribuir al crecimiento económico rural, incluso al no agrícola, las NORAS también se enfocan en beneficiar mayormente a los agricultores ‘eficientes’ de pequeña escala, quienes son habilitados por políticas de desarrollo rural apropiadas para maximizar los rendimientos de tierra (Lipton 1993 en Cousins y Scoones, 2009: 10). Para esto, más que en la redistribución, las NORAS ponen énfasis en asegurar los derechos de propiedad y la seguridad en la tenencia de la tierra, promoviendo políticas estatales de mercados de tierras (en particular, los arrendamientos de tierra), y políticas de crédito, insumo y producción que respalden las ventajas de productividad inherentes a los agricultores de pequeña escala (Cousins y Scoones, 2009: 11). De acuerdo al proyecto del Plan Tierras, publicado en enero de 2010 por la SENPLADES, esta política estaba dirigida a familias de productores sin tierra, minifundistas y productores familiares, y prioriza a familias jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios/as del Bono de Desarrollo Humano, familias sin tierra o con poca tierra, y miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas (SENPLADES, 2010: 8, en Landívar *et al.*, 2013). Este Plan fomenta la titularización de diferentes formas de tenencia de la tierra, como la asociativa en el caso de las haciendas incautadas a través del mercado de tierra.

Aquí es relevante señalar que, al menos en principio, esta transacción compra-venta involucraba un precio social de la tierra, tomando en cuenta:

[...] el avalúo comercial de las tierras, así como el ingreso agropecuario neto esperado para los principales sistemas de

⁷² De los datos difundidos en noviembre de 2009 por medio de una presentación Power Point del Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca (MAGAP), se calculaban distribuir 69 mil has. como tierra estatal, 2,3 millones has. como tierra privada, y aproximadamente 28 mil como tierras expropiables y revertibles de la provincia de Santa Elena.

producción de la zona, de tal manera que el pago anual represente una fracción de los ingresos esperados de la zona, que no afecte la capacidad de reinversión del productor (SENPLADES, 2010:17).

Para el caso de las haciendas utilizadas durante la especulación bancaria, la forma en copropiedad tenía como fin impedir la compra por terceros y su reconcentración, todo lo cual obligaría al propietario a consultar con la asociación en caso de que quisiera enajenarla a un tercero. Cabe mencionar también que entre los principios de implementación que asegurarían su viabilidad técnica, el Plan Tierras consideraba el acompañamiento integral a los grupos beneficiarios por medio del apoyo técnico, crédito y productivo (SENPLADES, 2010).

El Plan Tierras otorgaba en principio un fuerte papel a la institución estatal, la SSTR, adscrita al MAGAP y bajo cuya responsabilidad se ejecutaba dicha política. Vale recordar aquí que la SSTR eliminó al INDA en el año 2010⁷³, institución que había acumulado miles de trámites sin resolver desde su creación, estaba inmersa en una inocultable crisis institucional, y era blanco de una escalada creciente de críticas y denuncias de corrupción (Landívar *et al.*, 2013: 50)⁷⁴. Finalmente, el fortalecimiento del rol del Estado preveía además el involucramiento de la sociedad civil con la participación de las organizaciones representativas de los productores familiares en la preparación y diseño del plan, así como la consolidación de un mecanismo de Consejo de Veeduría Campesina, instituido por el MAGAP para su integración efectiva en todo el proceso (SENPLADES, 2010: 17 y 28-29 en Landívar *et al.*, 2013).

La venta de la hacienda Las Mercedes a las asociaciones posesionarias

El 22 de mayo de 2012, se vendió el predio Jugom, con una superficie de 460 hectáreas a favor de tres asociaciones, Victoria de las Mercedes, Emanuel y Rafael Brito Mendoza. Según las asociaciones, el proceso de venta de los predios fue demasiado rápido y apurado. Las asociaciones sintieron fuertemente el apremio de los funcionarios

⁷³ Creado por la LDA, fue extinguido por Decreto Ejecutivo 373, del 28 de mayo de 2010, expedido por el presidente, Rafael Correa Delgado, y publicado en el Suplemento del Registro Oficial 206, del 3 de junio de 2010.

⁷⁴ La función de la SSTR es la gestión estratégica en la formulación, aplicación e implementación de las políticas, programas, normas e instrumentación de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento, legalización y uso de la tierra integrado a planes productivos, para un uso sostenible del recurso tierra y el perfeccionamiento de la reforma agraria.

públicos y agregaron que esto se debió a un tema político, ya que se trataba de evitar que estas asociaciones se sumaran a la gran marcha por la vida y el agua convocada alrededor de esas fechas (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Esto perjudicó claramente a las asociaciones, las cuales casi no tuvieron la posibilidad de revisar y analizar los documentos y fueron sometidas a la presión para firmar algo que ellas llaman títulos ‘cuete’, so pena de quedar excluidos del Plan Tierras.

El valor comercial del predio fue acordado en 1,8 millones de dólares⁷⁵, del cual le corresponden 736,3 mil dólares a Victoria de las Mercedes, por el 40% del predio, y 552,2 mil dólares a Emanuel y Rafael Brito Mendoza por el 30% del predio, respectivamente. Se estableció que este valor sería pagado en las cantidades que correspondan a cada asociación, a través de los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs): un 50% al momento de la suscripción de la escritura; y el otro 50% mediante transferencia bancaria por parte de las asociaciones a la vendedora, con base en una línea de crédito previamente aprobada y concedida por el BNF, en un plazo no mayor a 15 días, contados a partir de la suscripción de la escritura⁷⁶. La transacción de compra venta incluyó algunas condiciones para las asociaciones, relacionadas con los medios y formas de pago, criterios para ser beneficiarios, y compromisos productivos que se revisarán a continuación.

CPGs, ¿quién paga la deuda de la crisis financiera?

Los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) fueron emitidos por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y entregados a los depositantes de los bancos quebrados como promesa de pago. Una vez que la AGD cobrara a los deudores de los bancos en saneamiento, esta institución estaba llamada a ‘honrar la deuda’ de los depositantes, quienes a su vez devolverían los certificados a la AGD. Mediante Decreto 075 de febrero de 2000, el gobierno del presidente Jamil Mahuad obligó a la Corporación Financiera Nacional (CFN) a recibir CPGs a su valor nominal en pago de deudas por créditos que esta institución les había concedido a particulares. Refiriéndose a este y al

⁷⁵ Según el informe de avalúo presentado por el perito Ing. Teófilo Espinoza Chica, de febrero 14 de 2011, a solicitud de la UGEDEP.

⁷⁶ Cláusula Quinta sobre Precio y Forma de Pago Escritura de Compra-Venta e Hipoteca Abierta.

decreto 1492, publicado en noviembre de 1999, que asimismo había obligado a la CFN a recibir otro tipo de certificados llamados Certificados de Depósitos Reprogramables (CDRs), el presidente Rafael Correa afirmó en un acto público que⁷⁷:

[...] el efecto de estos decretos detonó una crisis institucional. Se benefició a varios grupos empresariales y financieros que prepagaron sus obligaciones a la CFN con CDRs y CPGs que fueron adquiridos en el mercado informal con grandes descuentos, viéndose la CFN obligada a recibirlos al 100% de su valor nominal, imposibilitada de reacción frente a esta imposición⁷⁸.

De hecho, previo a la crisis financiera, la CFN había canalizado \$720 millones a favor de los sectores productivos por medio de la banca privada, razón por lo que la quiebra de la banca conllevó a que la cartera de la CFN entrara también en saneamiento: a noviembre de 1999, el 48% de la cartera de la CFN, esto es \$350 millones, se encontraba en manos de los clientes de bancos en saneamiento (*Diario Hoy*, 24 agosto 2002). La entrada en vigor de los decretos 1492 y 075 provocó que los deudores de la banca cerrada que tenían obligaciones con la CFN compraran estos certificados a los tenedores depositantes con un descuento de alrededor del 40-50% de su valor nominal en el mercado negro para, a su vez, pagar sus deudas a esta institución (*Diario Hoy*, 28 julio 2003).

Según Wilma Salgado, antigua gerente de la AGD, esto significó que la CFN se llenara de papeles sin interés, que en realidad debieron ser canjeados por dinero efectivo por la AGD, cobrando a los deudores de los bancos quebrados, lo cual sucedió solo parcialmente (Entrevista a Wilma Salgado, anterior Gerente de la Agencia de Garantía de Depósitos, 8 noviembre 2013). Durante el período presidencial de Gustavo Noboa (enero 2000-enero 2003), se emitió el Decreto 3052, en agosto de 2002⁷⁹, con el cual se obligaba al entonces Ministerio de Economía a recibir una parte de los certificados de la CFN, y a mantenerlos en custodia hasta que se liquidaran las obligaciones de la AGD con dicho ministerio, quedando prohibido que esta cartera volviera a endosarlos (Art. 2 Decreto 3052). Sin embargo, esto solo sucedió en parte, ya que el Ministerio de

⁷⁷ El Decreto 1492 publicado el 17 de noviembre, del gobierno de Jamil Mahuad ya había obligado a la CFN a recibir otro tipo de papel denominado Certificados de Depósitos Reprogramables (CDR).

⁷⁸ Intervención del presidente Rafael Correa Delgado, en acto de la CFN, 23 mayo 2007. En: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/23-05-07-DiscursosCorporacionFinancieraNacional.pdf>, consultado 26 julio 2014.

⁷⁹ Publicado en Registro Oficial 654 de septiembre 3 de 2002.

Economía se rehusó a recibir los certificados, alegando que esta decisión era inaplicable. Asimismo, la CFN propuso a la AGD intercambiar los CDRs o CPGs por bienes o por la cartera que tiene la AGD. En ese entonces, Wilma Salgado respondió que como gerente general de la entidad estaba imposibilitada de entregar bienes a la CFN, mientras la AGD no devolviera el dinero a los depositantes (*Diario Hoy*, 28 julio 2003).

Dada la débil capacidad de recuperación de cartera por parte de la AGD, en particular a los grandes deudores vinculados⁸⁰, los certificados continuaron acumulando cerca de \$400 millones, como la herencia de la banca cerrada en la crisis de 1999⁸¹. El amontonamiento de papeles generó la descapitalización de la CFN, situación que limitó su capacidad crediticia. La idea del gobierno de Gustavo Noboa de recapitalizar la CFN mediante los bienes de la AGD, y que fuera negada por la entonces gerente de la AGD, se cristalizó durante el gobierno nacional del Presidente Rafael Correa. Durante este gobierno se autorizó, mediante Decreto 131 al Ministerio de Finanzas, canjear con dinero en efectivo los CPGs en sus manos y capitalizar la CFN (Art. 1 Decreto 131). De acuerdo al gobierno, la idea era que se entregaran estos certificados como una especie de créditos a los usuarios, para que los utilizaran como medio de pago y que adquiriesen los bienes que vendía la entonces AGD, inclusive los bienes que se incautó al grupo Isaías⁸².

De esta manera, se obligó a la CFN y al Ministerio de Finanzas a usar estos papeles como medio de pago para la venta de bienes incautados al grupo Isaías. Estas instituciones ofrecieron los certificados a las personas interesadas en comprar las acciones de las empresas incautadas al 100% de su valor nominal, con un plan de

⁸⁰ La comisión especial, creada en 2007 por pedido del presidente Rafael Correa Delgado para indagar los resultados de la crisis financiera elaboró el documento “La Crisis Financiera de la CFN como consecuencia de la imposición del Decreto 1492 y la recepción de cartera de la AGD”, el cual nunca fue publicado oficialmente (*Diario La Hora*, 30 octubre 2012).

⁸¹ La entonces revista *Vanguardia* reveló los resultados del informe de la mencionada comisión, dando cuenta que Pedro Delgado, primo en segundo grado del presidente y quien ocupara la gerencia de Riesgos de la CFN durante el feriado bancario de 1999, fue responsable de la pérdida de millones de dólares provocados por la otorgación de créditos sin control. A través del pago de crédito con CDRs, la CFN perdió 568 millones de dólares (*Diario La Hora*, 30 octubre 2012).

⁸² El analista económico, Marcos López, señaló en una entrevista con el *Diario El Universo* que se trata de un buen negocio, toda vez que “se está haciendo una capitalización con unos papeles que no sirven para nada y que por decreto van a servir por segunda vez para comprar activos”. Otro analista, Mauricio Pozo, señaló en el mismo artículo que el riesgo radica en la falta de confianza por la compra de unos papeles que no tienen respaldo (*El Universo*, 18 agosto 2009).

financiamiento de quince años y una tasa de interés del 5%. Las personas interesadas debían ser calificadas por la CFN y presentarse en las subastas que se realizaron para adquirir los bienes a través de CPGs. Los compradores entonces entregaban los CPGs al Fideicomiso AGD-CFN No Más Impunidad, el cual administraba las empresas incautadas al grupo Isaías y recibía los CPGs en dación de pago. En el marco del Plan Tierras, los CPGs fueron entregados por el MAGAP, con el fin de financiar la compra de predios rústicos en manos de la UGEDEP por parte de asociaciones campesinas.

Según Wilma Salgado, la entrega de 400 millones de dólares en efectivo por parte del Ministerio de Finanzas a la CFN, a cambio de los CPGs, es un dinero que no lo va a recuperar, por lo que esta transferencia finalmente aumentó los costos de la crisis financiera de 1999 para el pueblo ecuatoriano (Entrevista a Wilma Salgado, anterior Gerente de la Agencia de Garantía de Depósitos, 8 noviembre 2013)⁸³. La emisión de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, de febrero de 2014⁸⁴ puso en evidencia la incapacidad del Estado para recuperar la cartera vencida, en particular de los grandes deudores vinculados a los banqueros. Los CPGs terminaron su ciclo, y dejaron de existir en manos de la UGEDEP. Al final de este recorrido, los bienes de la extinta AGD finalizaron en el MAGAP, transacción que debió haberse hecho sin necesidad de pasar por la AGD. Con esto, los campesinos terminaron por asumir parte del dinero adeudado por los banqueros. La deuda de las asociaciones de la hacienda Las Mercedes debe ser pagada a través del Banco Nacional de Fomento que hace de agente recaudador, el cual coloca el dinero en una cuenta a nombre del MAGAP, dinero que a su vez sería destinado para la construcción de un Fondo de Tierras (Entrevista a Byron Ávila, Banco Nacional de Fomento, 2 agosto 2013).

Contratos mal hechos

El contrato de compra venta de CPGs fue suscrito el 19 de marzo de 2012 entre el MAGAP y las respectivas asociaciones. Por medio del Banco Nacional de Fomento

⁸³ De acuerdo a Salgado, en lugar de esa larga peregrinación de los CPGs, más fácil habría sido que la UGEDEP entregue las tierras directamente a la CFN y reciba a cambio los CPGs, y luego la CFN venda las tierras recibidas al plazo y tasa de interés que crea conveniente. Esta operación directa entre la UGEDEP y la CFN habría evitado el costo adicional que ha tenido para el Estado el manejo de los rezagos de la crisis financiera de 1999.

⁸⁴ Registro oficial 188 de febrero 20 de 2014.

(BNF), el MAGAP vendió CPGs en marzo de 2012 a favor de la Asociación Victoria de Las Mercedes por un valor de 368 198 dólares para la compra de tierra correspondiente a la Asociación dentro del predio Jugom. Asimismo, las otras asociaciones beneficiarias del Predio Jugom firmaron un contrato compra-venta. Sin embargo, los documentos legales mencionados no son del todo claros para detallar la operación. Mientras que el contrato compra venta de las CPGs dice que “el valor equivalente al 50% del predio, cuyo valor ha sido transferido de forma gratuita por el MAGAP”, la Escritura de Compra Venta e Hipoteca Abierta se refiere a este porcentaje como una línea de crédito del BNF.

Un funcionario del BNF reconoció en una entrevista que uno de los factores que pudo haber influido para generar las incoherencias identificadas líneas arriba fue el hecho de que los funcionarios públicos responsables trabajaron contra reloj ante el vencimiento de los CPGs. Según el funcionario, esto generó que tanto las asociaciones como el MAGAP y el BNF trabajaran arduamente para poder elaborar el contrato, los convenios, los pagarés, las tablas de amortización y la suscripción de todos estos documentos. De acuerdo al mismo funcionario del BNF, el valor total de la hacienda fue asumido en un 100% por medio de CPGs: 50% son CPGs en figura de subsidio y el otro 50% son CPGs vendidos a las asociaciones. Con la firma del contrato, el 100% del valor del predio le fue entregado inmediatamente a la UGEDEP en forma de CPGs para pagar el valor de la adquisición del predio que habían adquirido las asociaciones. Una vez que la UGEDEP recibió el 100% del valor del predio por medio de las CPGs, se les adjudicaron las tierras a las asociaciones y se estableció la hipoteca a favor del BNF como garantía de la venta de estos CPGs (Entrevista a Byron Ávila, Banco Nacional de Fomento, agosto 2 de 2013).

Sanciones ante incapacidad de pago

Como otros compradores de CPGs, las asociaciones asumieron la obligación de pagar el precio de la tierra fijado a un plazo de quince años, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato y a una tasa de interés anual fija del 5%. De acuerdo a los contratos, las asociaciones adquirieron la hipoteca a dos años de gracia y pago del capital e interés semestral de acuerdo a una tabla de amortización detallada en el

contrato. En caso de mora de treinta días en el pago de un dividendo o parte de él, el BNF tiene la potestad de dar por vencido el plazo establecido para el pago del precio de venta acordado y de todas las obligaciones vigentes, y proceder al recaudo judicial de todo lo debido. En tal caso, la Asociación tendría que pagar la tasa de interés de mora dispuesta por el Banco Central del Ecuador y que esté vigente a la fecha de vencimiento⁸⁵. El predio adquirido a la UGEDEP por las asociaciones beneficiarias constituye una hipoteca abierta a favor del BNF. En caso de incumplimiento, se declarará la obligación vencida y se cobrará el saldo restante y pendiente de pago, así como el valor equivalente al 50% del predio cuyo valor ha sido transferido de forma gratuita por el MAGAP hasta hacer efectivo el valor total del predio o entregar el valor a la Asociación⁸⁶. La escritura de asignación entre el MAGAP y las asociaciones establece el derecho del MAGAP, en el caso de que las asociaciones no cumplieran con sus compromisos asumidos, de demandar por vía administrativa o judicial la restitución del valor equivalente al 50% del avalúo del predio, otorgando la potestad al MAGAP de terminar el convenio unilateralmente⁸⁷.

Las condiciones establecidas en estos escritos son medidas muy severas que corresponden más a una política bancaria-empresarial neoliberal de políticas de mercado de tierras, que a un marco de economía popular y solidaria⁸⁸.

Sobre medidas previstas por el BNF para no tener que llegar a situaciones extremas como las que están descritas en el contrato, que consideran diferentes factores que pueden incidir en la capacidad de pago de las asociaciones, como efectos del cambio climático, esta institución desconocía sobre algún plan de contingencia para evitar una acción coactiva que perjudique a las asociaciones. Ya que existe un convenio suscrito entre el MAGAP y BNF, el Banco no puede tomar acciones por sí solo, y según Byron Ávila, funcionario del BNF, se tendría que recibir instrucciones del Plan Tierras para ver

⁸⁵ Cláusula cuarta del contrato compra venta CPGs y Préstamo Mutuo del 19 de marzo de 2013.

⁸⁶ Cláusula sexta sobre garantía del contrato compra venta CPGs y préstamo mutuo del 19 de marzo de 2013.

⁸⁷ Cláusulas quinta, octava, novena y décima de la Escritura de Convenio de Asignación entre el MAGAP y la Asociación Victoria de las Mercedes.

⁸⁸ La escritura reconoce a las asociaciones como sujetos de derecho pertenecientes al sector de la economía popular solidaria y las exonera del pago de los impuestos que demanda el catastro y la inscripción del contrato compra venta.

cómo se procede en estos casos (Entrevista a Byron Ávila, Banco Nacional de Fomento, 2 agosto 2013).

De acuerdo a la tabla de amortización del contrato compra venta de CPGs y Préstamo Mutuo del 19 de marzo de 2013, las fechas de pago al BNF establecidas eran el 19 de septiembre de 2012, 19 de marzo y 19 de septiembre de 2013, correspondiente a los intereses de los dos años de gracia, y así sucesivamente en los siguientes años para los pagos de capital. En julio de 2012 el MAGAP solicitó al Banco postergar en un año el primer pago, debido a que los créditos para proyectos productivos no habían sido aprobados o se encontraban en proceso de inversión en el BNF y las organizaciones no habían empezado sus labores agrícolas. Argumenta el MAGAP que en la tabla de amortización no se consideraron detalles importantes para establecer las fechas de amortización, como el tipo de producción de cada predio, el estado y tipo del cultivo (ciclo corto o largo). En el contrato estaba ausente una noción de realidad productiva que confrontan las asociaciones, dado que la época de cosecha y siembra del principal producto de esta tierra, el arroz, no coincidía con la programación de los pagos establecida en la tabla de amortización.

Tierras sin proyectos productivos

Según la escritura pública de convenio de asignación de CPGs, suscrito el 16 de marzo de 2012 entre el MAGAP y las tres asociaciones compradoras, se establecieron seis compromisos para el MAGAP⁸⁹. Uno de estos requisitos es el diseño y ejecución del proyecto de desarrollo productivo en conjunto con cada organización. Esto fue ratificado en la cláusula cuarta del contrato de compra venta de CPGs y préstamo de mutuo acuerdo celebrado el 19 de marzo de 2012 entre el MAGAP y las asociaciones. El Plan Tierras debía diseñar con las asociaciones los proyectos de desarrollo productivo y presentarlos al BFN para su aprobación y ejecución inmediatamente

⁸⁹ La Escritura de Convenio de Asignación entre el MAGAP y la Asociación Victoria de las Mercedes suscrita el 16 de marzo de 2012 establece como compromisos asumidos para el MAGAP: a) el efectuar la transferencia directa de recursos de inversión (Certificados de Pasivos Garantizados) equivalente al cincuenta por ciento del avalúo del predio, b) ejecutar conjuntamente con la asociación el proyecto de desarrollo productivo, económicamente sustentable, diseñado en conjunto entre la entidad y los técnicos del Plan Tierras, c) realizar el monitoreo sistemático y continuo del proyecto de desarrollo productivo por parte de la asociación, d) asistencia técnica previa y posterior a la adjudicación de la tierra, e) seguimiento y supervisión de actividades productivas para el cumplimiento del convenio y f) asesoría en materia gerencial y manejo comercial.

después de la suscripción del contrato compra venta. Lo cierto es que a enero de 2013, las asociaciones no habían recibido respuesta del BNF para la aprobación de financiamiento de proyectos productivos que fueron remitidos por el MAGAP al Banco el 23 de noviembre del 2012. Mucho menos se conformó la Comisión Técnica que asignaba un representante del MAGAP para verificar el avance técnico del proyecto. Es oportuno mencionar aquí que el convenio de asignación establece serias sanciones para las asociaciones en caso de incumplimiento de sus compromisos, no así para el MAGAP.

El BNF reconoció que hubo un inconveniente con los créditos productivos debido a que la escritura está constituida con un solo lindero para todo el predio, y no se ha definido qué parte le corresponde a cada una de las tres asociaciones. Esto ha dificultado que las asociaciones accedieran a un crédito productivo, cuyo acceso estaba en principio garantizado con la hipoteca del predio (Entrevista a Byron Ávila, Banco Nacional de Fomento, 2 agosto 2013). Desde principios del año 2013, las asociaciones hicieron notar a las instancias responsables que se les había vendido porcentajes de 460 hectáreas sin individualizar, ni delimitar la superficie para cada asociación. La escritura compra venta solamente señalaba las superficies que les correspondían a cada una de las asociaciones de acuerdo al porcentaje que les pertenecía dentro del predio Jugom. Por lo tanto, se les vendió una propiedad indivisa, sin especificar la cantidad de hectáreas ni la ubicación geográfica para cada asociación y solo se presentó la tabla de amortización con los valores que debían pagar cada asociación. Por esta razón, las asociaciones solicitaron al gerente de asesoría jurídica subrogante del BNF aceptar la partición de la propiedad común y división de la hipoteca a favor de cada una de las asociaciones copropietarias para que cada una de ellas ejerza la propiedad individual del inmueble. De acuerdo a las asociaciones, el Plan Tierras ya había medido el lote de terreno que le correspondería a cada asociación⁹⁰.

A las solicitudes presentadas por las asociaciones al BNF para que se les autorice la partición del inmueble con superficies y linderos definidos a favor de cada compradora, las repuestas que recibieron de la gerencia de asesoría jurídica del Banco fue que

⁹⁰ Oficio enviado al Gerente de Asesoría Jurídica Subrogante del BFN, Héctor Holguín por las asociaciones Victoria de Las Mercedes, Emanuel y Rafael Brito Mendoza el 19 de febrero de 2013.

aquello no procedía porque el “Instructivo que Norma la Concesión de Crédito Asociativo para la Compra de Tierras Productivas en el Sector Rural, enmarcadas en el Plan Tierras” señalaba en el punto 10 que “las tierras mediante el presente crédito no podrán ser parceladas o divididas hasta que se cancele la totalidad de la deuda”⁹¹. De acuerdo al Banco Nacional de Fomento, este instructivo fue elaborado por el MAGAP para que no se cambiase el fin para el que fueron adquiridas las tierras, esto es, el desarrollo productivo. Como se trataba de tierras bien ubicadas, el objetivo era evitar que estas se loticen para la construcción de vivienda, o algo diferente al fin para el que fueron adquiridas por estas asociaciones (Entrevista a Byron Ávila, Banco Nacional de Fomento, 2 agosto 2013).

De acuerdo a las asociaciones, la escritura pública fue suscrita por la representante del BNF, quien debió advertir y subsanar esta incoherencia antes de la suscripción del contrato⁹². El BNF alegó que toda esta estructura fue diseñada por el MAGAP - Plan Tierras, el cual hizo el acercamiento con cada una de las asociaciones y su respectivo análisis sobre la situación de cada una de ellas, incluyendo las condiciones en las que se iban a vender las tierras. El BNF, de acuerdo a Byron Ávila, era el mandatario, por lo que intervino únicamente para facilitar la venta y recuperar los valores que las asociaciones adeudaban por el 50% de los CPGs que fueron vendidos. Sin embargo, esto se contradice con el hecho de que para el levantamiento de la hipoteca participaron abogados del MAGAP, UGEDEP y BNF, lo que indica que el Banco en realidad si habría tenido una responsabilidad en el contenido y la definición de condiciones de estos documentos legales.

A través de diferentes gestiones realizadas por las asociaciones durante el 2013, el directorio del BNF decidió iniciar las acciones para la modificación del contrato compra venta de CPGs firmado entre el Banco y las asociaciones, así como incluir la modificación al convenio de asignación de CPGs celebrado entre el MAGAP y cada asociación como paso previo al trámite de división de predios. Esto lo confirmó el representante del BNF, quien manifestó que los abogados del Banco mantuvieron

⁹¹ Oficio enviado por el Gerente de Asesoría Jurídica (E), Eduardo Holgín al Gerente de Fomento y Desarrollo el 3 de abril de 2013.

⁹² Oficio enviado al Gerente de Asesoría Jurídica Subrogante del BNF, Héctor Holguín por las asociaciones Victoria de Las Mercedes, Emanuel y Rafael Brito Mendoza el 19 de febrero de 2013.

conversaciones con funcionarios del MAGAP para cambiar algunos puntos que no estaban muy claros en las hipotecas y que ellos ya habían detectado. Estos cambios serían enviados a las asociaciones para ver si están de acuerdo con ellos. Según el funcionario, no es un tema fácil, ya que demanda tiempo y gastos. Fue enfático en manifestar que el Banco cumple un rol de mandatario, y por lo tanto, no es su papel asumir los costos que demanda el cambio en la hipoteca. Quien tendría que hacerlo serían las asociaciones, explicó el funcionario (Entrevista a Byron Ávila, Banco Nacional de Fomento, agosto 2 de 2013).

Luego de diversas denuncias a la SSTRRA y el Plan Tierras, las asociaciones consiguieron que en octubre de 2013 se elabore una segunda hoja de ruta que tenga como fin corregir los documentos legales y hacer la partición de los predios. Se hicieron varias aportaciones desde las organizaciones con el objetivo de que se establezcan los límites y hectáreas para cada una de las asociaciones. Los dirigentes de las asociaciones ya han firmado los documentos, que incluyeron las nuevas tablas de amortización. Sin embargo, al cierre de este trabajo, la SSTRRA, Plan Tierras y BNF todavía no habían enviado los documentos firmados a las asociaciones, lo que ha impedido avanzar en el reconocimiento ante la notaría. Los funcionarios no previeron además que el Municipio de Yaguachi, previo a autorizar la partición de la propiedad colectiva, exige al BNF autorice la división de las títulos para cada asociación. Esto ha impedido proseguir en la partición de los predios y, por lo tanto, en el acceso a los créditos productivos. El pago, conforme la nueva tasa de amortización, inicia en el 2015, ya que debido a las diferentes irregularidades identificadas se prorrogó el inicio de la fecha de pago (Entrevista a Raquel Silva, coordinadora Unión Tierra y Vida, 1 Septiembre 2014).

Criterios para ser beneficiarios: exclusión e intromisión

En diciembre de 2011, el entonces Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, Dr. Diego Pazmiño Vinuesa, 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”⁹³. 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. Sin embargo, este censo no incluye datos sobre el tiempo de constitución y de reconocimiento de la personalidad jurídica de la organización campesina. Vale decir que esta información es de mucha importancia para establecer la antigüedad o tiempo de creación de la asociación, lo que consecuentemente permitiría establecer si cumple el requisito de tener por los menos cinco años de posesión en el predio cuya legalización demanda, conforme establece la Ley de Desarrollo Agrario (LDA). Asimismo, otras informaciones relevantes para una organización de pequeños productores, como el número de socios/as que la integran, funcionamiento, estructura administrativa, participación en las actividades propias, procedimientos para la rendición de cuentas, participación de la mujer y juventud, entre otros, no están incluidas en el censo (Entrevista a Milton Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida, 5 diciembre 2013).

Una vez transcurridos tres días del censo familiar, se iniciaría un sondeo económico social para constancia y verificación de la información recibida en el censo. Este estaría a cargo de un funcionario delegado por el Coordinador Social del proyecto y se recogerían cuatro bases de datos públicos más⁹⁴, con el fin de aportar información sobre la condición económica social de los socios/as. Además, el instructivo establece que para la realización del informe de recomendaciones para la depuración de los socios/as de la asociación beneficiaria, el funcionario técnico deberá considerar

⁹³ En marzo de ese mismo año ya había suscrito la Resolución Administrativa 01 que establecía los requisitos para la legalización de tierras y territorios y adjudicación de tierras de patrimonio del MAGAP a personas naturales y jurídicas. Con esto derogó la Resolución 01 expedida el 14 de septiembre de 2010 por su antecesor, Antonio Rodríguez Jaramillo.

⁹⁴ Estas son: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social para constancia de los socios/as beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, el Servicio de Rentas Internas (SRI) para constancia del Registro Único de Contribuyentes (RUC), actividad económica, número de establecimientos registrados, impuestos a las rentas causado y salida de divisas, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) para constancia del nivel de preparación de los socios/as, el Registro Nacional de Tierras para constancia que los socios/as no hayan sido beneficiarios de alguna adjudicación por parte del desaparecido INDA.

indicadores de un cuadro que introduce nueva información no contemplada en el censo familiar, ni en los requisitos⁹⁵.

Según el abogado agrarista Milton Yulán, el instructivo de la citada Resolución Administrativa 0021 está hecho de tal manera que excluye a las organizaciones que están en posesión y mantienen productivos los predios de la banca cerrada u otros. Se encuentra dirigido principalmente a las asociaciones que no están en posesión y que están solicitando tierra, lo que da a entender que la SSTRa o Plan Tierras tienen tierras a su disposición para redistribuirlas conforme las soliciten las organizaciones, situación que genera falsas expectativas. Por ejemplo, en el acápite referente a tenencia de tierra y otros bienes se pregunta si los socios/as poseen terrenos (área urbana o rural y superficie de los mismos), vehículos (tipo y año), cuenta corriente o ahorros en Banco o Cooperativa. Sin embargo, se obvian temas tan vitales para los poseedores como aquellos que atañen a la relación que tiene el socio/a, y la organización 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 tierra⁹⁶. Esto 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 (Entrevista a Milton Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida, 5 Diciembre 2013)⁹⁷.

Según el procedimiento del instructivo, la asociación es notificada por el equipo técnico con la información obtenida de la investigación de los socios/as para que en el término de cinco días justifique el incumplimiento de dicho instructivo. Una vez cumplida esta fase, el equipo técnico solicita al directorio que realice una asamblea extraordinaria para presentar las conclusiones y recomendaciones de la investigación en lo referente a aquellos socios/as que no cumplieran con los indicadores del citado cuadro. La misma asamblea deberá efectuar su autodepuración, debiendo los directivos

⁹⁵ Por ejemplo, se establece como un indicador la participación de los/as socios en las asambleas con un mínimo de 70% de asistencia, rendición de cuentas en mínimo trimestral, la actividad de agricultor o campesino del socio (Artículo 1, literal e), sin señalar los parámetros a considerar para estos indicadores.

⁹⁶ En la costa ecuatoriana estos se diferencian en tenedores, antiguos precaristas, poseedores, promitentes compradores, finqueros, desmonteros, arrendatarios, entre otras modalidades.

⁹⁷ Cabe señalar que la Constitución reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental y el derecho al acceso a la propiedad (Artículo 66, numeral 26). Asimismo, el Código Civil define la posesión como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre. (Art. 715).

presentar en el término de diez días el acta donde conste la ‘autodepuración’. Luego de la suscripción por parte del equipo técnico y coordinador social, el acta es enviada al coordinador zonal del proyecto y se pondrá a conocimiento del gerente del Plan Tierras para su aprobación. De acuerdo al instructivo, no someterse a la asociación peticionaria a la recomendación de autodepuración será causal para que la asociación peticionaria no sea beneficiaria del Plan Tierras (Artículo 2). Finalmente, cada socio o socia de la organización está obligado a suscribir, bajo advertencia de las penas en caso de delito de falso testimonio, el formulario para la Declaración Patrimonial juramentada, suscrita con el Gerente del Plan Tierras, o Coordinador Zonal del proyecto Plan Tierras, delegados del Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria (Artículo 6).

De acuerdo con el agrarista Milton Yulán, esto constituye una violación a la autonomía de las asociaciones, a la seguridad jurídica y al derecho que el Estado reconoce y garantiza a las personas a asociarse en forma libre y voluntaria. El instructivo deja al arbitrio o discreción de servidores de la institución la decisión de qué persona natural o jurídica será calificada como beneficiaria del título de propiedad de la tierra. Además, se impone un régimen de excepción como regla general, que parte del supuesto de que todos los socios/as son culpables, por lo que les corresponde demostrar que son personas honestas e inocentes. Esto violenta el derecho al debido proceso, entre otras, a la garantía básica de presunción de inocencia contenida en el artículo 76 de la Constitución⁹⁸. Concluye el agrarista que los socios/as son sometidos a verdaderos procesos de sondeos e investigación en los que se determina que son apenas unos cuantos que, por alguna razón cierta o no, incumplen estos parámetros y requisitos no previstos en la legislación y Constitución. La organización que, por alguna razón, no se sometiese a la autodepuración de socios/as, a pesar de vivir por años en posesión pacífica de un predio rústico, prácticamente queda inmersa en absoluto estado de indefensión, contradiciendo el derecho consagrado en el artículo 75 de la Constitución⁹⁹ (Entrevista a Milton Yulán, Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida, 5 diciembre 2013)¹⁰⁰.

⁹⁸ “Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada” (Art. 76, número 2 de la Constitución Ecuatoriana).

⁹⁹ “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en ningún caso

Conflictividad e inseguridad

Una de las características que se presenta en el proceso de acceso a la tierra de la hacienda Las Mercedes es el nivel de conflictividad e inseguridad en la tenencia de este predio. Landívar y Yulán (2011) determinaron que el carácter demagogo que tuvo la política estatal, al no contar con el conocimiento adecuado general sobre la cantidad de tierra llamada de la AGD, disponible para la distribución, contribuyó a generar falsas expectativas incluso en aquellas personas que tradicionalmente han estado vinculadas con la especulación de tierras. En el caso de estudio, es evidente que la entrada de grupos de conocidos invasores de la ciudad de Guayaquil y su contubernio con la fuerza militar y ciertos funcionarios de las instituciones responsables, generó un clima de violencia y acoso que fueron denunciados por las asociaciones poseionarias en reiteradas ocasiones desde el año 2009. En octubre de 2009, los presidentes de las asociaciones Félix Morán, Atara, Victoria de Las Mercedes y Nueva Revolución Agraria denunciaron al entonces director ejecutivo del INDA, Galo Aldás Macías, que los militares a cargo de los predios de Las Mercedes los acosaban de manera sistemática, impidiéndoles mantener la producción o ingresando el ganado a los cultivos de sus socios/as. Denunciaron también que los militares mantenían en ese entonces un contrato de arriendo de mil hectáreas con una sola persona y solicitaron adoptar medidas urgentes para detener las amenazas de desalojos por parte de los arrendatarios y los militares¹⁰¹.

Sin embargo, fue durante el año 2010 cuando las asociaciones denunciaron una escalada y sistemática ola de violencia en su contra. Durante ese año, las asociaciones presentaron varias denuncias¹⁰² sobre las reiteradas invasiones a sus predios, amenazas

quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley” (Art. 75 de la Constitución Ecuatoriana).

¹⁰⁰ Una vez finalizado el Plan Tierras, en febrero de 2014, se expidió la resolución administrativa 002 de la SSTR, correspondiente al nuevo proyecto titulado “acceso a tierras de los productores familiares y legalización masiva en el territorio ecuatoriano”, la cual ya ha tenido comentarios similares a los que se hacen en estas líneas.

¹⁰¹ Oficio enviado al Director Ejecutivo del INDA, Galo Aldás Macías por las Asociaciones Félix Mora León, Victoria de Las Mercedes, Atara y Nueva Revolución Agraria, el 21 de octubre de 2009.

¹⁰² Denuncia del 22 de julio de 2010 ante la Policía Judicial del Cantón Yaguachi, del 7 de junio de 2010 ante la Fiscalía General del Guayas, del 6 de junio de 2010 ante la Fiscalía del cantón Yaguachi y del 22 de junio de 2010 ante Fiscal de lo penal, tránsito y adolescentes infractores.

de muerte y robos de parte de grupos de invasores encabezados por Cristina Ponguillo, conocida traficante de tierra de Guayaquil y militante del Partido Social Cristiano, apoyados por directivos de un sector del Movimiento País (*Diario Expreso*, 21 noviembre 2010)¹⁰³. Uno de los acontecimientos más violentos se dio el día 2 de enero de 2010 cuando las asociaciones fueron asediadas y agredidas tanto física como psicológicamente durante la invasión del grupo liderado por la conocida traficante¹⁰⁴. En marzo de 2010, las asociaciones denunciaron que los militares a cargo del predio, aprovechando que se encontraban realizando gestiones para liberar a nueve socios injustamente detenidos en el suceso del mes de enero, ingresaron ganado a los predios para destruir sus sembríos y prohibieron la entrada de canguros de la asociación para realizar sus labores agrícolas¹⁰⁵. En ese mismo mes, las asociaciones presentaron una denuncia ante el Director Occidental del entonces INDA contra Cristina Ponguillo, acusándola de invasión de una parte del lote Mariva, desde el mes de enero, y de organizar una asociación fantasma que les ha impedido el ingreso a sus viviendas. Ante la solicitud, el INDA ordenó una inspección, la cual se realizó efectivamente el 16 de marzo y en la que se constató la invasión violenta del grupo de Cristina Ponguillo.

El día 3 de mayo, el comisario del Cantón Yaguachi procedió a desalojar al grupo invasor presidido por la conocida invasora, cumpliendo con una providencia emitida por la Dirección Distrital Occidental del INDA el 9 de abril, que dispuso el desalojo de la Asociación Patria Nueva, liderada por Ponguillo. Frente a un recurso de apelación interpuesto por Patria Nueva ante el MAGAP, las asociaciones rechazaron, en el mes de mayo, la acción de esta cartera y la calificaron como violatoria a la ley y la Constitución del Ecuador, ya que, según ellos, favorecía el negocio y tráfico de tierras y violentaba el proceso y seguridad jurídica, exponiendo a las asociaciones a un posible enfrentamiento con estos grupos de invasores. Además, calificaron el recurso como improcedente por cuanto ya se había ejecutado el desalojo en el mes de mayo. Las

¹⁰³ Memoria de la Audiencia celebrada en la Intendencia de Policía del Guayas el 26 de enero de 2011.

¹⁰⁴ Este acontecimiento dejó gravemente heridos a dos de sus socios, quienes fueron trasladados de urgencia a un hospital de la ciudad de Guayaquil. La policía solo estuvo en el lugar de los hechos una hora y media después, y, en vez de evitar las agresiones contra los socios, procedieron a detener a varios de ellos, quienes permanecieron reclusos en el calabozo del Centro de Detención Provisional del Comando de la Policía Nacional de Milagro. Carta enviada a diferentes autoridades nacionales por FIAN Internacional, el 27 de enero de 2010.

¹⁰⁵ Oficio enviado por la Asociación Félix Mora León y Atara al Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Miguel Carvajal el 3 de marzo de 2010.

asociaciones solicitaron al MAGAP que implemente medidas de seguridad por medio de la fuerza pública, desestime el recurso de apelación de Ponguillo y que ratifique el desalojo en su contra¹⁰⁶.

En agosto de 2010 las asociaciones denunciaron nuevamente ante el Subsecretario de Tierra y Reforma Agraria que un grupo de personas encapuchadas y fuertemente armadas quemaron las casas de los socios/as y los amenazaron de muerte. Denunciaron que estos invasores llegaron a medir solares, ratificando su sospecha que la intención de estas personas era promover asentamientos para vivienda. Estas agresiones se dieron sin que las autoridades pertinentes adoptaran alguna medida que detenga y sancione esos atropellos¹⁰⁷. Precisamente ese mes se hizo público que la SSTRa preveía entregar Las Mercedes a los campesinos legalmente posesionados¹⁰⁸. En una carta dirigida a la presidencia, en noviembre, una asociación solicitó que no los sigan sometiendo a guerras psicológicas que tienen la intención de desmoralizarlos y desplazarlos de la tierra para entregárselas a grupos invasores¹⁰⁹. Frente a esta situación, en diciembre de ese año las asociaciones solicitaron al presidente del Banco Central la activación de mecanismos inmediatos para transferir de manera definitiva las tierras al MAGAP, ya que el retraso en la transferencia de los predios a favor de los agricultores no solo estaba generando una situación de inseguridad y violencia en los predios, sino que permitía al Fideicomiso AGD-CFN No Más Impunidad abrir a subasta y rematar los inmuebles incautados, todo lo cual permitiría a los grupos económicos recuperar sus antiguas propiedades mediante terceras personas¹¹⁰.

En enero de 2011, la asociación Félix Mora denunció al director de la SSTRa que el gerente de las compañías Lamiper y Mariva, en contubernio con personas afines a Ponguillo, había denunciado ilegalmente a la asociación, acusándola de invasora. De acuerdo al demandante, estas tierras del Estado estarían siendo invadidas sin orden judicial por esta asociación, la cual se encontraría ocasionando un perjuicio de los

¹⁰⁶ Oficio enviado por las Asociaciones Victoria de las Mercedes y Félix Mora León al MAGAP, el 13 de mayo de 2010.

¹⁰⁷ Oficio enviado por la Asociación Victoria de las Mercedes al Subsecretario de Tierra y Reforma Agraria, Antonio Rodríguez, el 24 de agosto de 2010.

¹⁰⁸ Oficio No 08- SSTRa- MAGAP- RA del 26 de agosto de 2010.

¹⁰⁹ Oficio enviado por la Asociación ATARA al Presidente Rafael Correa Delgado, el 16 de noviembre de 2010.

¹¹⁰ Oficio enviado por Unión Tierra y Vida al Presidente del Banco Central, Diego Borja, el 6 de diciembre de 2010.

bienes del Estado. Los certificados de garantías de posesión otorgados por el Estado en el año 2008 a favor de las asociaciones¹¹¹, según la demanda, carecerían de sustento legal, ya que los derechos reales e intangibles de esta propiedad pertenecerían realmente al Estado Ecuatoriano representado por el Fideicomiso AGD-CFN No más Impunidad¹¹². En la demanda se justifica que el Mandato Constituyente Nro. 13, del 9 de julio de 2008 de la Asamblea Nacional Constituyente, blindó dicha resolución y determinó que esta no sería susceptible de queja, impugnación, acción de amparo constitucional, demanda, reclamo, criterio o pronunciamiento administrativo o judicial alguno u otra de carácter especial, y si de hecho se hubiere interpuesto, será inmediatamente archivada¹¹³. El denunciante alegó asimismo que la entrega de garantías de posesión violentaba el artículo 94 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que considera como nulos los actos dictados por un órgano incompetente, en este caso el INDA¹¹⁴. Para la Asociación Félix Mora León, esta situación contradecía a diversas providencias emitidas por el INDA desde el año 2008, que garantizaban y reconocían la posesión de la asociación y que habían ordenado el desalojo contra Ponguillo y otros que habían invadido el predio¹¹⁵. Además, no toma en cuenta que el predio estaba considerado dentro del Plan Tierras y estaba previsto que se entregara a las asociaciones legítimamente posesionadas. Las asociaciones solicitaron al Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria que se inhiba de seguir tramitando dicha denuncia de desalojo a la asociación y que cese la persecución en su contra¹¹⁶.

¹¹¹ Estos certificados fueron entregados a varias de las familias posesionadas durante el año 2008 en haciendas utilizadas durante la especulación bancaria. Estas garantías aseguraban a muchos de ellos, en principio, la posibilidad de trabajar la tierra y recibir apoyo del Estado para desarrollar proyectos productivos, lo cual nunca se cumplió (Entrevistas a socios/as, 2013).

¹¹² Según resolución AGD UIO GG 2008-12 del 8 de julio de 2008 y en consonancia con el Art 29 de la Ley de Ordenamiento en Materia Económica del Área Financiera.

¹¹³ Artículo 2 y disposición final del Mandato Constituyente N.º 13.

¹¹⁴ Otros argumentos hacen referencia a que el Plan Nacional de Registro Catastral de Tierra (SIG Tierras) no tiene competencia para adjudicar terrenos, y a que la asociación debió presentar prescripción adquisitiva de dominio u amparo posesorio de los años de posesión pacífica. Demanda de desalojo presentada por Nilo Masa Morocho, gerente general de empresas Mariva y Lamiper a la Intendencia de Policía del Guayas, el 28 de enero de 2011.

¹¹⁵ Correspondientes al 9 de abril de 2010, 2 de abril 2009 y 8 de octubre de 2008.

¹¹⁶ Oficio enviado por la Asociación de Ganaderos Félix Mora León al Director de área de la SSTRa el 28 de enero de 2011.

Mientras tanto, las asociaciones continuaron denunciando en ese año el acoso y violencia por parte de los militares¹¹⁷, y la presencia de invasores portando armas de fuego, la construcción de viviendas rústicas sobre los terrenos cultivados y/o preparados para la siembra por la asociación, sin que el gerente de la empresa prevenga, detenga o sancione lo que la asociación consideraba como un atropello que amenazaba incluso su vida e integridad física de sus socios/as¹¹⁸.

Conclusión del capítulo III

El análisis del caso de la hacienda Las Mercedes deja claro la falta de un estado de derecho en esta región. Como se observó, el acceder, mantener y reconocer legalmente la posesión de la hacienda estuvo acompañado de un clima de violencia y de falta de seguridad personal hacia las asociaciones campesinas. El Plan Tierras, pese a ser concebido en un período post-neoliberal, contiene elementos de la Nueva Ola de Reformas Agrarias (NORAs) promovidas por el Banco Mundial. Las asociaciones campesinas han asumido una hipoteca que en definitiva apunta a cancelar la deuda de los banqueros y a la capitalización de la Corporación Financiera Nacional (CFN), por medio de la compra de Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs). Las condiciones de pago establecidas en la hipoteca son medidas muy estrictas, que corresponden más a una política bancaria-empresarial que a una enmarcada hacia la consecución del Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria, y coloca a las asociaciones de campesinos deudoras en una situación de total desprotección al no considerar factores ajenos a ellos que pudieran incidir en su capacidad de pago.

Por lo demás, se comprobó que este Plan, al no ser parte de una política integral de redistribución de tierra, ha respondido más a intereses demagogos del partido político dominante: la falta de conocimiento, incluso la mala intencionalidad de ciertos funcionarios de instituciones públicas relacionadas, no ha asegurado que las cuestiones técnicas sean hechas con responsabilidad y adecuabilidad. Así, la falta de una

¹¹⁷Las asociaciones denunciaron que a principios de 2011 los militares que custodiaban el predio les habían amenazado de destruir sus cultivos de ciclo corto a pesar de ser beneficiados por las Escuelas de Revolución Agraria (ERAs), donde habían recibido capacitación organizativa y productiva-orgánica. Oficio enviado por la Asociación de Ganaderos Félix Mora León al Comisario de Yaguachi, el 14 de febrero de 2011.

¹¹⁸Memoria de la Audiencia celebrada en la Intendencia de Policía del Guayas, el 26 de enero de 2011.

programación de los pagos adecuada a la realidad campesina, el abandono institucional debido a incoherencias en la escritura indivisa, desacuerdos y contradicciones entre las instituciones relacionadas que han impedido el acceso al apoyo y crédito productivo, la injerencia en la autonomía organizativa de las asociaciones, entre otros, son factores que han incidido directamente en la capacidad de pago de las asociaciones. De manera adicional, la forma demagoga en la que se manejó el Plan Tierras desde sus inicios, al no contar con el conocimiento adecuado general sobre la cantidad de tierra disponible para la distribución de la tierra llamada de la AGD, contribuyó a generar falsas expectativas, incluso en personas que tradicionalmente han estado vinculadas con la especulación de tierras. En el caso de estudio, es evidente que la entrada de grupos de conocidos invasores de la ciudad de Guayaquil y su contubernio con la fuerza militar y ciertos funcionarios de las instituciones responsables, generó un clima de violencia y acoso que fueron denunciados por las asociaciones posesionarias en reiteradas ocasiones.

CAPÍTULO IV

ESTRATEGIAS CAMPESINAS DE LAS ASOCIACIONES BENEFICIARIAS

El objetivo de este capítulo es conocer las estrategias que implementan las familias de las asociaciones beneficiadas por el Plan Tierras en la hacienda Las Mercedes. Para esto, se realizaron una serie de entrevistas a las asociaciones beneficiarias del Plan Tierras, en los meses de junio de 2013 y de 2014 (ver Anexo 1). Para salvaguardar la seguridad personal y evitar posibles represalias por lo expresado aquí, se ha optado por omitir el nombre de las personas que han sido entrevistadas. En total fueron 24 entrevistas a profundidad, realizadas a las asociaciones de Victoria de Las Mercedes, Emmanuel, Rafael Brito Mendoza y ATARA. De manera complementaria, se realizaron tres entrevistas a los socios/as de la Asociación Ex Trabajadores de la Hacienda y Patria Nueva, asociaciones que no han recibido título de propiedad.

Las familias provienen en su mayoría de barrios marginales de los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón, y de sitios cercanos a la hacienda, como El Deseo o Cone; solo en pocos casos provienen de sitios más lejanos. Ejercieron diferentes ocupaciones como artesanos, soldadores, albañiles, ayudantes en construcción, mecánicos, enfermeros, costureros, amas de casa, vendedores, comerciantes, entre otros. Su nivel educativo es, por lo general, muy elemental y llega en promedio hasta los primeros años de la secundaria; en pocos casos son bachilleres. Son jefes de familia (también mujeres), mayores de edad y cuyos hijos son independientes y tienen otras ocupaciones en la ciudad.

El acceso formal a la tierra, a través del mercado de tierra y su titularización por asociaciones, constituye el recurso principal que ‘ganaron’ las familias a través del Plan Tierras. En este sentido, se analizó la percepción que tienen las familias en cuanto al acceso a la tierra, en relación al tamaño de la tierra y número de socios/as (hectáreas repartidas por número de socios/as), y la tenencia de tierra asociativa. El recurso social aquí es el nivel y fortaleza de la asociación, y se mide de acuerdo a sus vínculos e incidencia en diferentes niveles y la capacidad que tienen para organizarse y sacar adelante la producción de manera conjunta. El recurso productivo se abstrae del acceso a otros recursos, tales como el acceso a programas estatales (por ejemplo, de acceso a la

urea y semillas), sistemas de riego, y asistencia técnica (por ejemplo, el perfil del equipo técnico, agrónomos, agro-ecólogos, presencia o ausencia de equipo de técnicos y su actuación). El recurso financiero se observa con la existencia de créditos para financiar proyectos productivos y las condiciones de la hipoteca asumida por los beneficiarios, incluyendo el precio de la tierra y cuota correspondiente, entre otros.

El acceso a la tierra

La mayoría de los entrevistados tenía la expectativa de acceder a la tierra debido al fuerte vínculo que todavía mantiene con ella. En muchos casos migraron desde pequeños del campo a la ciudad, y sus familiares todavía se encuentran en la zona rural. Pese a no haber practicado la agricultura, la ven como algo familiar que les puede garantizar su seguridad laboral y la de sus familias. Muchas personas tenían la necesidad de contar con un pedazo de tierra propio para trabajarla y poder dejársela de herencia a sus hijos. Querían un sitio para poder procrear y mantener la familia. Otras personas manifestaron querer independizarse y buscar otro trabajo. Ninguno tenía tierra y se entusiasmaron con la idea de un trabajo propio.

En Victoria de Las Mercedes, con la entrega del predio de 182 hectáreas, los 48 socios/as recibieron menos de 3,7 hectáreas. A los socios/as de Emanuel les correspondió menos de 4,75 hectáreas. En realidad, se trataría de menos hectáreas, ya que esta cantidad, según los socios/as, incluye muros y canales dentro de las parcelas; es decir, sitios en donde no pueden sembrar. Varios socios/as hicieron mención al peso que tuvieron las declaraciones públicas del presidente Rafael Correa sobre la cantidad mínima de hectáreas que se necesitarían en la costa ecuatoriana, respecto a que inicialmente se les había prometido recibir diez hectáreas por socio. Sin embargo, muchos de ellos están conscientes que, con la llegada de los invasores del grupo Ponguillo, se redujo el número de hectáreas destinadas a la asociación.

Existen diferentes opiniones en cuanto a la cantidad de hectáreas que efectivamente recibieron los socios/as. Para algunos, las hectáreas que les ha correspondido son muy pocas, considerando la deuda que tienen y que se trata de una zona de producción arrocerá. Por esto, creen que se debería contar con más hectáreas para tener un futuro asegurado en este rubro de la agricultura. Una mujer manifestó que

“[el] arroz no es un cultivo seguro, ya que existen muchos riesgos con el ataque del caracol y la imprevisión del cambio climático. Si tuviera más tierras podría complementar estos riesgos” (Entrevista a J, socia Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Muchos ven a la tierra como un bien heredable a sus hijos, razón por la que opinan que las hectáreas distribuidas “están bien para una persona con familia corta, pero para una familia mediana de cuatro hijos no le toca ni una hectárea a cada hijo” (Entrevista a JA, socio Asociación Emmanuel, 30 junio 2013).

Otros socios/as están conformes con esta cantidad de hectáreas, ya que en algo permite producir y “peor es no tener nada” (Entrevista a N, socia Victoria de Las Mercedes, 29 junio 2013). Hay una percepción de agradecimiento que un socio la manifestó así: “doy gracias a Dios por ‘este pedacito’, pero en realidad no abastece” (Entrevista a V, socio Asociación Victoria de las Mercedes, 29 junio 2013). Esta conformidad reconoce que las condiciones productivas con las que cuentan las familias son todavía precarias, “si nos hubiesen entregado menos o más (tierras), estaba bien, siempre y cuando hayamos recibido también el terreno preparado, ...lo poco que hemos hecho es con el esfuerzo de nosotros mismo,... en estas condiciones es bien difícil (producir)” (Entrevista a MH, socio Asociación Emmanuel, 30 junio 2013). Otros socios/as manifestaron que el tamaño está bien porque “de qué valdría si le dan más hectáreas, si no las pueden trabajar todas” (Entrevista a D&A, socio Asociación Emmanuel, 30 junio 2013). Los socios/as anotan que aún con las pocas hectáreas que tienen ahora se necesita mano de obra e insumos como pesticidas y herbicidas; y lo poco que se ha podido cosechar ha sido por el esfuerzo de las familias, que no han recibido ningún tipo de apoyo estatal. Piensan que es posible trabajar para pagar la tierra y subsistir con la familia, pero las perspectivas que tienen son mayores y apuestan a vivir mejor con más hectáreas y apoyo estatal.

Otro aspecto a mencionar aquí es la forma de acceso a la tierra como asociación, lo que según lo escuchado por los socios/as de funcionarios del Plan Tierras, significa también la obligación de trabajar las tierras colectivamente. Al respecto, hay una percepción generalizada que en la costa no se puede trabajar de manera colectiva; por lo tanto, esta forma de trabajar la tierra es vista como una imposición del Plan Tierras que no responde a la realidad. Un socio se preguntaba “si mañana vamos a arrozar, ¿cómo

va a hacer la mujer ese trabajo tan duro? Aquí se juegan diferentes factores, como las capacidades físicas, viveza criolla, etc.” (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Entonces, en el predio se entiende que los títulos de propiedad asociativos implican la prohibición de dividir el predio, y que al haber repartido la tierra para trabajar se ha incurrido en una situación ilegal. De acuerdo a ellos, las escrituras del convenio establecen que el territorio será indivisible, por lo tanto estaría prohibida la parcelización de hecho y de derecho. Una socia ve la repartición como sólo “un cálculo interno para organizarse mejor, al haberseles encargado (a la asociación) el total de las hectáreas como asociación” (Entrevista a J, socia Asociación Victoria de Las Mercedes). Con la llegada del proyecto productivo del Estado, según lo que escucharon de los funcionarios del Plan Tierras, se dejaría la mayor parte de las hectáreas para un solo cultivo, y solo una hectárea para la producción que decida el socio y su familia.

Incidencia y formas de organización asociativa

Queda bastante claro que la principal razón de los socios/as para organizarse en sus respectivas asociaciones fue la necesidad de tener tierra y trabajo propio. El proceso de posesión de tierra generó una articulación de personas con vínculos de parentesco y vecindad en barrios marginales de Guayaquil o sitios cercanos a la hacienda. La organización se dio principalmente en torno a la lucha por la tierra y estuvo basada principalmente en la necesidad de constituirse en asociación para exigir el reconocimiento legal de la tierra en posesión. La demanda por la tierra de las asociaciones tomó fuerza con la incorporación de estos grupos en la organización de segundo grado Unión Tierra y Vida en el año 2009, donde comenzaron a articular su reivindicación con otras asociaciones posesionarias de las provincias de la costa. Previo a la venta de las tierras en mayo de 2012, los actuales socios/as permanecieron varios años en posesión, período donde realizaron gestiones ante la SSTRRA (antes INDA) y funcionarios de Plan Tierras para ser beneficiados por la tierra. La relación con la Unión Tierra y Vida ha servido a las asociaciones para continuar las demandas al Estado por la resolución de diversos problemas ocasionados con la implementación del Plan Tierras, donde han aplicado acciones políticas más fuertes que han alcanzado un cierto grado de

incidencia ante las instancias gubernamentales responsables, si bien estas no han podido ser resueltas completamente (Entrevista a Raquel Silva, coordinadora Unión Tierra y Vida, 5 septiembre 2014).

Sin embargo, el objetivo de sacar adelante la producción de arroz de manera colectiva se ha constituido en un gran limitante a nivel organizativo de personas que entraron a formar parte de las asociaciones beneficiarias sin conocerse mutuamente. Por un lado, ha predominado una noción individualista y competitiva del trabajo de la tierra. Según las propias palabras de los socios/as “estamos enseñados a trabajar cada quien y sacar ganancia” (Entrevista a C, socia Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Esta lógica está acompañada de una visión de desconfianza hacia el otro socio/a, que se manifiesta por uno de los entrevistados de la siguiente manera: “el mundo está lleno de malagradecidos” (Entrevista a C, socia Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Todo esto ha impedido que los socios/as se pongan de acuerdo en los pocos intentos que han hecho por organizarse colectivamente para sacar la producción adelante. Según ellos, los socios/as tienen diferentes modos de trabajar y “cada uno quiere jalar para su lado sin escuchar al otro” (Entrevista a S, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Manifiesta que “si los socios se ponen de acuerdo, puede funcionar el trabajo colectivo, pero lo que se observa es que cada uno busca producir para pagar lo que le corresponde (individualmente)” (Entrevista a S, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013).

Por otro lado, existen diferentes intereses de los socios/as. Mientras hay algunos que le han puesto mucho empeño en sacar adelante la producción, pese a las condiciones adversas presentes, hay otros que no han demostrado interés en trabajar la tierra. Hay personas que han venido a ‘romplonear’, pero han dejado el trabajo abandonado. Los socios/as critican que a estas personas no les gusta trabajar en el campo porque son más ‘gente de ciudad’ y que “a pesar de los años en posesión, ...no han puesto ni una estanca en señal que van a hacer su casa” (Entrevista a MH, socio Asociación Emmanuel, 30 junio 2013). Los socios/as entrevistados también manifestaron la imposibilidad que tenían para estar presentes en el predio todos los días de la semana, a más de los sábados y domingos. Ellos dependen todavía del trabajo que mantienen en la ciudad de Guayaquil, y reconocen que es un problema para la

capacidad de pago de toda la asociación; sin embargo, a falta de apoyo estatal, por el momento no ven otras posibilidades de subsistencia.

En este punto es importante destacar que si bien existe una percepción pesimista del trabajo colectivo, dentro de los predios existen ya experiencias interesantes de unidad colectiva. Durante las visitas a la hacienda se observó que la presencia de una familia en una de las asociaciones ha generado un ejemplo de trabajo colectivo que involucra a socios/as fuera de ese núcleo familiar, quienes a falta de apoyo estatal ven en la colectividad un potencial para trabajar y vivir de la tierra. Se hicieron ‘amigos’ desde que son compañeros, se ayudan con las tareas de sembrío, bombeo, etc. y se consultan mutuamente. La actividad colectiva responde además a las condiciones adversas en el trabajo que presentan las familias por la falta de apoyo estatal. El trabajo en familia se complementa con la llegada de familiares de fuera del predio, en especial sus hijos, para ayudar con el trabajo de campo. Los socios/as están claros que “lo colectivo es algo que se aprende” (Entrevista a H, socio Victoria de Las Mercedes, 29 junio 2013), y que el trabajo colectivo no funciona en las condiciones actuales que enfrentan las asociaciones. Lo colectivo puede funcionar siempre y cuando se garanticen los recursos y la ayuda para trabajar de manera comunal.

Proyecto y programas productivos y apoyo técnico

El 23 de julio de 2012, el entonces gerente nacional del Plan Tierras, abogado Henry Cáceres, solicitó al BFN la postergación del pago de la primera cuota a 365 días, en vez de los 180 días acordados en el contrato compra venta. Señaló que los predios se encontraban con dificultades en la producción, porque los créditos para los proyectos productivos aún no habían sido aprobados o se encontraban a la fecha en proceso de inversión en el BNF. Además, argumentaba que al emitir las tablas de amortización no se había considerado el estado y tipo de cultivo en los diferentes predios beneficiados con los títulos de propiedad, de tal manera que el tiempo de cosecha y siembra no coincidía con la programación de pagos.

Hasta el momento de culminar las entrevistas, los socios/as todavía seguían a la espera del proyecto productivo que formaba parte de los compromisos asumidos por el MAGAP mediante el convenio de asignación de CPGs. De acuerdo a los socios/as, “nos

dieron la tierra y nos dijeron que venía el proyecto, pero hasta ahora, nada” (Entrevista a P, socia Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Han recibido diversas charlas de ingenieros del MAGAP y BNF sobre supuestos proyectos que no han llegado a realizarse. Muchos socios/as se quejaron que en estas charlas los funcionarios les exigían firmar listas de asistencias, pero creen que lo ético hubiera sido que firmaran cuando hayan cumplido con el proyecto productivo. Haciendo referencia a la imposibilidad de recibir los proyectos productivos debido a la escritura compartida con tres otras asociaciones, los socios/as se sintieron perjudicados, ya que se les hipotecó las 400 hectáreas del predio Jugom, obligando a las tres asociaciones al pago de toda la tierra y cada una de las partes a las que son beneficiarias. Todos los socios/as coinciden en que cada asociación debería pagar por su propio predio por sí misma y tener escrituras por asociación.

Los socios/as tampoco se han beneficiado de otros programas estatales, como el Plan Semillas o de la llamada ‘Urea de Correa’. En relación al Plan Semillas, este se ofreció a las asociaciones recién cuando ya habían sembrado la primera cosecha del invierno 2012-2013. Muchos consideraron positiva la posibilidad de adquirir un kit con la semilla certificada de arroz a través del Plan Semilla, que les permitiera sacar la producción de arroz exitosamente. Sin embargo, también hay opiniones críticas al respecto. Según estas voces, el Plan Semillas está coordinando con la empresa AGRIPAC que vende el kit entre 500 y 600 dólares. Si bien el MAGAP subsidia 100 dólares a través de un bono, el resto se debe comprar con pago al contado. En palabras de un socio, “¿para qué sirve entonces el beneficio del gobierno? El objetivo es hacer negocio con los grandes productores de insumos” (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). También aseguran que se les están solicitando muchos requisitos como el de no ser de tercera edad, o no estar endeudado; pero, según ellos, “el pobre siempre lo está”.

En relación al programa estatal de distribución de la urea o ‘urea de Correa’ se sienten engañados; dice un socio: “hemos solicitado urea de Correa pero nos mintieron, nunca llegó” (Entrevista a H, socio Asociación Emmanuel, 30 junio 2013). El saco de la urea del gobierno cuesta entre 10 a 13 dólares (el precio en el mercado está alrededor de 35 dólares) y se necesitan 15 sacos por hectárea. Un dirigente presentó veinte carpetas

de los socios/as, pero solo calificaron diez de ellas. Los trámites administrativos que hay que cumplir para acceder a la urea son demasiados largos y engorrosos. Según un testimonio, buscan el mínimo detalle para no beneficiar al campesino: “hay que caerle bien al funcionario o a los encargados de calificar los documentos. Si un campesino firma un documento y su firma no es igual como aparece en la cédula, no califica” (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Aseguran también que a través de medios de comunicación se ha denunciado la corrupción en la entrega de urea del gobierno, ya que se la está vendiendo en otros sitios que no son los oficiales. Aseguran que “es pura política y amarre para darle la urea a los que tienen más plata” (Entrevista a SM, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 29 junio 2013). Consideran que como beneficiarios del Plan Tierras deberían tener prioridad en el acceso a la urea y ser calificados como asociación y no de manera individual. La falta de acceso a la urea ha generado que cada socio/a la consiga por su propia cuenta a precios mucho más altos.

La falta de acceso al agua para riego fue un problema reiteradamente mencionado por los socios/as. Mientras que en verano no hay agua y no se puede sembrar, en invierno la abundancia de agua ha llegado a destruir los cultivos por falta de canalización adecuada. El agua del estero viene del río Chimbo o Yaguachi que se encuentra a solo un kilómetro de distancia y se la puede bombear, pero falta una bomba principal y sistema de canalización. Además, los cañicultores aledaños al predio concentran el agua. Veían con preocupación las posibilidades de sembrar durante el verano de 2013 si no se resolvía el problema del agua. Varios socios/as hablaron de la posibilidad de construir una represa en río Jugom que permitiese en verano enviar agua por gravedad a través del canal y luego por bombeo hacia los predios. De esta manera, se puede hacer de dos hasta tres cosechas al año. Durante las entrevistas, era evidente la necesidad de contar con la ayuda del Estado para garantizar el acceso al agua por medio de construcción de nuevos canales de riego, o limpieza de los que ya existen en los predios.

En el momento de las entrevistas, se observó que la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) había comenzado con el trabajo de la canalización de riego de la hacienda Las Mercedes. Relataron los entrevistados que desde hace dos meses la

SENAGUA estaba limpiando los canales en los predios de las diferentes asociaciones beneficiarias. Confirmaron que se trataba únicamente de un estudio que es un componente que forma parte del proyecto productivo prometido dentro del Plan Tierras. Pese a que se tenía previsto tener el trabajo listo para el mes de julio de 2013, recién al cierre de esta investigación, octubre de 2014, se estaba construyendo la infraestructura del proyecto de riego parcelario, el cual no ha considerado la necesidad de construir conjuntamente los caminos y vías de acceso (Entrevista a Raquel Silva, coordinadora Unión Tierra y Vida, 1 diciembre 2013 y 1 septiembre 2014).

En cuanto a la asistencia técnica, los socios/as coinciden que no tuvieron este apoyo ni en el invierno 2012-2013, ni en el de 2013-2014. Reconocen el aporte que hizo el MAGAP con el envío de un técnico del programa de la Escuela de la Revolución Agraria (ERAS), quien estuvo un año acompañándolos cuando ellos todavía no recibían el título de propiedad asociativo. Trabajaron en un área demostrativa en el predio que cultiva la asociación de ganaderos, y esta capacitación les ayudó a aprender de manera teórica y práctica sobre el manejo de suelos, plaguicidas, etc., e incluso sobre la producción orgánica. El curso fue incompleto porque los militares impedían la entrada al técnico y a la asociación. Los socios/as han lamentado que las ERAS ya no funcionen.

Más allá, los socios/as no han recibido apoyo ni acompañamiento técnico sostenido por parte de los funcionarios públicos de las instituciones responsables de manera sistemática. Durante el año 2012, llegó otro ingeniero a dar una asesoría, pero no regresó más. Un ingeniero del MAGAP también les ha asesorado sobre técnicas y uso de químicos para la maleza y el caracol; el ingeniero llegó cuando ya se había iniciado el trabajo y realizó visitas esporádicas al predio para ver los avances. Si bien la llegada al predio sirvió como motivación, no hubo acompañamiento sistemático. Los socios/as demostraron su descontento al respecto, ya que necesitaban la asesoría técnica desde el inicio de la siembra para preparar el terreno, pues quizás con ella no hubiesen fracasado en su primera cosecha. La asistencia técnica debió haber sido proporcionada por el MAGAP, pero hubo retraso y no cumplieron con todo lo que les se había ofrecido.

Los socios/as tienen conocimiento de la existencia de un convenio entre el Plan Tierras-MAGAP y el consorcio CESA-FEPP¹¹⁹ para una consultoría que preveía fomentar la producción y comercialización sostenibles y que permitiría una correcta ejecución productiva y gestión administrativa de 27 predios adjudicados en el marco del Plan Tierras. Participaron en un taller de socialización de dicho consorcio en el mes de diciembre de 2013; sin embargo, hasta la fecha no se les ha aportado dicha asistencia (Entrevista a Raquel Silva, coordinadora Unión Tierra y Vida, 5 septiembre 2014).

Financiamiento, hipoteca y precio social

A falta de los créditos del Estado para los proyectos productivos que este contempla, los socios/s han trabajado las tierras a través de diferentes formas de financiamiento privado, como por ejemplo, recursos ahorrados o la venta de bienes y animales. Un socio manifestó que sus hijos le ayudan: “cada uno apoya. No he recibido nada de apoyo de otro lado” (Entrevista a JA, socio Asociación Emmanuel, 30 junio 2013). En las asociaciones también existen personas endeudadas con préstamos de familiares (primos y hermanos), amigos o conocidos cercanos, o de los llamados ‘chulqueros’. Pese a que este último mecanismo ha sido duramente perseguido por el gobierno de Rafael Correa, varias personas tuvieron que endeudarse con estas personas que prestan dinero inmediato y sin trámites engorrosos, pero que cobran altísimos intereses. Uno de los socios entrevistados se endeudó con un chulquero al 15% de interés a cuatro meses plazo, con la idea de pagar el préstamo y los intereses. Como no pudo ganar nada de su primera cosecha, debe endeudarse nuevamente con el chulquero porque no tiene otra opción.

La pérdida generada en la mayoría de los socios/as durante su primera cosecha ya ha provocado que muchos de ellos no hayan podido cumplir con sus obligaciones y que se encuentren endeudados asumiendo intereses muy altos. Durante las entrevistas, los dirigentes de las asociaciones estaban explorando otras formas de financiamiento con los llamados ‘préstamos cruzados’ (que significa que el garante del préstamo está dentro del predio) del MAGAP en convenio con el BNF. En el año 2013 se presentaron

¹¹⁹ La Central Ecuatoriana de Servicios Agrarios (CESA) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progresio (FEPP) son dos ONGs ecuatorianas con larga historia y una experiencia exitosa de servicios para agricultores.

solicitudes de manera individual, porque estos préstamos no se los puede solicitar a nombre de la asociación. Los dirigentes manifestaron que no creen que este tipo de préstamos constituyan una alternativa, y mantienen la preocupación de que ello podría significar el aumento de sus obligaciones crediticias.

En cuanto al endeudamiento, la mayoría de los socios/as no conocía las condiciones del contrato de compra venta y la hipoteca con el MAGAP y BNF antes de firmarlas. Recién luego de firmados los documentos, y cuando surgieron los problemas arriba mencionados, los dirigentes se enteraron de las condiciones. Manifestaron que en ese momento querían las tierras a pesar de estar conscientes que la falta de conocimiento podría traerles dificultades. Un dirigente manifestó que no hubo posibilidad de conocer y negociar las condiciones. Él llegó a conocerlas luego de insistir a los funcionarios y, sin embargo, no le dieron tiempo ni facilidades para analizar y revisar los documentos. Manifestó el dirigente que “todo fue al apuro y con el temor de que se podían perder los bonos” (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Ellos fueron convocados para recibir los títulos en los días cuando se estaba desarrollando una gran marcha social contra políticas desarrollistas del gobierno nacional. Por esto, piensan que el proceso fue apurado, y que tenía como fin buscar apoyo político y conseguir que los campesinos no participaran en la movilización. Las escrituras incluyen dos años de gracia, pero según un socio, “no hay dos años de gracia, estamos en desgracia sin beneficios” (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013).

Las asociaciones consiguieron negociar la tabla de amortización para comenzar el pago desde el año 2014, solamente con el desembolso de un pago al año. Los socios/as están claros que si las asociaciones hubiesen tenido que pagar la primera cuota en el 2013, no hubieran podido cumplirla. También están conscientes de que todos los socios/as tienen que pagar puntualmente, porque caso contrario perderían la tierra. Algunos socios/as piensan que si el socio/a no paga su cuota es porque no quiere, ya que sí es posible cancelar la cuota. En tal caso, el socio/a debería ser expulsado de la asociación para darle mayor prioridad a otra persona que quiera comprar la tierra. Piensan que es posible ahorrar e incluso cancelar su parte antes de la fecha acordada. A otros socios/as no les parece que se les tenga que quitar la tierra si caen en mora, ya que

esto no significaría una ayuda para el pueblo. Si no alcanzan para pagar un año, se debería dar las facilidades y tratar de ver una solución para que no se pierda la tierra. “Si el campesino no produce: ¿cómo comen el presidente y sus funcionarios?” (Entrevista a C, Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013).

Los socios/as señalaron que se necesitaría producir por hectárea entre 50 y 60 quintales de arroz por año (ahora se sacan de 10 a 15 quintales por hectárea) para estar en condiciones de pagar la cuota. La mayoría piensa que si tuvieran ayuda del Estado, podrían cosechar dos veces al año, pero en estas condiciones no es posible. Existen varios factores que, de acuerdo a los socios/as, contribuyen al incumplimiento de las condiciones de pago de las asociaciones, entre ellos, el título compartido que impide el acceso al crédito. Aseguran que “el gobierno vende una tierra supuestamente para ayudar al campesino y les ofrecen el crédito, pero al rato de la hora, no les permite acceder a este porque la escritura es colectiva. Por un lado, el gobierno abre la puerta, y por otro, la cierra” (Entrevista a JL, socia Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Pensaban que sería fácil tener el crédito desde la lógica que “salen las tierras, sale el crédito” (Entrevista a W, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Además afirman que tendría que haber un crédito para cada socio individual y para cada asociación. “Sin crédito, nos está diciendo sálvense como puedan” (Entrevista a V, Asociación Victoria de Las Mercedes, 29 junio 2013), dicen.

Además, existen diferentes percepciones sobre el precio de la tierra. Algunos socios/as tienden a ser más críticos sobre lo que entienden por precio social de la tierra. La mayoría de ellos piensan que el precio es muy alto y no lo consideran social. “El precio social es aquel que debería de ser accesible al pueblo, al campesino y a través del cual el gobierno demuestre valorar al campesino” (Entrevista a L, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Según ellos, el precio social debía ser entre 500 y 1 500 dólares por hectárea. Ahora pagan 3 000 dólares por hectárea, lo que resulta en 15 000 dólares aproximadamente, por el número total de hectáreas por socio/a.

Los campesinos consideran que el terreno no está completamente ‘mecanizado’; por ejemplo, no hay canales, lo que exige una fuerte inversión para adecuarlo. También la distancia de la vía principal es un factor para el precio. Pocas personas de esta asociación consideraron que el precio de la tierra estaba bien. Sin embargo, no conocían

el precio total, solo sabían que la cuota que les tocaba pagar el primer año era de aproximadamente 1 000 dólares. Algunas personas dijeron que no estaba bien confirmado lo que tenían que pagar y no sabían si las cuotas eran semestrales. Voces críticas consideran que el precio fue impuesto por los dueños de la tierra. Dicen que en realidad esta tierra no era del Estado y que los verdaderos dueños impusieron el precio al Fideicomiso. Otros socios/as son menos críticos y ven el precio justo cuando lo comparan con el precio al que le están vendiendo la tierra a otras asociaciones. Aseguran que el precio comercial es más alto, aproximadamente 8 000 dólares la hectárea. El precio les salió 4 000 dólares, pero con el subsidio del 50% del gobierno se redujo a 2 000 dólares, lo que, según ellos, es un precio conveniente. Hay que considerar que no está lejos de la ciudad y que para un ‘pelucón’ es muy poco.

¿Construcción de estrategias de vida campesinas?

En esta zona geográfica baja, el cultivo principal dentro del predio Jugom es el arroz, si bien no es el único cultivo que se puede sembrar¹²⁰. Con la aplicación de la política estatal se ha conformado un grupo de campesinos/pequeños productores arroceros asociados pero, a falta de las condiciones productivas adecuadas a través del apoyo estatal, con pocas capacidades de organizarse de manera colectiva para sacar adelante la producción y enfrentar las adversidades descritas líneas arriba. La cosecha de arroz del invierno del año 2013 fue la primera experiencia productiva dentro del predio para muchos de los socios/as, quienes se arriesgaron a iniciar la producción en el predio pese a que no contaban con las condiciones adecuadas para este propósito. Algunos socios/as, recogiendo en promedio entre 30-40 sacos, tuvieron pérdidas con la primera cosecha, porque no todos los sacos pudieron ser vendidos a la piladora de arroz. Tampoco cosecharon en la misma fecha, por lo que cada socio intentó vender individualmente su producto. Otros manifestaron que solo recuperaron lo invertido sin

¹²⁰ Varios de los socios/as consiguieron sembrar en el invierno de 2012-2013 maní, pimienta, fréjol de palo, plátano, yuca y maíz, y esperaban que en verano de 2013 pudieran comenzar con otros productos como sandía, o melón, si las condiciones lo permitían. Uno de los socios se pregunta por qué el resto de los socios se concentra solo en el arroz. Según él, hay mucha plaga y en el mercado se paga mal por el producto. Él ha aprovechado su terreno y diversificado su producción con varios productos que le permiten tener un ingreso adicional. El entrevistado recoge cuarenta tarros de fréjol de palo en 200 metros y por cada tarrito lleno (enseña a la entrevistadora) recibe diez dólares. Este producto conocido como “pichuncho” se siembra en invierno y se cosecha en verano.

posibilidades de ahorro. La mayoría de la cosecha de arroz ha servido para el autoconsumo de la familia. En palabras de ellos, “esta mala experiencia se puede evitar si las autoridades tomaran cartas en el asunto” (Entrevista a W, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013).

Entre las razones que los socios/as identifican ante esta situación, está la falta de vías adecuadas y la presencia del arrendador aledaño a sus predios, que les impide la circulación en el predio. Algunos manifestaron que no pudieron trabajar desde septiembre del 2012 hasta enero del 2013, ya que el vecino que arrendaba las tierras al lado de sus predios continuaba cultivando el área que les vendieron a los socios/as. Además, varios socios/as tuvieron dificultades en sacar la cosecha, ya que el vecino arrendatario les cerró la vía de acceso. Esto ocasionó que sacaran el arroz tres días después de la cosecha. En general, ven dificultades para sacar el producto, ya que solo existen caminos vecinales que solo se pueden utilizar en el verano. Otro impedimento para no sembrar fue la escasez de agua en el verano del año pasado. Además, se identificaron otros problemas para la mala cosecha, como la presencia de muchas plagas como caracoles, hongos y ácaros, todo lo cual alivió el peso del arroz, y la falta de insumos químicos para atacarlas y así como de fertilizantes para abonar el suelo. Además, enfrentan la dependencia a la piladora y la cosechadora que imponen condiciones desfavorables y precios muy elevados para los campesinos, entre otros problemas serios. Por estas razones, algunos prefirieron retener una parte de su cosecha y venderla durante este verano a un mejor precio.

Finalmente, mencionan que la influencia de los grupos poderosos se mantendría intacta en las estructuras del Estado. Puede ser que los intereses privados de los hacendados continúen enquistados en la hacienda, en el Plan Tierras o en el MAGAP y demás instituciones. Entienden que el mal funcionamiento del Plan Tierras se debe a “la labor desastrosa de los mandos medios” (Entrevista a W, socio Asociación Victoria de Las Mercedes, 28 junio 2013). Ellos tienen el propósito de que las asociaciones fracasen para poder recuperar las tierras. Las asociaciones consideran que el trabajo del presidente Rafael Correa es excelente, por lo menos, en la teoría, pero piensan que se boicotea sus propósitos y no toda la gente que trabaja con él es sincera, y están convencidas que hay mucha gente que está infiltrada y que no tiene verdadero sentido

social. Estos malos funcionarios hacen quedar mal al gobierno, según los miembros de las asociaciones (Entrevista a JL, socia Asociación Victoria de las Mercedes, 28 junio 2013).

Conclusión del capítulo IV

En este capítulo se evidenció el valor que tiene la tierra para los socios/as que provienen, en su mayoría, de condiciones de pobreza urbana y que tenían el anhelo de trabajar la tierra, y de esta manera, garantizar el trabajo y la reproducción de su familia. La necesidad colectiva por acceder a la tierra, que tenía un grupo de personas de escasos recursos económicos, con un vínculo de parentesco y de vecindad, en la mayoría de los casos se consolidó a través de la asociatividad, y mediante la experiencia de lucha por la tierra en posesión, más la articulación realizada con redes de mayor influencia en el nivel nacional y regional, como la Unión Tierra y Vida.

Como otros elementos del Plan Tierras, la forma de organización colectiva para la producción se ha visto como una imposición desde arriba que no responde a la realidad del trabajo individual de la región de la costa. De hecho, es evidente la falta de información por parte de los funcionarios públicos en cuanto a la posibilidad de sembrar de manera individual las parcelas asignadas a cada uno de los socios/as, quienes entienden que han incurrido en una situación ilegal al estar trabajando sus predios de manera individual.

La forma de trabajo colectivo, a falta de condiciones que aseguren la producción sustentable de arroz, ha impedido que los socios/as se dediquen completamente a la producción arrocera y, por ello, mantengan su dependencia a las fuentes de ingresos provenientes de la ciudad. Las asociaciones beneficiarias no cuentan con condiciones productivas adecuadas, por lo que se concentran en producir el pequeño pedazo de tierra que les asignaron, a pesar de no contar con el apoyo, proyectos e infraestructura estatal prometida. Más aún, la falta de crédito productivo y canales de comercialización justos, seguros y confiables, están obligando a los socios/as a endeudarse por medios informales, lo cual aumenta sus obligaciones y se convierte en un cuello de botella que no les permite cumplir con su hipoteca. Se ha evidenciado que esta situación, sumada a las condiciones estrictas de pago de la hipoteca, coloca a las asociaciones en un

escenario de extrema vulnerabilidad. Por lo tanto, la construcción de estrategias de vida campesina no ha llegado a constituirse plenamente; los esfuerzos de las asociaciones son verdaderas hazañas frente a una diversidad de problemas que confrontan en la producción arrocerá practicada en la hacienda.

CONCLUSIONES GENERALES

Sin duda, el Plan Tierras, implementado por el gobierno de Rafael Correa a inicios del siglo XXI, contaba con un gran respaldo político de la población en general, pero en especial, de miles de familias rurales y urbano-marginales pobres y sin tierra, que aspiraban a legalizar la posesión de su tierra. La aplicación del Plan Tierras en haciendas incautadas significaba, por un lado, que banqueros miembros o socios de grupos oligarcas poderosos e implicados en la peor crisis financiera que había vivido el Ecuador de la historia contemporánea, perdieran la propiedad sobre los predios rurales que les habían sido incautados como parte del proceso de recuperación de su deuda con el Estado ecuatoriano. Por otro lado, significaba que las asociaciones beneficiarias sin tierra ganaran el acceso formal tanto a esta tierra que se encontraba en su posesión, como a otros recursos productivos que prometía el Plan Tierras.

Una vez revisado de manera empírica el proceso desde la visión de las familias beneficiarias del Plan Tierras en la hacienda Las Mercedes, este trabajo concluye que el plan de democratización de la tierra del gobierno ecuatoriano no garantizó la disponibilidad de recursos adecuados para el fortalecimiento de una estrategia campesina. Más bien, la revisión de la literatura disponible sobre el alcance del Plan Tierras (Landívar y Yulán, 2010, Landívar *et al*, 2013) daría cuenta que se habría desaprovechado la oportunidad histórica para que este se constituya en el inicio de un proceso más radical de reforma agraria que fuera más allá de la distribución de las tierras públicas y que conlleve a una reestructuración agraria realmente profunda enmarcada en un modelo de desarrollo basado en los principios de soberanía alimentaria.

En comparación con el caso aquí analizado, es interesante mencionar dos experiencias de implementación de reforma agraria. Por un lado, el caso Taiwán es oportuno para revisar las condiciones que generaron cambios sustanciales en un contexto geopolítico muy particular en el cual se implementó dicha reforma. Como en otros países del Asia del Este, se implementó una reforma agraria entre 1949 y fines de los años 1950, la cual mejoró sustancialmente la situación de arrendatarios a través de la venta de tierras públicas que anteriormente habían sido propiedad de los japoneses y

tierras de grandes propietarios (North, 1997: 98). North (1997) resalta que los grandes cambios que trajo la reforma agraria en ese país se debieron al fomento de la pequeña y mediana producción individual y su entrada cooperativa al mercado con, relativamente, iguales condiciones en relación al control de propiedad y bienes, así como a la apuesta de un alto nivel organizativo. Además, respondió a la eliminación del poder económico y político de los grandes terratenientes y prestamistas, al fuerte apoyo de las políticas públicas para garantizar precios y canales de comercialización, y a la protección de los productos frente a importaciones baratas, entre otros programas (North, 1997: 98). Para Cameron y North (1996), los llamados Países Recientemente Industrializados (PRI) del Asia del Este atacaron con fuerza, a través de una reforma agraria, las bases de la desigualdad social.

Por otro lado, en el estudio de Scoones *et al.* (2012) sobre la controvertida reforma agraria vía rápida, implementada en Zimbabue desde el año 2000, resulta interesante observar las condiciones para que estas estrategias campesinas puedan mantenerse a largo plazo. El estudio afirma que esta política resultó en una masiva reestructuración agraria con enormes consecuencias económicas, sociales y políticas¹²¹, donde la mitad de las familias beneficiadas comenzó a acumular desde abajo, con base en una producción agrícola de pequeña escala (Scoones *et al.*, 2012: 517). El estudio sostiene que el grado en que este resultado incida en un cambio de la estructura agraria y la transformación de la economía rural depende de las alianzas políticas y económicas que se alcancen en los próximos años en un difícil contexto social de alta división racial (Scoones *et al.*, 2012: 522). El trabajo de Scoones afirma que para que esta tendencia se mantenga, dependerá también de si los agricultores en los nuevos reasentamientos consiguen forjar un grupo efectivo y organizado, capaz de reclamar apoyo estatal y de transformar la estructura agraria. Actualmente, los agricultores/campesinos reasentados están altamente divididos, pese a que como un grupo grande tienen significancia electoral e intereses en común, particularmente en oposición al acaparamiento de la tierra y recursos por una élite corrupta (Scoones *et al.*, 2012: 523).

¹²¹ De acuerdo a fuentes oficiales, se distribuyeron alrededor de 8 millones de hectáreas, 20% del área total de tierra del país a aproximadamente 170 000 nuevos campesinos/agricultores (Scoones *et al.*, 2012: 503).

Si bien se trata de dos experiencias muy diferentes al contexto ecuatoriano y el Plan Tierras no ha sido parte de una política pública de reforma agraria, la mención a estos casos nos ayuda a evidenciar que muchos de las condiciones mencionadas, tanto para consolidar estrategias campesinas como para mantenerlas en el tiempo, han sido dejadas a un lado en el programa estatal del gobierno ecuatoriano.

Se puede decir que el gobierno ecuatoriano ha generado condiciones más sólidas para asegurar una presencia del Estado en las políticas públicas y la institucionalidad, sobre lo cual aún mantiene un nivel importante de credibilidad y aceptación popular. Sin embargo, el trabajo empírico demuestra que, pese al respaldo político a esta medida, continúan sobresaliendo muchas prácticas demagógicas, antitécnicas e incluso de mala fe en ciertos funcionarios públicos y sus instituciones. El trabajo evidenció la demagogia en la presentación del Plan Tierras y los intereses partidistas en la firma acelerada de contratos compra-venta y otros documentos jurídicos, la incoherencia en la acción de las instituciones públicas en juego (AGD, UGEDEP, Ministerios, Plan Tierras, Ministerio de Finanzas, entre otros), en relación al reconocimiento de los derechos de tenencia de los poseedores. Todo esto contribuyó a generar un ambiente de violencia al interior de la hacienda Las Mercedes.

También se evidenció la ineptitud, especialmente en ciertos mandos de funcionarios públicos, para garantizar una política técnica y políticamente bien concebida, y la imposición desde arriba de un programa que no consultó de manera oportuna a las asociaciones sobre decisiones trascendentales, como las formas de tenencia, producción, organización, formas de pago, entre otras. Al Estado y sus instituciones les ha faltado no solo la coherencia para viabilizar los preceptos de la soberanía alimentaria, sino la voluntad política para fortalecer una estrategia campesina.

En relación a la configuración de clases a través de la política agraria, cabe decir que efectivamente hubo una reorganización de las clases sociales al interior de la hacienda, la cual, no obstante, corre el riesgo de no poder sostenerse en el tiempo. Si bien se consiguió vender la tierra a favor de los campesinos, en vez de habérsela vendido a otros empresarios terratenientes, esta se dio a un precio comercial con un subsidio condicionado a líneas crediticias bastante exigentes. El recuento histórico más detallado que se hizo en este trabajo resalta el hecho de que el grupo Isaías, como otros

banqueros, que sobrevaloraron sus propiedades para autoconcederse créditos para sus empresas vinculadas, fueron beneficiados tanto por la política de salvataje bancario y el uso de fondos públicos para auxiliar a sus bancos quebrados, como por la incapacidad del Estado para recuperar la cartera vencida de los grandes deudores vinculados a los banqueros, y finalmente, por el cierre de la crisis bancaria en febrero de 2014, sin una auditoría pública que dé cuenta de sus nexos entre las instituciones del Estado y los grupos bancarios. De esta manera, las deudas del grupo Isaías han pasado a manos de los campesinos.

Pese a la perseverancia de las socios/as de las organizaciones en la hacienda Las Mercedes para mantener su posesión y avanzar en la producción del arroz, la falta de voluntad política para fortalecer la estrategia campesina de las familias agricultoras hace muy difícil que las familias generen ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo, basados en la producción de arroz, y que puedan mantener la tierra a mediano plazo. Es notable que muchas de las condiciones que confrontan las asociaciones observadas en este trabajo –falta de apoyo técnico, infraestructura especialmente de riego, ausencia de crédito productivo y canales de almacenamiento y comercialización justos, seguros y confiables, estrictas condiciones de pago establecidas¹²²–, responden más a una marco neoliberal, que a uno enmarcado en la promoción de la soberanía alimentaria y el buen vivir rural. Hasta ahora, las dos cosechas de los inviernos pasados han generado pérdidas en los campesinos, debido a la falta de apoyo estatal y condiciones climáticas. No obstante, estos no han sentido el peso de la deuda, ya que esta comenzará a ser pagada a partir del próximo año. Según el abogado Milton Yulán, “si el próximo año desafortunadamente los campesinos siguen produciendo de la misma manera, recién tomarán conciencia que se les vendió la tierra a precio comercial como a cualquier comprador” (Entrevista al abogado Milton Yulán, 5 septiembre 2014).

En cuanto a la capacidad de organización de las asociaciones, la experiencia de lucha en posesión y su articulación con redes más influyentes a nivel nacional, como la Unión Tierra y Vida, han sido factores importantes de éxito. Se ha evidenciado, no obstante, que los esfuerzos por desarrollar acciones de movilización colectiva

¹²² Vale observar aquí que los agricultores de Taiwán, con políticas estatales coherentes de apoyo, se beneficiaron del apoyo técnico, sistemas de riego, acceso al crédito, cooperativas para la comercialización, y hasta cooperativas para el procesamiento de sus productos.

autónomas por estos grupos se han visto mermados por la política gubernamental. La falta de apoyo en el fortalecimiento organizativo autónomo y la imposición de un programa con condiciones desfavorables a la organización hacen imposible sentar las bases para consolidar una clase social fuerte de pequeños productores que sea capaz de disputar sus intereses frente a otras clases sociales, como los grandes productores de caña de azúcar aledaños a la hacienda y el sector inmobiliario de la ciudad de Guayaquil, que se acercan galopantes a los linderos del predio, o los conocidos invasores ligados a partidos políticos que acechan a las familias campesinas. Más aún, una organización débil, como resultado de esta política, no estaría en la capacidad de responder frente a un posible juicio que podría iniciar el grupo Isaías para recuperar sus propiedades.

Este trabajo plantea que una política enmarcada en un paradigma postneoliberal debería enmarcar los planes y proyectos relacionados con la distribución de la tierra dentro de una política integral de reforma agraria que tenga como fin la construcción de estrategias campesinas o de agricultura familiar de pequeña escala. Como se planteó al inicio de este trabajo, esta política debería generar las condiciones para potenciar las ventajas de la agricultura de pequeña escala respecto a la mejora de la seguridad alimentaria, generación de empleo, distribución de ingresos, y uso eficiente y ecológico de la tierra. Al respecto, Berry y North plantean que:

[...] si existieran políticas destinadas a la reducción de las desigualdades sociales en el campo, a través de la reforma agraria y la generación del empleo en combinación con inversiones sustanciales en la educación primaria, Ecuador y otros países similares podrían eliminar las peores manifestaciones de la pobreza y dinamizar su desarrollo económico nacional (Berry y North, 2011).

No es posible aquí abordar todos los elementos que debería contener una política de reforma agraria; sin embargo, se pueden dar unos lineamientos generales de acuerdo a las conclusiones observadas, que pueden servir de guías para continuar una futura investigación y aportar al debate en torno a una nueva ley de tierras y una política de reforma agraria en el marco de un paradigma post-neoliberal.

Por un lado, el fortalecimiento de formas de tenencia, sean colectivas o individuales, debe corresponder a las realidades y particularidades de las personas que acceden a la tierra. Es decir, no se puede forzar un tipo de tenencia ni modo de

producción colectiva, menos aún si no existen las condiciones apropiadas proporcionadas desde el Estado. La distribución asociativa ha sido impuesta desde la acción estatal en un contexto donde no hay experiencias de trabajo colectivo de la tierra, y ha generado estrés en los socios/as que piensan que se pueden caer en una situación de ilegalidad si trabajan las tierras en parcelas individuales, a riesgo de ser revertida.

Por otro lado, se debe considerar el tamaño de los predios que serán redistribuidos de acuerdo a las condiciones geológicas y productivas dadas. Los socios/as tienen una percepción de que se necesita más hectáreas, porque las que han recibido son insuficientes para dejarlas como herencia a sus descendientes; sin embargo, consideran que independientemente de la cantidad de hectáreas, lo más importante es la existencia de políticas de apoyo estatal a la producción. El caso de reforma agraria en Taiwán y otros países asiáticos (Corea del Sur, entre ellos) ha demostrado claramente que el acceso individual a la tierra y el minifundio funcionaron en un contexto de amplias y coherentes políticas de apoyo a la pequeña agricultura minifundista (ver, por ejemplo, Pipitone, 2001), como se mencionó líneas arriba. Esto, no obstante, levanta el hecho que la imposición, desde arriba, del tamaño de la propiedad que debe tener el socio/a ha sido uno de los aspectos más controvertidos del Plan Tierras. Los funcionarios públicos no han respetado que, sobre todo en los procesos previos de posesión, los socios/as han demarcado y establecido sus límites territoriales como una forma de auto-organización (Entrevista a Elías Carpio, dirigente Tierra y Vida, 30 septiembre 2014). La distribución de la tierra desde una lógica impuesta, como se ha visto, ha generado y continúa generando serios conflictos entre las organizaciones, y entre ellas y personas ajenas a los predios (Entrevista a Raquel Silva, 1 septiembre 2014).

Por lo demás, otro de los temas a abordar en el futuro, en el marco de un debate en torno a una política de reforma agraria, es la apuesta de política pública hacia un modelo alternativo de producción. El caso de la hacienda Las Mercedes es emblemático para entender la importancia que tiene este monocultivo como parte de la dieta de las familias ecuatorianas. Sin embargo, se hace necesario plantear un modelo diferente que genere el decrecimiento del modelo de monocultivo de arroz dependiente del agronegocio. Así mismo, los servicios de apoyo técnico, así como los que se

desarrollaron con las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs), donde las formaciones eran dadas por jóvenes cercanos a los procesos de la región y tenían un enfoque de transición hacia formas de producción agroecológicas, pueden garantizar la sostenibilidad de las políticas de redistribución. Hoy, existen amplias experiencias en las áreas rurales que han fomentado intercambios de campesino a campesino. Esas experiencias han promovido relaciones vecindarias, usando la experticia de campesinos y campesinas hábiles e innovadores, que potencian los conocimientos para generar cambios desde lo local, e incidir en los vecinos y la comunidad (Entrevista a Germán Jácome, dirigente Centro Cantonal de Quevedo, 30 septiembre 2014).

Además, una comercialización equitativa y confiable debe constituir una inversión fuerte desde el Estado, con el fin de establecer lazos cooperativos entre el campo y la ciudad. Estos lazos no deben ser entendidos de manera uni-direccional, es decir del campo a la ciudad. Los nuevos conceptos de ferias entre comunidades y recintos deberían promover que la ciudad se acerque al campo, a la producción sostenible de alimentos sanos, entre otros. Adicionalmente, es fundamental hacer una reestructuración al interno de las instituciones encargadas del crédito productivo ligado al acceso a la tierra. A este replanteamiento le correspondería partir de la idea de acceso a crédito bajo condiciones solidarias y con un proyecto de estrategias de reproducción campesina. Además, cada agro-sistema debe ser acompañado desde el Estado de manera diferenciada, y responder a las distintas necesidades sin intenciones de homogeneizar el campo.

Por último, pero no menos relevante, la reforma agraria tiene que estar vinculada con la reforma educativa del territorio. Alcanzar un sistema de educación de calidad y relevancia implica que se incluya una malla curricular no uniformizada en los diferentes niveles educativos, y que contenga las especificidades del trabajo agrario.

Para concluir este trabajo, es oportuno mencionar el trabajo de Pipitone (2001). El autor analizó experiencias exitosas de modernización en seis países de Asia y Europa en diferentes momentos históricos¹²³. Estas tuvieron en común la presencia gobiernos

¹²³ En Holanda e Inglaterra antes de la revolución industrial, en Dinamarca y Japón a fines del siglo XIX y en China y Corea del Sur a finales del siglo XX. En su historia económica de América Latina, Rosemary Thorp señala que la presencia de una estructura agraria igualitaria y el acceso a la educación en zonas rurales caracterizan a las experiencias exitosas de desarrollo (Thorp, 1998: 27). En el caso

no oligárquicos y de elevada legitimación social con instituciones públicas eficaces y dispuestas a afectar grupos agrarios poderosos. También compartieron una profunda transformación en sus estructuras rurales a través de reformas agrarias previas que tuvieron como consecuencia el aumento de la producción y productividad y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural (Pipitone, 2001: 94).

Ecuador, como otros países en América Latina ha pasado por lo que Pipitone llama “cíclicas iluminaciones modernizadoras” que han incluido en los últimos cincuenta años tanto propuestas estructuralistas de industrialización y como neoliberales de la apertura externa de privatización. Hoy, se defiende enfáticamente una propuesta modernizadora en el marco de lo que presidente Rafael Correa llama un proceso de revolución agraria post neoliberal. Sin embargo, según Pipitone, “no existen a escala mundial casos de economías modernas que se hayan construido sobre estructuras agrarias de baja eficiencia y recorridas por agudas segmentaciones sociales” (Pipitone, 2001: 93). En este orden de ideas, sin la implementación de una transformación agraria profunda dirigida hacia el nuevo paradigma de la soberanía alimentaria, la revolución agraria en el Ecuador está sentenciada al fracaso.

ecuatoriano, la provincia de Tungurahua y, especialmente, el cantón Pelileo, ofrecen un ejemplo interesante de bienestar rural basado en la pequeña propiedad campesina, ferias agrícolas ‘democráticas’, y diversificación rural que surgió de procesos históricos locales de larga data (Ver Martínez y North, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Barsky, Osvaldo (1984). *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional y FLACSO.
- Barsky, Osvaldo, Eugenio Díaz Bonilla, Carlos Furcha y Roberto Mizrahi (1982). *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en el Ecuador*. Quito: OEA y CEPLAES.
- Bebbington, Anthony (2004). "Livelihood transitions, place transformations: grounding globalization and modernity". En *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Robert N. Gwynne, y Cristóbal Kay (eds.): 173-192. Londres y Nueva York: Arnold y Oxford University Press.
- Berry, Albert (2014). "La agricultura campesina (familiar): su potencial y sus limitaciones". En *La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*, Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciano Martínez Valle y Liisa North: 63-76. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Berry, Albert y Liisa North (2011). "Los Beneficios de la pequeña propiedad en el campo".
Línea de Fuego. Visita 14 de Septiembre de 2014 en <http://lalineadefuego.info/2011/10/24/los-beneficios-de-la-pequena-propiedad-en-el-campo-por-albert-berry-y-liisa-north/>
- Brassel Frank, Patricio Ruiz y Alex Zapatta (2008). "La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias". En *Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*, Frank Brassel, Stalin Herrera y Michel Laforge (Eds.): 17-30. Quito: SIPAE.
- Borras Jr. Saturnino M. y Jennifer C. Franco (2010). "Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance." En *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10, N.º 1: 1-32.
- Cameron, Maxwell A. y Liisa L. North (1996). "Las sendas del desarrollo en una encrucijada: La agricultura del Perú a la luz de la experiencia del este asiático". En *Socialismo y Participación*, N.º 73: 127-140.

Cepeda, Darío y Paola Maldonado (2010). “Estudios sobre inequidad en la tenencia de la

tierra”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Reforma Agraria, tierra y territorios: debates de nueva legislación para la soberanía alimentaria, Universidad Andina Simón Bolívar, abril 28, Quito, Ecuador.

Chiriboga, Manuel (1988a). “La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola, 1974-1985”. En *Transformaciones agrarias en el Ecuador*, Pierre Gondard, Juan B. León V. y Paola Sylva Ch. (Coord.): 39-57. Quito: CEDIG-IPGH-IGM-ORSTOM.

_____ (1988b). “Ganancias y acumulación de la plantación cacaotera”. En *El*

problema agrario en el Ecuador, Manuel Chiriboga (Comp.): 157-186. Quito: ILDIS.

_____ (2000) “Las ONG y el acceso campesino a la tierra: el caso del FEPP

en Ecuador”. En *Debate Agrario* N.º 32: 115-142.

Chiriboga, Manuel y Carlos Julio Jara (2004). “Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: el caso del FEPP en el Ecuador”. (versión revisada por Manuel Chiriboga). Resumen del original por Fernando Eguren.

Compañía Técnica Agropecuaria y FAO (1995). “Mercado de tierras en Ecuador”. En *Mercado de tierras en el Ecuador: Estudio integrado, regiones Litoral y Sierra: 95-119*. Roma: COTECA y FAO.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo 0. Registro Oficial

449 de Octubre 20 de 2008.

Cousins, Ben e Ian Scoones (2009). “Contested Paradigms of viability in redistributive land reform: perspectives from southern Africa”. Working Paper 15 for Livelihood after Land Reform Project. Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape and Institute of Development Studies, University of Sussex.

Cousins, Ben (2010). “What is a “Smallholder”? Class Analytical Perspectives on

- Small-Scale Farming and Agrarian Reform in South Africa”. Working Paper 16, January 2010. Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS) and University of the Western Cape.
- Cueva, Agustín (1990). *El desarrollo del capitalismo en América Latina, ensayo de interpretación histórica*. México: Siglo XXI.
- Deininger, Klaus (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington, DC and Oxford: World Bank y Oxford University Press.
- Diario Hoy* (2002). “La herencia de papel de \$410 millones de la banca cerrada”. Suplemento Blanco y Negro, 24 agosto 2002. Visita julio 26 de 2014 <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan203/byn.htm>.
- Diario Hoy* (2003). “Corporación Financiera Nacional paga la factura de la crisis bancaria”. Esfera Pública, julio 28 de 2003. Visita julio 26 de 2014 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/corporacion-financiera-nacional-paga-la-factura-de-la-crisis-bancaria-152695.html>.
- Diario La Hora* (2012). “Revista Vanguardia revela el rol de Pedro Delgado en 1999”. País, octubre 30 de 2012. Visita julio 25 de 2014 <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101415068#.U9OwsF64mII>.
- Diario Expreso* (2010). “Gobierno quiere frenar invasiones”. Noviembre 21 de 2010.
- El Ciudadano* (2009). Cierre de la AGD podría darse el 31 de diciembre. Periódico Digital, diciembre 26 de 2009. Visita agosto 17 de 2013 http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=8788:cierre-de-la-agd-podria-darse-el-31-de-diciembre&catid=3:economia&Itemid=44.
- El Diario* (2009). “La AGD se cierra hoy luego de 11 años”. Sección Nacionales, diciembre 31 de 2009. Visita agosto 17 de 2013 <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/139407-la-agd-se-cierra-hoy-luego-de-11-anos/>.
- El Telégrafo* (2010). “Gobierno impulsa entrega de Tierras”. Marzo 4 de 2010.

Visita agosto 17 de 2013

<http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2010/03/04/Gobierno-impulsa-entrega-de-tierras-.aspx>.

El Universo (2008). “Pronunciamiento oficial sobre incautación”. Sección Política, julio 8 de 2008. Visita julio 13 de 2013 <http://www.eluniverso.com/2008/07/08/0001/8/106A1187FA644D628419687A0CE20E6C.html>.

El Universo (2009). “En Marcha Plan Hacienda”. Sección Economía, mayo 25 de 2009. Visita septiembre 27 de 2014 <http://www.eluniverso.com/2009/05/25/1/1356/B14F032C6FE04F68A6F99431409F9A42.html>.

El Universo (2009). “Dudas por uso de certificados para capitalizar a la CFN”. Sección Economía, agosto 18 de 2009. Visita julio 25 de 2014 <http://www.eluniverso.com/2009/08/18/1/1356/dudas-uso-certificados-capitalizar-cfn.html>.

El Universo (2009). “Denuncias empañaron lanzamiento de Plan de Tierras del Gobierno”.

Sección Economía, octubre 19 de 2009. Visita agosto 31 de 2014 <http://www.eluniverso.com/2009/10/19/1/1356/denuncias-empanaron-lanzamiento-plan-tierras-gobierno.html>.

El Universo (2009). “Gobierno anuncia cierre de la AGD”. Sección Economía, diciembre 27 de 2009. Visita agosto 17 de 2013 <http://www.eluniverso.com/2009/12/27/1/1356/gobierno-anuncia-cierre-agd.html>.

Gondard, Pierre y Hubert Mazurek (2001). “30 años de reforma agraria y colonización en

el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales”. En *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, Estudios de Geografía, Vol.10: 15-40. Quito: Colegio de Geógrafos del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Institut de Recherche pour le Developement, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). “Cambios Agrarios, reformas institucionales y

liberalización del mercado de tierras”. En *El poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los Andes ecuatorianos*, Fernando Guerrero y Pablo Ospina (autores). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Hidalgo, Telmo (2010). *Reforma Agraria, ideología y política*. Colección Pensamiento Socialista 14. Quito: Ediciones La Tierra.

Hurtado, Osvaldo (1977). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Universidad Católica.

Jácome, Germán y Natalia Landívar (2009). “El silencioso y enmascarado avance de la palma africana en la cuenca media del río Guayas: el caso del Recinto El Samán”. En *Azúcar roja, desiertos Verdes Informe Latinoamericano sobre monocultivos y violaciones al derecho a la alimentación y vivienda adecuadas, el agua, la tierra y el territorio*, María Silvia Emanuelli, Jennie Jonsén y Sofía Monsalve Suárez (eds.): 191-196. Heidelberg, Estocolmo y México D.F: FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL y SAL.

Kay, Cristóbal (1995). “El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina Rural”. *Nueva Sociedad* 137: 60-81.

_____ (1998). “¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de las reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra”. En *Revista Mexicana de Sociología* N.º 60(4): 63-98.

_____ (2001). “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina”. En *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Francisco García Pascual (Coord.): 337-429. Madrid: Universidad de Leida y Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación.

_____ (2007). “Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX”. En *La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas*, E. Pérez (comp.): 49-111. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Landívar, Natalia y Milton Yulán (2010). *Monitoreo de políticas de redistribución de tierra*

- estatal y el derecho a la alimentación de poseionarios, Informe 2010.* Quito: Unión Tierra y Vida y FIAN Ecuador.
- Landívar, Natalia, Mario Macías y Milton Yulán (2013). *Monitoreo de políticas de políticas de tierra y el derecho a la alimentación en Ecuador, Informe 2013.* Quito: Unión Tierra y Vida y FIAN Ecuador.
- Landívar, Natalia y Milton Yulán (2013). Más allá de la tierra: el caso Las Mercedes. Cartillas de caso en defensa del Derecho a la Alimentación en Ecuador. Quito: FIAN Ecuador.
- Larrea Maldonado, Carlos (2008). “Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000”. En *Desarrollo rural y neoliberalismo*, Liisa L. North y John D. Cameron (eds.): 129-146. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Lipton, Michael (1993). “Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping”. En *World Development*, N.º 21(4): 641-657.
- _____ (2009). *Land Reform in Developing Countries, Property rights and property wrongs.* Londres: Routledge
- Manguashca, Juan (2012). “La incorporación del cacao ecuatoriano al mercado mundial: según los informes consulares, entre 1840-1925”. En *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*, N.º 35: 67-97.
- Martínez V., Luciano (1998). “Comunidades y tierra en el Ecuador”. En *Ecuador Debate* N.º 45: 173-188.
- Martínez V., Luciano y Liisa L. North (2009). “Vamos dando la vuela”. *Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana.* Quito: FLACSO.
- Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca (2010). “Proyecto Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado”, presentado a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).
- Ministerio de Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca (2009). “Plan Tierras y Territorios”, presentación Power Point.

- Mendes Pereira, Joao Marcio (2006). "Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agraria de mercado na America Latina". En *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agraria de mercado*, Sérgio Sauer y João Márcio Mendes Pereira (Orgs.): 13-47. São Paulo: Expressão Popular.
- Moore, Barrington, Jr. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo modern*. Barcelona: Ediciones Península.
- North, Liisa L. (1985). "Políticas Económicas y Estructuras de Poder". En *La Política Económica del Ecuador: Campo, región y nación*, Louis Lefebvre (Ed.): 425-460. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1997). "¿Qué pasó en Taiwán? Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural". En *El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural*, Luciano Martínez (comp. y ed.): 89-113. Quito, FLACSO.
- _____ (2013). New Left Regimes in the Andes? Ecuador in comparative perspective. En *Studies in political economy*, Vol. 91: 113-136.
- North, Liisa L., Wade A. Kit y Rob Koep (2003). *Rural land conflicts and Human rights violation in Ecuador*. CERLAC Working paper series. CERLAC y York University.
- Pipitone, Ugo (2001). "Agricultura: el eslabón perdido". En *Nueva Sociedad*, N.º 174.
- Quan, J. (2000). "Land Tenure, Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa". En *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, C. Toulmin y J. Quan (eds.): 31-49. Londres: Department for International Development, International Institute for Environmental and Development, and Natural Resources Institute.
- Redclift, Michael R. (1979). "El papel de las cooperativas agrícolas en la transformación del campesinado en la cuenca del Guayas, Ecuador". En *Revista Ciencias Sociales* N.º 10-11. Quito: Universidad Central.
- Rosero Garces, Fernando (1983). "Estado y agricultura en el Ecuador: el

- proceso de formulación de la Ley de Reforma Agraria de 1973”. En *El Estado y la economía políticas económicas y clases sociales en el Ecuador y América Latina*, Lucas Pacheco (comp.). Quito: Pontífica Universidad Católica del Ecuador.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, y John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Salgado, Wilma (2004). *La casa del jabonero, Argucias para Garantizar la impunidad a Deudores morosos, banqueros corruptos y testaferros*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert (2005). *Manual de metodología. El análisis crítico de investigaciones como insumo para el diseño de un proyecto de investigación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2010). “Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización”. Visita enero 8 de 2014 <http://blogpnd.senplades.gob.ec/?p=3299>.
- Scoones, Ian (1998). “Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis”. IDS Working Paper 72. Brighton: IDS.
- _____ (2009). “Livelihoods perspectives and rural development”. En *Journal of Peasant Studies* N.º 36(1): 171-196.
- Scoones, Ian, Nelson Marongwe, Blasio Mavedzenge, Felix Murimbarimba, Jacob Mahenehene y Chrispen Sukume (2012). “Livelihoods after Land Reform in Zimbabwe: Understanding Processes of Rural Differentiation.” En *Journal of Agrarian Change* Vol. 12 N.º 4: 503-527.
- Taylor S.J y R. Bodgan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación, la búsqueda de significados*. Barcelona, Buenos Aires México: Paidós.

Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea.

Uggen, John F. (1975). "Peasant mobilization in Ecuador: a case study of Guayas Province". Tesis Doctoral. Universidad de Miami.

Vistazo (2008). "Al mejor Postor". Editorial. Visita agosto 17 de 2013

<http://www.vistazo.com/ea/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=3424>

Vistazo (2010). "Correa se compromete a radicalizar la transformación agraria en

Ecuador". País. Visita agosto 17 de 2013

<http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=12239>.

ANEXOS

Lista de entrevistados/as

Nombre	Asociación	Fecha
1. L	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
2. W	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
3. J	Socia, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
4. JL	Socia, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
5. P	Socia, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
6. C	Socia, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
7. S	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	28 junio 2013
8. H	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 junio 2013
9. A	Socia, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 junio 2013
10. LV	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 Junio 2013
11. V	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 Junio 2013
12. N	Socia, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 junio 2013
13. CC	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 junio 2013
14. SM	Socio, Asociación Victoria de Las Mercedes	29 junio 2013

15. M	Socio, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
16. H	Socio, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
17. D&A	Socio, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
18. MB	Socio, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
19. MH	Socio, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
20. MV	Socia, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
21. JA	Socio, Asociación Emmanuel	30 junio 2013
23. Ec. Byron Ávila	Gestión de liquidez Banco Nacional de Fomento	2 agosto 2013
22. Ec. Wilma Salgado	Anterior Gerente de la Agencia Garantía de Depósitos	8 noviembre 2013
23. Ab. Milton Yulán	Asesor Jurídico Unión Tierra y Vida	5 diciembre 2013 y 5 septiembre 2014
24. Raquel Silva	Coordinadora Unión Tierra y Vida	1 diciembre 2013 y 1 septiembre 2014
25. E	ATARA	25 junio 2014
26. GM	Brito Mendoza	25 junio 2014
27. MM	Brito Mendoza	25 junio 2014
28. GA	Ex Trabajadores de la Hacienda	25 junio 2014
29. N	Ex Trabajadores de la Hacienda	26 junio 2014
30. V	As. Patria Nueva	26 junio 2014
31. Mario Macías	Agrónomo del Centro Agrícola de Quevedo	30 septiembre 2014
32. Germán Jácome	Dirigente del Centro Agrícola de Quevedo	30 septiembre 2014
33. Elías Carpio	Dirigente Tierra y Vida	30 septiembre 2014

Lista de siglas

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
BNF	Banco Nacional de Fomento
CPGs	Certificados de Pasivos Garantizados
CDRs	Certificados de Depósitos Reprogramables
COPISA	Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria
CFN	Corporación Financiera Nacional
ERAs	Escuelas de la Revolución Agraria
LDA	Ley de Desarrollo Agrario
LORSA	Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
NORAs	Nueva Ola de Reformas Agrarias
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación
SSTRA	Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria
UGEDEP	Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad