

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

SEGURIDAD ALIMENTARIA

**Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos
Descentralizados Provinciales**



2015

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Francisco Enríquez Bermeo (Coordinador)

Serie Territorios en Debate. N° 2

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (02) 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: (593-9) 99012226
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Skype: pancho.enriquez1
Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-313-4

Depósito legal: 005382 Derechos de autor: 047372

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



Contenido

Presentación <i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	15
Los GAD provinciales y la seguridad alimentaria <i>Gustavo Baroja</i>	73
Las tierras rurales y el mejoramiento de la soberanía alimentaria <i>Miguel Carvajal</i>	85
Las redes de abastecimiento en el contexto de la seguridad alimentaria: el caso de la leche en Ecuador <i>Fernando Barragán-Ochoa</i>	111
Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador <i>Verónica Conforme Franco y Fernando Buendía Gómez de la Torre</i>	137
Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y gobiernos territoriales <i>Verónica Proaño, Sylvain Bleuze y José Carvajal</i>	163
La soberanía alimentaria desde la perspectiva de una nueva ruralidad <i>Edwin Miño Arcos</i>	185

Memoria del Taller sobre Seguridad Alimentaria	195
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	201



Las tierras rurales y el mejoramiento de la soberanía alimentaria

Miguel Carvajal¹

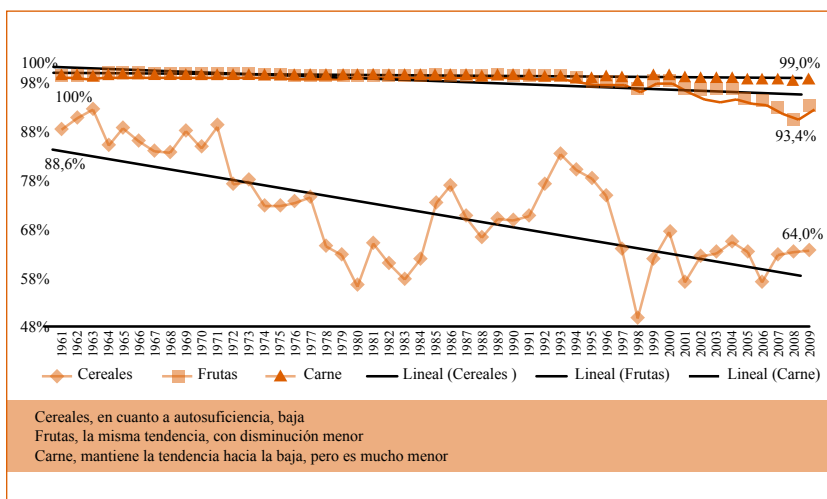
Tradicionalmente se ha considerado a América Latina como una región que tiene la capacidad de producir los alimentos que consume. Ventajosamente, esta ha sido una condición que ha perdurado, con excepción de momentos críticos y puntuales derivados principalmente de fenómenos naturales como sequías e inundaciones, terremotos o graves crisis políticas. El Ecuador es parte de esta realidad, un país que tiene la capacidad natural de producir alimentos para satisfacer las demandas internas en alrededor del 97% y, como muchos de nuestros países hermanos, tiene la capacidad de exportar productos agropecuarios que históricamente caracterizaron a nuestras economías primarias antes y durante nuestro periodo petrolero, representando actualmente cerca del 40% de las divisas que ingresan al país.

De acuerdo con recientes estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en los últimos veinte años se ha mantenido la producción para la satisfacción de la

1 Asamblea Nacional por Movimiento PAIS, Presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria. Sociólogo, graduado en la UCE; diplomado en Población y Desarrollo en la Universidad de La Habana; máster en Ciencias Políticas y Gestión de Desarrollo de la FLACSO; ex ministro de Defensa Nacional, ex ministro Coordinador de Seguridad, ex viceministro de Desarrollo Rural del MAGAP. Su gestión se identifica con los temas de desarrollo rural, ambiente y seguridad.

demanda interna de alimentos, con algunas variaciones pues ha crecido la oferta de productos como cárnicos y han disminuido algunos productos como cereales (por ejemplo trigo, que prácticamente se ha dejado de producir). Asimismo, en el caso de algunas frutas que importamos, como manzanas, peras, uvas, kiwi y otras que nos llegan de países de la región y han modificado prácticas de consumo principalmente de sectores medios y de altos ingresos urbanos en los últimos 15 o 20 años.

Gráfico 1
Autosuficiencia alimentaria por grupos de alimentos 1961-2009



Fuente: (FAOSTAT, 2014)

Elaboración: FLACSO

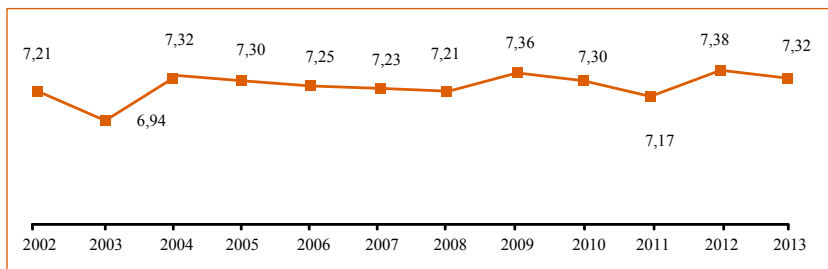
En algunos rubros sensibles para la soberanía alimentaria, como es el caso del maíz duro, los últimos dos o tres años se ha venido consolidando una política de garantizar la demanda nacional con la producción de nuestros agricultores, lo cual ha significado una política de fomento de la producción, de protección de precios, de restricción a la importación de maíz duro y de control del contrabando. Al momento, según información reciente proporcionada por el Ministro de Agricul-

tura, de las cerca de 500 000 toneladas métricas (tm) que se importaban, se ha reducido a alrededor de 170 000 tm. Si estas son las condiciones generales del país, considero que el mayor problema que en perspectiva futura enfrenta el Ecuador en su soberanía y, por tanto también en su seguridad alimentaria, tiene relación con el crecimiento de la población y por ende con la demanda de alimentos. Esto en condiciones en que no existen posibilidades reales de incorporar muchas más tierras a la producción agrícola, como fue la opción que se adoptó en los años sesenta y setenta con las dos reformas agrarias y los procesos de colonización de los flancos de cordillera occidental y oriental, y de la Amazonia y regiones de la costa.

En esa medida, la única posibilidad que tiene el país de incrementar la producción de alimentos es elevando sus niveles de productividad actuales y modificando varias prácticas productivas que son insostenibles ambientalmente a largo plazo. Esta es una perspectiva no sólo para enfrentar las demandas de alimentos de las nuevas generaciones, sino para proteger y desarrollar la potencialidad productiva agraria, en sentido amplio, que permita el aprovechamiento adecuado de las posibilidades de expansión en el mercado mundial y al mismo tiempo una adecuada conservación, protección y manejo de los recursos naturales renovables.

Mientras en el año 2002 la superficie de la tierra para labor agrícola fue de 7,21 millones de hectáreas (ha), para el 2013 esa superficie apenas se amplió a 7,32 millones de ha, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 2
Evolución de la superficie de labor agrícola (millones de ha)

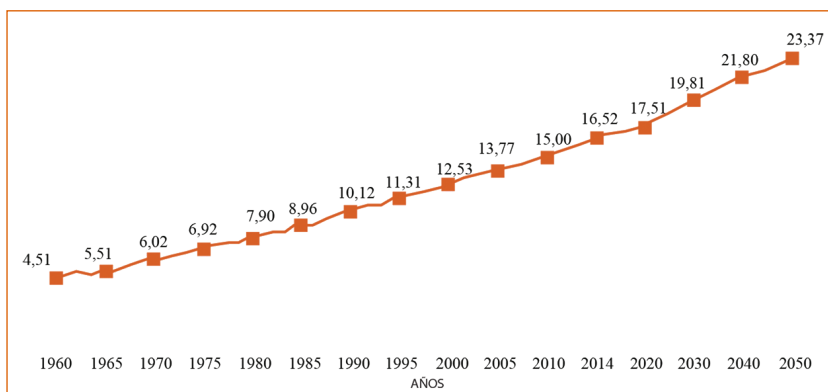


Fuente: Encuestas de superficie y producción agropecuaria continua (ESPAC, INEC, 2013)

Elaboración: Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

De su parte, durante los últimos sesenta años, la población ha tenido un comportamiento sostenidamente creciente al pasar de 4,51 millones en los años sesenta, al iniciarse los procesos de reforma agraria y colonización, a 16,52 millones de habitantes en el 2015. Como proyección al 2050, se calcula que se llegará a superar los 23 millones de habitantes, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 3
Evolución de la población en Ecuador



Fuente: Proyecciones de población, Censo 2010 (INEC, 2011)

Elaboración: Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

Entonces, el reto es mantener y garantizar la soberanía alimentaria de la población ecuatoriana para los próximos años, reconociendo que la tierra productiva es un recurso finito y agotable; que la expansión de la frontera agrícola está en sus límites de sostenibilidad; que se mantienen áreas que deben ser reorientadas productivamente como las destinadas a pastizales, y que la expansión de las áreas urbanas mantiene una presión constante y creciente sobre las áreas de producción agrícola.

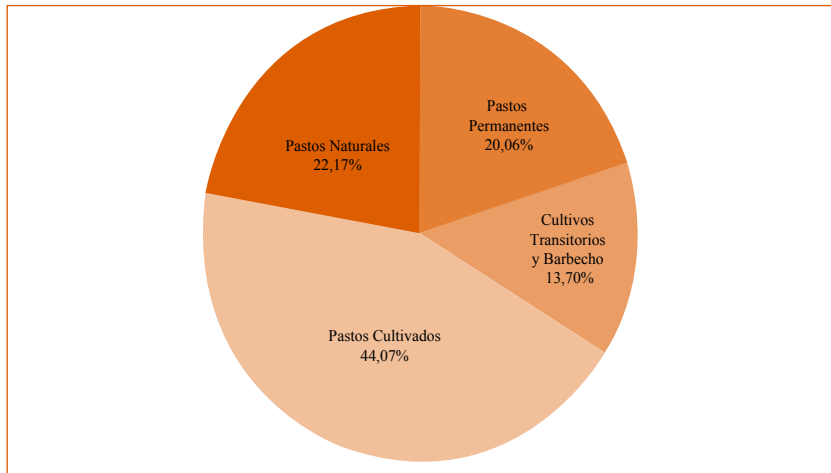
Tabla 1
Área de labor agropecuaria (en millones de ha)

1982	5,90
2002	7,23
2013	7,32

Fuente: Varios autores y ESPAC, INEC 2012

Elaboración: Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

Gráfico 4
Superficie de labor de uso agropecuario



Fuente: Encuestas de superficie y producción agropecuaria continua (ESPAC, INEC, 2013)

Elaboración: Asamblea Nacional, Comisión de Soberanía Alimentaria

De la información disponible, no existen muchas posibilidades de ampliación de la superficie destinada a labores agropecuarias aparte de alrededor de 130 000 hectáreas de suelo de cangagua en la Sierra y la superficie que se puede incorporar con riego en la península de Santa Elena o al sur de Loja. Obviamente este límite de ampliación es considerado, si se mantiene una política de conservación de áreas protegidas, de bosques protegidos públicos y privados, del sistema hídrico público y de ecosistemas frágiles, como parte de las políticas de sustentabilidad ambiental del país.

Esta es la razón central por la cual se debe insistir, como se lo propone en el proyecto de Ley de Tierras Rurales, en la obligación de todos los propietarios de tierras rurales de cumplir la función social de la tierra con aptitud productiva y de incorporar las causales de afectación de aquellos predios medianos y grandes que teniendo condiciones de producción son mantenidos sin producir o con bajos niveles de productividad. Esta posibilidad de afectación debe excluir a tierras comunitarias o de propiedad colectiva y a los predios de agricultores familiares considerados como tales, a las propiedades menores a 75 ha; en la Costa y estribaciones, menores a 25 ha; en la Sierra y menores a 75 ha; en la Amazonía, siempre que sean tierras en las que trabaja una familia campesina y de cuya producción se sostiene esa familia. Deberían excluirse también aquellas tierras destinadas a la conservación y protección de los recursos naturales renovables por voluntad de sus dueños y previo registro ante la autoridad ambiental.

Es en estas condiciones de limitaciones objetivas a la expansión de la frontera agrícola y de crecimiento futuro de la demanda de alimentos por el crecimiento poblacional, que hay que situar la discusión sobre las políticas públicas de tierra y soberanía alimentaria, sobre cómo mantener los equilibrios necesarios entre la agricultura de exportación, que es fundamental para la economía nacional, y la agricultura de consumo interno. Discutir sobre cómo regular la producción para biocombustibles y las áreas de producción de alimentos, sobre cómo mejorar las normativas que estimulen la producción y sancionen la especulación, la improductividad, la concentración de tierras, las formas modernas de latifundio y las prácticas monopólicas que afectan a la pequeña y mediana propiedad agrícola, que son las que sustentan la provisión de alimentos de consumo nacional.

En este marco se imponen también medidas de prevención frente a los probables riesgos de extranjerización de la tierra. La propuesta es regular la inversión y la propiedad y uso de la tierra en manos extranjeras sin violentar sus derechos constitucionales, sin impedir la inversión foránea, pero sí protegiendo la obligación estratégica del Estado de garantizar la soberanía alimentaria. Y finalmente, es en este contexto en el cual se deben tomar medidas para fomentar la producción, la productividad, la asociatividad de los productores familiares y la productividad de las propiedades colectivas y comunitarias de la tierra.

La norma constitucional define los parámetros en los cuales debe desarrollarse una política que dé respuesta a estos temas planteados. Las principales disposiciones constitucionales pueden resumirse en el siguiente recuadro.

MARCO CONSTITUCIONAL

Constitución de la República, 2008

Garantía de derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, objetivo estratégico y obligación del Estado (Arts. 13 y 281)

- Cumplimiento de la función social y función ambiental de la propiedad en todas sus formas. (Arts. 66, No. 26 y 282)
- Fondo de tierra que regulará el acceso equitativo de campesinos a la tierra (Art. 282)
- Prohibición de latifundio y concentración de la tierra. (Art. 282)
- Garantía del derecho a la propiedad en todas sus formas (Art. 321)
- Promoción estatal del acceso equitativo a los factores de producción. (Art. 334)
- Prioridad nacional la conservación y recuperación del suelo, en especial su capa fértil. (Arts. 409 y 410)
- Consulta prelegislativa, Art. 57, No. 17.
- Primera Disposición Transitoria.- Ley del régimen de la soberanía alimentaria.

Corresponde a la nueva Ley de Tierras desarrollar estos mandatos constitucionales para promover una política de desarrollo rural que permita el fomento de la producción agrícola sin afectar la estructura de propiedad familiar y que, al mismo tiempo, promueva prácticas productivas sostenibles y un proceso de redistribución del acceso a la tierra por parte de organizaciones campesinas que carecen de este recurso o que tienen tierra de mala calidad para su aprovechamiento.

La inequidad en el acceso a la tierra

Otro aspecto que caracteriza la situación rural es la distribución inequitativa de la tierra en el país. Según el Censo del 2001, las propiedades menores de 50 ha eran el 40,4% de la superficie y el 93% de las Unidades de Producción Agrícola (UPA) y las propiedades superiores a 50 ha eran el 59% de la superficie y el 6% de las UPA. Se toma como referencia 50 ha como se dijo anteriormente, porque es la superficie aproximada máxima de la agricultura familiar en la Costa, aunque en la Amazonía puede llegar a las 100 ha por el tipo de suelo. Las propiedades mayores a 500 ha representaban el 16% de la superficie y al 0,7% de las UPA. Mientras que las propiedades de entre 100 y 500 ha representaban el 25% de la superficie y el 2% de las UPA. Datos todos que dan cuenta de una distribución inequitativa de la tierra, en la cual se mantiene y se ha agravado el minifundio y se ha desarrollado principalmente la mediana propiedad.

El Censo del 2001 tuvo una dificultad, y es que no distingue entre propietarios individuales y propietarios comunitarios o colectivos. Es decir, cuando se habla de propiedades de más de 500 ha están en la misma categoría los propietarios que representan a muchas familias y están articulados en una comuna que tiene propiedad colectiva, como también los que son parte de una sola familia.

Tampoco se diferencian las aptitudes productivas. Por ejemplo, ¿a qué altura están las propiedades? Pues no es lo mismo propiedades en páramo o en valles interandinos, mucho menos se identifica si son zonas muy fértiles o con poca fertilidad, si son áreas con infraestructura

de riego o sin infraestructura productiva. Situación que manifiesta imprecisión en la información, lo cual dificulta la formulación de políticas públicas, que debe considerar estas y otras variables para enfrentar los problemas de producción, pero también para desarrollar adecuadas políticas de acceso a la redistribución de la tierra y de apoyo a iniciativas de integración y asociatividad productiva de minifundios.

Han transcurrido ya cerca de 14 años desde el último censo, por lo cual la información sobre la propiedad de la tierra, además de imprecisa está desactualizada. Sin embargo, las tendencias de inequidad, concentración, minifundización, mostradas en el censo, se corroboran con estudios más recientes que lleva adelante el Ministerio de Agricultura con el Proyecto SIG TIERRAS. Este proyecto ha levantado información muy precisa en 14 municipios del país. Allí se observa que las propiedades de menos de 50 ha son el 58% de la superficie y representan el 98% de las UPA, aunque una persona puede tener varias propiedades productivas. Y las propiedades de más de 50 ha representan el 41% de la superficie y el 1% de las UPA.

Tabla 2
Estructura de la propiedad de la tierra rural

Tipo propiedad	Nº de UPA *		Superficie		Tipo UPA	Superficie % del total	Número UPA % del total
	Cantidad	%	ha.	%			
Privada	828.267	98,27	11'680.469	94,53	<5 ha	6,53	63,96
Comunal	13.408	1,59	602.862	4,88	5 a 20 ha	14,27	20,87
Estatal	1.228	0,14	73.261	0,59	20 a 50 ha	19,60	8,97
Total	842.881	100	12'355.831	100	50 a 100 ha	18,39	3,97
* UPA: Unidad Productiva Agropecuaria							
					100-500 ha	25,13	2,06
					>500 ha	16,13	0,16
					<20 ha=20.8% sup	84.3% UPAs	
					<50 ha=40.4% sup	93.8% UPAs	

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario INEC 2000

Tabla 3
Estructura de la propiedad de la tierra rural

Tipo propiedad	N° de UPA ★		Superficie		Tipo UPA	Superficie % del total	Número UPA % del total
	Cantidad	%	ha.	%			
Privada	828.267	98,27	11'680.469	94,53	<5 ha	6,53	63,96
Comunal	13.408	1,59	602.862	4,88	5 a 20 ha	14,27	20,87
Estatad	1.228	0,14	73.261	0,59	20 a 50 ha	19,60	8,97
Total	842.881	100	12'355.831	100	50 a 100 ha	18,39	3,97
★ UPA: Unidad Productiva Agropecuaria							
					100-500 ha	25,13	2,06
					>500 ha	16,13	0,16
					<20 ha=20.8% sup	84.3% UPAs	
					<50 ha=40.4% sup	93.8% UPAs	

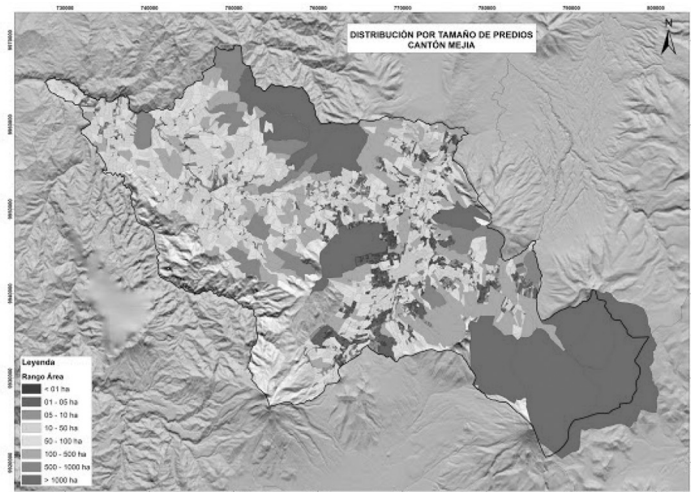
Fuente: SIGTIERRAS a partir de información levantada en 14 cantones 2014

Algunos casos

A manera de ejemplo tomamos a 3 de los 14 cantones de los cuales se cuenta con información de SIG TIERRAS: Mejía en la Sierra, Milagro en la Costa y Joya de los Sachas en la Amazonía.

En el mapa del cantón Mejía (provincia de Pichincha) se puede apreciar como colores predominantes el amarillo verdoso (propiedades de 10 a 50 ha) y el color rojo (propiedades de más de 1 000 ha), lo que aparentemente da cuenta de procesos de concentración de la tierra; sin embargo, estas propiedades están ubicadas en páramos y, de otro lado, de procesos de mantenimiento de propiedades dedicadas a la agricultura familiar, con una cierta tendencia al fraccionamiento (variedad de verdes que corresponden a menos de 5 ha). En ese cantón, por la proximidad de Quito, se generan también en paralelo procesos de urbanización que afectan al área de labor agrícola.

Mapa 1
Distribución por tamaño de predios Cantón Mejía



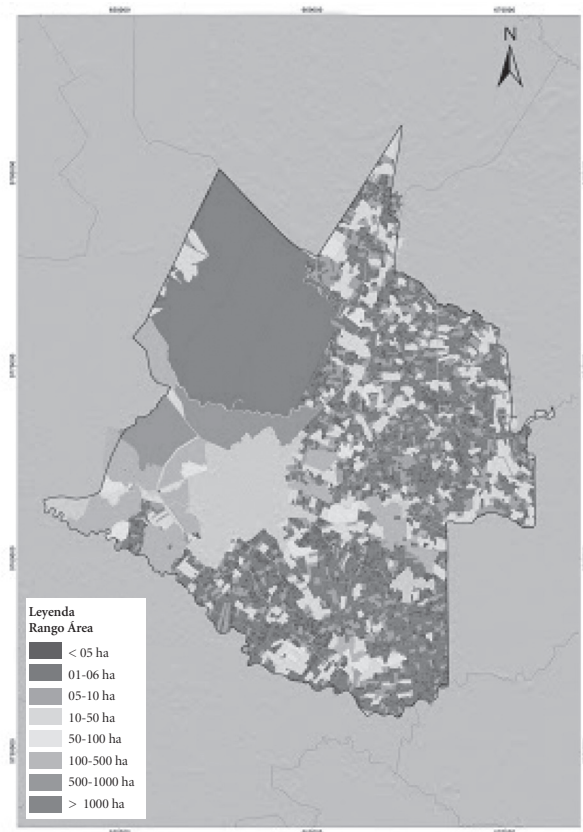
Fuente: Sigtieras 2014

En el caso del cantón Milagro (provincia de Guayas), se puede apreciar lo predominante de los colores verde (propiedades de menos de 5 ha) que para el caso de la Costa son minifundios; y rojo (propiedades de más de 1 000 ha) que están dedicadas a la producción de caña de azúcar principalmente, cultivo que por sus propias características y necesidades de inversión requiere de superficies extensas. En esta realidad se torna compleja y conflictiva, al igual que las propiedades en páramo, el concepto de “gran propiedad”, que necesariamente debe ser comprendido en función de la combinación de algunas variables como calidad de los suelos, infraestructura productiva y tipo de cultivos.

La producción de caña requiere de superficies importantes que no deben ser retaceadas, a menos que se corra el riesgo de producir menos azúcar que lo requerido para satisfacer el consumo interno; por lo mismo, las opciones adecuadas son las de producción empresarial tradicional existente o la producción asociativa, con modelos de gestión de alta gerencia empresarial.

Hay varias experiencias recientes de asociatividad que muestran las dificultades de mantener el aprovechamiento de la producción de predios con características de alto rendimiento, a pesar de los apoyos estatales y en algunos casos de tener incluso asegurada la comercialización de la producción por varios años. Entre ellas se puede mencionar las dificultades para alcanzar niveles de alta gerencia y la presión interna para retacear y cambiar a cultivos más cercanos a las prácticas campesinas tradicionales.

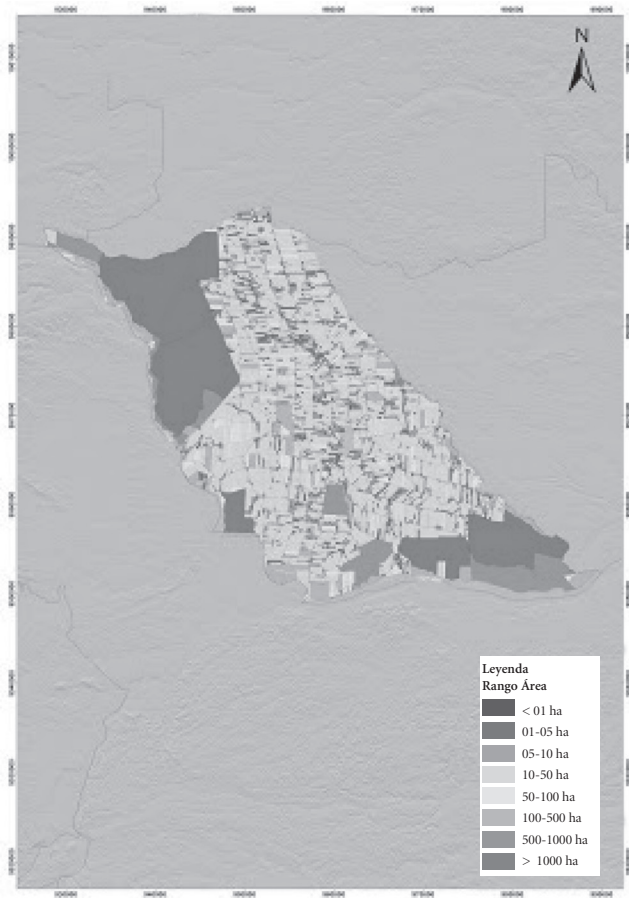
Mapa 2
Distribución por tamaño de predios Cantón Milagro



Fuente: Sigtierras 2014

En el caso de la Amazonía, cantón Joya de los Sachas (provincia Orellana), los colores predominantes son el amarillo verdoso (propiedades de entre 10 y 50 ha) y el rojo (propiedades de más de 1 000 ha) que pueden ser privadas o comunitarias y que conviven en los mismos espacios productivos y de reproducción social.

Mapa 3
Distribución por tamaño de predios Cantón Joya de los Sachas



Fuente: Sigtieras 2014

Estos tres casos muestran realidades como la desigual distribución de la propiedad de la tierra, los existentes y, en algunos casos, graves procesos de atomización de la propiedad de la tierra y la necesidad de trabajar en mayor detalle y rigurosidad conceptual a la hora de definir lo que se debe entender por grandes propiedades y latifundios, superando la mera cuantificación de las hectáreas y considerando las particularidades que tiene el país y que requiere la producción.

Esta realidad brevemente descrita muestra algunos de los problemas en la distribución de la tierra agrícola en el país. Uno de ellos constituye procesos de minifundización que caracterizan a la ruralidad nacional y que representan un grave problema productivo y social. De allí se deduce la necesidad de contar con información precisa sobre la propiedad de la tierra, sobre lo que produce. ¿Dónde hay concentración?, ¿dónde no? Información que debe estar cruzada con los datos sobre la distribución del agua y con otras variables como el tipo de producción, la infraestructura y los indicadores sociales, para elevar los niveles de confiabilidad en las decisiones y políticas públicas de desarrollo rural.

En algunos cantones existen propiedades privadas extensas en ecosistemas frágiles como páramo. En esos casos cabe discutir incluso si es preferible que ahí no haya agricultura sin aprobación de planes de manejo; y si para la sociedad es más conveniente mantener o no esas propiedades indivisas o fraccionarlas, por sus funciones ambientales como la conservación y generación de agua. El proyecto de Ley de Tierras que se discute en la Asamblea Nacional prohíbe la ampliación de la frontera agrícola en páramos y en zonas altas donde ya existen actividades agropecuarias. Propone que se las realice en base a un plan de manejo que proteja los recursos naturales renovables, particularmente el agua y el suelo fértil.

La tierra, la producción y los pequeños propietarios

Cuando se plantea un desarrollo rural democrático en nuestra comprensión, se proponen políticas e iniciativas que se caracterizan por

la integralidad de los enfoques de los factores productivos tradicionales (agua, suelo, financiamiento, semillas); de las políticas productivas y de comercialización; de la interconexión de las políticas productivas y de las políticas sociales; de la relación entre la producción y la conservación de los recursos naturales. Se propone un enfoque político y no sólo “técnico”, enfoque que concibe al desarrollo como un proceso político y que en este caso busca transformar realidades sociales estructuralmente injustas, excluyentes; se propone la erradicación de la pobreza y la construcción de sociedades rurales productivas, justas socialmente y equilibradas ambientalmente.

Desde esta concepción, evidentemente el acceso a la tierra es un aspecto fundamental que está vinculado al acceso al agua, al crédito y a la priorización de las políticas públicas hacia los sectores más pobres de la sociedad y en los territorios más vulnerables.

Entonces, la pregunta es cómo lograr una mayor equidad en la estructura de la tenencia de la tierra sin afectar la producción nacional tomando en cuenta que en Ecuador, después de dos reformas agrarias y los procesos subsiguientes, no hay una gran cantidad de latifundios o de haciendas con extensiones considerables de tierras improductivas.

Al parecer, como se ha planteado anteriormente, las respuestas adecuadas rebasan los criterios que predominaron en las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, que permitieron el acceso a tierra a miles de campesinos e indígenas y reestructuraron la propiedad latifundista y hacendataria, en un proceso que siguió hasta la década de los 90. Proceso que tuvo enormes dificultades por el débil acceso al crédito, al agua, y que desde hace varios años también enfrenta la presión de las nuevas generaciones sobre las tierras entregadas a cooperativas, comunas y otras organizaciones de productores. Presión que muchas veces ha llevado a un mayor retaceo de la tierra, por la escasez del recurso en las zonas rurales más pobres, por las dificultades de acceso financiero para su compra y por la inexistencia de causales de afectación por el incumplimiento de la función social en la neoliberal ley vigente, no se diga por el incumplimiento de la función ambiental que la constitución manda a cumplir.

El proyecto de Ley de Tierras y Territorios Rurales, fomenta la redistribución de las tierras que están en manos del Estado y de aquellas propiedades privadas que no cumplen con la función social y ambiental excluyendo a las tierras comunitarias y las de la agricultura familiar, es decir, propiedades privadas de grandes extensiones, que están dedicadas a la especulación del precio de la tierra y no a la producción, o que incumplen las normas sociales y ambientales, más aún cuando cuentan con infraestructura para producir y no lo hacen.

La propuesta busca dar seguridad jurídica a todos los propietarios, priorizar la titulación de los más pequeños, apoyar la producción, mejorar la productividad y mantener una línea de apoyo a los pequeños productores comunitarios y familiares, además de crear mecanismos de afectación a la tierra agrícola improductiva y de su distribución a campesinos pobres sin tierra o con tierra de mala calidad. No se propone una fragmentación de la tierra que haga insostenible su producción².

El país requiere de políticas que al mismo tiempo de brindar seguridad jurídica en el agro para todos –y ello supone resolver la titulación de tierras de los más pequeños propietarios que son alrededor de 130 000 predios según el MAGAP– pueda también crear condiciones y mecanismos de acceso a la tierra, generar políticas para evitar la concentración de la tierra y el acaparamiento que no es solo un problema de propiedad de un recurso sino el dominio que se ejerce sobre el destino de la producción y sobre el control de mercados, vía compra o arrendamiento, y eso es lo que está pasando con los denominados “comodities” en muchos países de América Latina. Medidas que permitan evitar la extranjerización de la tierra, regulando la propiedad de la tierra en manos extranjeras; así como la creación de mecanismos institucionales para regular la compra de tierras en superficies que para la escala ecuatoriana pueden ser considerados “grandes”.

2 El proyecto de Ley de Tierras establece que si un predio es notificado por la autoridad agraria para que sea puesto en producción y en el siguiente año no produce, habrá un llamado de atención de parte de la autoridad agraria y una reducción de un 10% del valor catastral del predio; y si en los seis meses siguientes continúa sin producir, puede ser objeto de expropiación.

Hasta el momento los programas de redistribución de tierras a organizaciones campesinas no han superado las 22 000 ha, la mayoría de predios en manos del Estado o intervenidos por la UGEDEP. Probablemente las posibilidades inmediatas de predios identificados para ser redistribuidos en la actualidad no pasen de otras 20 000 ha. Cifras muy distantes de las originales 2 500 000 ha que se planteó el Plan Tierras y que obedecieron al cálculo aritmético para lograr bajar el índice de Gini en la distribución de la tierra, más que a información verificada y objetiva sobre la disponibilidad de tierra que podría ser redistribuida.

Como se dijo anteriormente, el problema a enfrentar no es solo de acceso a la tierra, sino también de cómo incrementar la producción. Mejorar la productividad de la tierra es un objetivo fundamental de la producción agropecuaria. Es la única vía para afianzar la seguridad y la soberanía alimentaria. Ello incluye también a los pequeños agricultores, a los minifundistas, a quienes desde el Estado debe transferirse recursos, vía inversión productiva, como por ejemplo, sistemas de riego parcelario, inversiones en redes de comercialización. Si bien la producción ha crecido, la productividad en general no ha crecido a los ritmos esperados o en los promedios regionales. La superación de esta situación implica mayores inversiones en tecnología, riego y semillas, así como políticas públicas de comercialización que mejoren la relación productores- consumidores, por ahora los más afectados por la intermediación comercial. Implica asimismo, mantener una política de mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población rural, que en general ha logrado grandes e importantes avances en la equidad y la disminución de la pobreza, pero que sigue siendo la población con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema del país.

Los campesinos pobres sin tierra pueden acceder a la redistribución de la tierra pública que es del Estado o que fue afectada por el Estado por mal uso o porque hay muchos dueños de predios que quieren vender sus propiedades. Lo que hay que buscar es cómo la banca pública, a través del Banco de Fomento o de una banca de desarrollo rural, pueda otorgar crédito para la compra de tierras en condiciones de tasas de interés sub-

sidiadas. Lamentablemente esta política de acceso a la compra de tierras productivas mediante crédito público con tasa de interés preferente no se ha consolidado, en parte porque el Banco de Fomento tiene la lógica de la banca, que no es la lógica institucional que corresponde a la banca rural de atención a campesinos incluidos los más pobres.

En la Costa el crédito llega muchas veces con retraso a pequeños y medianos campesinos, particularmente de ciclo corto. Y ello obliga a obtener créditos en cooperativas con tasas mucho más altas que el BNF o a obtener créditos informales a tasas de interés muy altas e incluso usureras. Por eso los miembros de organizaciones indígenas y comunitarias prácticamente no reciben ningún crédito.

Un reto urgente, desarrollar las particularidades productivas territoriales

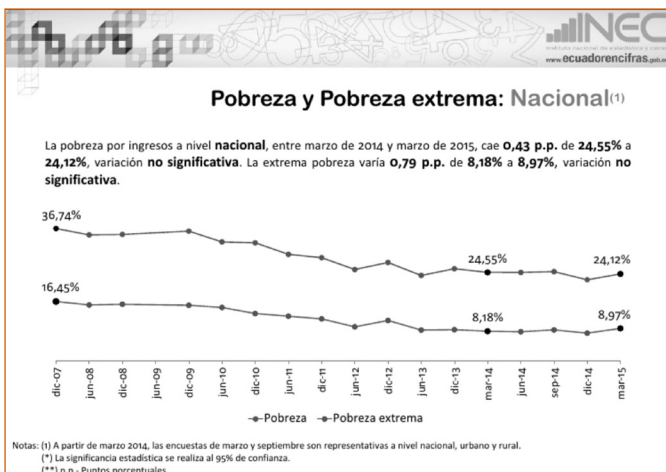
En el país tenemos regiones muy diversas con capacidades de producción particulares y muchas veces complementarias. Uno de los retos es consolidar productivamente los territorios diversos, en los que se integran diferentes tipos de propiedad de la tierra, una producción que se orienta para el mercado interno y otra para la exportación, y en donde en varias regiones estas particularidades se combinan también con la presencia de territorios de pueblos ancestrales indígenas, afrodescendientes y montubios. Es esta diversidad la que va configurando territorios que se han ido desarrollando productivamente a lo largo de la historia y que una política pública debe tender a fortalecer con estímulos y regulaciones que garanticen los equilibrios sociales, económicos y ambientales que la diversidad del país requiere.

Parecería que este es uno de los aspectos en los que deben insertarse las políticas de los gobiernos provinciales, en lo que a desarrollo de las especializaciones de producción rural se refiere. Buscar y potenciar las identidades territoriales en medio de la diversidad que nos caracteriza. La construcción de territorios es un proceso social que rebasa largamente las demarcaciones administrativas y en esa construcción el

rol de los organismos provinciales que tienen competencias en desarrollo rural, en riego, en vialidad y en fomento productivo, puede ser muy potente como en efecto se ha demostrado en varias provincias del país.

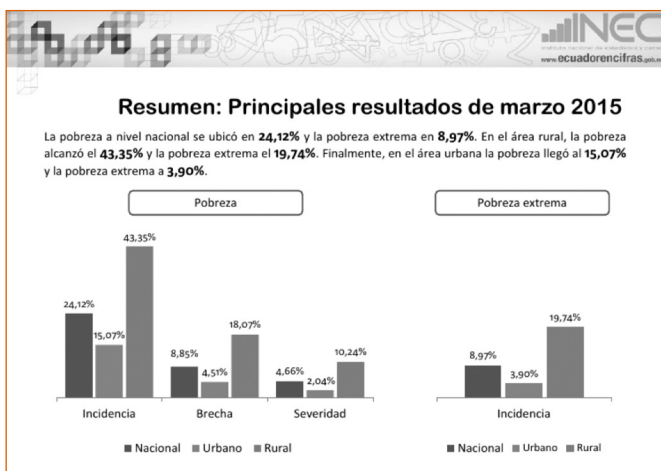
Sobre la ruralidad ha predominado una mirada urbana y muchas veces anclada en los prejuicios heredados de una estructura social injusta que proviene del viejo régimen hacendatario. Se impone un cambio de mirada que sea capaz de rever las condiciones de desventaja que priman sobre la ruralidad, particularmente de aquellos sectores sociales y productivos que no han estado ligados ni han sido los beneficiarios de las tradicionales estructuras agroexportadoras. Esa nueva mirada debe permitir modificar la variación de los niveles de pobreza que todavía son mucho más altos en el mundo rural que en el urbano; debe permitir universalizar los servicios básicos a nivel rural, debe lograr impedir la ampliación fagocitaria de la expansión urbana sobre las áreas de producción agrícola o sobre las áreas de conservación y protección de recursos naturales renovables.

Gráfico 6
Pobreza y pobreza extrema



Fuente: INEC, 2015

Gráfico 7 Pobreza y pobreza extrema nacional, urbana y rural



Fuente: INEC, 2015

En esa perspectiva, los esfuerzos nacionales deben conjugarse con los que realizan los gobiernos provinciales y locales en el mejoramiento de las cadenas productivas existentes, no solamente de los productos tradicionales de exportación, sino también de los que están destinados principalmente al mercado interno y que pueden tener perspectivas de exportación; esto incluye la producción de leche, de carne, de quinua.

Una perspectiva de esta naturaleza, en que el fortalecimiento de la producción con identidad territorial destinada al consumo interno, de hecho consolida la capacidad nacional de fortalecer las demandas del mercado de alimentos y por tanto fortalece las capacidades de soberanía alimentaria del país, así como el fortalecimiento de políticas que fomentan la incorporación de valor agregado de muchos productos agropecuarios (en sentido amplio) e incluso sus posibilidades de exportación, no deben ser vistas como antagónicas sino como opciones complementarias en el desarrollo productivo de los territorios.

Hay organizaciones de campesinos que desde hace muchos años exportan cacao e incluso chocolate bajo formas de asociatividad; que exportan banano, oritos; que están incursionando en la producción y comercialización asociativa de lácteos, legumbres y cereales. Esa es una de las perspectivas a desarrollar en el mundo rural en tanto combinan el desarrollo productivo con la incorporación directa de productores de distinto rango en procesos asociativos. Este es uno de los mecanismos que contribuye de manera sostenible junto a las políticas sociales, a la superación de la pobreza y de las condiciones de desigualdad y exclusión que históricamente han caracterizado a la ruralidad ecuatoriana.

¿Por qué no incentivar con política pública los cultivos de quinua, amaranto y otros alimentos nativos? ¿Por qué no incentivar su industrialización donde también puedan participar los campesinos? En ese caso la inclusión económica y social ya no tiene que ver solamente con el acceso a la tierra, sino con el buen cultivo de la misma y la industrialización de lo que produce la tierra para ponerlo en tal nivel de calidad que pueda ser consumido internamente con la misma calidad de los alimentos que se exportan. Esos son los retos. En la actualidad hay en el mundo rural campesinos con formación profesional integrados a la producción. Hay también profesionales que viven en zonas urbanas que no se han desligado de sus raíces rurales y comunitarias y que representan un poderoso incentivo de cambio que se debe proteger y potenciar.

Hay que ir más allá de un imaginario, válido por cierto pero limitado, de creer que lo óptimo para cada productor es el acceso a un pedacito más grande de tierra que, además, en la próxima generación será fraccionado, manteniéndose el mismo problema. Por supuesto que hay que generar los mecanismos de democratización del acceso a la tierra, mecanismos públicos que permitan la compra de tierras, pero también otros aspectos: agregación de valor con industrialización, promoción de agricultura orgánica, promoción masiva de bioinsumos, en general buenas prácticas productivas. Los retos del desarrollo rural parecerían replantear una mirada mucho más integral y con promoción de las capacidades y particularidades locales, lo cual exige nuevas y consistentes

actuaciones de los distintos niveles del Estado, particularmente de los gobiernos subnacionales.

Los gobiernos provinciales, que tienen competencias en el desarrollo agrario, tienen un campo enorme de trabajo y por tanto de posibilidades de contribuir a estos retos de cambio.

Un ámbito es la gestión de recursos como el agua, donde hay valiosas experiencias en las inversiones y manejo de sistemas de riego. Otro es la promoción de espacios parlamentarios de gestión como en Tungurahua, donde operan la asamblea, el foro y las juntas de riego, en una provincia donde es preciso lograr acuerdos entre quienes están arriba y debajo de la cuenca para un buen manejo de agua, porque de lo contrario se generaría un conflicto. Los gobiernos provinciales tienen competencias en riego, aunque con recursos muy limitados. Una vez que concluyan los mega proyectos de control de inundaciones y de riego, que es una historia pendiente del país ya que no se puede seguir con el ciclo anual de inundaciones y sequías en la cuenca baja del río Guayas o del río Chone, nos parece que hay que concentrarse en la promoción de riego parcelario en la Costa y Sierra del país como una inversión necesaria para la potenciación de la producción, la productividad y el mejoramiento de las condiciones sociales de las poblaciones rurales.

Los Gobiernos Provinciales pueden potenciar este tipo de relaciones parlamentarias y participativas no solo sobre el agua, sino también sobre la tierra, sobre iniciativas de comercialización de alimentos, de promoción de procesos asociativos que enfrenten los problemas de intermediación y provoquen mejoras para los productores y los consumidores. Efectivamente, los gobiernos provinciales tienen un rol importante en la comercialización de alimentos y productos agropecuarios a través de los mercados de transferencia o mercados mayoristas. Estos mercados se organizaron hace 30 años y deben ser readecuados a las condiciones actuales.

Otro campo de intervención potente es la asistencia técnica, la cual tiene altos y bajos, inclusive durante el actual Gobierno. En el MA-

GAP se generó una experiencia muy interesante en este ámbito con las casi mil Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), las que aportaban para la agricultura con tecnología, organización y la presencia en campo de muchos profesionales jóvenes. Pero se eliminó, con lo que se perdió una posibilidad de transferencia directa a las organizaciones campesinas. Se abrió luego y funciona ahora el programa Hombro a Hombro y el Programa del Buen Vivir Rural que están en la misma lógica, pero hay que mantenerlos y generalizarlos como parte de una política pública de mejoramiento de las condiciones productivas y sociales de las poblaciones rurales ecuatorianas, que implican transferencia de recursos públicos hacia los sectores más pobres y socialmente frágiles.

En esta perspectiva, por qué no pensar por ejemplo que los gobiernos provinciales tengan una estrecha relación con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y las universidades provinciales para que la investigación agropecuaria sea activamente vinculada, desarrollada y difundida en territorio? Los gobiernos provinciales junto a universidades, organizaciones sociales y el MAGAP pueden promover y manejar granjas de experimentación y proveer de semillas a los productores, más aún cuando el INIAP con las reformas realizadas a su ley, puede generar semillas certificadas, no solo para momentos de crisis, sino de manera permanente. El mercado de semillas es un mercado controlado por ciertas empresas. Allí los gobiernos provinciales tienen una serie de posibilidades de reformas a la gestión de la asistencia técnica, así como de la provisión de semillas.

Otro ámbito en el cual han sido muy importantes las gestiones integradas de gobiernos municipales, provinciales y nacional es el de la titulación de tierras. El MAGAP mantuvo convenios con varios gobiernos provinciales, donde fue muy significativo su aporte. Todavía hay 130 mil familias aproximadamente que requieren de titulación de tierras. El título da seguridad jurídica y es tan importante para el pequeño productor como para todos los agricultores y empresarios rurales. La mayoría de productores a quienes todavía no se han entregado títulos de propiedad son minifundistas y ahí los gobiernos provinciales tienen un rol clave.

Las posibilidades de despliegue de intervención y apoyo de los Gobiernos Provinciales en el desarrollo rural son inmensas, la coordinación en territorio de políticas sociales, de políticas productivas, de erradicación de la desnutrición, de promover un manejo adecuado de recursos naturales renovables, de favorecer mecanismos asociativos de producción y comercialización, de fomentar la investigación técnica y científica para mejorar la producción y desarrollar las identidades territoriales, así como las acciones tradicionales en la construcción y gestión de infraestructura de caminos vecinales, van de la mano pero dependen en gran parte de la voluntad e iniciativa política.

Los gobiernos provinciales políticamente comprometidos en el desarrollo rural, pueden ser también actores clave en el crédito; en la promoción y consolidación del sistema cooperativo, de la banca pública, de la generación de iniciativas que propicien encuentros entre productores y consumidores; pueden ser actor claves en la generación de alternativas para certificar producción limpia, orgánica, agroecológica. Esas son las iniciativas en las cuales los gobiernos provinciales tienen las capacidades legales para hacerlo. Hay que desatarlas.

En Brasil el Ministerio de Desarrollo Agrario da certificaciones de lo que es producción orgánica, producción de campesinos pobres, de una producción equilibrada. Pero también los gobiernos municipales dan certificaciones en nuestro país. Existen algunas experiencias importantes pero todavía focalizadas, siendo este uno de los ámbitos necesarios de ser abordados por los gobiernos territoriales.

Negocios inclusivos, no subordinación a las agroindustrias

Hay que impedir que el encadenamiento productivo lleve a la subordinación del pequeño productor a la empresa agroindustrial, que muchas veces da crédito y asistencia técnica, pero compromete su producción al encadenamiento de la gran empresa. Las políticas del mismo MAGAP han favorecido este tipo de modelo productivo y no necesariamente como sistemas agroproductivos sino como negocios inclusivos,

política que se debe evaluar porque puede tener aspectos positivos de relacionamiento, pero también perversidades, de subordinación, de dejar sin protección a los pequeños productores.

Crear redes de comercialización que permitan asociar a diferentes tipos de productores es un reto para los gobiernos provinciales. El mito de que los grandes y medianos productores empresariales no pueden relacionarse con los pequeños productores se está cayendo, hay ahora experiencias valiosas en esa línea de mejoramiento de la producción y de los respectivos encadenamientos, sin desconocer los riesgos de subordinación que se deben prever.

En aspectos de producción y de productividad el país ha mejorado, pero hay un reto grande respecto de la demanda de alimentos internos. Los niveles de seguridad alimentaria en ciertos renglones han desmejorado. Por ejemplo, el país importa soya. ¿La intención es ser autosuficiente en soya o en trigo? Se puede mejorar la producción, pero el objetivo no es ser autosuficiente en estos alimentos. El Ecuador no puede volverse una especie de isla chauvinista, que produzca todo, aunque un país vecino pueda vender esos alimentos a un mejor precio. Lo que sí es necesario es proteger la producción de los alimentos básicos, fundamentales para la vida.

En seguridad alimentaria hay que pensar un poco más allá de las fronteras físicas y pensar en la producción regional de alimentos. Hay que pensar con mayor amplitud la frontera regional de la seguridad alimentaria, sin descuidar la propia frontera nacional. Otro ejemplo en esta línea es el de maíz. Ecuador importaba hasta 700 mil t. de maíz de más de 1,1 millones t que necesita. Actualmente el país importa 250 mil t., es decir ha reducido la dependencia de la importación de maíz duro (que sirve para la producción de alimentos como carne, aves, huevos) y puede llegar a ser autosuficiente porque hay vocación productiva y voluntad política.

Es preciso garantizar la producción de carne, de vegetales, de frutas que el país puede producir, pero no hay que cerrarse a la posibilidad de consumo de otros alimentos regionales.

La soberanía alimentaria debe ser vista también en términos regionales. Si la dimensión regional sirve para la defensa, la seguridad, el transporte de nuestros países, también sirve para la soberanía alimentaria y ello nos permite tener acuerdos de producción e intercambio con otros países.

Hay que mirar con mayor amplitud el concepto de la producción y el consumo nacional y tener cierta flexibilidad con la frontera de lo nacional respecto a la frontera de lo regional, lo que es clave. El riesgo es quedarse en una burbuja y asumir que la soberanía es producir todo lo que se consume internamente. Hay alimentos que el país no puede producir, aunque ya están incorporados a la dieta de algunos sectores y consumidores ecuatorianos.

La dieta tiene que ver con lo cultural, pero como la cultura va variando, se va modificando, adaptando; ello exige tener una amplitud por lo menos regional. La patria grande es también para los alimentos y la seguridad alimentaria. Al menos vale la pena reflexionar sobre esta dimensión.

Referencias bibliográficas

- ESPAC, INEC (2013). *Encuestas de superficie y producción agropecuaria continua*. Material no publicado.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC (2000). *III Censo Nacional Agropecuario INEC 2000*.
- _____ (2011). *Proyecciones de población, Censo 2010*. Material no publicado.
- _____ (2015). *Reporte de pobreza por ingresos marzo 2015*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/> el 4 de mayo del 2015.
- MAGAP (2014). *Autosuficiencia alimentaria por grupos de alimentos 1961-2009*. Material no publicado.
- Proyecto SIGTIERRAS (2014). Mapas. Material no publicado.