

Inequidades y tierra



Diagnóstico de la política y estructura de tierras en el Ecuador

Freddy Montenegro Siguencia

Melissa Ramos Bayas

Francisco Hidalgo Flor

2021

Inequidades y tierra: diagnóstico de la política y estructura nacional de tierras en el Ecuador

Freddy Montenegro Siguencia

Melissa Ramos Bayas

Francisco Hidalgo Flor



Fernando Sempértegui, Ph. D.

Rector

María Augusta Espín, Ph. D.

Vicerrectora Académica y de Posgrado

María Mercedes Gavilánez, Ph. D.

Vicerrectora de Investigación, Doctorados e Innovación

Marco Posso Zumárraga, M. Sc.

Vicerrector Administrativo y Financiero

Inequidades y tierra: diagnóstico de la política y estructura nacional de tierras en el Ecuador

Editorial Universitaria, 2021

Freddy Montenegro Sigüenza

Melissa Ramos Bayas

Francisco Hidalgo Flor

ISBN | 978-9942-8933-2-1

1.ª edición | agosto 2021

Diseño y diagramación | Estefanía Zumárraga

Corrección de textos | Marcelo Acuña

Preprensa | Geovanny Quintana

Diseño de portada y portadillas internas | Lucas Ramos, André Pintado, Angie Roa y Daniel Bonilla

Impresión | Editorial Universitaria

Ciudadela Universitaria, avenida América, s. n.

Quito, Ecuador

+593 (02) 2524 033

editorial@uce.edu.ec



Los contenidos pueden usarse libremente, sin fines comerciales y siempre y cuando se cite la fuente. Si se hacen cambios de cualquier tipo, debe guardarse el espíritu de libre acceso al contenido.

Equipo de investigación

Manon Poutier
Viviana Quishpe
Dayanna Pila
María José Quishpe
Paola Tocagón
Dominy Hidalgo
Eliana Anangonó

Documento revisado por pares académicos.

Organizaciones financiadoras

Investigación impulsada por el proyecto *Fortaleciendo redes para diálogo sobre la inequidades de la tierra-Equiterra*, ejecutado por la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF), Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), financiado por la Unión Europea.

Esta publicación es financiada también con recursos de la Fundación Rosa Luxemburg con fondos del BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania). Esta publicación o algunas secciones de ella pueden ser utilizadas por otros de manera gratuita, siempre y cuando se proporcione una referencia apropiada de la publicación original.

El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Fundación Rosa Luxemburg, de la Unión Europea y de los ejecutores del proyecto Equiterra.

TABLA DE CONTENIDOS

Agradecimientos.....	09
Prólogo.....	11
Introducción.....	13
CAPÍTULO I. EVOLUCIONES HISTÓRICAS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y ESTRUCTURA AGRARIA CONCENTRADA EN EL ECUADOR	17
CAPÍTULO II. MODALIDAD DE ACUMULACIÓN PRIMARIO-EXPORTADORA Y PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA	29
Evoluciones de la modalidad primario-exportadora en el período 2000-2018.....	30
Evoluciones cuantitativas del modelo primario-exportador en el periodo 2000-2018.....	33
Grandes transacciones de tierra en el Ecuador	39
La expansión minera en la problemática de la tierra	40
Las evoluciones en el nivel político en el periodo 2000-2018	42
CAPÍTULO III. TIERRA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS	49
Consideraciones metodológicas.....	49
Contexto 2007-2015: proceso constituyente y período desarrollista populista	51
Tierras de la AGD.....	52
Políticas públicas, ámbito y alcance de análisis.....	53
Plan Tierras.....	53
Distribución de tierras estatales	56
Titulación de territorios indígenas a nombre de los pueblos y nacionalidades.....	58
Creación de un fondo de tierras.....	60
Expropiación de tierras en áreas priorizadas para conformar el fondo de tierras.....	60
Sistema de catastro de tierras rurales de grandes extensiones	60
Consolidación parcelaria	61
Plan de acompañamiento productivo.....	61
Programa de legalización masiva.....	62
Impuesto a la tierra rural.....	64
CAPÍTULO IV. LEGISLACIÓN AGRARIA, TIERRA Y TERRITORIOS	73
Reforma agraria	74
Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964.....	74
1965 Normas complementarias	75
Decreto 1001 de 1970	75
Ley de Reforma Agraria de 1973	75
Instituciones jurídicas de la reforma agraria	76
Fin de la reforma agraria	77
Ley de Desarrollo Agrario de 1994	77

Constitución del 2008, soberanía alimentaria y tierra.....	77
Actual legislación agraria	79
Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria	79
Ley de Recursos Hídricos	80
Ley de Semillas.....	82
Ley de Tierras.....	83
Función social y ambiental	83
Redistribución, latifundio y concentración de tierras	84
Agricultura familiar campesina.....	85
Institucionalidad	86
Evolución de la institucionalidad sobre tierras	88
CAPÍTULO V. ESTRUCTURA DE LA TIERRA.....	93
¿Cómo caracterizar la estructura agraria en el Ecuador?	93
Estructura agraria: clase, etnia y género	93
Uso de la tierra en el Ecuador	96
Sistemas productivos	96
Sistema de producción empresarial	98
Sistema de producción combinado	98
Sistema de producción mercantil	98
Sistema de producción marginal.....	98
Crédito de la tierra	100
Crédito público: caso BanEcuador	100
Crédito privado: caso Banco de Desarrollo	100
Catastro	100
CAPÍTULO VI. PROCESO POLÍTICO: POSICIONAMIENTO DE MOVIMIENTOS Y ACTORES SOCIALES	
FRENTE A POLÍTICAS DE TIERRAS 2000–2019	107
Antecedentes	107
Periodización y momentos políticos claves	107
Escenarios, actores y movimientos 2000–2006	108
Neoliberalismo y Ley de Desarrollo Agrario	108
El movimiento indígena alcanza protagonismo en el escenario nacional	110
Crisis económica y política: dolarización e inestabilidad gubernamental	110
Organizaciones campesinas e indígenas en este periodo	111
Escenarios, actores y movimientos 2007–2017	112
Proceso constituyente y propuestas de los movimientos campesinos e indígenas	113
Vía redistributiva, viabilidad política y movimientos sociales	115
Agrupamiento de actores y movimientos en este proceso	122
Resistencia social frente a la expansión minera	123
Escenarios, actores y movimientos 2017–2019	124
Reducción de los ámbitos de incidencia del Estado frente a tierras	125
Movilizaciones indígenas y campesinas frente a medidas de ajuste y aplicación del programa con el FMI	125

Propuestas del gobierno y movimientos indígenas luego de octubre 2019.....	127
CAPÍTULO VII. A MODO DE CONCLUSIONES.....	133
Referencias.....	139
Anexos.....	145
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico 1. Articulaciones de la estructura agraria concentrada	23
Gráfico 2. Evolución histórica del índice de Gini respecto de la tenencia de la tierra en Ecuador	23
Gráfico 3. Tamaño de unidad productiva agropecuaria, tenencia de la tierra y cultivos permanentes.....	26
Gráfico 4. Tamaño de unidad productiva agropecuaria, tenencia de la tierra y cultivos transitorios	26
Gráfico 5. Tamaño de unidad productiva agropecuaria, tenencia de la tierra y pastos cultivados.....	26
Gráfico 6. Articulaciones de las modalidades de acumulación	31
Gráfico 7. Evoluciones de exportaciones petroleras, de primarios y de industrializados (miles de dólares FOB).....	35
Gráfico 8. Exportación de bienes primarios no petroleros (miles de USD FOB).....	35
Gráfico 9. Evolución de superficie cultivada entre permanentes y transitorios	37
Gráfico 10. Evolución de superficie en cultivos transitorios.....	37
Gráfico 11. Evolución de superficie en cultivos permanentes	39
Gráfico 12. Exportaciones de oro y plata (porcentaje del total de exportaciones).....	41
Gráfico 13. Temporalidad política pública	55
Gráfico 14. Superficie redistribuida por provincias, Plan Tierras	57
Gráfico 15. Acompañamiento productivo en el Plan Tierras.....	63
Gráfico 16. Superficie legalizada a personas naturales por año (ha)	65
Gráfico 17. Legalización de tierra por género (2011-2018)	65
Gráfico 18. Recaudaciones por el impuesto a las tierras rurales en el Ecuador 2010-2019 (en millones de USD).....	69
Gráfico 19. Análisis gráfico de la política de tierras (1990-2020).....	70
Gráfico 20. Desarrollo de la institucionalización para la ejecución de la política de distribución de tierras.....	91
Gráfico 21. Esquema metodológico.....	95
Gráfico 22. Participación de las productoras mujeres en los rangos de la estructura de la tierra en el Ecuador (2000-2018)	97
Gráfico 23. Crédito agropecuario en el Ecuador versus crédito para la compra de tierra otorgado por BanEcuador (2013-2019) (en millones de USD).....	104
Gráfico 24. Crédito por género	104
Gráfico 25. Crédito agropecuario en el Ecuador versus crédito para la compra de tierra otorgado por Banco Desarrollo (2013-2019) (en millones de USD).....	104

Gráfico 26. Tierra, soberanía alimentaria y Buen Vivir.....	115
Gráfico 27. Movimientos sociales frente a la vía retributiva.....	117
Gráfico 28. Actores políticos y movimientos sociales alrededor del debate político frente a la propuesta de redistribución de tierras (2011-2016)	123

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Comparación Gini (2000-2017).....	25
Mapa 2. Mapa sobre las concesiones mineras en Ecuador (2018).....	43
Mapa 3. Impuesto a la tierra rural a nivel cantonal (2014).....	69
Mapa 4. Mapa de uso y cobertura de la tierra en Ecuador.....	99
Mapa 5. Mapa del sistema productivo empresarial en Ecuador	101
Mapa 6. Mapa del sistema productivo combinado en Ecuador	101
Mapa 7. Mapa del sistema productivo mercantil en Ecuador	103
Mapa 8. Mapa del sistema productivo marginal en Ecuador	103

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Las unidades productivas de gran tamaño de más de 100 hectáreas	27
Tabla 2. Proyectos estratégicos mineros 2018	43
Tabla 3. Periodización del proceso político 2000-2019	47
Tabla 4. Insumos de política y leyes contemplados en la evaluación dentro del periodo 2000-2019	51
Tabla 5. Superficie redistribuida y beneficiarios del Plan Tierras (2009-2013).....	57
Tabla 6. Análisis de superficie redistribuida, Plan Tierras	59
Tabla 7. Análisis del precio de la tierra en el Plan Tierras	59
Tabla 8. Adjudicación de territorios ancestrales de pueblos y nacionalidades (2011-2018).....	61
Tabla 9. Tiempo definido para la afectación a tierras	77
Tabla 10. Tratamiento de temas agrarios en las últimas dos Constituciones	81
Tabla 11. Comparación cualitativa de las dos últimas leyes sobre tierra y territorios	89
Tabla 12. Unidad de Producción Agropecuaria promedio en hectáreas (2000 y 2017)	95
Tabla 13. Personas productoras por autoidentificación étnica con UPAS menores de una hectárea (2018).....	97
Tabla 14. Uso de la tierra en hectáreas del Ecuador.....	99
Tabla 15. Provincias y cantones del catastro rural en el Ecuador	105
Tabla 16. Precio promedio de las propiedades rurales de uso agrícola y agropecuario	105
Tabla 17. Registro de acciones y posiciones de actores y movimientos sociales.....	109

Agradecimiento

Expresamos nuestro agradecimiento a la Universidad Central del Ecuador, a la Dirección General de Investigación, a la Facultad de Ciencias Agrícolas y a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, a sus docentes, técnicos docentes y estudiantes. Así también, al equipo de trabajo del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), a su director ejecutivo Darío Cepeda Bastidas, Marcela Alvarado, Álex Zapatta, Adriana Sigcha, Silvia Zambrano, José Carvajal, Judith Flores, Arturo Campaña, Lucía Castillo y Marco Tamayo.

A las instituciones aliadas comprometidas con el agro y la ruralidad: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF), la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y el Grupo Social FEPP, con quienes se impulsa el proyecto Equiterra, financiado por la Unión Europea. De igual manera, a la Plataforma por la Tierra y Territorios Sostenibles (ENI-Ecuador) y al Consorcio CAMAREN.

A los(as) amigos(as) del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), al Movimiento Regional por la Tierra, a Oscar Bazoberry, a Bernardo Mançano Fernandes de la Universidad Estatal Paulista (UNESP) y a Guy Durant.

Prólogo

La actualización permanente de información y datos es fundamental para una lectura más cercana de la coyuntura agraria de nuestros países. La producción de informes cualificados y críticos posibilita conocer mejor la actualidad de nuestras estructuras agrarias. Estos documentos ayudan en la elaboración de políticas públicas y transformaciones territoriales.

Es en este sentido que *Inequidades y tierra: diagnóstico de la política y estructura nacional de tierras en el Ecuador de 2000 a 2019* actualiza los análisis y debates sobre la problemática de la tierra y el territorio en el Ecuador. Éste es un trabajo elaborado en conjunto por el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE) y la Universidad Central del Ecuador, en alianza con la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), Agrónomos y Veterinario Sin Fronteras (AVSF) y el Grupo Social FEPP.

Hacer los análisis de la coyuntura agraria de nuestros países permite acompañar el movimiento de los cambios de la estructura agraria. Estos cambios, muchas veces simples y lentos, permiten ver la mutación de la estructura desde la colonización. La independencia y la soberanía de nuestros países no fue suficiente para cambiar y democratizar la tenencia de la tierra. Seguimos el modelo de acumulación primario-exportador, un patrón de extracción de los recursos naturales que nos mantiene en condición de subordinación bajo la inequidad. Así, de cambio en cambio conservador, pasamos del extractivismo al neoextractivismo. El modelo de acumulación primario-exportador necesita mantener la concentración de la tierra, un indicador de la fuerza del acaparamiento de la tierra. El neoliberalismo que defiende la innovación constante jamás podrá innovar en relación a la cuestión agraria. Esta cuestión, el capitalismo no puede superar.

La periodización utilizada en *Inequidades y tierra...* nos muestra tres momentos de las disputas políticas entre diferentes tipos de gobiernos:

los neoliberales y los desarrollistas. La crisis neoliberal (2000–2006), el modelo desarrollista (2007–2017) y el retorno neoliberal (2017–2020). La diferencia entre estos tipos de gobierno no es estructural, se explica, por ejemplo, en el sostenimiento de la concentración de la tierra, a pesar de que hubo una minúscula desconcentración en 2013, volvió a reconcentrarse en 2017. Los gobiernos desarrollistas también son neoliberales, pero con una distinción importante, son más abiertos a la elaboración de políticas públicas para la agricultura familiar y comunitaria, mientras los gobiernos neoliberales están enfocados en el modelo de acumulación primario-exportador, con una creciente presencia de China en todo el continente y, por lo tanto, en Ecuador.

La hegemonía del modelo de acumulación primario-exportador tiene límites y enfrenta resistencias. En la agricultura, este estándar produce monocultivos con uso intensivo de pesticidas y la producción de alimentos ultraprocesados. La contaminación ambiental y de la salud humana pone en cuestión el futuro de este modelo. La agricultura familiar y comunitaria, campesina e indígena, produce gran parte de la comida sana que alimenta a las poblaciones urbanas y rurales. El reconocimiento de este modelo de agricultura campesina e indígena, como una forma de vida y actividad productiva, es resultado del protagonismo del movimiento indígena y movimiento campesino en la lucha permanente por tierra y territorio. Comprendemos que tierra y territorio son inseparables, porque el cuerpo y la tierra son territorios. Solamente existimos con nuestros territorios, y así son los indígenas y los campesinos. Por eso, y solamente por eso, indígenas y campesinos son movimientos socioterritoriales, crean y son creaciones de sus territorios.

La lucha indígena y campesina del siglo XXI es por la soberanía alimentaria, por la transición agroecológica, por reforma agraria, por comida sana. *Inequidades y tierra...* registra estas luchas en casi dos décadas en Ecuador.

São Paulo, 19 de julio de 2020

Bernardo Mançano Fernandes, *geógrafo brasileiro, profesor del Programa de Posgrado en Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe (TerritoriAL) de la Universidade Estadual Paulista (UNESP); coordinador de la cátedra UNESCO de Educación del Campo y Desarrollo Territorial.*

Introducción

El presente trabajo constituye el primero de una serie de estudios enfocados a actualizar los análisis y debates sobre la problemática de la tierra y el territorio en el Ecuador. Este documento ha sido realizado por el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE) y la Universidad Central del Ecuador, en alianza con la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), Agrónomos y Veterinario Sin Fronteras (AVSF) y el Grupo Social FEPP, como parte del proyecto CSO-LA/2018/159690-2/72 «Fortaleciendo redes para el diálogo sobre las inequidades de la tierra-EQUITERRA», financiado por la Unión Europea.

Para su ejecución, se determinó un marco teórico que permite abordar la problemática agraria y de tierras rurales. Se enfoca en un diagnóstico de la realidad del agro, sobre los efectos de la modalidad de acumulación capitalista en el campo, para posteriormente analizar las distintas políticas públicas, leyes, escenarios políticos y condiciones estructurales que marcan el agro.

Al tratarse de un diagnóstico, este trabajo emplea información primaria (fuentes oficiales) y secundaria. Después de varios debates, se determinó que el período de análisis sería desde el año 2000 al 2019, pues las fuentes de información permitían leer la realidad desde el último Censo Nacional Agropecuario (2000) hacia adelante. Durante estos 19 años, el Ecuador ha vivido profundos cambios políticos que permitieron establecer la dolarización, una nueva Constitución y la implementación de una reforma en la legislatura institucional del Estado.

El propósito del estudio se enfoca en el análisis de la política y la estructura de tierras, los procesos políticos, económicos y sociales, a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida las condiciones estructurales de inequidad en el acceso y tenencia de la tierra han sido modificadas por las políticas públicas y leyes adoptadas en Ecuador, desde el año 2000 al 2019, fundamentalmente para mujeres rurales, pueblos afrodescendientes, montubios y nacionalidades indígenas?

La metodología empleada procura ampliar la mirada a través de la cual se aborda las inequidades. Por ello, se definieron cuatro variables generales de análisis: se analiza la problemática desde las condiciones de *tenencia de la tierra, acceso, uso* (modelos productivos), y finalmente *mercados* que impactan la tierra rural, atravesado por la observación particular de la situación de las mujeres rurales, del pueblo afrodescendiente y nacionalidades indígenas.

A partir del paraguas propuesto, se definieron cuatro ejes de estudio: el *eje de estructura* encargado de profundizar en los datos actuales referentes a la problemática de la tierra; el *eje político-social* dedicado a observar los escenarios, procesos y actores relacionados al debate agrario, de tierras y soberanía alimentaria; el *eje jurídico*; y finalmente el *eje de políticas públicas*. Además de la metodología general ya explicada, cada eje adoptó criterios particulares metodológicos para su desarrollo.

El eje de *política pública* se mira como una variable dependiente de factores económicos, políticos, jurídicos y sociales de la modalidad de acumulación. Como tal, considera la relación entre la política pública, lo político y la política, aspectos que se correlacionan entre actores estatales —aparato ejecutivo, legislativo y judicial—, privados, organizaciones sociales —campesinas, afrodescendientes, de mujeres e indígenas—. Así como mira el accionar estatal y dimensiona lo alcanzado.

Para el trabajo en concreto, se definió un equipo interdisciplinario, entre profesionales de ciencias agrícolas, sociólogos(as) y abogados(as), junto a un equipo de apoyo importante integrado por estudiantes de la Universidad Central del Ecuador de las mismas ramas, además de una practicante de la Universidad AgroParisTech.

Los(as) autores(as)



Capítulo I

Evoluciones históricas en la tenencia de la tierra y estructura agraria concentrada en el Ecuador

En Ecuador, las evoluciones de la tenencia de tierra y las vías de acceso a la misma, muestran el derrotero de su historia profunda. Desde la Colonia hasta los tiempos actuales, se observa un escenario de agudas inequidades, casi inmutable, pareciera que nada acontece. Mas, de pronto, en ocasiones notables, emergen acontecimientos puntuales donde pareciera que al fin van a presentarse condiciones de cambio. Pero se topa con barreras muy duras, auténticas estructuras de poder. El devenir histórico muestra procesos en donde la tierra está íntimamente articulada con pueblos, economía, producción y cultura.

La tierra es mucho más que un bien de intercambio que se transa en el mercado, por lo que en este estudio partimos de una perspectiva de análisis que la entrelaza con el territorio, economía, sociedad, cultura y política.

Nos enfrentamos ante una condición de grandes despojos y, asimismo, de grandes resistencias. Esto expresa, por un lado, una posición antagónica entre el sistema concentrador del agroextractivismo, heredero directo del viejo sistema hacendatario, que pervivió desde las reformas borbónicas hasta la reforma agraria, mientras por otro lado, el tejido social y productivo de las agriculturas campesinas, indígenas y comunitarias de los pueblos y nacionalidades indígenas, junto con montubios y afrodescendientes, que se resisten al despojo de sus espacios de vida y reproducción social.

Desde esta perspectiva, se puede decir que el pilar sobre el cual se conformó el sistema de concentración de la tierra en el Ecuador se basa en el despojo agrario.

Unas pocas familias, que constituyen el 2% de la población son dueñas de la mitad de las tierras laborables del país; en el otro extremo están los campesinos, que son el 64% de los propietarios, pero poseen apenas el 6% de las tierras agrícolas. Tan escandaloso acaparamiento de tierras es el resultado de quinientos años de despojo sistemático a los indígenas, campesinos y mestizos, que arrancó con el apoderamiento ilegal de tierras que fueron declaradas «baldías». Este proceso de apoderamiento de tierras está en el centro de la historia ecuatoriana y es uno de los ejes que permiten estudiarla. (Núñez 2011, 16)

En el recorrido histórico sobre la concentración de la tierra en el Ecuador, Núñez (2011) marca los siguientes hitos: la apropiación colonial (1600-1700), reformas borbónicas que consolidaron a los terratenientes criollos en la Sierra y en la Costa (1760-1800), élites militares de la guerra independentista engrosaron la clase terrateniente (1830- 1860),¹ pacto liberal-conservador y la época de la bancocracia (1912-1930),² pacto terrateniente-velasquismo (1948-1956), Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979 y todas las acciones de contrarreforma agraria; y, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994.

En la otra vertiente del proceso histórico —que pugna por la redistribución y democratización— podemos ubicar dentro de las políticas públicas algunos aspectos relevantes: los esfuerzos del liberalismo radical por revertir la situación terrateniente, en especial aquella bajo la propiedad de la Iglesia católica, con la conocida como Ley de manos muertas (1908),³ la Ley de Comunas (1937) que trasciende de una legislación social, y las leyes de reforma agraria —la primera que data de 1964, y la segunda reforma de 1973—, así como el Decreto 1001 (1970) que declara la abolición del trabajo precario.

A partir del año 2000, se observa una persistencia en los indicadores de concentración de la tierra. Nos lleva a preguntar: ¿Qué es lo que permite la condición histórica de inequidad en la tenencia de la tierra en el Ecuador?⁴

La respuesta que se plantea indica que la condición de inequidad en la tenencia de la tierra está inserta en una concentración de la estructura agraria. De tal forma que el concepto de estructura agraria está presente en varios estudios históricos latinoamericanos sobre la tierra, conforme los procesos de distribución de los recursos disponibles. Lo plantea Suescún (2013, 657):

[E]l sistema de interrelaciones económicas, sociales, culturales y políticas cuyo núcleo central está constituido por la propiedad sobre la tierra y sobre los recursos para utilizarla, de acuerdo con patrones históricos de economía y de organización social [...] la propiedad sobre la tierra implica el dominio sobre los recursos para su utilización económica y política.

Proponemos analizar la inequidad en la tenencia de la tierra, determinada por una estructura agraria concentrada, articulada en los siguientes componentes: modalidad de acumulación primario-exportadora, modelo de monocultivo rentista, sujeción de género y colonialidad del poder.

La evolución está marcada por las demandas del capitalismo central, lo que define al primer pilar de la estructura agraria concentrada como modalidad primario-exportadora. La definición del plusvalor de los recursos extraídos se efectúa en los centros financieros transnacionales, a la par que alimenta a las élites criollas, en especial a aquellas articuladas alrededor de la producción primaria, con lo que se mantiene atrofiado al mercado y la producción nacional.

El caso de la explotación cacaotera de inicios del siglo xx representa un ejemplo de lo mencionado. En donde se desarrolló la comercialización y transformación del chocolate en mercados externos como Francia, Bélgica y Austria. Hoy, en el siglo XXI, se reproduce con la explotación de petróleo crudo, pues su comercialización y refinamiento en gasolinas se realiza en los mercados norteamericanos o europeos. Esto plantea un escenario similar con la anunciada explotación minera de cobre, oro y su procesamiento en Canadá o China.

El segundo pilar de la estructura agraria concentrada es el correspondiente al modelo de monocultivo asociado con el rentismo. Lo que representa el plusvalor proveniente del control o propiedad de un recurso que es escaso. En tal sentido, el Ecuador presenta zonas de producción extensiva de cultivos de banano, palma aceitera, caña de azúcar, característicos del modelo agroexportador y agroindustrial. Así también, esta producción de monocultivo comprende a las grandes haciendas ganaderas, sectores afianzados durante las dos últimas décadas.

Los mecanismos de producción en monocultivo incluyen la concentración de la tierra en pocas manos. Mientras que un menor porcentaje de la tierra queda restante para la gran mayoría de campesinos y campesinas. Esta concentración de tierras se encuentra en regiones con suelos fértiles, con acceso a riego o adecuadas vías de conexión a los centros de comercio. Estos procesos han trascendido desde el modelo de hacienda y su modernización en agroindustrias exportadoras. En tiempos recientes, estos procesos han avanzado a inversiones extractivistas en donde resaltan las concesiones mineras.

Sobre el rentismo, Bartra (2006, 90) plantea que se trata de:

[L]a transformación en un medio de acumulación de la propiedad, no de la inversión, la ganancia rentista resulta de la propiedad sobre un bien, sea este natural o social, que por su condición escasa, no reproducible, puede ser valorizada como tal [...] la renta de la tierra, la renta del subsuelo, la renta del petróleo, la renta de la minería, la renta del agua.

Así, la teoría de la renta de la tierra explica cómo los beneficios con los que se presenta el modelo de monocultivo y rentista se basan en el aprovechamiento de los recursos primarios con escasa producción de valor agregado, con características de tierra fértil, acceso a recursos hídricos, extendida luminosidad solar. En consecuencia, se produce un deterioro de la naturaleza, producto del agotamiento de sus recursos.

El otro componente clave en esta estructura agraria concentrada es la colonialidad del poder. Este es un concepto planteado por Aníbal Quijano (2000) para comprender la evolución histórica del patrón de dominio en Latinoamérica y que aplica a toda sociedad colonizada. Este esquema no se basa solamente en un dominio sobre la propiedad de los medios de producción o los recursos naturales, sino también en un dominio que se impone sobre una clasificación de «razas» entre los seres humanos. Esto ha provocado, en buena parte, el menoscabo del acceso a recursos de pueblos y nacionalidades como indígenas, afrodescendientes, montubios o cholos, por su condición social. Quijano (2000, 19) lo explica de la siguiente manera:

[E]l capitalismo configuró un patrón de poder mundial cuyo mayor instrumento de dominación es la idea de raza como estructura biológica que diferencia a la población humana en inferiores y superiores porque está asociada a las respectivas capacidades de producción cultural, intelectual en especial [...] esa clasificación se articuló con el control del trabajo, el control de la autoridad y de la subjetividad.

Esta faceta tiene su origen en la época colonial latinoamericana, que inclusive se agudiza en la fase republicana. «Cuando el colonialismo fue eliminado, la relación colonial de dominación entre “razas” no solo no se extinguió, sino que en muchos casos se hizo más activa y decisiva en la configuración del poder» (Quijano 2000, 20). En la configuración del poder colonial fue decisivo el control y la tenencia de la tierra para la consolidación posterior del Estado republicano, como base estructural para la acumulación en favor de terratenientes criollos que apelaban a su blanquitud, en detrimento y explotación de indígenas, cholos y afrodescendientes explotados en las haciendas. Los intentos por generar una reforma que reduzca la forma inequitativa de distribución de la tierra, enfrentaron frecuentemente a la demanda de grupos de terratenientes de la Costa y de la Sierra, como representantes del capitalismo agrario. Al respecto, el discurso segregacionista planteaba la «superioridad de razas» como pilar para justificar la diferencia en la tenencia y acceso a la tierra.

El último pilar es la sujeción de género, se trata de la estratificación surgida a partir del sistema patriarcal y la división sexual del trabajo, esquemas que condicionan el papel de las mujeres con relación al control de los medios de producción, la tierra y sus formas de aprovechamiento. Los estudios de Deer y León (2002) encontraron una brecha en la relación de género y acceso a tierra, especialmente en el sector rural. Esta brecha se agudizaba a partir de cinco factores: (1) la familia, pues en ella se configura los derechos a la herencia y la delegación de la jefatura de hogar, (2) aspectos relacionados a la cultura y al mismo sistema patriarcal que aleja a las mujeres de la sucesión de tierra rural. En definitiva, se observa que «la división del trabajo se refleja en la composición de la herencia. Las hijas heredan animales, bienes domésticos, dinero en efectivo o la vivienda, mientras que la tierra se concentra en la línea de los varones» (León 2011, 198).

En el espacio comunitario, donde la tierra es colectiva, se cuestiona el papel que las mujeres ocupan en la toma de decisiones:

[E]s tradicional que sea una persona por familia, el jefe del hogar, quien tenga la voz y voto en las asambleas de la comunidad, o sea en la estructura comunitaria donde se toman decisiones sobre asuntos vitales para la locación de tierras entregadas por el Estado o en relación con tierras del patrimonio familiar cuando fallece uno de sus miembros. (León 2011, 200)

En este caso, resalta cómo el Estado y el mercado son los espacios de mayor restricción para las mujeres. En especial, se demuestra que son excluidas de la ejecución de políticas redistributivas, crédito y legalización.

Hasta el momento se ha descrito una estructura económica y política que se presenta alrededor de la interseccionalidad generada por la persistencia de la modalidad de acumulación primario-exportadora, el monocultivo rentista, la colonialidad del poder y la sujeción de género.

La estructura agraria concentrada e inequitativa, que se expresa en la tenencia de la tierra, depende de factores articulados al modelo primario-exportador, mecanismos rentistas de acumulación, así como de mecanismos que promueven la continuidad en la colonialidad del poder, sin dejar de mencionar los mecanismos patriarcales de dominio, que con todos sus hilos se ha opuesto a cualquier reforma estructural. Con afanes expositivos, esbozamos lo planteado anteriormente en el siguiente gráfico (ver Gráfico 1).

El índice de Gini permite evaluar la desigualdad de los ingresos, sin embargo, puede emplearse para la evaluación sobre la distribución de factores de producción. De tal forma que permite observar de forma indirecta la concentración de la tierra (ver Gráfico 2). El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad —todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos— y 1 la máxima desigualdad —todos los ingresos los tiene un solo ciudadano—. A continuación, se presenta la evolución histórica en el gráfico 2.

En el gráfico 2 se presenta la evolución histórica del índice de Gini sobre la tenencia de la tierra entre 1954 y 2017, algo más de sesenta años. Durante este periodo ocurren diversas transformaciones económicas y políticas en el Ecuador. Por ejemplo, tres procesos de reforma agraria —ley de 1964, Decreto 1001 en 1970, ley de 1973—. Los resultados medidos durante este periodo demuestran que ha variado de forma no significativa entre un índice de 0,87 (1954), precedente a las reformas agrarias; mientras que para el 2013 se registra una reducción de la desigualdad con un valor de 0,77. Sin embargo, en el año 2017 el índice de Gini es 0,80, denotando una pérdida de igualdad en la distribución de la tierra. Es decir, se evidencia inequidad en el acceso a la tierra casi congelada, con escasas capacidades de movilidad, por lo que se puede establecer el concepto de estructura agraria concentrada.

Incorporamos a continuación un mapa con datos referidos al índice de Gini (ver Mapa 1), pero contruidos sobre una base de datos diferente, pese a esa dificultad consideramos importante tenerlos en cuenta en este estudio.

En el mapa 1a que proviene del censo agropecuario del año 2020, se observa que las regiones en color rojo representan un índice de Gini superior a 0,75. Esto evidencia una alta inequidad, es decir, una distancia más aguda entre aquellos que tienen mayor acumulación de tierra y los que tienen menos tierra. Destaca que se encuentran las provincias que cuentan con la mayor contribución de impuesto a la renta como son Pichincha, Guayas y Azuay. Por otra parte, las regiones de tonalidad anaranjada muestran un índice de Gini entre 0,50 a 0,75. Esto es una desigualdad media. Destaca en este grupo varias provincias de la región litoral: Manabí, Los Ríos y El Oro, así como buena parte de las provincias de la Amazonía. Finalmente, con tonalidad verde se identifican las provincias con un índice de Gini entre 0,25 y 0,50. Esto es una inequidad relativamente baja. Aquí tenemos apenas a tres provincias del país: Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana.

El mapa 1b «Inequidad en el acceso a la tierra, sobre la base de proyección de la ESPAC 2017», permite observar la desaparición de aquellas zonas verdes (inequidad baja), las cuales han evolucionado a un Gini de mayor inequidad: las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana; por otro lado, permanecen como regiones con un alto grado de inequidad, aquellas coloreadas de rojo: las provincias de Guayas, Santa Elena, Pichincha, Imbabura, a las cuales ahora se añade Morona Santiago. Dentro del análisis hay que considerar las limitaciones de acceso a información actualizada, se observa que los esfuerzos por un nuevo censo han quedado una y otra vez relegados, por lo cual en el afán de actualización solo cabe recurrir a los datos que nos ofrece la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC), en la proyección del año 2017.

Con la intención de obtener una perspectiva un poco más detallada, exploramos en la mencionada ESPAC, proyección año 2017, respecto al tamaño de la unidad productiva agropecuaria (UPA) y el tipo de cultivo, se presentan algunos parámetros como: transitorios, permanentes, pastos cultivados. En el análisis propuesto se trata de especificar el tipo de unidad productiva, de acuerdo con su tamaño para identificar una condición de concentración de la tierra (ver Gráfico 3). En este caso, se plantea un estudio de los datos referidos a cultivos permanentes. En este rubro se encuentran los cultivos orientados a la exportación: banano, palma aceitera, caña de azúcar y frutales, entre otros. En cultivos permanentes, los datos de la ESPAC 2017 establecen 301.700 unidades productivas que cultivan 1.813.000 hectáreas. De ellas, el 4% de las unidades productivas, aquéllas mayores de las 100 hectáreas, controlan el 23% de la superficie cultivada, con un promedio de 360 hectáreas por unidad productiva. Por otro lado, el 58% de las unidades productivas, aquéllas menores de las 10 hectáreas, mantienen el 13% de la superficie cultivada, con un promedio de 1,7 hectáreas por unidad productiva.

En segundo lugar, colocamos los datos referidos a los cultivos transitorios, en los cuales se ubican en buena medida la producción de alimentos para el conjunto de la población en el mercado nacional, en productos como arroz, maíz, papa, hortalizas, entre otros (ver Gráfico 4).

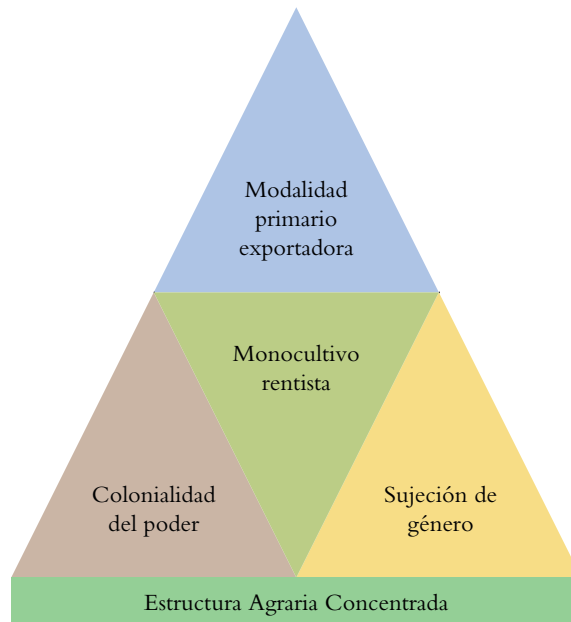


Gráfico 1. Articulaciones de la estructura agraria concentrada
Fuente: Elaboración propia.

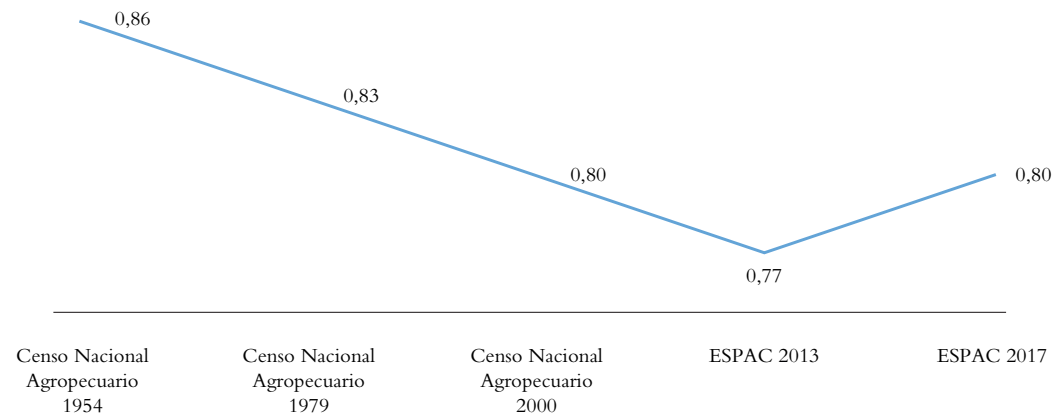


Gráfico 2. Evolución histórica del índice de Gini respecto de la tenencia de la tierra en Ecuador
Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2000 y ESPAC 2002-2017.

En el rubro cultivos transitorios, los datos de la ESPAC 2017 establecen que 625.300 unidades productivas cultivan 1.231.000 hectáreas. De éstas, el 1,6% de las unidades, aquellas mayores de las 100 hectáreas, poseen el 17% de la superficie cul-

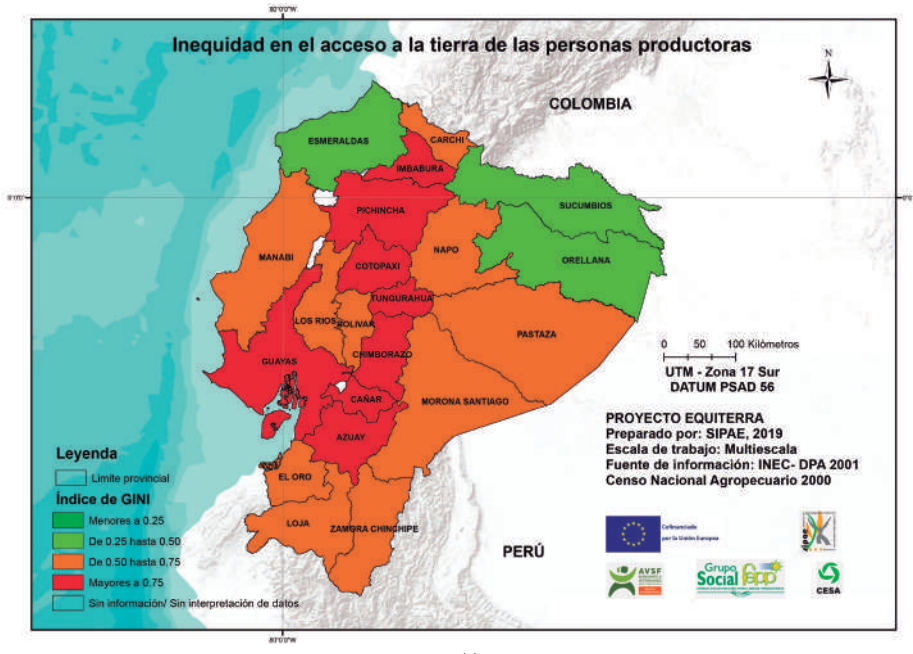
tivada, con un promedio de 210 hectáreas por unidad productiva. Por otro lado, el 80% de las unidades productivas, aquéllas menores de las 10 hectáreas, suman el 41% de la superficie cultivada, con un promedio de 1,05 hectáreas por unidad productiva. En tercer lugar, se analiza la información respecto de las unidades productivas dedicadas a pastos cultivados (ver Gráfico 5).

En el rubro cultivos pastos cultivados, se observa que 298.600 unidades productivas cultivan 2.654.000 hectáreas. De éstas, el 4% de las unidades productivas mayores a 100 hectáreas controlan el 54% de la superficie cultivada, con un promedio de 700 hectáreas por unidad productiva. Por otro lado, el 57% de las unidades productivas, aquellas menores de las 10 hectáreas, controlan el 7% de la superficie cultivada, con un promedio de 1 hectárea por unidad productiva.

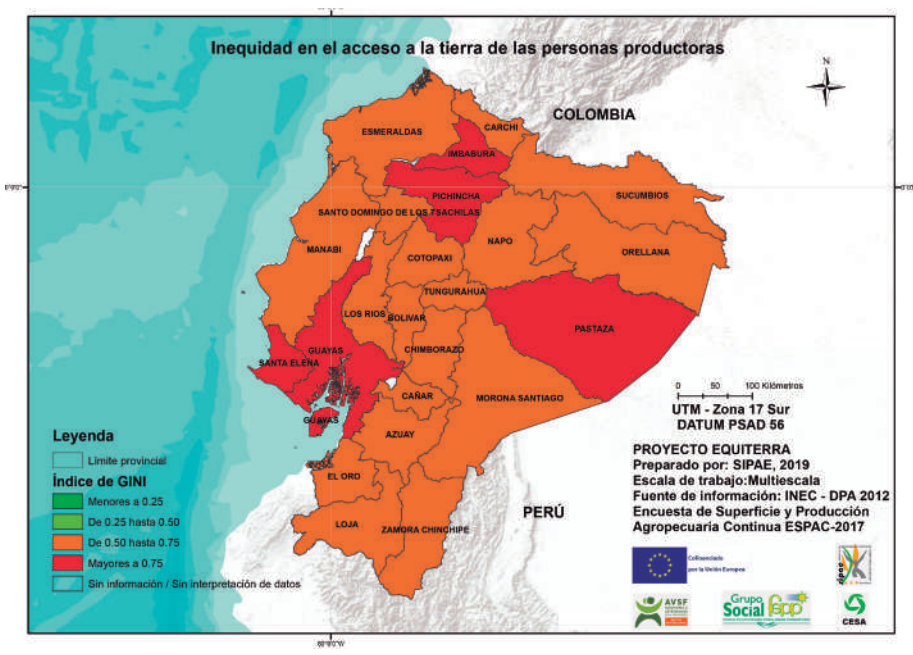
De los datos recogidos, es innegable que en el Ecuador persiste una estructura agraria con alta concentración de la tierra en pocas manos, como lo recoge la tabla 1: las unidades productivas con una extensión que supera las 100 hectáreas concentran el 23% de la superficie en cultivos permanentes, el 17% de la superficie en cultivos transitorios, el 54% de la superficie en zonas de pastos cultivados (ver Tabla 1). Concentración que provoca una condición de inequidad.

NOTAS

1. «[E]n el ámbito de la propiedad agraria la república resultó todavía más injusta que la colonia; despojados de sus tierras, indios y mestizos fueron sometidos al peonazgo y al concertaje» (Núñez 2011, 24).
2. «[E]liminados del poder los radicales alfaristas e inaugurada la “época de la bancocracia” el despojo agrario se aceleró». Núñez, *op. cit.*
3. Conocida como ley de manos muertas, su título es Ley de Beneficencia y establecía: «Declárense del Estado todos los bienes raíces de las comunidades religiosas establecidas en la república».
4. Cabe resaltar el aporte generado por los estudios del SIPAE (Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria) respecto a la estructura agraria y tenencia de la tierra en donde se presentan resultados al respecto. Entre ellos destacan el *Atlas de la tenencia de la tierra en el Ecuador* (SIPAE 2010), posteriormente el estudio denominado *Tierra urgente* (Alvarado y Vandecandelaere 2011). Así también, la publicación *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos* (SIPAE 2008).



(a)



(b)

Mapa 1. Comparación Gini (2000-2017)

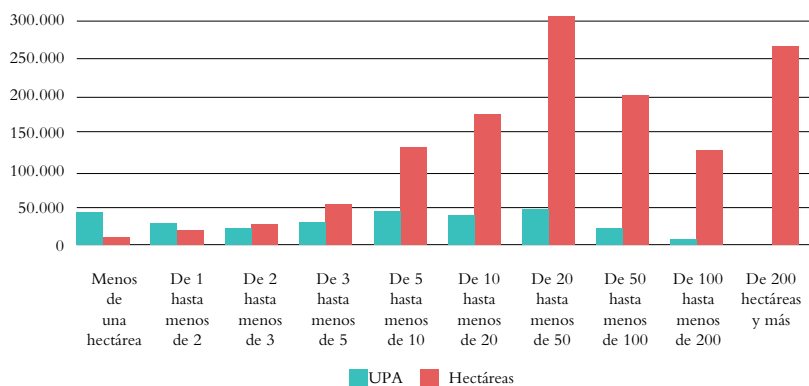


Gráfico 3. Tamaño de unidad productiva agropecuaria, tenencia de la tierra y cultivos permanentes
Fuente: ESPAC (2017).

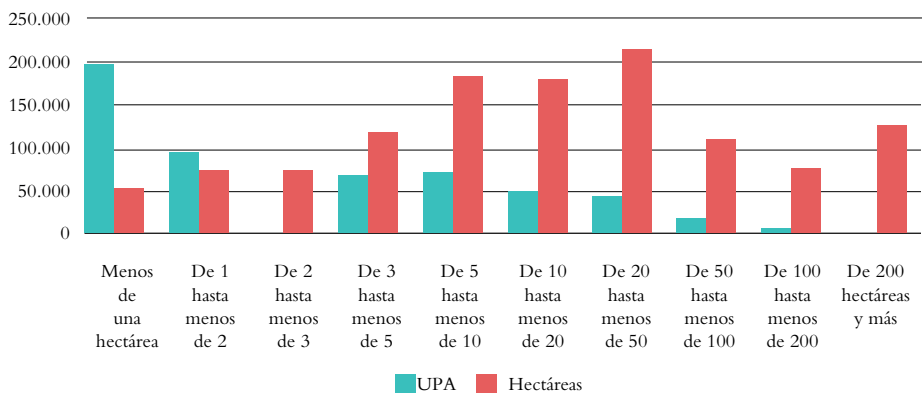


Gráfico 4. Tamaño de unidad productiva agropecuaria, tenencia de la tierra y cultivos transitorios
Fuente: ESPAC (2017).

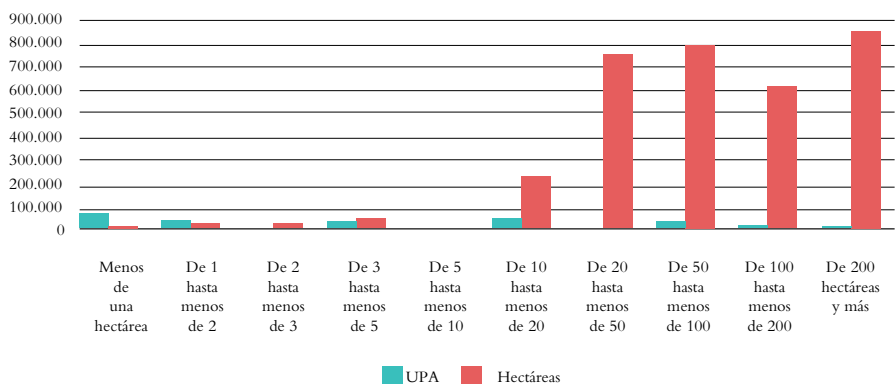
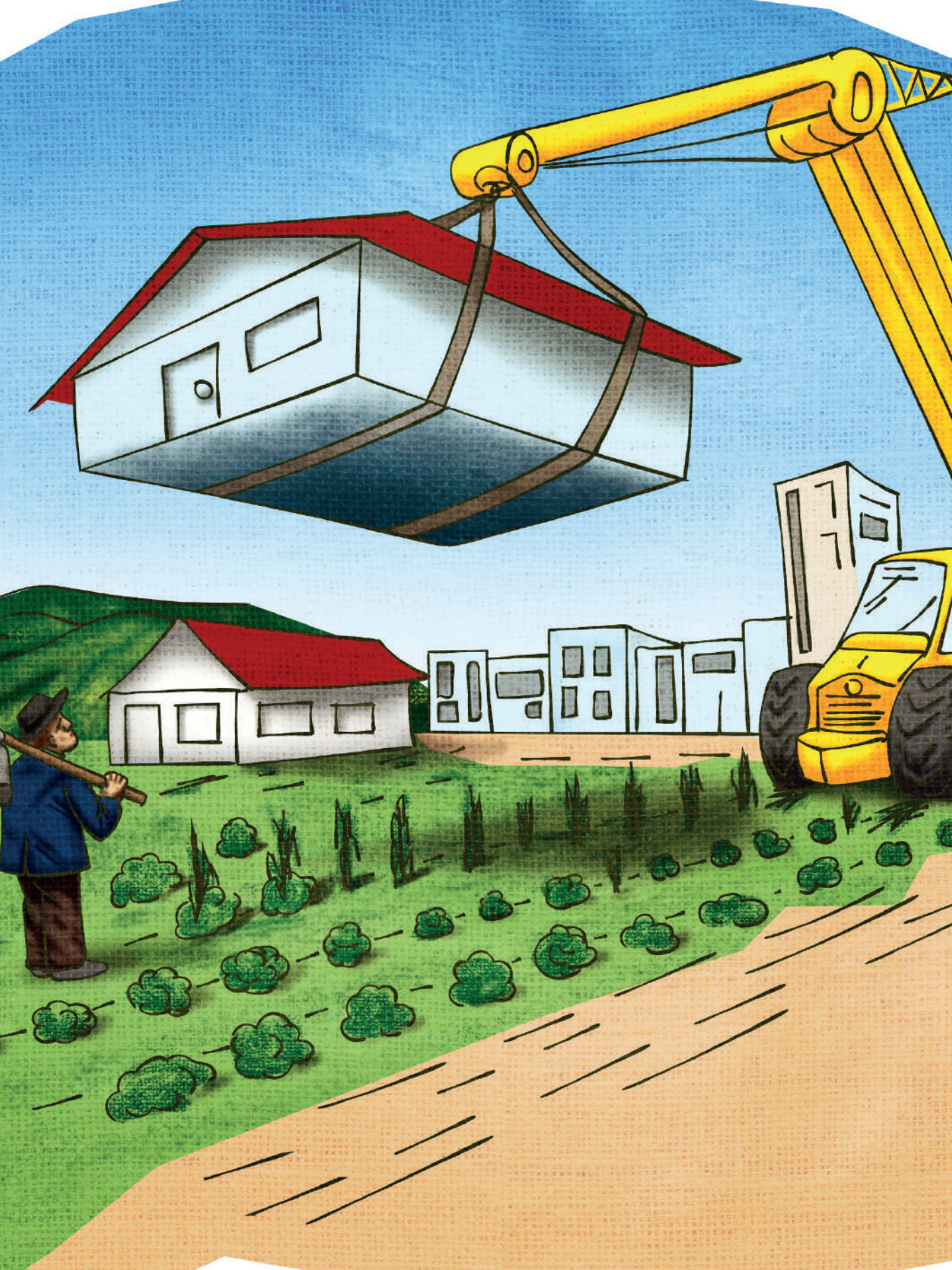


Gráfico 5. Tamaño de unidad productiva agropecuaria, tenencia de la tierra y pastos cultivados
Fuente: ESPAC (2017).

Tabla 1. Las unidades productivas de gran tamaño de más de 100 hectáreas

	UPA (%)	Concentración superficie (%)
Cultivos permanentes	4,2	23,4
Cultivos transitorios	1,6	17,6
Pastos cultivados	4,3	54,2





Capítulo II

Modalidad de acumulación primario-exportadora y problemática de la tierra

La problemática de la tierra plantea el estudio de estructuras económicas y sociales dentro de las cuales están insertas las evoluciones sobre políticas respecto de acceso y tenencia de la tierra. De tal forma que, al desarrollar el concepto de modalidad de acumulación, es posible dar cuenta de esta lectura estructural y la problemática de equidad. Es decir, incentiva la interdisciplinariedad de los estudios académicos que auspice la articulación de estudios de economía, de sociología y ciencias políticas, y culturales, integrando variables políticas y sociales con aquellas típicamente económicas.

El concepto de modalidad de acumulación ha ganado relevancia en el marco de los estudios respecto de las temáticas de desarrollo y dependencia. Se trata de la integración de tres niveles fundamentales:

La dinámica y política económica de corto y mediano plazo son procesos resultantes de la interacción entre la estructura (modalidad de acumulación) y la coyuntura sociopolítica: sus tensiones, contradicciones e interdependencias. (Schuldt 1980, 12)

Esta articulación de tres niveles en la comprensión de modalidad de acumulación lo graficamos de la siguiente manera (ver Gráfico 6).

La modalidad de acumulación articula una lectura de largo plazo en lo que se denomina nivel estructural. En ésta se reconoce una estructura económica y una estructura política, luego está una lectura de mediano plazo en la cual se reconocen el régimen sociopolítico y grupos sociales de poder. Así también, se presenta un determinado rol del Estado, además de la lectura del nivel coyuntural en el cual se reconocen las políticas y dinámicas específicas del momento histórico en análisis. La evolución de modalidades de acumulación en un país o región deter-

minada, como el caso de Ecuador, están influenciadas por las evoluciones cíclicas del capitalismo. Esto es, fases de auge o fases de crisis, comprendiéndolo como un sistema mundial que articula de manera subordinada a regiones periféricas que despliegan materias primas, fuerza de trabajo y, en ocasiones, capital hacia un centro que se nutre y explota esas dinámicas.

Como referencia, para el análisis del caso ecuatoriano, se considera la propuesta que presenta Acosta (2012), en su libro *Breve historia económica del Ecuador*. Plantea una matriz según la cual las evoluciones socioeconómicas del Ecuador: «Han transitado por diversas modalidades de acumulación, cada una de ellas ha estado íntimamente relacionada con diversas alianzas hegemónicas de grupos dominantes, con una estructura peculiar de Estado y con configuraciones especiales de política económica» (Acosta 2012, 17). Sobre esa base, se distinguen los siguientes periodos:

- Rezagos de modalidad colonial (1760-1890),
- Modalidad primario-exportadora (1890-1970),
- Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1970-1982),
- Reprimarización modernizadora (1982-2005), y
- Neoextractivismo (2006 en adelante).

Acosta (2012, 17) añade:

El Ecuador ha transitado por modalidades de acumulación estrechamente vinculadas a la economía capitalista mundial. A pesar de los intentos por industrializar, en especial en la segunda mitad del siglo xx, el eje vertebrador giró alrededor del extractivismo. Una y otra vez algún producto de exportación fue el pilar de la economía ecuatoriana.

La periodización con la que se enjendra el patrón primario exportador, como columna vertebral de las evoluciones económicas-sociales, ayuda a una comprensión histórica de las etapas en la problemática del acceso y tenencia de la tierra en el Ecuador republicano. Así, por ejemplo, el sistema hacendatario sienta sus bases en la fase denominada rezagos de la modalidad colonial. De hecho, es la columna vertebral del mismo y se extiende hasta la consolidación de las reformas agrarias, rasgo característico de la fase de industrialización. Esto pervive alrededor de dos siglos, el sistema de plantación agro-exportadora surge en el marco de la modalidad primario-exportadora y con todas sus mutaciones aún está presente en la fase de reprimarización.

Evoluciones de la modalidad primario-exportadora en el período 2000-2018

Cuando se habla de la conformación de una estructura de poder económico y político, el mejor ejemplo se da alrededor de la gran propiedad sobre la tierra y la permanencia del modelo primario-exportador. Esto es un tejido de aspectos económicos,

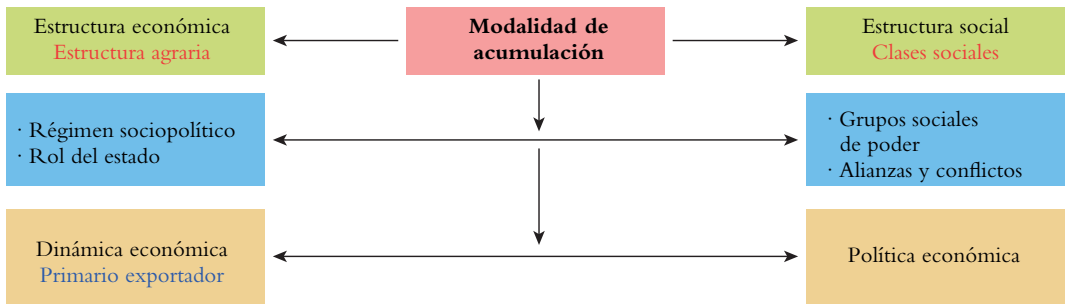


Gráfico 6. Articulaciones de las modalidades de acumulación

políticos, sociales y culturales que sostienen y protegen esta forma de acumulación. La apropiación de los recursos en pocas manos ha provocado la generación de riqueza sobre la explotación de la naturaleza y la fuerza de trabajo, en ese contexto se afirma una forma concentrada de tenencia de la tierra. Se describen los elementos específicos, nacionales e internacionales, tanto económicos como políticos, que en el transcurrir del 2000–2018 incidieron en la evolución de la modalidad de acumulación primario-exportadora y luego sus efectos respecto de las dinámicas de tenencia y acceso a la tierra.

A continuación, se presentan los siguientes hitos dentro de este periodo histórico:

- dolarización de la política monetaria en el Ecuador,
- fase de *commodities* a nivel internacional y sus efectos en Sudamérica, y
- aceleración del extractivismo minero.

El periodo comprendido entre los años 2000 y 2018 parte de un contexto de aguda crisis económica y social en el Ecuador. Entre los años 1998–1999, se produce la crisis del sistema financiero del país, lo cual llevó a medidas dramáticas como el congelamiento de las cuentas bancarias particulares, llevando al declive del sector productivo. Esto provoca una explosión migratoria sin precedentes, debacle en la política monetaria y, finalmente, en los primeros días del mes de enero del 2000, se elimina la moneda nacional y adopta el dólar americano. Dentro del contexto de una serie de movilizaciones sociales provocadas por la situación política y social, es derrocado el presidente Jamil Mahuad y asume su vicepresidente Gustavo Noboa, quien mantiene la dolarización adoptada.

La adopción del dólar tuvo fuertes efectos sobre la dinámica agraria, sobre todo en el acceso y uso de la tierra. En consecuencia, el cambio de la moneda lleva a un incremento de los costos de producción, pero también a nivel del conjunto del proceso productivo acentúa las presiones hacia proponer políticas que incentiven la agroexportación.

Un segundo acontecimiento que incide sobre la evolución del modelo primario-exportador proviene del contexto global, producto de la crisis financiera en Estados Unidos y Europa en 2007-2008. Por otra parte, se produce la consolidación de China como motor de la dinámica capitalista global, la fase de *commodities* y el acaparamiento de tierras.

En cuanto a la crisis financiera del 2007-2008, se produce la quiebra de los capitales especulativos colocados en los circuitos de las bolsas de valores y el sector inmobiliario. Esto provoca el traslado de estos capitales hacia el sector de las materias primas y los recursos naturales, entre ellos minerales, alimentos, tierra y su ubicación en los mercados a futuro. En este contexto se consolida el rol de los llamados mercados emergentes, en especial de China, en la demanda de estos *commodities* y el acaparamiento de tierras. Este fenómeno va a tener especial repercusión en Latinoamérica, a eso se ha llamado «fase de *commodities*» (Hidalgo 2019, 298), lo que ha promovido un proceso en la región de reprimarización de las economías y la consolidación de los sectores económicos ligados a la agroexportación, junto con la expansión de los sectores minero y petrolero.

Las repercusiones del desarrollo de la fase de *commodities*, en el Ecuador, al igual que buena parte de Sudamérica, fueron económicas y políticas. Svampa (2013, 31), lo define como «el consenso de los *commodities*», pues los gobiernos, sean neoliberales o progresistas, van a privilegiar las alianzas con los sectores del agronegocio y expandir las concesiones mineras. El otro factor clave, por otra parte, es el crecimiento de China como mercado privilegiado, pero también como fuente de inversiones directas y de endeudamiento externo. La fase de incremento de precios en las materias primas se vio afectada en 2015 y 2016 por la caída de precios del petróleo y minerales como consecuencia de pugnas entre productores miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y aquéllos que no forman parte de la organización. Esto afectó seriamente a los regímenes políticos que habían basado sus estrategias sobre la base de precios altos.

En tercer lugar, está la profundización del extractivismo petrolero y minero, presionado por el incremento de los precios en el mercado internacional, por intereses de empresas transnacionales, especialmente de origen canadiense y chinas. Esta apertura generó desde el Estado ecuatoriano una estrategia extractivista a partir del 2016, de tal magnitud que influyó en la falta de éxito de una iniciativa positiva de impacto ecológico mundial, como fue la denominada Iniciativa Yasuní-ITT. A partir del 2015, se incrementan las concesiones mineras especialmente en las regiones andina y amazónica del Ecuador.

Acosta (2017) analiza que el conjunto del periodo 2000-2014 promueve la animación capitalista. Al respecto, menciona que:

[E]l capitalismo ecuatoriano vive una importante animación entre 2000-2014, la cual puede dividirse en dos fases diferentes: una animación «temprana» entre

2000–2006, y una animación «tardía» entre 2007–2014; en ambas fases la recuperación no se dio por la dolarización sino por un aumento y modernización de la explotación a la fuerza de trabajo y a la naturaleza, así como también gracias a una serie de factores exógenos como la recuperación del precio del petróleo y la depreciación del dólar. (Acosta 2017, 90)

Los acontecimientos económicos y políticos señalados en los segmentos anteriores tuvieron repercusiones respecto de la problemática de la tierra y de la agricultura, que es importante registrar.

En el área económica, con la dolarización se produce un paulatino incremento en el precio de mercado de las tierras, que dificulta aún más el acceso para los pequeños campesinos por vía de la compra-venta, «con dólares las tierras son más caras que con sucres», es una expresión frecuente que se escucha en los primeros años. También la dolarización presiona para acentuar políticas de promoción de agroexportaciones e incrementa los costos en la producción agropecuaria.

Con la fase de *commodities* se intensifica la presión por la expansión del extractivismo minero, crecen las concesiones mineras, en especial en el período 2010–2016, y la conflictividad alrededor de territorios que se disputan para concesiones mineras. A la par, se encuentra la expansión de los agrocombustibles y presiones de políticas a favor de incrementar cultivos de caña de azúcar y palma aceitera hacia etanol y biodiésel, respectivamente. En el último lustro se incrementó la presencia de China como mercado para las exportaciones primarias del Ecuador, impacta especialmente en minería, petróleo y camarones; también como fuente de crédito externo.

Evoluciones cuantitativas del modelo primario-exportador en el período 2000–2018

Una vez que hemos adoptado el concepto de modalidad de acumulación primario-exportadora para el diagnóstico de la estructura sobre la cual se desenvuelve la política de tierra, y que además hemos mencionado los principales acontecimientos económicos y políticos que influyeron en la evolución de dicha modalidad, bien vale dar cuenta de las principales evoluciones relacionadas (ver Gráfico 7):

- evoluciones en las exportaciones 2000–2018,
- evoluciones en las exportaciones de primarios tradicionales sin petróleo 2000–2018,
- evoluciones en superficie cultivada entre permanentes y transitorios 2000–2018,
- evoluciones en superficie cultivada permanentes 2000–2018,
- evoluciones en superficie cultivada transitorios 2000–2018,
- evoluciones exportaciones mineras 2000–2017,
- principales explotaciones mineras a 2019, y
- principales empresas exportadoras en el Ecuador.

Al revisar estos datos, se identifican variables significativas que representan indicativos de las relaciones entre modelo primario exportador y tierra articulada a agricultura.

En el gráfico 7, se presentan las exportaciones de petróleo crudo, así como productos industrializados y productos primarios, entre los años 2002 y 2019. En sí, los ingresos generados por las exportaciones de petróleo crudo muestran la dependencia de la economía ecuatoriana sobre este producto. Sin embargo, desde el año 2015 se produce un incremento en los ingresos producidos por exportaciones de productos primarios, debido a la baja del precio internacional del barril de petróleo. Esto demuestra la fragilidad ante las evoluciones del mercado internacional, que inicia en el periodo 2003, con un nivel de exportaciones de USD 3000 millones. Alcanza su pico más alto en el 2013, con exportaciones por USD 13.700 millones y rápidamente desciende en el 2016 a USD 5050 millones. A su vez, estas evoluciones evidencian un rentismo petrolero, que en el caso de Ecuador está articulado al aparato estatal, recordemos que la principal empresa petrolera pertenece al Estado ecuatoriano y la principal refinería también es estatal.

La evolución de exportaciones de industrializados, buena parte de ellos relacionados con productos primarios, inicia (2003) con exportaciones por USD 1600 millones. Durante la primera fase del periodo tienen una leve tendencia de incremento; en el 2012 llegan a USD 5300 millones por exportaciones, pero a la par de la caída de los *commodities* descienden también ellos; en el 2016 se registran exportaciones por USD 3800 millones.

Finalmente, se evidencia la evolución de productos primarios no petroleros como banano, flores y cacao. Así también, las exportaciones camaroneras inician el periodo en el 2003 con exportaciones por USD 1680 millones, y el punto más alto es en el 2019 con USD 9120 millones. Probablemente por la consolidación de mercados en Europa y China (ver Gráfico 8).

En el gráfico 8, se presenta la evolución entre los años 2000 y 2018, en donde se produce un importante incremento de las exportaciones primarias de camarón y banano. Aunque en menor medida, también se produce una mayor exportación de flores, así como de cacao y derivados de cacao. Las exportaciones camaroneras registran un incremento de forma sostenida, siendo el repunte más alto en el periodo 2013-2019. En este último año (2019), se registran exportaciones por USD 3560 millones, en buena medida por el crecimiento del acceso a los mercados asiáticos, en especial China, lo cual también le vuelve muy vulnerable a las evoluciones de ese mercado. Durante buena parte del periodo el banano es el principal producto de exportación tradicional no petrolero. Inicia en el año 2002 con exportaciones por USD 864 millones. Así también, en el 2018 la exportación de banano alcanzó USD 3150 millones. Esta perspectiva permite concluir que buena parte de la política comercial internacional del Ecuador está articulada a intereses de los sectores bananeros, como es el caso del acuerdo comercial con la Unión Europea firmado en el año 2017.

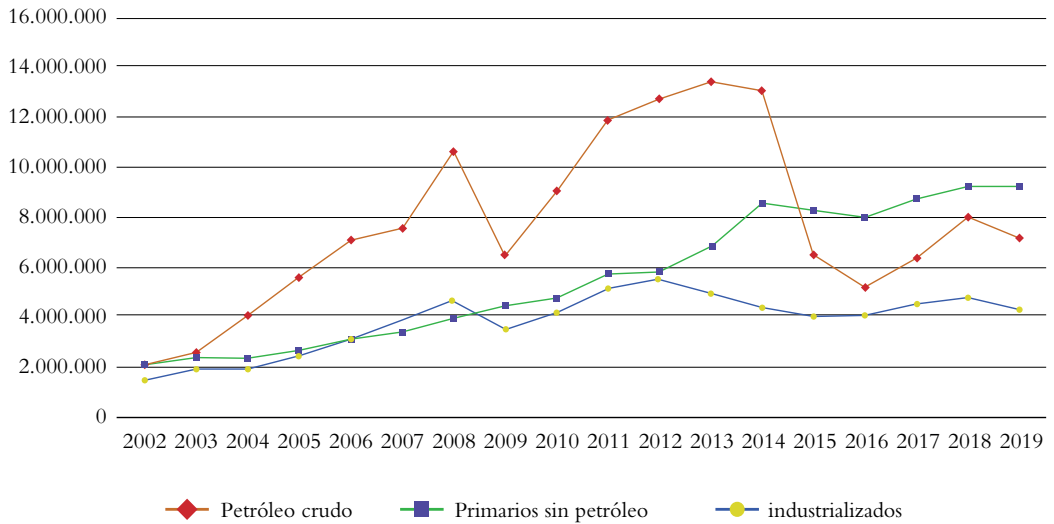


Gráfico 7. Evoluciones de exportaciones petroleras, de primarios y de industrializados (miles de dólares FOB). Fuente: Banco Central del Ecuador (2020).

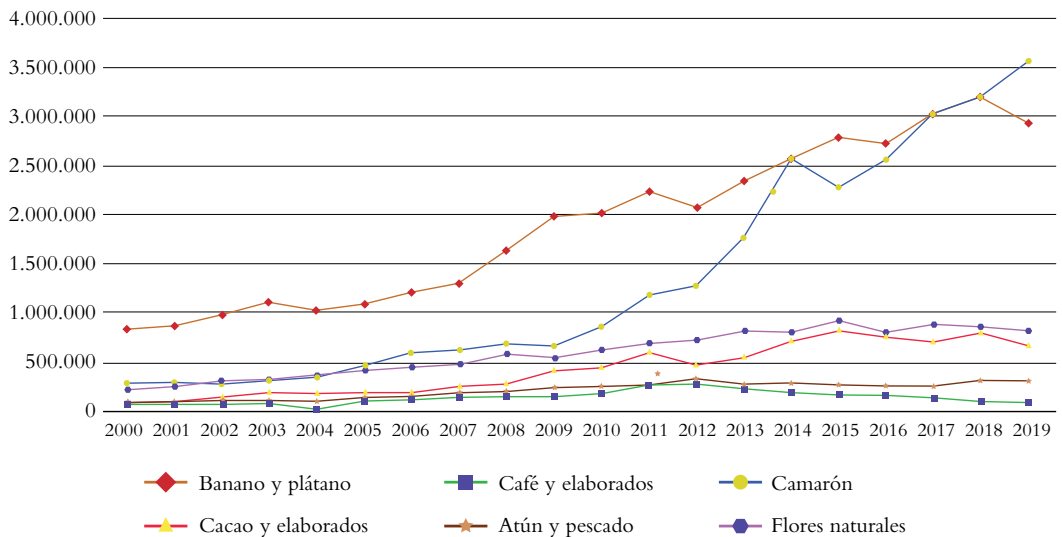


Gráfico 8. Exportación de bienes primarios no petroleros (miles de USD FOB). Fuente: Banco Central del Ecuador (2020).

La evolución de las exportaciones de flores, inicia el periodo en el 2002 con exportaciones por USD 290 millones y el punto más alto está en el 2017 con USD 880 millones, valor que triplica el monto anterior por exportaciones. Finalmente, señalemos el caso de las exportaciones de cacao y elaborados, que inicia el periodo con USD 129

millones, y su punto más alto lo registra en el 2016 con USD 750 millones. Bajo este análisis, considerando a Acosta (2017), el periodo 2000–2014 se reconoce como de animación capitalista, con dos fases internas: del 2000 al 2006, con predominancia del capital privado, y entre los años 2007 al 2014 con predominancia del capital estatal, pero siempre dentro del patrón capitalista.

En el gráfico 9, se puede evidenciar que durante el periodo 2002–2018 se incrementó la superficie dedicada a cultivos permanentes (ver Gráfico 9). El mayor porcentaje del área orientada a la exportación, al inicio del periodo 2002, registra 1,23 millones de hectáreas. El punto más alto es en el 2016 con 1,50 millones de ha. En contraste, el importante descenso en superficie dedicada a cultivos transitorios son los alimentos de consumo nacional, que al inicio del periodo registra 1,07 millones de ha y llega al final en el 2018 con 799.000 ha. En cultivos transitorios se perdieron 200.000 ha; mientras que para el caso de cultivos permanentes se incrementó en 150.000 ha. La profundización del modelo primario-exportador en el periodo 2000–2018 propone una preocupante fragilidad de la producción para la población del país, en especial los sectores populares.

En el gráfico 10, además, se destaca el descenso general de superficie cultivada en transitorios, durante el periodo pasa de 920.000 ha a 790.000 ha (ver Gráfico 10). Dentro de ese contexto, destaca la importancia que va adquiriendo la superficie cultivada de maíz duro seco, que pasa de 296.000 ha a 383.000 ha —su mejor año es en el 2015 con 439.000 ha— convirtiéndose al final del periodo en el principal cultivo transitorio. El cultivo de maíz duro seco está articulado a la cadena de producción de aves de corral, porcinos y otros animales del sector cárnico. Éste se emplea como alimento y elaboración de pienso que se concentra en la crianza de pollos y cerdos, cadena que tiene un alto control oligopólico, y modalidades de producción de agricultura bajo contrato.

La superficie cultivada de arroz, por otra parte, tradicionalmente ocupaba el primer lugar, su superficie mantiene un desarrollo de producción de 376.000 ha al inicio del periodo y desciende a 301.000 ha, al final del periodo —su mejor año es en el 2004 con 433.000 ha—. Por lo que, dentro de la importancia de cultivos transitorios, el arroz pasa a segundo lugar, por detrás del maíz. En este caso, ambos cultivos se han extendido ampliamente en la región litoral. Para productos como la papa, llama la atención su descenso de superficie que pasa de 55.000 ha a 30.000 ha. También se registran descensos en la superficie de maíz choclo y de cebada, cultivos típicos de la región andina. Es importante señalar que buena parte de los cultivos transitorios descritos en el gráfico 10, son característicos de las unidades de producción campesina y familiar de la región Sierra.

En el gráfico 11 se observa la evolución de la superficie cultivada de cacao, que pasa de una superficie de 380.000 ha a 550.000 ha, convirtiéndose en el principal cultivo permanente para el año 2018 (ver Gráfico 11). Así también, resalta el compor-

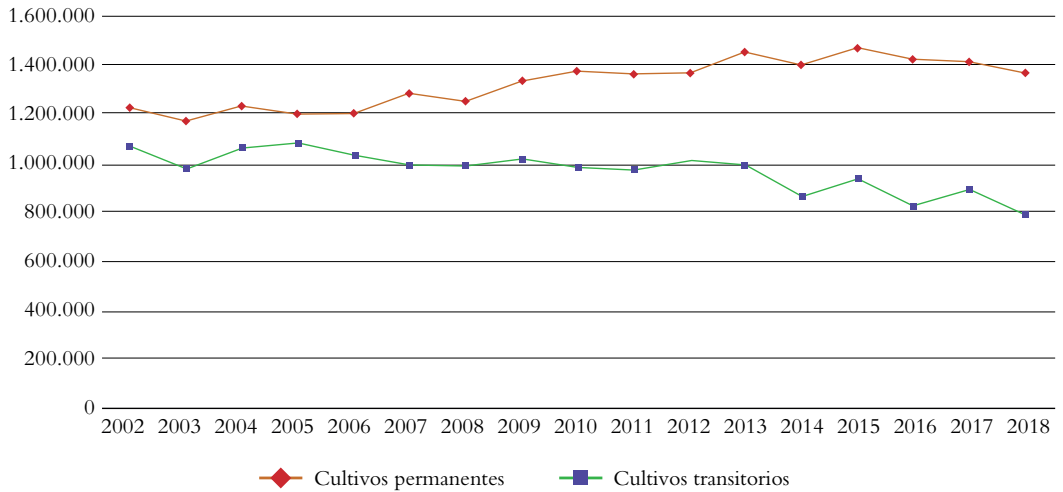


Gráfico 9. Evolución de superficie cultivada entre permanentes y transitorios
Fuente: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC, 2018).

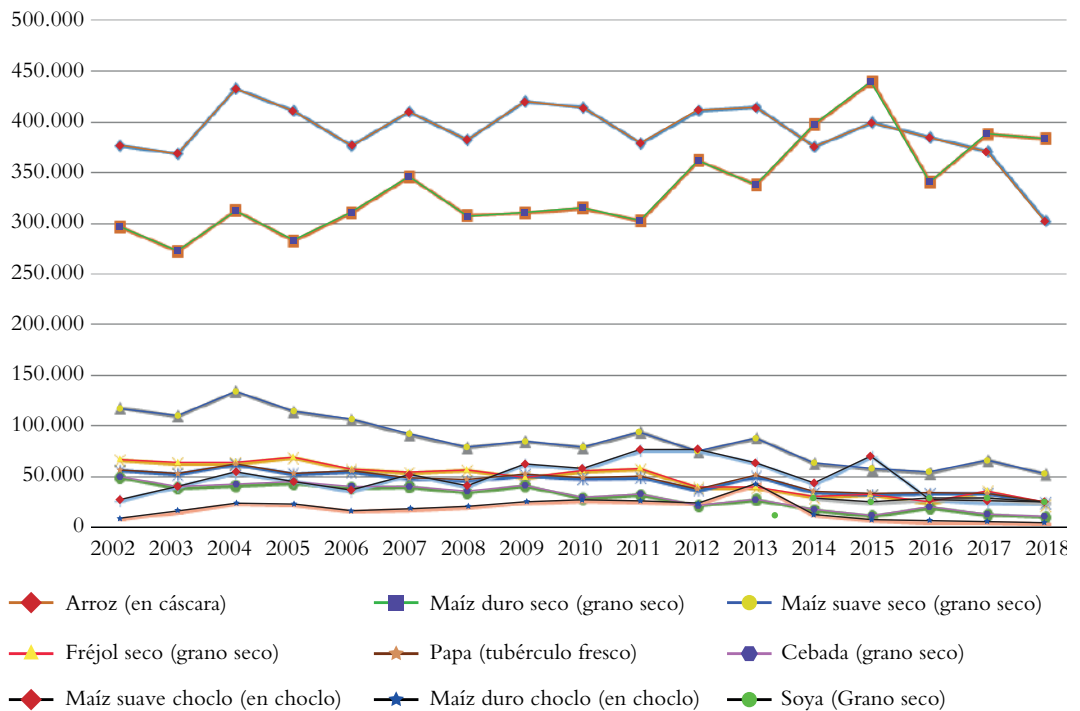


Gráfico 10. Evolución de superficie en cultivos transitorios
Fuente: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC, 2018).

tamiento de la superficie cultivada de palma aceitera, que al inicio del periodo tiene 130.000 ha y al final del periodo 230.000, siendo 2014 el mejor año con 374.000 ha. Para el 2016, las plantaciones de palma son afectadas por una plaga que se extiende por los cultivos en las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas, con una expansión hacia las provincias de Los Ríos y Orellana. Por otra parte, la superficie dedicada a banano muestra un decrecimiento de su superficie de 235.000 ha (2002) a 190.000 ha (2018). Se debe indicar que para este cultivo existen políticas estatales para controlar su expansión.

La producción de caña de azúcar mantiene una superficie que bordea las 105.000 ha. Este cultivo se ha desarrollado en la última década con una tendencia agroexportadora, es decir, se destaca la evolución de cultivos conocidos como flexibles y ligados a la producción de agrocombustibles como palma aceitera y caña de azúcar. Del gráfico se han analizado varios cultivos, como banano, palma aceitera y caña de azúcar que se fundamentan sobre la base de unidades de producción capitalista, mientras que el cultivo de cacao y café se han desarrollado a partir de unidades de producción de agricultura campesina.

En el ámbito de desarrollo agropecuario del Ecuador, las principales políticas públicas han estado orientadas a generar incentivos para cultivos de caña de azúcar, palma aceitera y maíz duro por relacionarse como fuente de materia prima para la producción de biocombustibles. Así también, se complementan dentro de la línea de cultivos relacionados a la elaboración de alimento balanceado o destinados a la producción de especies menores de corral. Estas políticas también se han garantizado por generar beneficios fiscales para mantener la productividad en cultivos como el banano y flores, destinados netamente a la exportación, los cuales se mantienen dentro del modelo de agronegocio.

En el anexo 1, se presenta un conjunto de gráficos, tomando como base los datos de la ESPAC-2019 y la evolución de superficie cultivada en cada una de las provincias del Ecuador. Así, se puede observar en regiones: Costa, Sierra y Amazonía el desarrollo de cultivos transitorios, permanentes y pastos, así como la evolución durante el último periodo. Es decir, se ha realizado una clasificación que se indica a continuación:

- provincias con incrementos en superficie, cultivos permanentes: Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Santo Domingo, Cotopaxi, Sucumbíos;
- provincias con disminución en superficie, pastos cultivados: El Oro, Santa Elena, Manabí, Pichincha, Azuay, Cañar, Napo, Pastaza, Morona, Zamora;
- provincias que mantienen superficie, cultivos transitorios: Carchi, Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Loja

Con estos gráficos, se puede indicar que en el periodo 2000-2018 se produce una disminución en superficie agropecuaria cultivada, siendo lo más notable la reduc-

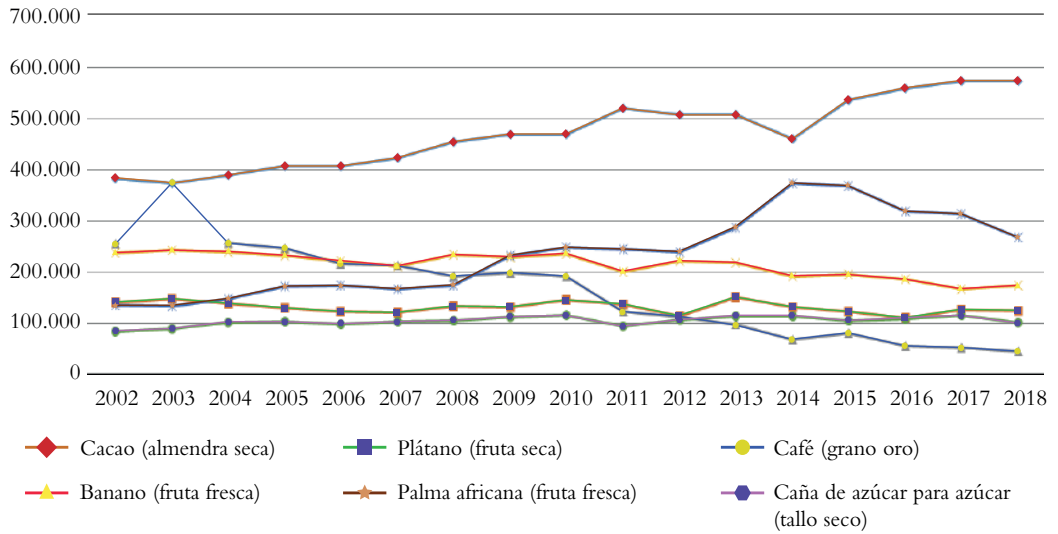


Gráfico 11. Evolución de superficie en cultivos permanentes

Fuente: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC, 2018).

ción en pastos cultivados, así como una reducción importante de varios cultivos transitorios, señalados en este apartado, además de una ampliación de la superficie de cultivos permanentes.

Se puede concluir que el modelo primario exportador se ha consolidado durante el presente periodo de análisis. Sin embargo, se observan fragilidades. Esto ha incidido de forma relevante en el comportamiento de las exportaciones de productos agrícolas, así como de la acuicultura, sin dejar de mencionar el débil crecimiento en la exportación de bienes industrializados. A su vez, las relaciones de producción capitalista se han expandido también a la agricultura, en especial alrededor de la exportación y de los cultivos flexibles, ya mencionados. Mientras que las relaciones de producción campesina persisten a lo largo y ancho del país, aunque en condiciones subordinadas a las políticas de desarrollo emprendidas por los gobiernos de turno.

Grandes transacciones de tierra en el Ecuador

En el análisis de las grandes transacciones de tierra llevadas a cabo en el Ecuador, Alvarado (2019), en su trabajo *Grandes transacciones de tierra en el Ecuador* promovido por el equipo de Land Matrix, ha identificado en el Ecuador transacciones de tierra de más de 200 hectáreas. Éstas pudieran estar vinculadas a procesos de acaparamiento entre los años 2007 y 2016, en donde se identifican las primeras transacciones de tierra.

Según Alvarado (2019), es posible distinguir, para el caso ecuatoriano, cuatro modalidades respecto de grandes transacciones de tierra:

- inversión estatal en grandes transacciones de tierra;
- inversión privada nacional o internacional en grandes transacciones de tierra;
- inversión transnacional por la vía de alianza público-privada en grandes transacciones de tierra; y
- inversión extractivista en grandes transacciones de tierra.

Para el primer grupo de inversión estatal se identifican las realizadas sobre terrenos donde se ejecutaron las denominadas «megaobras», durante el periodo 2007–2017, destinadas a la construcción de hidroeléctricas, represas, nueva refinería del Pacífico, entre otras. En segundo lugar, constan las inversiones nacionales e internacionales relacionadas a la adquisición de tierras para la instalación o expansión de haciendas para cultivos de agroexportación. Inclusive se han identificado tierras adquiridas para la producción de los denominados cultivos flexibles: palma aceitera, caña de azúcar. También están inversiones para la expansión de cultivos forestales e inversiones por parte de empresas de turismo.

El tercer grupo es de inversión transnacional, por la vía de alianzas público-privadas, en grandes transacciones de tierra; se han identificado tierras para la construcción o ampliación de obras de puertos marítimos. En el último grupo está la inversión extractivista, aquí se encuentran las tierras destinadas a las concesiones y explotación minera o petrolera, donde el Ecuador cuenta con una inversión importante de empresas chinas.

Con este estudio se observa un intenso movimiento respecto de la propiedad sobre la tierra y de fuertes presiones. Por otra parte, se encuentra la intervención de varios actores económicos: empresas estatales, transnacionales mineras o de obras portuarias, grandes empresas nacionales.

La expansión minera en la problemática de la tierra

En el periodo, desde el año 2013 al 2016, el Ecuador ha abierto la concesión de varios yacimientos para la explotación minera a lo largo de su territorio. Es por esto que es necesario analizar cómo éstas se han consolidado en torno a la problemática de la tierra.

En el gráfico 12, se puede observar que durante el período 2005–2015 son poco significativas las exportaciones de minerales, en este caso de oro y plata (ver Gráfico 12). Así también ocurre para la explotación de cobre, aunque éstas tienen un incremento de hasta el 900% a partir del año 2012, observando que los niveles de exportación de minerales pasan de un 0,17%, de las exportaciones en el 2005, al 4,5% para el año 2015.

Las exportaciones mineras juegan un importante rol dentro de la política de extracción de recursos naturales en el Ecuador, manifestándose su mayor apertura

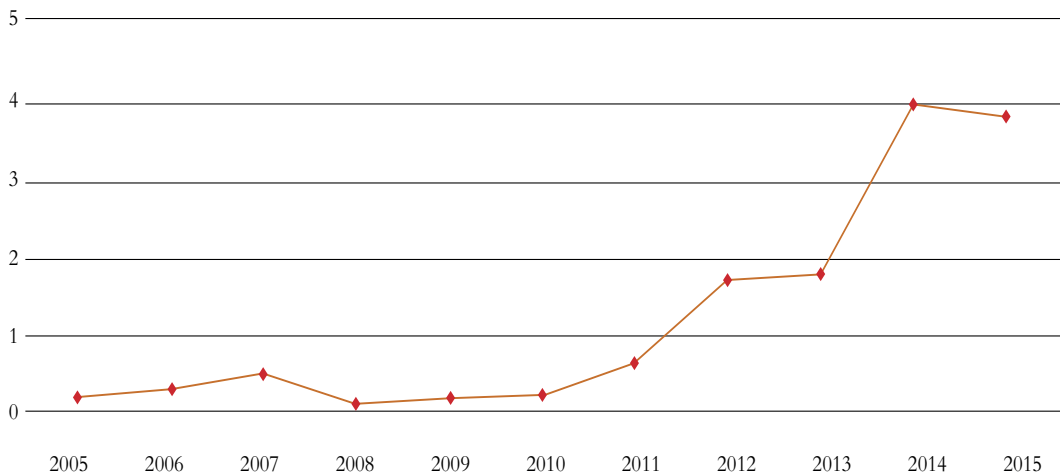


Gráfico 12. Exportaciones de oro y plata (porcentaje del total de exportaciones)
Fuente: Boletín Estadístico del Sector Hidrocarburos (2018).

para las concesiones a partir del 2013 Sin embargo, durante el período 2010-2019 se encuentra la génesis del giro minero, dando el impulso para fortalecer el modelo primario-exportador. Es decir, es donde se generan las condiciones políticas y económicas para la expansión minera. De tal forma que se establece un marco normativo que se lo regula mediante la Ley Minera aprobada en el año 2010, así como la Ley Reformatoria Minera en el año 2013,¹ por lo que, durante la etapa del gobierno correísta, se generan instrumentos para acelerar el incremento de las concesiones mineras, la expansión de la inversión privada, especialmente de capitales transnacionales canadienses y chinos.

Las presiones en el sector minero han girado alrededor de las concesiones para las explotaciones de oro, cobre y otros minerales. Durante el 2019, se registran concesiones sobre un 7,5% del total del territorio nacional,² y solo entre marzo del 2016 y diciembre del 2017 se otorgaron 275 concesiones, bajo una oferta de inversión de transnacionales, por un monto de 1300 millones de dólares, en un plazo de cuatro años. En el régimen de Moreno, establecido entre el 2017 y 2021, su ministro de Energía, en julio de 2019, declaró como «hito histórico» el inicio de la explotación minera en el proyecto Mirador a manos del consorcio chino CRCC.³ De allí que es pertinente dar atención a la siguiente tabla respecto de los principales proyectos mineros reconocidos como estratégicos en 2018 (ver Tabla 2).

En la tabla 2 se registran los principales proyectos mineros en el Ecuador. En total, los cinco proyectos suman una superficie concesionada de 69.563 ha. Lo que corresponde a la apuesta estratégica minera desde el régimen de Correa, que ha sido continuado en el régimen de Moreno. Esto genera fuertes presiones sobre la tenencia

de la tierra, especialmente en regiones de poblaciones y comunidades indígenas y campesinas. El investigador Carlos Zorrilla (2018), establece que:

[E]l 14% del territorio nacional ha sido designado para la minería. La mayoría de las concesiones fueron tramitadas apresuradamente durante los últimos meses del gobierno de Correa. Las concesiones otorgan el derecho a las empresas —casi todas transnacionales— de aprovechar el recurso del subsuelo y, por ende, a explorar, explotar, beneficiarse y fundir minerales durante 25 años (renovables). Las concesiones se han otorgado sin coordinar con gobiernos seccionales, ni consultar con comunidades locales o pueblos ancestrales. Las concesiones se han otorgado y están siendo tramitadas sobre 750.000 hectáreas: abarcando 39 bosques protectores; un millón de hectáreas de territorios indígenas; bosques primarios e innumerables fuentes de agua.

Además, Zorrilla presenta el siguiente mapa de las concesiones mineras en el Ecuador, en el cual se evidencia que se encuentran comprometidas alrededor de 750.000 hectáreas (ver Mapa 2). Sin lugar a duda la expansión de las concesiones mineras producidas a partir de 2010, y acentuada entre 2015 y 2019, implican una fuerte presión sobre el acceso y la tenencia de la tierra en el Ecuador, e impacta, como indica Zorrilla, sobre territorios de pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, en especial de la región amazónica.

Las evoluciones en el nivel político en el periodo 2000-2018

Para el análisis de las evoluciones en el nivel político, se presenta la siguiente síntesis de la interpretación del proceso político 2000-2018 y que sirve de referencia para los capítulos de análisis concretos que vienen en los siguientes segmentos de este estudio.

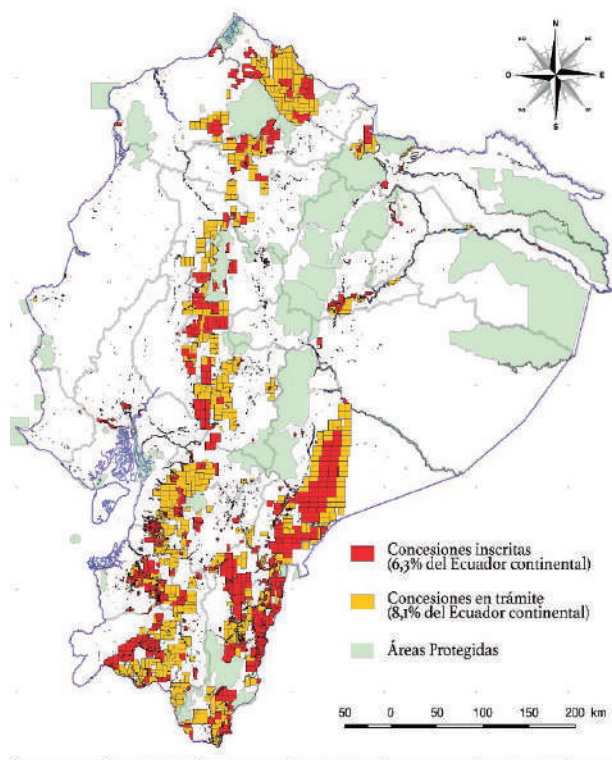
A partir del año 2000, se produce en el Ecuador una profunda crisis política. Esto debido a la crisis económica provocada por la disminución del precio del barril de petróleo, pero también como una dinámica propia del nivel político, deterioro de los regímenes neoliberales que gobernaron previamente desde 1982. El núcleo duro del régimen político precedente, la alianza entre élites burguesas de Quito y Guayaquil, ejemplificadas en el pacto del Partido Social Cristiano con los partidos Democracia Cristiana e Izquierda Democrática, con la cobertura de un programa neoliberal, lleva a una situación de quiebra de hegemonía. A ello estamos denominando crisis neoliberal.

En ese escenario, durante el mismo periodo, hay que registrar como elemento clave la consolidación de los movimientos sociales; en especial el movimiento indígena, junto a los clásicos movimientos obrero, del magisterio y estudiantil; así como la presencia de nuevos movimientos como el ecologista y el feminista, que dio paso a procesos de reivindicación y participación ciudadana. Este despliegue de iniciativas y organización social es decisivo en la búsqueda de soluciones a la crisis política. De esta manera se vio la

Tabla 2. Proyectos estratégicos mineros 2018

Proyecto minero	Ubicación	Área concesionada (hectáreas)	Empresa	Explotación de:
Mirador	El Pangui (Zamora Chinchipe)	8826	Empresa: Ecuacorriente (China)	cobre y plata
Fruta Norte	Los Encuentros (cantón Yanzatza, Zamora Chinchipe)	3087	Empresa: Aurelac Ecuador (Canadá)	oro
Loma Larga	Victoria de Portete (Cuenca, Azuay)	10.200	Empresa: Minerals Inc.	plata y cobre
Río Blanco	Molleturo (Cuenca, Azuay)	5690	Empresa: Junefield Resources (China)	oro
San Carlos Panantza	Santiago de Panantza (Limón Indanza, Zamora Chinchipe)	41.760	Empresa: Explor Cobres s.A. (China)	cobre

Fuente: Boletín Estadístico del Sector Hidrocarburos (2018).



Mapa 2. Mapa sobre las concesiones mineras en Ecuador 2018

Fuente: Zorrilla (2018).

necesidad de que, en un proceso de reconstrucción del Estado, se levante la propuesta de un proceso constituyente; configurando un proyecto de cambio, cuyos horizontes van a estar por encima de los actores políticos que están al frente del Estado. Para cuando se produce la Constitución de 2008, ésta logra recoger buena parte de estos planteamientos: plurinacionalidad, interculturalidad, soberanía alimentaria, economía social y solidaria, buen vivir-*sumak kawsay*.

Tanto la quiebra de hegemonía neoliberal como la consolidación de la tendencia social van a provocar, un punto de quiebre en el régimen político tradicional-conservador, dando paso a una nueva situación donde la tensión será entre una propuesta hacia el desarrollismo versus la tendencia de cambio.

Este contexto se tiene del periodo político que tiene al frente a Rafael Correa, en la presidencia del gobierno de Ecuador, entre 2007 y 2017. El análisis, planteado dentro de un periodo heterogéneo, tiene diversas fases, en donde se destaca como determinante el corte de manejo de la política con un modelo de desarrollismo-populista.

El desarrollismo⁴ considera que frente a la aguda problemática del país la opción es la modernización capitalista bajo la conducción del Estado. Es decir, cuenta con una estrategia de animación productiva con base en una alianza entre el capital público y privado, sin alterar el orden capitalista predominante; por lo que se produce una hegemonía bajo el discurso del progreso por la vía de la ampliación de la presencia estatal y el disciplinamiento social, articulado a la eficiencia en torno a los objetivos de un plan de desarrollo y la ampliación de la frontera extractiva.

En el análisis para la cuestión política del periodo 2007-2019, es posible distinguir tres fases claramente diferenciadas: (a) crisis neoliberal 2000-2006; (b) hegemonía desarrollista 2007-2017; y (c) transición retorno neoliberal 2017-2019. A su vez, se debe reconocer que el periodo 2007-2017 tiene varios matices que marcan diferencias en la forma cómo se desarrolló el gobierno correísta, lo cual influye en la decisión y apertura de políticas destinadas al aprovechamiento más intensivo de los recursos naturales, por lo que se pueden señalar tres momentos diferentes a su interior:

- (a) Proceso Constituyente (2007-2008). La fase del proceso constituyente implica el momento radical de la etapa desarrollista, tiene como hito fundamental la Asamblea Constituyente del 2008, e involucra el referendo aprobatorio, mediante voto popular, que aprueba un texto constitucional de avanzada en derechos y horizonte de cambio.
- (b) Desarrollismo populista (2010-2015). La fase de desarrollismo populista va desde el año 2010 con el predominio absoluto de Rafael Correa en la conducción política del proceso y su línea desarrollista bajo liderazgo populista, el cual enfrenta para el 2015 la disminución del precio de materias primas, provocando la contracción de la economía nacional.
- (c) Readecuación pragmática (2016-2017). La fase de readecuación pragmática inicia con la crisis económica por la caída del precio del petróleo que golpea la base económica del proyecto desarrollista, frente a la cual se produce una serie

de decisiones políticas, que finalmente beneficiarán a las clases dominantes como, por ejemplo, a los sectores manufacturero e importador.

De esta manera, la periodización del proceso político queda de la siguiente manera (ver Tabla 3). Anteriormente, se había mencionado que en el conjunto del periodo histórico se mantiene una evolución desde el régimen neoliberal al desarrollista, lo cual merece una precisión de las especificidades de estos modelos y sus impactos en relación con la tenencia y acceso a la tierra.

El neoliberalismo, de manera resumida, se basa en la libre circulación de mercancías y capitales. Entre estas mercancías se encuentran los recursos naturales, como tierra y mano de obra. Desde esta perspectiva, el rol que cumple el Estado es eliminar las barreras que impiden esta libre circulación. Por lo tanto, de manera general se puede decir que el neoliberalismo protege la propiedad existente sobre la tierra, favorece la propiedad privada, y el acceso a ella está determinado por las evoluciones del mercado, esto es, oferta y demanda.

El desarrollismo, por otra parte, se basa en reconocer el rol del Estado como guía y conductor, en las evoluciones de la producción. Así también, plantea la regulación de los mercados, entre ellos el mercado de tierras. Una característica del modelo desarrollista del siglo xx ha sido su impulso a las reformas agrarias. Esto también aconteció en el Ecuador, para golpear al caduco sistema hacendatario, visto como rezago colonial. Los nuevos desarrollismos del siglo xxi han tenido en sus inicios un importante apoyo de bases campesinas, pero en su evolución terminaron priorizando una alianza con el agronegocio para favorecer los incrementos de productividad de materias primas, es decir, tienen una base productivista. En todo caso plantean políticas públicas como impuesto a las tierras rurales e impuesto al patrimonio.

Se debe indicar que es relevante no solo la pugna neoliberalismo-desarrollismo; por fuera de ella, es importante recuperar también la trascendencia del proceso constituyente 2007-2008, que planteó nuevos desafíos para la comprensión de temas sobre tierra y agricultura. Las demandas sobre plurinacionalidad están directamente ligadas a los planteamientos de territorios para pueblos y nacionalidades indígenas. También las demandas sobre soberanía alimentaria, que implican procesos de democratización en el acceso a la tierra, descentralización y desconcentración en la producción y comercialización, cuestionan el modelo dominante del agronegocio. Cabe señalar que durante este periodo 2000-2018, a nivel latinoamericano, se ha mantenido el debate sobre reforma agraria y el rol de organismos multilaterales, como el Banco Mundial. Para esta visión de conjunto sobre políticas de tierra en el periodo 2000-2018, se puede mencionar la reflexión de un estudioso del tema como Kay (2007):

En gran parte ello [el retorno del tema de reforma agraria a inicios de los 2000] es debido a la tremenda influencia en la región del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil (MST), que ha liderado el poner esta cuestión sobre el tapete de la agenda política y la ha visibilizado en la conciencia de Brasil

y del resto de América Latina. También por otro lado, y desde una perspectiva totalmente de frente y casi opuesta, el Banco Mundial se ha planteado el tema de la reforma agraria debido a la agudización creciente del problema social en el campo. Dentro de los lineamientos del Banco para América Latina, la reforma agraria aflora como una forma de solucionar ciertas contradicciones sociales y económicas, pero es planteada de una forma totalmente diferente a como la conciben los movimientos sociales: el BM la concibe dentro de un esquema neoliberal, neoinstitucional, en el cual la reforma es negociada entre compradores y vendedores, entre latifundistas que están dispuestos a vender predios y pequeños campesinos y productores que quieren comprar. (120)

En el análisis, el autor describe a la propuesta del Banco Mundial, respecto de tierra, como negociación entre compradores de tierra y vendedores de tierra mediados por una instancia designada por el gobierno. Por supuesto esto guarda relación con la propuesta del Fondo de Tierras demandado por el sector indígena. Pero la particularidad del caso ecuatoriano es que ni los regímenes neoliberales, de fines de los 90 e inicios de los 2000, así como actores nacidos luego del «cierre del ciclo progresista», han incorporado en sus agendas de políticas para el campo la propuesta del Fondo de Tierras.

NOTAS

1. Diario El Telégrafo de 13 de junio de 2013. Consultado en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/asamblea-aprueba-ley-de-mineria>
2. Declaraciones del viceministro de Minas el 25 de julio de 2019 en diario El Comercio. Consultado en <https://www.elcomercio.com/actualidad/mineria-concesiones-inversion-carlos-perez.html>.
3. Ecuador inició la producción minera a gran escala (2019/07/18) al comenzar la explotación de un yacimiento de cobre del grupo chino CRCC-Tonguan. «Hoy es un hito histórico», dijo el ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, Carlos Pérez, durante un acto con ocasión del arranque de la producción comercial de la mina Mirador en la localidad amazónica de Tundayme: «El país empieza con el desarrollo de la minería industrial». Consultado en: shorturl.at/gjLOR
4. El autor uruguayo Eduardo Gudynas, al analizar los denominados regímenes progresistas, destaca el siguiente comportamiento común: «Ponen acento en la racionalidad del desarrollo como crecimiento, el papel de las exportaciones e inversiones, y la mediación en la apropiación de la naturaleza. Las cuestiones sociales son enfocadas en problemas como la pobreza, pero no aparece una mirada de transformación. Lo que se discute es la instrumentalización del pretendido progreso, el papel del Estado en ella, sea regulando o llevándolo a la práctica directamente por medio de empresas estatales, y la forma de distribuir los excedentes captados». (*Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina*, 2011, xx).

Tabla 3. Periodización del proceso político 2000-2019

Crisis neoliberal (2000-2006)	Modelo desarrollista (2007-2017)			Retorno neoliberal (2017-2019)
	Proceso Constituyente (2007-2009)	Régimen desarrollista populista (2010-2015)	Crisis <i>commodities</i> y pragmatismo (2015-2017)	
Eliminación de la moneda nacional y adopción del dólar americano.	Primer gobierno de R. Correa: 2007 a 2009. Proceso constituyente	Segundo gobierno de R. Correa: 2009 a 2013.	Tercer gobierno de R. Correa: 2013 a 2017. Derrumbe de precio de materias primas, en especial petróleo y minerales	Gobierno de L. Moreno, alineamiento con Washington. Ley de Fomento Productivo y atracción de inversiones (2018).
Crisis política y gobiernos efímeros: J. Mahuad, G. Noboa, L-Gutiérrez, A. Palacio.	Crisis financiera en Estados Unidos y Europa Se incrementa la presencia de China en la región y en el Ecuador	Afirma línea desarrollista; Ley Minera (2009) y Código Orgánico de la Producción (2010).	Ecuador establece acuerdo de comercio con la Unión Europea. La mayor licitación de concesiones mineras	Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (marzo 2019)
Negociaciones de Tratado de libre comercio con Estados Unidos de América son rotas ante la presión social.	Constitución es aprobada mediante referéndum 2008.	Mega obras en infraestructura, vialidad y centrales hidroeléctricas Explotación petrolera en el Yasuní.		Decreto 883 que eliminaba subsidios a la gasolina es derogado ante la presión social.



Política pública sobre Tierra

1970 - 2020



1973 Reforma Agraria

Contra-reforma Agraria
Neoliberal

1990
Canje de deuda externa del Ecuador
se reinvierte en políticas de acceso a la tierra, desde el FEPP

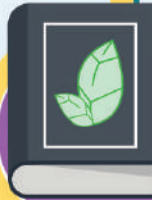
2016 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

- Se incentiva la productividad agrícola.
- No se coloca límites a la gran propiedad.

La autoridad agraria se limita a **legalizar** predios particulares.

1998 Constitucion de 1998

- Reconocimiento de derechos colectivos.
- Limitan la venta de tierras comunitarias.



Impuesto a tierras rurales
60'400.233 recaudados

1994 Ley de Desarrollo Agrario

Apertura al mercado de tierras privadas y comunitarias.

2008 Constitucion de 2008

Reconocimiento de la soberanía alimentaria como **objetivo estratégico**

2010 Plan Tierras (2010-2013)

- 26.790 ha redistribuidas
- 75 predios
- 92 asociaciones
- **Dificultades en la ejecución:**
 - Fijación de precios
 - Reproducción de minifundio
 - Predios sin agua ni acompañamiento productivo sostenido
 - Peso de la deuda y capacidad de pago
 - Clientelismo

2014 Acceso a Tierra y legalización masiva

- Legalización masiva particular.
- Legalización de territorios ancestrales.
- 213.300 títulos de 2011 a 2018.
- Direccionamiento hacia el crédito BanEcuador.

Hoy



Acontecimientos desde 1994



Las políticas públicas no cuestionan la estructura inequitativa de la tenencia de la tierra. El capitalismo acelera la territorialización y el despojo.



Economía primaria y exportadora



Adaptación de las tierras rurales al mercado.



Protección a la propiedad privada.



Políticas públicas que favorecen la agroindustria mientras desfavorecen a la agricultura familiar campesina.



Ausencia de políticas direccionadas a mujeres y jóvenes.

Capítulo III

Tierra y políticas públicas durante los últimos años

El presente capítulo analiza las más recientes políticas públicas sobre tierra y territorios impulsado por el Estado ecuatoriano; para lo cual se periodiza, caracteriza y examina los resultados en términos de metas planteadas en los documentos estatales y los logros reales en relación con la estructura y las variables de estudio; por lo que se presenta una descripción que conlleva el alcance, eficacia y coherencia de cada política pública, su relación con la soberanía alimentaria y la democratización del acceso a la tierra rural para productoras y productores de la agricultura familiar, campesina e indígena.

Consideraciones metodológicas

Las definiciones metodológicas adoptadas para analizar las más recientes políticas públicas sobre tierras fueron varias, lo cual demanda realizar un análisis multifocal. Es decir, fundamentalmente, definir a la política pública como variable dependiente de factores mayores (Fontaine 2015). Lo que conlleva a no cerrar el análisis de la ejecución de la política pública como un hecho aislado, sino, por el contrario, enmarcarla dentro de un contexto específico que habría llevado a su formulación y caracterización.

La propuesta, además, establece la necesidad de indagar aspectos que permitan identificar qué tipo de política pública fue ejecutada en el periodo evaluado. Para lo cual se consideran varios tipos: distributiva, redistributiva, reguladora, constitutiva (Fontaine 26). Así como la descripción de las dimensiones previas a la formulación y ejecución de las políticas, y si finalmente fue eficaz al momento de alcanzar sus metas

frente a un problema social. A decir de Fontaine (2015), las políticas públicas son todas aquellas acciones que llevarían a resolver un problema público. Por otra parte, Muller y Surel (1998, 128), mencionan lo siguiente, respecto a las políticas:

Introduciendo un grado adicional de complejidad, se puede interpretar una política pública como un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención.

La metodología propuesta plantea la descripción del impacto de la política pública en el diagnóstico del problema, previo a su definición. Así también, de cómo se plantea la solución o estrategia para lo cual fue dictada la política. Es decir, las interrogantes contempladas mencionan por ejemplo si ¿fue la decisión más acertada?, ¿los recursos dispuestos fueron suficientes? Y los procedimientos para su ejecución —mecanismos de trabajo, equipo humano, etc.—. Todos estos aspectos instrumentales harían posible una política pública eficaz, entendida como aquella que alcanza los resultados esperados o metas mayores, y no solo si lo dicho y lo hecho corresponden (efectiva), la mirada se centra en la afectación al problema.

Dentro de la metodología, además se contempla la detección de no-decisiones u omisiones que forman parte de esta propuesta, así como la revisión de los tiempos de postergación en los cuales se cumplió la política, contemplando los mecanismos abiertos o cerrados de formulación, pues serían vías o ciclos que pueden adoptar las políticas (2015, 30). De modo que se contemplan los factores externos, políticos y otros, que llevarían a la construcción de la política. Las preguntas del caso corresponden a ¿dónde nació?, ¿qué buscó?, ¿a qué momento político se inscribe? Posteriormente, el estudio plantea la evaluación del proyecto madre, donde se observan los indicadores de resultados esperados y sus plazos.

Para corroborar la información obtenida de la evaluación mencionada, se consideraron los datos publicados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), respecto a la redistribución, legalización y acompañamiento técnico, mismos que después de un largo trajinar fue posible acceder. En el desarrollo se consideraron variables para el diagnóstico del periodo propuesto y cómo las políticas públicas contemplaron acciones en cuanto al acceso a la tierra, uso, tenencia y precio, con especial atención a la aplicación de criterios de género y las condiciones de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas.

La siguiente tabla permite identificar las diversas políticas públicas y normas expedidas en los periodos de tiempo definidas para este trabajo de investigación (ver Tabla 4). Se observa la diferenciación hasta antes del 2006 como un periodo claramente neoliberal, con la Ley de Desarrollo Agrario vigente junto al Instituto de Desarrollo Agrario (INDA); el periodo llamado Desarrollista parte con una nueva Constitución (2008), Plan para el Buen Vivir Rural de la Secretaría Nacional de Planificación y

Tabla 4. Insumos de política y leyes contemplados en la evaluación dentro del periodo 2000-2019

Crisis neoliberal (2000-2006)	Régimen desarrollista populista (2007-2017)			Retorno profundización neoliberal (2017-2019)
	Proceso Constituyente (2007-2009)	Desarrollismo populista (2010-2015)	Crisis <i>commodities</i> y pragmatismo (2015-2017)	
Ley de Desarrollo Agrario de 1994. Constitución 1998. INDA	Constitución Código de la Producción LORSA, COOTAD, SENPLADES, Buen vivir rural, COPISA	Ley de Aguas Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria Plan Tierras.	Ley de Tierras Ley de Semillas Legalización de tierras privadas. Acompañamiento productivo a Plan Tierras, finalizado en 2013. Fin de las políticas redistributivas.	Ley de Fomento Productivo. Acuerdo con FMI. Eliminación del impuesto a la tierra rural. Legalización de tierras privadas.
Legalización de tierras privadas.	Catastro PRAT SIG tierras	Impuesto a la tierra rural. Legalización de territorios ancestrales.		

Desarrollo (SENPLADES) y todo un paquete de leyes relacionadas al agro, el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010), la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (2010), Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA 2014) y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016). Sobre política pública propiamente dicha, se desarrollará en detalle en los acápite siguientes.

El análisis, por lo tanto, provee de elementos claves a ser considerados en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas, mira los resultados que facilitarán incrementar la inclusión de todos los sectores y la disminución de la desigualdad. Además, se busca abrir el debate sobre aspectos que se deberán considerar al momento de pensar en acciones hacia la democratización del acceso a la tierra.

Contexto 2007-2015: proceso constituyente y período desarrollista populista

La problemática de la tierra se produce en torno a un proceso de pugna política por parte de los movimientos sociales del Ecuador, y participan en ella organizaciones indígenas, afroecuatorianas, mujeres campesinas y populares, lo cual se ha mantenido durante varias décadas. De esta forma, las demandas sociales entraron a la arena del debate político en el proceso constituyente del 2008, en donde se alcanzó a posicionar con fuerza el principio de la soberanía alimentaria. Una propuesta alentadora después de que la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 cerrara por completo el proceso de reforma agraria y dejara todo en manos del mercado de tierras.

Las organizaciones sociales colocaron todo su acumulado histórico y reflexivo en torno al agro y la plurinacionalidad. Estas organizaciones son: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFUNASS), Coordinadora Nacional Campesina (CNC) Eloy Alfaro, Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), Consejo de Pueblos y Federaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), entre otras. Esta coalición permitió la conformación de la Mesa Agraria con incidencia directa en las discusiones al interior de la Asamblea de Montecristi (Rosero, Carbonell y Regalado 2011).

Por su parte, múltiples plataformas se activaron con el fin de llevar a puerto las principales exigencias sobre la cuestión agraria, entre ellas, el Colectivo Agrario integrado por el Centro Andino de Formación de Liderazgos Sociales (CAFOLIS), FIAN, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Intermón Oxfam, Heifer Ecuador y el Sistema de Investigación de la Política Agraria del Ecuador (SIPAE). Estas instituciones aportaron con elementos para consolidar agendas comunes junto a organizaciones sociales, indígenas, campesinas y populares. A propósito de la efervescencia de los movimientos sociales alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente del 2008, el gobierno autodenominado de la Revolución Ciudadana, tiene su origen en la suma de cuadros políticos progresistas. Con lo que en su inicio se vio abocada a definir políticas públicas referentes a lo que denominaron «Revolución agraria».¹

Junto al Plan del Buen Vivir 2007-2010 y al Plan del Buen Vivir Rural, el ministro de turno, Ramón Espinel, decidió llevar adelante políticas más consistentes para la democratización del acceso a la tierra. Para inicios del 2009, se había formulado ya el Plan de Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado, también llamado Plan Haciendas: un proyecto que tenía el propósito de redistribuir las tierras de las haciendas incautadas por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Este plan propuso entregar ciertas haciendas, como La Concepción de Monjas de 600 hectáreas (Zapatta 2013), y la Hacienda la Leopoldina en Colimes con 735 hectáreas (Universo 2009). Posteriormente, esta propuesta pasaría a conformar el proyecto denominado como Plan Tierras.

Junto al proyecto, el gobierno decidió fortalecer la institucionalidad sobre tierras a través del Decreto Ejecutivo 373, de mayo del 2010. En éste se crea la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), acción que extingue al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en funciones desde 1994.

Tierras de la AGD

En 1994 se emite la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la cual dio paso a que la banca privada pueda obtener créditos estatales por más del 60% de su patrimonio. Junto a excesos de grupos de poder económico vinculado a capitales

financieros, se abrió la posibilidad de sobrevalorar e hipotecar tierras privadas y así acceder a un gran flujo a partir de créditos. En cambio, la Ley de Desarrollo Agrario liberó la compra de tierras y territorios, lo que posteriormente generaría un escenario perverso hacia el denominado feriado bancario —año 2000— durante el cual los depositantes perdieron sus ahorros producto de la quiebra de los bancos (Landívar y Yulán 2013, 7). Al respecto, North y Larrea (2015, 219) mencionan lo siguiente:

El fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional desencadenaron una profunda crisis económica, social y política. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional sufrió el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Como resultado, en 1999 el ingreso por habitante cayó un 9%, luego de haber declinado el 1% en 1998 [...].

Para intentar detener la crisis provocada por la administración pública de los recursos orientados al salvataje de la banca privada, en 1998 se crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Esta entidad dentro de sus objetivos cumplió con incautar propiedades, entre ellas las tierras, hipotecadas en forma de cobro a los bancos, al mismo tiempo habría «emprendido una verdadera persecución administrativa y judicial en contra de campesinos/as poseionarios/as, a través varias instituciones del Estado y organismos de control» (Landívar y Yulán 2013, 7). En el transcurso de los años, al paso de la crisis de gobernabilidad y la implantación de la dolarización, en 2008 la AGD habría incautado 95 empresas del ya liquidado banco Filanbanco s. A., que formaba parte del grupo Isaías, entre ellas varias haciendas que se incorporaron al Plan Tierras entre los años 2009 y 2010.

Políticas públicas, ámbito y alcance de análisis

Si bien el tema de política pública no se limita al accionar estatal, esta sección no contempla los esfuerzos de la sociedad civil y sectores privados con relación a tierras, debido a que esos aspectos son abordados a profundidad en el capítulo sobre estructura de la tierra y movimientos sociales; por lo que se centra la atención en los dos últimos proyectos ejecutados por el MAG, como son el Plan Tierras y Proyecto de Acceso a Tierra y Legalización Masiva (ATLM). Así también, dentro de las limitaciones encontradas se debe mencionar la disponibilidad de información y la fiabilidad de la misma, así como datos desde el 2009 en adelante (ver Gráfico 13).

Plan Tierras

El proyecto Plan Tierras es formulado como respuesta a un problema profundo de inequidad en el acceso a la tierra, sostiene como premisa que democratizar las condiciones de acceso permitiría mejorar las economías a largo plazo de las familias campesinas. Mediante la revisión de varias fuentes de información, primarias y secundarias, fue posible llegar a datos concretos en relación con los resultados alcanzados por el Plan Tierras.

Resulta importante resaltar que el Plan Tierras define como problema de origen las asimetrías sociales estructurales, principalmente por dos motivos: (1) porque las tendencias políticas neoliberales durante los últimos años han logrado grandes esfuerzos por sacar del debate nacional estas realidades, (2) porque permite identificar que la política pública, en su fase inicial, sería de tipo redistributiva, es decir, que pretendería afectar a la raíz de varios problemas en el sector rural.

Según la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES 2010), busca reducir las condiciones de empobrecimiento en la zona rural, pues al 2006, año que toma como referencia el Plan Tierras, habría llegado al 61% y la pobreza extrema a 21% (4). Según el último Censo Nacional Agropecuario del año 2000, «existirían 200.000 familias sin tierra» (SENPLADES, 7). Es decir, corresponde a familias dedicadas a la agricultura que no alcanzarían a tener dominio sobre tierra productiva, mismas que podrían llegar a estar vinculadas mediante alquiler u otra forma de acuerdo de uso. «237.000 familias campesinas que no logran tener su ingreso económico únicamente de la parcela» y que deben salir a realizar labores complementarias, las define como minifundistas. Entre familias sin y poca tierra sumarían 437.000 al año 2000 (7), familias que conformarían el 64% de las unidades productivas (UPA) que apenas ocupan el 6% de la superficie productiva, con parcelas menores a 5 ha. De ahí que, para el año 2010 el Gini de la tierra sea de 0,80.

El Estado, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), al momento de formular el Plan Tierras, afirma que el Estado «dispone de 20.000 hectáreas de tierras rurales listas para ingresar en proceso de redistribución» (7).

Ante esto, se definen ocho líneas de acción:

- (1) Distribución de predios estatales: distribuir los predios actualmente en poder de diferentes instituciones del Estado a productores organizados.
- (2) Legalización de predios: titularizar los territorios indígenas a nombre de los pueblos y nacionalidades.
- (3) Creación de un Fondo de Tierras: crear un Fondo de Tierras, que permita crédito y facilidades para el acceso a la tierra mediante compra o adjudicación.
- (4) Expropiación de tierras en áreas priorizadas: lanzar procedimientos de expropiación de tierras en áreas priorizadas, que cumplan las debidas causales, alimentando así el Fondo de Tierras.
- (5) Sistema de catastro de tierras rurales: implementación de un sistema de catastro de grandes propiedades rurales, que involucre también un proceso de titulación de las tierras catastradas.
- (6) Consolidación parcelaria: efectuar procedimientos de consolidación parcelaria que permitan contar con predios económicamente viables en áreas priorizadas.
- (7) Plan de Acompañamiento Productivo: apoyar el desarrollo de actividades económicas y productivas en los predios beneficiarios de las nuevas adjudicaciones mediante un apoyo técnico preferencial.

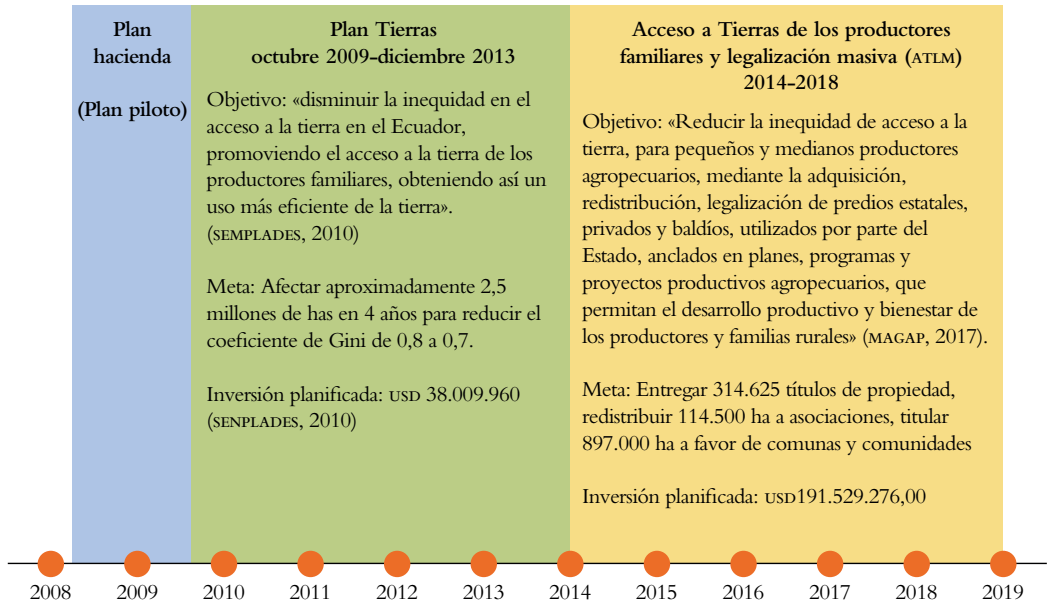


Gráfico 13. Temporalidad política pública

Fuente: (Varias fuentes).

- (8) Nueva legislación agraria y mecanismos de control de fragmentación y reconcentración: proponer una nueva legislación agraria que incorpore los cambios de paradigma propuestos en el plan, como los procedimientos de definición de la función social y ambiental, el procedimiento de expropiación y los alquileres garantizados, y proponer e implementar mecanismos de desincentivo a la fragmentación de los predios, así como mecanismos tributarios para limitar la reconcentración y la multipropiedad.

El presupuesto estimado para la consecución de los objetivos fue de USD 38.009.960, que incluía equipo técnico, diseños metodológicos, apoyo productivo, materiales, logística, etc., hasta el año 2013 (Plan Tierras). Para hacer viable el proceso de redistribución se colocaron los siguientes criterios guía: la entrega de tierras sería únicamente a «grupos organizados de familias con poca tierra o sin ella» (18), la entrega se realizaría a cambio de un precio social a través de una metodología de cálculo que «probablemente tomará en cuenta el avalúo comercial de las tierras, así como el ingreso agropecuario neto esperado para los principales sistemas de producción de la zona» (Plan Tierras). Se excluyen del proceso de redistribución pequeñas propiedades rurales, tierras comunitarias, de áreas protegidas y predios privados que cumplan una función social y ambiental (3).

Operativamente el Plan Tierras nace adscrito a la Subsecretaría de Fomento Agrícola (a la fecha no existía la Subsecretaría de Tierras) del entonces Ministerio

de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), quien ejecutó a través de unidades especializadas en adjudicación de tierras estatales, titulación, expropiación, consolidación parcelaria y acompañamiento productivo.

Distribución de tierras estatales

En lo concreto, en relación al Plan Tierras se conoce que, con base en la información proporcionada por la Unidad de Redistribución del MAG, del año 2009 al 2018 se registran 26.790 ha redistribuidas, con un total de 75 predios repartidos en 13 provincias (ver Tabla 5). Los predios fueron entregados a 92 organizaciones que agrupan a 5800 familias rurales aproximadamente.

La tabla 5 muestra que antes del Plan Tierras las acciones para la redistribución de tierra no tuvieron un impacto e interés sobre la reducción de la desigualdad en el acceso. A partir del lanzamiento del plan se evidencia el aumento paulatino de hectáreas entregadas, sobre todo en los años 2011 y 2012. En el 2013 se toma la decisión del cierre del proyecto, eso explica su fuerza hasta el 2014 y su caída profunda a partir del 2015, de ese año en adelante se ejecutan acciones complementarias de adjudicación de procesos iniciados durante la vigencia del proyecto. La mayor parte de la superficie distribuida se encuentra en la región Costa (ver Gráfico 14). Esto porque gran parte de las propiedades incautadas a las entidades financieras confiscadas pertenece a esa región. Por otra parte, se registra un predio en una sola provincia amazónica. En la Sierra, se observa que existen predios de menor tamaño, en relación con los mostrados para las dos regiones ya explicadas.

El Plan Tierras contempló el modelo asociativo para la adjudicación de los predios, es decir, que para ser beneficiarios debían ser siempre asociaciones de la agricultura familiar, sin tierra, con poca tierra o de mala calidad, y presentar un plan de producción bajo el modelo asociativo (ver Tabla 6). En la práctica, varias de aquellas condicionantes fueron dejadas de lado, tanto por la entidad ejecutora como por las asociaciones, en la indagación se constató que muy pocos beneficiarios sostienen el modelo asociativo y que, en varios casos, las superficies entregadas no guardan relación directa con el número de familias que forman las asociaciones.

De acuerdo con la tabla 6, se observa que existen superficies muy diferentes en los predios entregados en la misma región. En el caso de la Sierra, se han entregado superficies máximas de 14,89 hectáreas y promedio de 4,67 ha por familia, lo que es considerado como una extensión aceptable para el desarrollo de la agricultura familiar. Llama la atención las superficies de menor tamaño, en comparación, entre los casos de la Sierra y Costa. Es decir, se observan tamaños de tierra de entre 3000 y 6000 m², respectivamente. Esta subdivisión provocaría que la agricultura sea inviable en la Costa. Por otra parte, en la Amazonía se identifican predios entregados de alrededor de 14 ha por familia, la cual también resulta muy limitado. Estos datos establecen la necesidad de comprender bajo qué

Tabla 5. Superficie redistribuida y beneficiarios del Plan Tierras (2009-2013)

Fecha de adjudicación	Superficie redistribuida en hectáreas	Número de beneficiarios
2009	165,8	79
2010	1075,9	547
2011	6709,0	973
2012	9915,8	2255
2013	1547,9	155
2014	3628,3	1046
2015	922,8	466
2016	2315,3	139
2017	414,3	80
2018	95,6	13
Total general	26.790,9	5753

Fuente: Base de datos «Beneficiarios de adjudicación, unidad de redistribución» (MAG, 2018); Informe de la gestión de predios redistribuidos a favor de organizaciones rurales solicitantes de tierras (MAG, 2017).

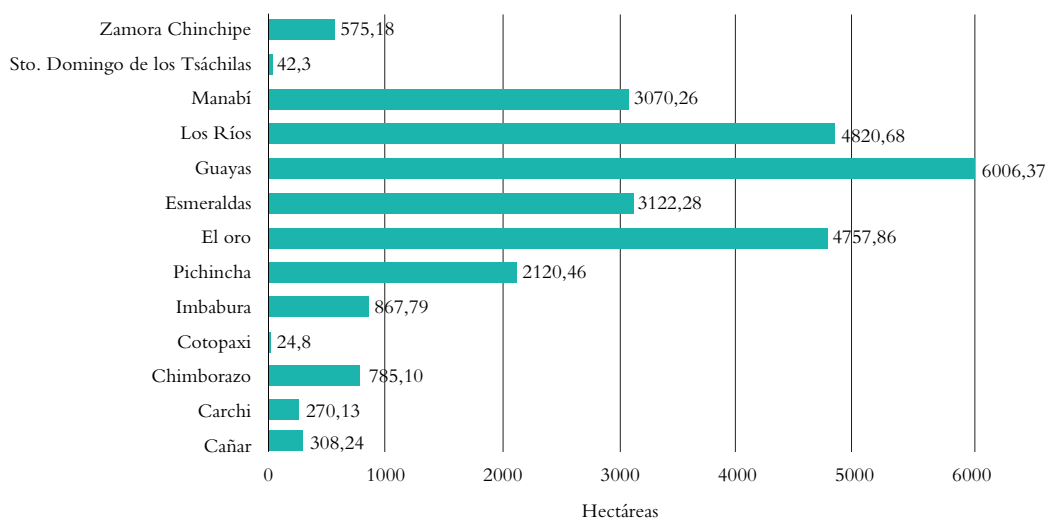


Gráfico 14. Superficie redistribuida por provincias Plan Tierras

Fuente: Base de datos «Beneficiarios de adjudicación, unidad de redistribución» (MAG, 2018); Informe de la gestión de predios redistribuidos a favor de organizaciones rurales solicitantes de tierras (MAG, 2017).

circunstancias se decidió entregar predios de tan reducida extensión reproduciendo el minifundio, ¿qué parámetros concretos se aplicaron al momento de decidir el número de familias por predio?

Otro tema clave es la valoración de los predios. Según la tabla 7, se observa que a nivel nacional las tierras han sido vendidas a un precio promedio de 2632 USD/ha (ver Tabla 7). El precio más alto alcanza a 15.879 USD/ha. Las 9 asociaciones que recibieron las tierras más costosas se encuentran en la región Sierra, en el cantón Mejía el predio San Antonio de Valencia llegaría al costo de más de 7 millones de dólares, por un poco más de 500 hectáreas, es decir, alrededor de 14.000 USD/ha. En el caso de los mínimos, en la Costa se hallan costos menores a los 200 USD/ha, sin embargo, no se ha contemplado un criterio técnico para la designación de precio. Por ejemplo, en Esmeraldas, el predio El Timbre es dividido para la entrega a dos asociaciones distintas, se fracciona en superficies de 472,3 ha y 238,6 ha, pero los dos nuevos predios son valorados al mismo costo de 665.876,38 USD/ha.

El Plan Tierras preveía el pago de las tierras a un «precio social», pero como se observa, en varios casos las tierras han sido vendidas a precios excesivos. Además, se constata la existencia de predios colindantes con precios relativos que no coinciden con los registrados en el momento de su adjudicación. Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF), en 2014 llega a estudiar 26 casos, con lo que reporta que gran parte de los beneficiarios de la adquisición de estas tierras enfrentaría dificultades para pagar sus deudas y mantener la propiedad de las mismas. Según la evaluación, solamente cuatro estarían en capacidad de pagar con los ingresos generados por la producción agrícola, y 12 de las asociaciones con ingresos colectivos generados por la familia dentro y fuera del predio (AVSF 2014).

Según Torres, Maldonado y Yulán (2017), una razón que puede explicar estos precios elevados es la situación económica global al salir de la crisis, pues había que recuperar el dinero de los depositantes de los bancos quebrados, es decir, que había precios previamente fijados por la AGD a razón de la incautación. Generaría un fenómeno en el cual los campesinos pagaron, al adquirir las tierras, por segunda vez la deuda de los bancos quebrados (71). Como consecuencia, se prevé que los socios y socias al incurrir en incumplimiento del pago, pueden caer en procesos de reversión de los predios, no tener acceso a créditos para la producción, la banca pública y privada les cerrarán sus puertas, situación que haría inviable sus posibilidades de surgir a través de la producción agrícola.

De lo expuesto surgen las siguientes interrogantes: ¿qué pasó al momento de fijar los precios por predios, ¿cuáles fueron los criterios?, ¿se aplicó algún mecanismo para evitar la especulación de los precios?, ¿se realizó un balance serio relacionado a la capacidad de pago de las asociaciones?, ¿qué sucederá con las asociaciones que no logren pagar sus deudas?

Titulación de territorios indígenas a nombre de los pueblos y nacionalidades

En el cumplimiento de la garantía de los derechos colectivos enmarcados en la Constitución, acuerdos y convenios internacionales, entre 2011 y 2018, el MAG legalizó

Tabla 6. Análisis de superficie redistribuida Plan Tierras

	Nivel nacional (ha)	Sierra (ha)	Costa (ha)	Amazonía (ha)
Promedio	5,77	4,67	6,04	Un solo predio: 13,38 por familia
Mediana	4,26	2,48	4,23	
Mín.	0,26	0,6	0,26	
Máx.	46,85	14,89	46,85	

Fuente: Base de datos «Beneficiarios de adjudicación, unidad de redistribución» (MAG, 2018); Informe de la gestión de predios redistribuidos a favor de organizaciones rurales solicitantes de tierras (MAG, 2017).

Elaboración: Manon Poutier (SIPAE, 2019).

Tabla 7. Análisis del precio de la tierra en el Plan Tierras

	Nivel nacional (USD/ha)	Sierra (USD/ha)	Costa (USD/ha)	Amazonía (USD/ha)
Promedio	2632	6166	1474	Un solo predio: 225
Mín.	170	685	170	
Máx.	15879	15879	6287	

Fuente: Base de datos «Beneficiarios de adjudicación, unidad de redistribución» (MAG, 2018); Informe de la gestión de predios redistribuidos a favor de organizaciones rurales solicitantes de tierras (MAG, 2017).

Elaboración: Manon Poutier (SIPAE, 2019).

aproximadamente 475.000 ha a favor de comunas y comunidades pertenecientes a 11 pueblos y nacionalidades diferentes (ver Tabla 8). El 95% de los casos de tierras adjudicadas fueron legalizados entre el 2011 y el 2013. Un 90% de la superficie legalizada se ubica en la Amazonía —80% en la provincia de Pastaza—. En la Costa, se encuentra el 9%, correspondiente a las provincias de Guayas, Manabí y Santa Elena, para comunas de los pueblos puná, montubio y huancavilca, respectivamente. Las superficies legalizadas por comunidad son muy variables. Se observa que la mitad de las comunidades beneficiarias recibió menos de 1200 ha.

Es preciso tener claro que los procesos de reconocimiento y legalización de tierras a pueblos y nacionalidades se realiza debido a su posesión ancestral y en garantía de sus derechos colectivos. No es cercano, ni comparable al tratamiento dado a la tierra rural privada, pues se trata de títulos colectivos que según el artículo 57 de Constitución les concede el derecho a:

Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales

y obtener su adjudicación gratuita. 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad. [...].

Según la tabla 8, existen más de 15.000 beneficiarios de reconocimiento de su territorio ancestral, sea como comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad, aspecto fundamental para el ejercicio de los demás derechos relacionados a la gestión, gobernanza y uso de su territorio, como el derecho a la consulta previa libre e informada. Se añade que, del conocimiento empírico en campo, habría muchos más territorios por reconocer y resolver en cuanto a sobreposición con áreas de protección ambiental y ecosistemas sensibles.

Creación de un fondo de tierras

A pesar de que la Constitución de 2008, en su artículo 282, contempla la creación de un fondo de tierras, y de que se plantea dentro del marco normativo de la LORSA 2010 y LOTRTA 2016, la creación de los mecanismos que faciliten este fondo, hasta el momento no se ha conformado institucionalmente para viabilizar las acciones de democratización del acceso a la tierra. De hecho, aunque el reglamento de la Ley de Tierras (2016) define que se debe crear un reglamento específico para el funcionamiento del FNT, a la fecha de cierre de esta investigación el reglamento no ha sido publicado.

Expropiación de tierras en áreas priorizadas para conformar el fondo de tierras

No se dispone de información al respecto, aunque se asume que, al no existir el fondo de tierras, las acciones serían inexistentes en relación a la expropiación de tierras privadas de gran extensión que caigan en causales de afectación.

Sistema de catastro de tierras rurales de grandes extensiones

El Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS), es una entidad perteneciente al MAG encargada de generar un registro catastral de todo el territorio nacional. En la actualidad tendría información relativamente actualizada de más de 57 de los 221 cantones. Además de fotos aéreas, ortofotos, cartografía temática y un sistema de administración de tierras.

Tabla 8. Adjudicación de territorios ancestrales de pueblos y nacionalidades (2011-2018)

Pueblos y nacionalidades	Superficie legalizada (ha)	Número de comunidades
Mestizos	10.918,8	1
Nacionalidad kichwa de la Amazonía (varios pueblos)	214.587,4	14
Nacionalidad kichwa de la Sierra (varios pueblos)	107,1	2
Nacionalidad shiwiari	111.707,7	1
Nacionalidad shuar	35.158,8	11
Nacionalidad zápara	70.526,5	1
Pueblo afroecuatoriano	428,8	1
Pueblo huancavilca	11.360,9	6
Pueblo manta	2577,6	1
Pueblo montubio	32,3	1
Pueblo puná	18.171,7	7
Total	475.577,7	46

Fuente: Base de datos «Adjudicaciones a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades 2011-2018» (MAG, 2017).

Consolidación parcelaria

La consolidación se refiere a las acciones que llevarían a la suma de predios de reducida extensión, hasta alcanzar una producción sobre una superficie viable para las familias campesinas. El objetivo contempla establecer criterios para limitar el minifundio y así hacer sostenible la producción agrícola familiar. Se desconoce que haya habido políticas o proyectos al respecto. Mas se recuerda que de los datos evaluados del Plan Tierras existen adjudicaciones que incentivan al minifundio.

Plan de acompañamiento productivo

Para la consecución del Plan Tierras, el Ministerio Agricultura habría contratado consultorías externas para el acompañamiento productivo a diversas asociaciones beneficiarias. Las instituciones CESA-FEPP y ESQUEL ganaron la ejecución de dichas consultorías desde el año 2015 al 2017. De las 92 asociaciones beneficiarias, el consorcio CESA-FEPP realizó el acompañamiento productivo a 31 predios (2015) y ESQUEL a 20 (ESQUEL 2017). Es decir, que solo el 61% de asociaciones habrían contado con apoyo técnico para la producción (ver Gráfico 15).

Las 58 asociaciones que contaron con apoyo técnico de CESA-FEPP y ESQUEL suman 3175 socios o familias beneficiarias. Este resultado se encuentra lejos del objetivo inicial mencionado en 2010 por la SENPLADES, que preveía el acompañamiento de 10.000 familias, por lo que se puede considerar un 32% de cumplimiento. Además, este acompañamiento realizado entre 2010 y 2013, en realidad llegó tarde, ejecután-

dose en su mayor parte después del 2013, con la llegada de Javier Ponce al cargo de ministro de Agricultura, disponiendo un poco más de 10 millones de dólares para el apoyo técnico, fondo que estuvo contemplado en la planificación del Plan Tierras.

En una entrevista realizada a Yohn Sánchez, director de FEPP–Manabí, responsable de acompañamiento productivo de cuatro predios de su provincia, manifiesta: «[D]iagnosticamos la problemática, con proyección productiva y de comercialización, con acciones técnicas muy puntuales». Asimismo, Wilfrido Bravo, presidente de la Asociación ASOMACHE, beneficiaria en la misma provincia, a través de una entrevista manifestó que «en eso falló el Plan Tierras, en el acompañamiento técnico. Nunca llegó conforme a nuestras necesidades» (Bravo 2019, entrevista).

Al análisis hay que sumarle que un elemento de partida para realizar el acompañamiento productivo depende del plan de arranque, con el que se habría aprobado la adjudicación. Uno de los elementos hallados por las instituciones que acompañaron a 26 predios fue que dichos proyectos tenían anomalías. Es decir, no tenían relación con la realidad de las asociaciones ni con las condiciones de los predios (AVSF 2014). Por ejemplo, «existían planes productivos que marcaban la producción de arroz en tierras sin sistema de riego o la plantación de 100 hectáreas de cerezas sin estudio de mercado previo». Del seguimiento en campo, se tiene referencia que los campesinos se alejan del plan productivo para producir alimentos para su familia o para implementar opciones más adaptadas a sus condiciones y así obtener una renta.

Los informes técnicos señalan que los tipos de producción se regían a la diversificación. Algunos estaban destinados a la exportación, mientras que otros orientados al mercado interno y al autoconsumo de las familias. En los 31 predios acompañados por CESA–FEPP, solo el 75% de la superficie entregada podía ser considerada superficie agropecuaria útil (SAU), es decir, susceptible de ser cultivada, con 7476,2 hectáreas (CESA 2015).

Del mismo informe se encuentra que aquellos predios con superficies mayores a las 100 hectáreas corresponden a producción de cacao, pastos —ganadería de leche y doble propósito—, maíz duro (Costa), arroz, camarón, banano, mango y caña de azúcar. Es decir, rubros con mercados nacionales e internacionales. Estos rubros suman 4041,6 ha, correspondiente al 54% de la SAU de los 31 predios (2015, 51). El 46% de la SAU se destina principalmente productos para el consumo interno, seguridad y soberanía alimentaria, con papa, yuca, cebada, pepino dulce, quinua, pimiento, trigo, maíz (Sierra), café, zanahoria, chocho, haba, arveja, entre otros. Sobre el acceso a riego, los informes dan a conocer que en total se riegan 967,6 hectáreas de 13 predios, lo que alcanza un 13% de la SAU, de los 31 predios con apoyo técnico (CESA 2015).

Programa de legalización masiva

El Proyecto de Adjudicación de Tierras y Legalización Masiva (ATLM), vigente desde el 2016, acopia todas las iniciativas del MAG en relación con legalización de predios priva-

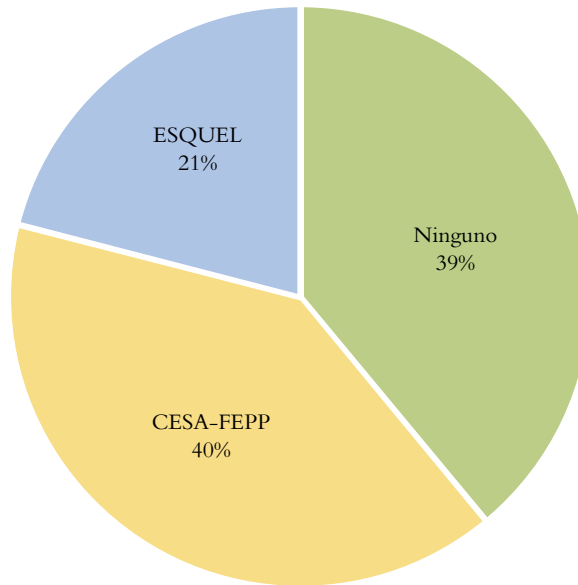


Gráfico 15. Acompañamiento productivo en el Plan Tierras

Fuente: Base de datos «Adjudicaciones a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades 2011-2018» (MAG, 2017).

dos, acciones que estuvieron activas antes, durante y después del Plan Tierras. El ATLM en el 2016 absorbe al Plan Tierras y se centra en legalización individual. Su accionar se restringe a prestar los mecanismos necesarios para alcanzar títulos de propiedad.

Hasta el 2018, ATLM registra la entrega de 213.300 títulos² desde el 2011, aproximadamente. Los datos muestran beneficiarios de escrituras diversos, hay iglesias, escuelas, canchas de fútbol, personas naturales y jurídicas. Para el cálculo de los resultados presentados aquí, solo se tomaron en cuenta las personas naturales, sin embargo, algunos de ellos no corresponden a agricultores, sino a personas que van a incursionar en la agricultura. En el gráfico 16, se evidencia un aumento de las hectáreas legalizadas durante los años de ejecución del Plan Tierras (ver Gráfico 16), pues a partir del 2014 existe un descenso sostenido, lo que implica inseguridad jurídica sobre la tierra, limitando así el acceso a políticas públicas específicas y créditos privados. Es preciso mencionar que, para sacar mayor provecho a la data entregada por el MAG, fue preciso armar un equipo de apoyo de investigación que permita depurar y filtrar para llegar a la información diferenciada por género.

Después del análisis, se observa una marginalización de las mujeres al contemplar solamente un tercio del total de beneficiarios de las tierras legalizadas. Al respecto, se observa la ausencia de política pública con perspectiva de género, no se ha impulsado acciones que permitan garantizar los derechos de tenencia de seguros para mujeres (ver Gráfico 17). Este gráfico permite ver la superficie reconocida a

propietarios hombres y mujeres. La diferencia es evidente, las mujeres están lejos de llegar a la mitad de los títulos entregados. Sin duda, esto menoscaba la seguridad jurídica de mujeres sobre la tierra —activo y medio para la producción—, así como afecta su vulnerabilidad dentro de las relaciones desiguales de poder. El control jurídico y a la vez económico sobre la tierra, limitaría la violencia patrimonial sobre las mujeres.

Sobre el tema, se han realizado algunos estudios a nivel regional. Pablo Gentili publicó un artículo en el diario *El País* de España a partir del informe realizado por OXFAM del 2016; se manifiesta que la desigualdad económica asociada a la tierra se cruza en la región con la desigualdad social de género. Menciona:

La tenencia de la tierra también condiciona otras dimensiones de la igualdad, como la autonomía en la toma de decisiones y la vulnerabilidad a la violencia. Un estudio realizado en Nicaragua encontró que las mujeres con tierra propia tienen menos probabilidad de ser maltratadas por sus parejas, ya que tienen más capacidad de sustentarse por sí mismas.

Pero no solo son las mujeres las que sufren esta discriminación, excluirlas del acceso a la tierra supone un freno a la lucha contra la pobreza y el hambre. La FAO estima que si las mujeres tuvieran mayor control sobre los recursos productivos sería posible reducir el número de personas que sufren hambre en el mundo entre un 12% y un 17%. No solo se produciría más, sino mejor. Porque ellas se preocupan de la salud familiar y son portadoras de saberes tradicionales sobre cuestiones tan importantes como la conservación de variedades locales de semillas. (2018)

Impuesto a la tierra rural

El análisis respecto de la creación, evolución y derogatoria del impuesto a las tierras rurales nos permite demostrar la esencia de las diversas fases político-económicas respecto de la tierra que se presentaron en el período 2000-2019. La política pública de un impuesto sobre las tierras rurales es una clásica política desarrollista, o intervencionista, y a su vez está claramente opuesta a una concepción neoliberal ortodoxa sobre la relación entre el Estado y la tierra.

El Estado debe regular y controlar a los recursos naturales y al capital: plantea el desarrollismo; debe eliminar las barreras que impiden la circulación del capital frente a los recursos naturales: plantea el neoliberalismo. Para el desarrollismo latinoamericano, la intervención estatal sobre la tierra es una política clave, habida cuenta de la importancia del recurso tierra en modalidades de acumulación primario-exportadoras, antecedido por estructuras hacendatarias fuertes (Lázaro 2012). En el caso ecuatoriano, corresponde a la primera fase desarrollista la realización de la reforma agraria con las leyes de 1964 y 1973 (Hidalgo 2017). Las políticas de reforma agraria son clausuradas en las fases neoliberales, en el caso ecuatoriano

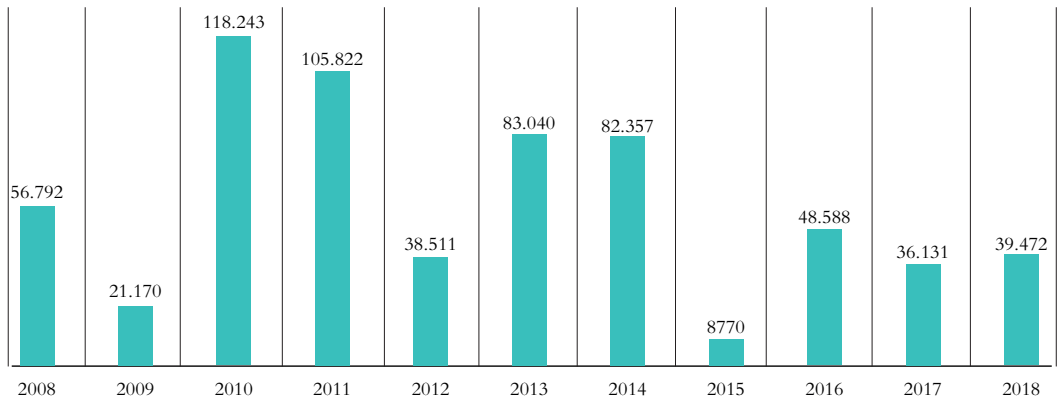


Gráfico 16. Superficie legalizada a personas naturales por año (ha)
Fuente: Base «Adjudicaciones, consolidado 2011-2018» (MAG., 2017).

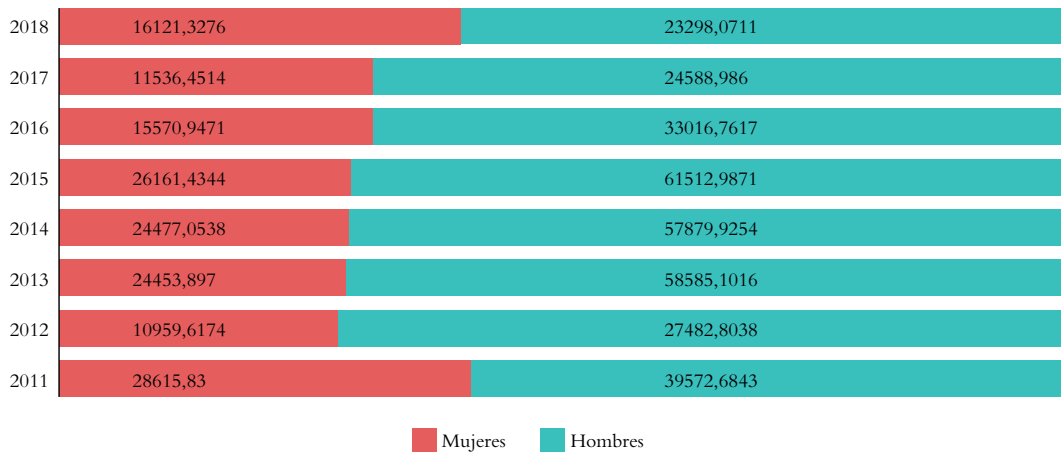


Gráfico 17. Legalización de tierra por género (2011-2018)

corresponde a la Ley de Desarrollo Agropecuario, expedida en el régimen conservador de Sixto Durán Ballén, en el año 1994.

Durante el gobierno caracterizado como desarrollista populista de Rafael Correa, le corresponde enfrentar las demandas de las organizaciones campesinas e indígenas por aplicar una política pública de redistribución de las tierras, que quedó plasmado en la Constitución de 2008. Sin embargo, la dirección del proceso muestra ineficacia al abrir la fase de redistribución de la tierra. En su lugar se implementan una serie de medidas para atender la problemática de la tierra, dar una respuesta a las organizaciones campesinas, pero sin llegar a la redistribución. Entre ellas se pueden mencionar al impuesto a las tierras rurales, creado

a fines del año 2007, por la Asamblea Nacional Constituyente,³ mediante la Ley Reformativa de la Equidad Tributaria en el Ecuador,⁴ luego aplicado mediante el respectivo Reglamento para la aplicación del impuesto a las tierras rurales, expedido en el mes de junio del 2008, Decreto 1092, y aplicado por el Servicio de Rentas Internas a partir del año 2009.

El propósito de un impuesto a las tierras rurales es generar presión sobre la concentración de la tierra, cargar de tributos a la gran propiedad y, a la par, permitir el registro de la unidad productiva de gran tamaño y eventualmente generar desde allí un banco de tierras. Así lo sostienen estudios como el de Escobedo (2010):

Estados, transnacionales, inversionistas, cada vez es mayor el número de actores interesados en comprar tierras. La carrera por la adquisición de este recurso tiene para cada uno de ellos un doble atractivo: acumular un bien escaso y comenzar a capitalizar el crecimiento económico. Como la cantidad de tierra de un país es limitada, por cada uno de ellos que adquiere este recurso hay otro que la pierde. La realidad indica que la valorización creciente de la tierra está ocasionando el desplazamiento de personas y comunidades rurales vulnerables. Una cartera de impuestos sobre la tierra no sólo desalentaría el acaparamiento de este recurso, sino que también recuperaría en beneficio público la renta de la tierra.

Este análisis nos plantea dos elementos adicionales: (1) resulta un tributo respecto de un recurso que no solo es escaso, sino que su conservación o deterioro afecta al conjunto de la población, tanto urbana como rural; y (2) es un mecanismo para redistribuir los beneficios de una renta de la tierra de propiedades extensas, pero poco productivas.

La vigencia de este impuesto a las tierras rurales fue de ocho años (2009-2017), pues para fines del 2017, ya en la fase del retorno neoliberal se derogó⁵ en el marco de la aprobación de la Ley de Reactivación Económica,⁶ por una mayoría parlamentaria afín al régimen de Moreno. Entonces, las especificidades generales del impuesto a las tierras rurales (ITR) en el Ecuador fueron las siguientes:⁷

- Es un impuesto anual que grava a la propiedad o posesión de inmuebles rurales. Quienes debían pagar son todas las personas naturales y sociedades, que sean propietarios o posesionarios de inmuebles rurales, están obligados a la declaración y pago del impuesto
- El cálculo del tributo fue el siguiente: los contribuyentes sujetos a este impuesto deben pagar el valor equivalente al uno por mil (0,001) de la fracción básica no gravada del Impuesto a la Renta (IR) de personas naturales y sucesiones indivisas, por cada hectárea o fracción que sobrepase las 25 o 70 hectáreas; el límite de 70 hectáreas rige para la Amazonía y similares, en el resto del país el límite es de 25 hectáreas.

Sin duda, las reacciones de oposición a la implementación de este impuesto se produjeron de inmediato. Uno de ellos provino de los gremios de ganaderos,⁸ hubo diversas presiones para ir fijando exenciones al cobro, que al final llegaron a sumar

una docena. Al respecto, el SIPAE ha sido una de las pocas instituciones que realizó un análisis respecto de este impuesto (Vandecandelaere y Pástor 2011).

Los resultados del estudio demuestran la ausencia en el Ecuador de un catastro nacional unificado sobre la propiedad de la tierra. Actualmente se cuenta con catastros a nivel cantonal, por lo que son los municipios los responsables de su levantamiento, en buena medida con acento en las zonas urbanas y menos en las rurales. A ello se deben sumar esfuerzos con presupuestos nacionales e internacionales para actualizar catastros, pero son estudios que alcanzan a ciertas regiones o agrupamientos de cantones.⁹ Una segunda observación es que el diseño del tributo, la carga impositiva sobre la cual se calcula, lo convierte en un «impuesto débil», no alcanza al propósito de generar presión fuerte sobre la concentración de la tierra, en el mejor de los casos registra las grandes unidades de propiedad sobre la tierra. Una tercera observación es que «el impuesto a las tierras rurales no distingue entre las diversas características productivas de la propiedad»,¹⁰ da igual que sea una propiedad orientada a cultivos para la exportación, que una orientada a cultivos para la soberanía alimentaria.

Pese a estas observaciones, el mencionado estudio concluye que «es un importante paso adelante que el Estado cuente con un impuesto nacional sobre la tenencia de las tierras rurales, sobre lo cual podría definir controles, desincentivos e incentivos respecto de la propiedad sobre la tierra».¹¹

Durante su vigencia, el impuesto a las tierras rurales logró recuperar algo más de sesenta millones de dólares (USD 60.400.233). En el gráfico 18, se presenta que el momento de mayor recaudación del impuesto fue entre los años 2014 y 2016 (ver Gráfico 18), se podría suponer que hubo un mayor control e incentivo para cumplir con el impuesto, así mismo, evidencia que el tiempo entre el momento de creación hasta cuando logra sostenerse (2010–2014) es relativamente largo, o sea que costó esfuerzo implantar el impuesto. A partir de la información estadística, el equipo técnico del SIPAE ha elaborado un mapa que representa la recuperación del impuesto a las tierras rurales por cantón a nivel nacional en el año 2014 (ver Mapa 3).

La evaluación sobre el impuesto a la tierra rural presenta que las grandes ciudades son las que registran mayor recaudación, esto lleva a establecer que los propietarios de tierra, medianos y grandes, tienen la sede de sus negocios en las capitales provinciales: Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Machala, a los cuales se añaden los cantones de Santo Domingo, Quinindé. En el mapa 3, constan las ciudades con mayor recaudación del impuesto. Las ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca resaltan como las mayores recaudadoras, lo cual tiene relación con el domicilio legal, en el caso de empresas o personas naturales registradas en el Servicio de Rentas Internas, no necesariamente con la ubicación de los predios. Por otra parte, durante un breve periodo, de alrededor de doce meses, entre enero 2017 y febrero 2018 —final del gobierno de Correa y el primer año del gobierno de Moreno—, se

planteó el denominado impuesto a la plusvalía, que era un impuesto a las ganancias extraordinarias sobre la venta de tierras urbanas o rurales que se beneficiaban de la presencia de nueva obra pública.

En el mes de diciembre del 2016, se expidió la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de la tierra,¹² la cual estuvo vigente durante el año 2017. Con esta ley se generó un tributo aplicado a la ganancia extra que genere la segunda venta de inmuebles y terrenos. El concepto era que el impuesto se cobre luego de reconocer al propietario una ganancia ordinaria que incluye el valor del inmueble en escrituras, tasas y gastos por mejoras, y una tasa de interés equivalente a tener el dinero en el banco. También se deduce un equivalente a 24 salarios básicos. Este impuesto tenía una cobertura más amplia que el impuesto a las tierras rurales: mientras que el primero consistía en un tributo a la ganancia, tanto a nivel urbano como rural; el segundo era un tributo sobre el tamaño de la propiedad rural. Finalmente, ante una fuerte oposición, entre ellos de los gremios de constructores¹³ y sectores conservadores de la sociedad, que puso en riesgo la continuidad del régimen desarrollista, este impuesto fue derogado en el año 2018¹⁴ (ver Gráfico 19).

NOTAS

1. «Reforma agraria, al menos en Ecuador, no se necesita una reforma agraria; se necesita una verdadera revolución agraria». Palabras del entonces presidente de la república Rafael Correa (MAGAP, Plan Tierras 2010).
2. En varios casos, la base de datos cataloga varios actos de titulación por una sola persona, en estos casos, consideramos la distribución de un único título de propiedad por persona beneficiaria.
3. La Asamblea Constituyente del Ecuador 2008, al finalizar su periodo en agosto del 2008, designó un comité legislativo de transición, vigente hasta el proceso electoral en el cual se nombró la nueva Asamblea Nacional. Esto porque la Constituyente cesó en sus funciones al Congreso Nacional electo en 2006.
4. Ley Reformatoria de la Equidad Tributaria en el Ecuador; consultar en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/62024914E582024F05257B-51005DB77B/\\$FILE/LEY_REFORMATORIA_TRIBUTARIA_ECUADOR.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/62024914E582024F05257B-51005DB77B/$FILE/LEY_REFORMATORIA_TRIBUTARIA_ECUADOR.pdf)
5. Eliminación del impuesto; consultar en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/02/nota/6547150/2018-se-elimina-pago-impuesto-tierras-rurales-segun-ley>
6. Ley de Reactivación Económica; consultar en: <https://www.sri.gob.ec/web/guest/ley-organica-para-la-reactivacion-de-la-economia-y-fortalecimiento>
7. Impuesto a las Tierras Rurales; consultar en: <https://www.sri.gob.ec/web/guest/impuesto-tierras-rurales>
8. Ganaderos dicen no al impuesto a las tierras; consultar en: <https://www.eluniverso.com/2010/11/23/1/1447/ganaderos-pais-dicen-impuesto-tierras.html>

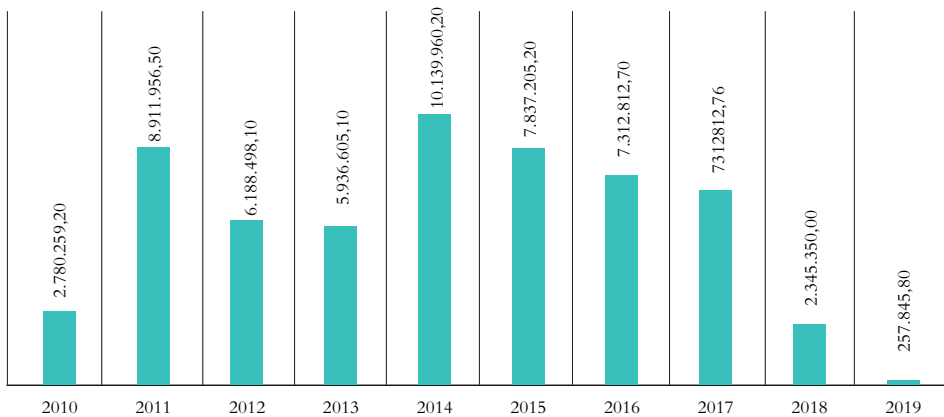
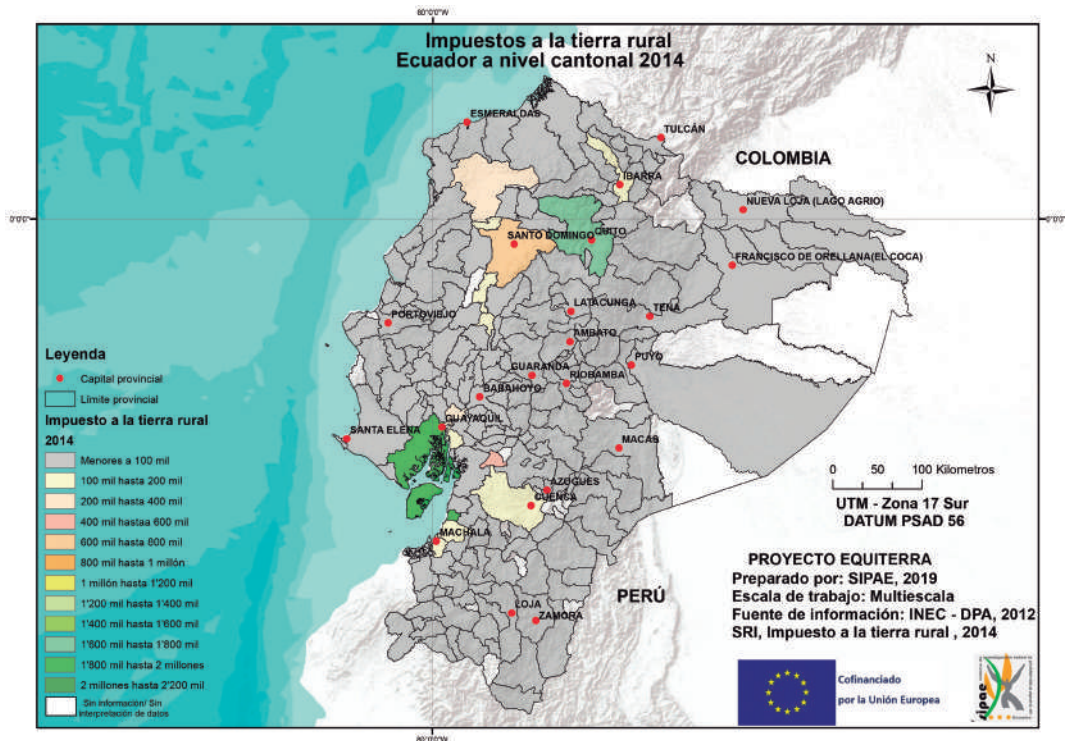


Gráfico 18. Recaudaciones por el impuesto a las tierras rurales en Ecuador 2010-2019 (en millones de USD)
Fuente: Recaudaciones del Servicio Nacional de Rentas Internas.



Mapa 3. Impuesto a la tierra rural a nivel cantonal (2014)
Fuente: Base de datos SRI. Impuesto a la tierra rural (2019).

9. El Estado ecuatoriano, al respecto de lo que dispone el Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS),

es un Programa del Ministerio de Agricultura, que alcanza a cubrir información a nivel de regiones.

10. Vandecandelaere y Pástor, *op. cit.*, pág. 20.
11. *Ibid.*, pág. 19.
12. Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra: http://www.registrodelapropiedad.quito.gob.ec/textos_normativa/TRANSPARENCIA_2017/DOCUMENTOS/ENERO/LEY%20ORGANICA%20PARA%20EVITAR%20LA%20ESPECULACION%20SOBRE%20EL%20VALOR%20DE%20LAS%20TIERRAS%20Y%20FIJACION%20DE%20TRIBUTOS.pdf
13. Inmobiliarios y constructores se unen en rechazo a la Ley de Plusvalía; consultar en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/12/10/nota/5946295/inmobiliarios-constructores-se-unen-rechazo-ley-plusvalia>
14. Derogada la Ley de Plusvalía; consultar en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/22/nota/6678919/lenin-moreno-ordena-publicar-derogacion-ley-plusvalia-emblema>

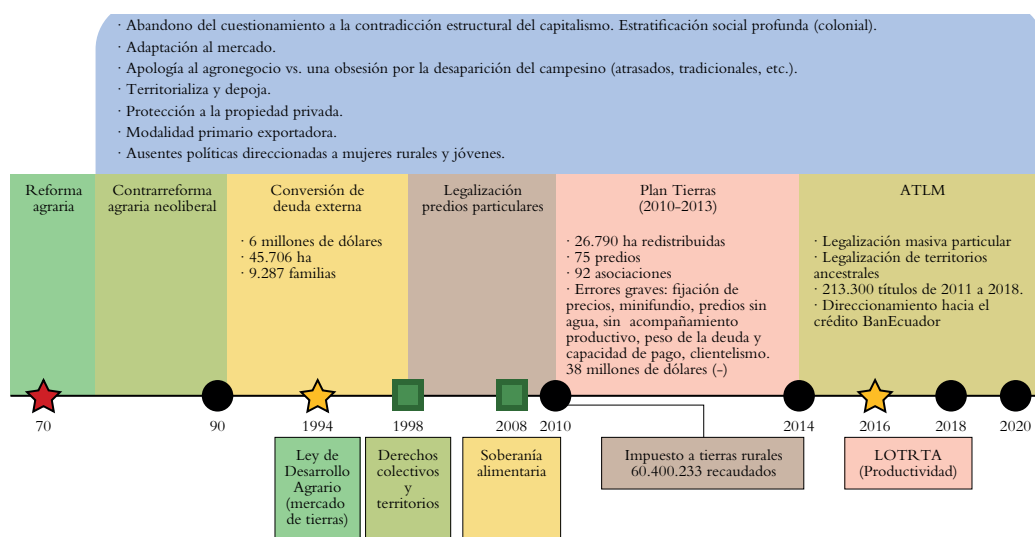
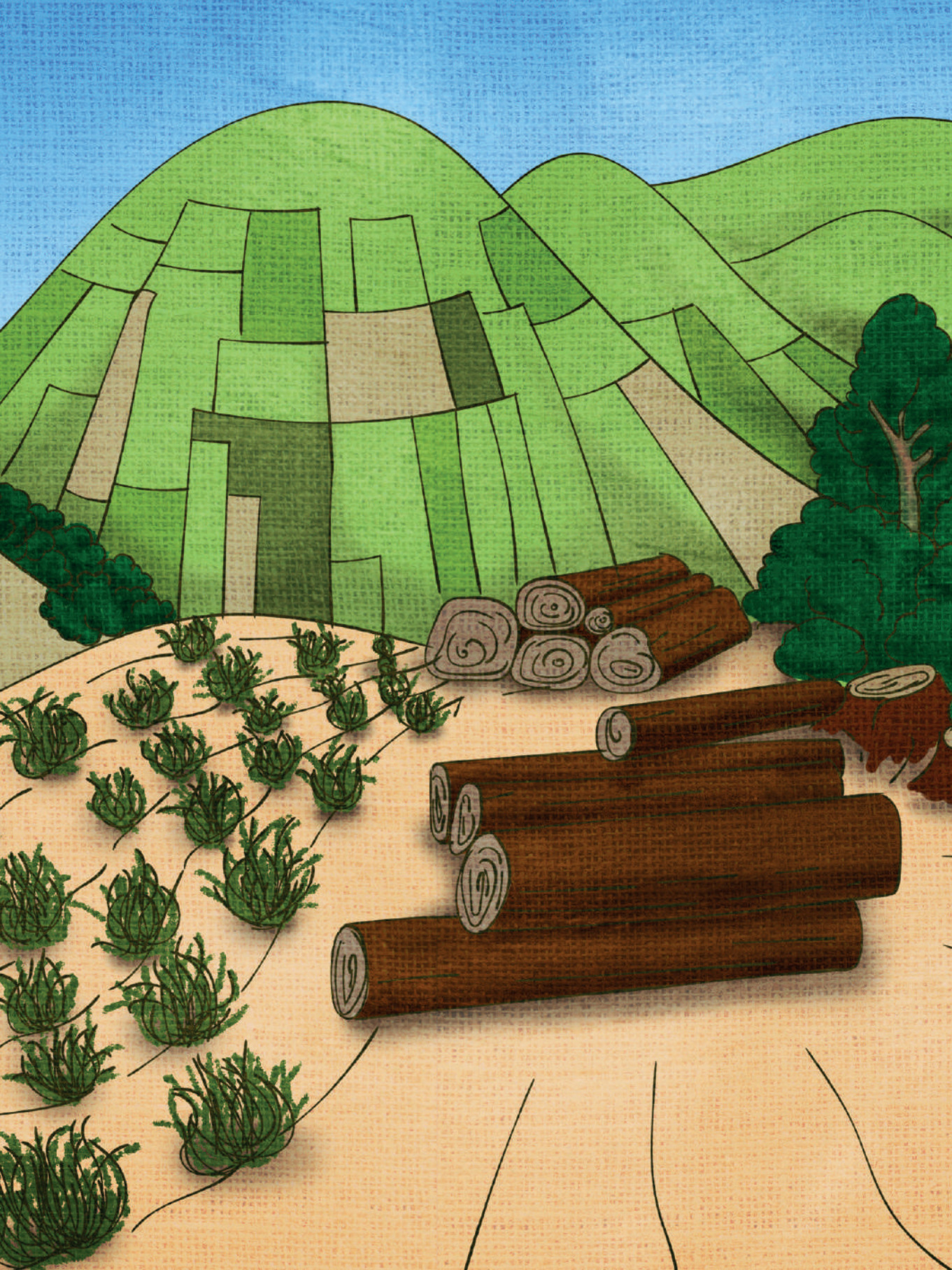


Gráfico 19. Análisis gráfico de la política de tierras (1990-2020)

Fuente: (Varias fuentes).





Capítulo IV

Legislación agraria, tierra y territorios

En este acápite se realiza un análisis de la actual legislación que rige a la tenencia de tierras. Para aquello se establece una comparación con cuerpos normativos del sector agrario. Es decir, se estudia bloques jurídicos que fomentan cierto modelo productivo y dejan por fuera otros. Además, evidencia lo que muchos llaman «voluntad política», que no es otra cosa que la priorización, según los criterios de los grupos de poder hegemónicos del momento, de temáticas y problemáticas. Siguiendo en descenso escalonado de la pirámide de Kelsen, estudia las dos últimas Constituciones de la república (1998-2008), pasa a la normativa agraria orgánica, Ley de Tierras y culmina con la normativa secundaria de carácter adjetivo, es decir, resoluciones, decretos y otros. Todo con el objetivo de conocer los lineamientos jurídico-políticos definidos en las distintas leyes, ¿qué modelo refuerza?

El análisis de la legislación agraria y específicamente sobre tierras es un indicador preciso para evidenciar los distintos procesos y tendencias políticas a través de la historia. Marca avances, limitaciones y retrocesos en términos de derechos de las y los campesinos. Parte con un breve recorrido por los procesos de reforma y contrarreforma agraria, en donde se busca visibilizar aspectos claves para diferenciar de forma sustantiva las distintas leyes. Hacia adelante analiza las garantías constitucionales y normativas a partir de variables seleccionadas, éstas son: acceso a la tierra, tenencia, uso y mercado de tierras, además de la consideración de territorios ancestrales, con especial atención en el tratamiento hacia las mujeres rurales.

Reforma agraria

Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964

Aunque décadas atrás hubo varias rebeliones y pugnas alrededor de la tierra, acciones que buscaban dar por terminado al sistema hacendatario, fue Eloy Alfaro quien concretizó la Ley de Beneficencia en 1908, ley que afectó las tierras de órdenes religiosas. En julio de 1963, la Junta Militar dio un golpe de Estado al presidente de aquel entonces, Carlos Julio Arosemena Monroy, que justificó su accionar como medida para frenar la gran ola revolucionaria que cubría a América Latina. El posicionado gobierno militar dio paso a la Ley de Reforma Agraria con una comisión designada por la Cámara de Agricultura de la II Zona. Su objetivo, lejos de centrarse en terminar con la desigualdad en el agro, fue dar paso a políticas modernizadoras al generar oferta de trabajadores asalariados. Solo así fue posible la promulgación de la ley el 11 de julio de 1964.

Mediante su designación se condena la invasión de tierras, además, se crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) conformado por delegados de las cámaras de Agricultura, coloca límites a la propiedad rural, establece 2500 hectáreas en la Costa y 800 hectáreas en la Sierra, con la posibilidad de ampliarse hasta 1000 adicionales en caso de sabanas y páramos respectivamente (art. 33). Por otra parte, buscó extinguir la condición precaria de los arimados y huasipungueros. En el artículo 85 correspondiente a esa ley, consta:

Todo precarista¹ que por lo menos cinco años hubiese usufructuado una misma parcela, puede solicitar al IERAC la expropiación de la misma, si esta alcanza la superficie correspondiente a la unidad productiva familiar y de ampliar esa cabida si fuere menor [...].

Art. 67. Dentro de los doce meses posteriores a la vigencia de esta Ley, cada patrono liquidará lo que corresponde a los huasipungueros, yanaperos y ayudas y demás trabajadores que se encuentren sometidos a modalidades análogas de trabajo bajo su dependencia, por conceptos de fondos de reserva y vacaciones no gozadas.

Al mismo tiempo, la ley empujó los procesos de ocupación de tierras baldías, sobre todo en la Amazonía, se promovía afectar tierra calificada como carente de propietario, el proceso no tuvo consideraciones sobre tierra de comunidades indígenas (Ibarra 2016).

El proceso social estuvo marcado por las presiones de fuertes organizaciones campesinas e indígenas, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), activa desde 1944, junto al Partido Comunista dinamizaron la lucha por la tierra en gran parte del país. Más adelante, vieron la luz nuevas y potentes organizaciones sociales, la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y el Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI) en la década de los 70. La Iglesia también decidió realizar su propio proceso de reforma agraria en tierras de su patrimonio, dando nacimiento a la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) (Brassel, Herrera y Laforge 2008, 248).

1965 Normas complementarias

Se dictaron disposiciones conexas para extinguir la condición precaria de los arrimados, el reglamento para la abolición de la condición de huasipungueros y otras formas precarias, con procedimientos para la liquidación y expropiación de predios rústicos poseídos por finqueros y sembradores.

Decreto 1001 de 1970

El Decreto Supremo procuró corregir las deficiencias y contradicciones de la ley de 1964, así como también, acelerar los procesos de acceso a la tierra para exprocaristas, la expropiación de predios rústicos destinados al cultivo de arroz producidos mediante ese tipo de trabajo. Sus artículos 1 y 2 otorgan al IERAC la facultad de expropiar inmediatamente y vender al precio del avalúo catastral los predios donde campesinos y trabajadores agrícolas habían trabajado de manera precaria.

Art. 1. Las Tierras destinadas al cultivo de arroz por sistemas de trabajo precario, se declararán de utilidad pública y sujetas a expropiación y ocupación inmediata por parte del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. (Decreto 1001)

El procedimiento ágil y corto permitió el acceso directo a tierra de varias familias campesinas, así también el aumento de la producción de arroz en la cuenca del río Guayas. Además, el proceso no estuvo ajeno a acciones de resistencia por parte de terratenientes que pretendían impedir el reparto de tierras, generaron acciones para el desalojo violento de precaristas, como la introducción de ganado a los sembríos, juicios penales contra los trabajadores, contratación de fuerzas de choque para agredir a los precaristas en sus hogares, ingreso de precaristas ficticios pagados por los hacendados, y la venta de parte o la totalidad de predios (Ditto 1986, 24). El mismo decreto contemplaba una sanción pecuniaria de hasta el valor catastral de las tierras trabajadas por los precaristas.

Ley de Reforma Agraria de 1973

Las luchas campesinas por reafirmar la reforma agraria llevaron a la promulgación de la segunda ley de 1973, posterior al golpe de Estado que daría una nueva Junta Militar liderada por Guillermo Rodríguez Lara, acto que pondría fin al gobierno de José María Velasco Ibarra. Se fijaron los siguientes mecanismos de afectación a la tierra:

Art. 30. Son expropiables los predios rústicos aptos para la explotación agropecuaria que se indican a continuación:

1. Los deficientemente explotados;
2. Los que hubieren sido trabajados por precaristas durante tres años consecutivos, por lo menos hasta el 7 de septiembre de 1970, y aquellos de los cuales los precaristas hubieren sido desalojados después del 7 de septiembre de 1967;
3. Los explotados en forma contraria a la vocación natural de los suelos. En este

- caso, previamente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería concederá el plazo suficiente para el cambio de cultivo;
4. Los predios para cuya explotación se empleen prácticas que atenten contra la conservación de los recursos naturales renovables. En este caso, se procederá en la forma establecida en el numeral anterior;
 5. Los de propiedad de personas jurídicas de derecho privado, cuya actividad principal o complementaria no sea la agropecuaria;
 6. Los que fueren a beneficiarse directamente con proyectos de riego costeados por el Estado, en ejecución de programas específicos de desarrollo, siempre y cuando la expropiación forme parte del proyecto y sea anterior a la ejecución de la obra;
 7. Los que no fueren explotados directamente por el propietario;
 8. Los explotados en contravención de las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola. Los Ministros de Agricultura y Ganadería y de Previsión Social reglamentarán la aplicación de este numeral en el plazo de 30 días. (Lexus)

La ley amplió la vigencia del Decreto 1001 por dos años más, tiempo en donde se esperaba resolver conflictos de tierra en el litoral; más tarde, el Decreto 840 de 1975 dejaría con vigencia indefinida los mecanismos de reforma agraria marcados en el Decreto 1001 (Ditto 1986, 123).

Instituciones jurídicas de la reforma agraria

Los mecanismos de afectación a la tenencia de la tierra definidos por las leyes de reforma agraria de los años 60 y 70, fueron el vértice de las luchas campesinas, pues permitía fracturar la estructura hacendaria y avanzar hacia la redistribución. Es decir, rompía los derechos a la propiedad privada al colocar al mismo nivel los derechos de los trabajadores precaristas sobre la tierra en la que han trabajado. La ley de 1973 las expuso con claridad:

- La expropiación permitía al Estado, a través del IERAC, presionar al propietario hacendatario a la venta de las tierras por incurrir en diez distintas causales (Ley Agraria 1973, art. 30), en donde figura el precarismo, tierras ociosas, entre otras. La expropiación contemplaba una indemnización económica.
- La reversión de dominio consistía en una sanción establecida por el Estado a tierras inexploradas, según la ley, por dos años consecutivos; y, a aquellas tierras que estén por más de dos años trabajadas por personas que carecen de relación contractual (Ley Agraria 1973, art. 31), esta figura jurídica no contemplaba pago al propietario.
- La extinción del derecho de dominio se aplicó de forma directa al detectar sistemas de trabajo precario posterior a 1970, fecha en que se publicó la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, sanciona a propietarios que insertan o reinciden en modalidades de trabajo precario. Se ejecutó para todo tipo de cultivo, no solo para el arroz como en el caso del Decreto 1001. Al igual que la reversión de dominio, los propietarios no reciben indemnización alguna por las tierras pues se trataba de una sanción (Ditto 1986).

Hasta antes de la ley de 1973, las figuras de reversión y extinción estaban fusionadas en una sola (ver Tabla 9).

Tabla 9. Tiempo definido para la afectación a tierras

Leyes agrarias 60-70	Tiempo de trabajo para que el precarista exija la tenencia de la tierra
Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964	Cinco años de ocupación consecutiva
Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, 1970	Tres años consecutivos
Decreto Supremo 1001	No dispone de tiempo límite de ocupación para que el precarista tenga derecho a la tierra.
Ley de Reforma Agraria de 1973	Tres años consecutivos
Ley de Reforma Agraria Codificada, 1979	Tres años consecutivos

Fuente: Varias fuentes (Ditto, 1986).

Fin de la reforma agraria

En 1976 se produce un nuevo golpe militar que buscaba con ansias poner fin a los avances de la reforma agraria. La nueva institución de corte conservadora, ordena la represión estatal y privada contra las acciones de las organizaciones campesinas en varias partes del país. En octubre de 1977, un nutrido grupo de policías armados ingresaron al ingenio azucarero Aztra en la provincia del Cañar, y reprimieron a las familias que se habían tomado la hacienda exigiendo una mejora salarial; como resultado de dicha acción resultaron muertos y desaparecidos decenas de campesinos (Garrido 2015). Con aquel doloroso crimen, la lucha campesina entra en un momento de retracción frente a la aplicación cada vez mayor de políticas neoliberales, mengua hacia un nuevo proceso que se hermana con la lucha de las nacionalidades indígenas.

Ley de Desarrollo Agrario de 1994

Para la década de los 80 y primera parte de los 90 se instauran políticas abiertamente neoliberales. En 1992 el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró inconstitucionales los literales de la Ley de Reforma Agraria de 1973 que refiere a la reversión y extinción de dominio. En auge neoliberal, con Sixto Durán Ballén en la presidencia, surge en 1994 la Ley de Desarrollo Agrario, normativa que clausura los parciales alcances de la legislación anterior. Por este medio se abre el mercado de tierras, garantiza la propiedad privada, posibilita la fragmentación de tierra comunitaria e incentiva la inversión tecnológica en el campo (Ley de Reforma Agraria 1994).

Los procesos redistributivos que vieron su fin con la ley del 94 habría llevado al aumento de la producción agrícola en el Ecuador, según un informe realizado por Morris Whitaker, en 1996, citado por Chiriboga (2010), hasta el año 1994 existió un crecimiento de tierras productivas agrícolas de hasta 2,7 millones de hectáreas, correspondiendo a casi 400.000 ha incrementadas desde 1988, las que se incorporaron

para cultivos, sobre todo en la Costa, donde unas 54.000 ha corresponden a frutas como banano.

La Ley de Desarrollo Agrario creó el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), institución que sustituyó al IERAC. Más tarde, potentes levantamientos indígenas logran reconocimientos constitucionales de vanguardia. Esto permitió garantizar los derechos colectivos de pueblos indígenas y negros/afroecuatorianos. En dicho capítulo se reconoce la posesión ancestral de tierra comunitaria, propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible. Se inscribe la lucha por la defensa de los territorios. Con ello se restringe la amplitud al mercado de tierra comunitaria expresado en la Ley de Desarrollo Agrario. Poco después, el tejido de organizaciones sociales se reconfigura en oposición a la propuesta del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, en defensa de la soberanía alimentaria como principio nacional. Los procesos organizativos desde la sociedad civil alcanzan distintos matices y niveles desde inicios del año 2000; el avance de los procesos posiciona la necesidad de una nueva legislación de tierras y soberanía alimentaria, exigencia acogida por la Constitución del 2008.

Constitución del 2008, soberanía alimentaria y tierra

El proceso previo de conformación constituyente ocurrido durante el 2007 fue un momento político que permitió aglutinar esfuerzos colectivos que desde décadas atrás pugnó por cambios en la política nacional. Demandas históricas de todo tipo, temas laborales, seguridad social, salud, biodiversidad, movilidad humana, derechos colectivos, y más, fueron plasmados en la aprobada por referendo, Constitución de 2008. El proyecto de sociedad se condensó en la propuesta del Buen Vivir y el Estado como garantista de derechos. En específico, sobre la problemática agraria, devenido de años de abandono —a la par del proceso organizativo de los movimientos de campesinos y campesinas, indígenas y afrodescendientes, con el apoyo de diversos sectores, organismos no gubernamentales y universidades— emergió una propuesta de política integral que partía de la crítica al modelo de desarrollo como gran paradigma de proyección social.

La soberanía alimentaria surge en América Latina en los años 80-90, con organizaciones campesinas de Centroamérica, quienes, junto a un colectivo más amplio, conforman la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesina (CLOC) y la Vía Campesina, red internacional que posiciona y defiende a nivel global la soberanía alimentaria. Nace como crítica al concepto de seguridad alimentaria, pues se restringe a la provisión de alimentos suficientes, sin importar el origen, calidad o tipo. Trae consigo el cuestionamiento a la revolución verde y al avance del capitalismo en el campo, el control sobre los medios para la producción, modelos agroindustriales o rentistas que moldean el consumo, con negativos impactos en la salud, el ambiente, conflictos sociales y políticos.

La Vía Campesina, en el año 1993, a propósito de un encuentro en Mons-Bélgica, en su declaración definió a la soberanía alimentaria como «el derecho de cada país para definir

su propia política agrícola de acuerdo con los intereses de la nación y en concertación con las organizaciones campesinas e indígenas, garantizando su participación real» (Schutter 2014, 2). A través del tiempo, ha ido adoptado mayores elementos; en 1996 la misma organización lanza formalmente el concepto de soberanía alimentaria en un foro en Roma, en oposición total al neoliberalismo, define: «La Soberanía Alimentaria enfatiza la producción, la distribución y el consumo ecológicamente adecuados, la justicia socioeconómica y los sistemas de alimentos locales como medios de combatir el hambre y la pobreza, garantizando la seguridad alimentaria sostenible para todas las personas» (Campesina 2018).

Todos estos procesos empujados por las organizaciones sociales, a nivel internacional y local, logran que en el Ecuador se retomen propuestas campesinistas y se establezca a la soberanía alimentaria como objetivo estratégico. Al respecto, la Constitución del Ecuador establece en su artículo 281 lo siguiente: «La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente. [...]».

A propósito de este análisis, se concentra el interés en el artículo 4, el mismo que menciona el rol del Estado al «promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a los recursos productivos». Por su parte, el artículo 334 establece que el Estado debe promover el acceso equitativo a los medios para la producción. En lo referente a la soberanía alimentaria, involucra tierra, agua, trabajo y crédito. Así también, es fundamental: «1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos. 2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción [...]» (art. 334).

Como mayor detalle, en el artículo 282 prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (ver Tabla 10). De ésta se puede observar el paso cualitativo que se adopta en la Constitución de 2008. La inclusión de un criterio como el *sumak kawsay* se plantea como un modelo renovador que podría llegar a sustituir el «desarrollo» primario y exportador, incluyendo criterios que fortalecen la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza. Sin embargo, en el tema de tierra el abordaje es más complejo, la prohibición clara del latifundio y concentración, la necesidad de democratizar los medios para la producción, el Fondo Nacional de Tierra y más. Para mayor detalles la tabla 10 muestra la evolución en el tratamiento de temas claves relacionados al agro entre las dos últimas Constituciones.

Actual legislación agraria

Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria

Una característica constante de la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) son los criterios generales que direccionan hacia la regulación de temas

específicos para el fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria congruente con otras leyes. En su artículo 14 determina que el Estado, a través de mecanismos de fomento para la producción, programas de capacitación, líneas especiales de crédito y mecanismos de comercialización, estimulará la producción agroecológica, orgánica y sustentable. Mediante la LORSA se crea el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) (art. 31), encargado de generar propuesta de políticas públicas, coordinar entre la sociedad civil y el Estado, junto a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA).² Refuerza la declaración del país como libre de semillas transgénicas, con excepción del interés nacional motivado por el ejecutivo y legislativo (art. 26).

Otra acción es la contemplación de recursos para la investigación con la «transferencia de tecnología dirigido al sector agroalimentario, [...] considerando la heterogeneidad de zonas agrobioclimáticas y patrones culturales de producción; y, un programa para el análisis de los diversos sistemas alimentarios existentes en las diferentes regiones del país, a fin de orientar las políticas de mejoramiento de la soberanía alimentaria» (art. 11).

Por medio de esta ley se ratifican los mandatos constitucionales en cuanto a la publicación específica de leyes en cada temática. Insiste en la creación del Fondo Nacional de Tierras como vía de acceso a la tierra mediante del crédito público.

Ley de Recursos Hídricos

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) (2014), en su artículo 86 establece el orden de prelación entre los diferentes destinos o funciones del agua, es: (a) consumo humano; (b) riego que garantice la soberanía alimentaria;³ (c) caudal ecológico; y, (d) actividades productivas. De modo que las autorizaciones para el aprovechamiento del uso del agua, debe privilegiar la producción destinada a la soberanía alimentaria (en segundo lugar) y caudal ecológico (en tercero), dejando en plano secundario otro tipo de usos. El mismo criterio se aplicará para calcular la tarifa de uso.

En su artículo 7, excepcionalmente, permite la privatización del agua, cuando se trate de un caso emergente o cuando la autoridad competente no tenga las condiciones técnicas o financieras para hacerlo. En el artículo 129 manda a la Autoridad Única del Agua a cancelar de oficio o a petición de parte las autorizaciones que incurran en acaparamiento. Para ello, la autoridad deberá definir cuáles son las cantidades mayores a las necesarias a partir de un catastro actualizado. La autoridad debe definir a su interior los criterios técnicos para el acaparamiento del agua, con resoluciones o instrumentos que pueden variar con los gobiernos de turno, en donde se deberá cuidar el orden de prelación y la soberanía alimentaria como lo determina la ley. Además, el análisis debe ser completado con la verificación del estado actual de los catastros de autorizaciones de uso, y la indagación de los esfuerzos que ha realizado o no el Estado para la desconcentración del uso del recurso.

Tabla 10. Tratamiento de temas agrarios en las últimas dos Constituciones

	Constitución derogada de 1998	Constitución vigente 2008
Tierras	<p>Art. 267. El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará a la empresa agrícola. El sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria. Tomará las medidas necesarias para erradicar la pobreza rural, garantizando a través de medidas redistributivas, el acceso de los pobres a los recursos productivos. Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción. Regulará la colonización dirigida y espontánea, con el propósito de mejorar la condición de vida del campesino y fortalecer las fronteras vivas del país, precautelando los recursos naturales y el medioambiente.</p>	<p>Art. 282. El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.</p> <p>Art. 409. Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, [...].</p>
Territorios	<p>Art. 241. La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.</p>	<p>Art. 60. Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.</p> <p>Art. 257. En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. [...].</p>
Soberanía alimentaria	<p>Art. 266. Será objetivo permanente de las políticas del Estado el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial, que provean productos de calidad para el mercado interno y externo, la dotación de infraestructura, la tecnificación y recuperación de suelos, la investigación científica y la transferencia de tecnología. [...].</p> <p>Art. 270. El Estado dará prioridad a la investigación en materia agropecuaria, cuya actividad reconoce como base fundamental para la nutrición y seguridad alimentaria de la población y para el desarrollo de la competitividad internacional del país</p>	<p>Art. 13. Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.</p> <p>Art. 281. La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado: 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria. 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos. 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria. 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos. [...].</p> <p>Art. 401. Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado [...].</p>

Recursos hídricos Art. 249. Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. [...].

Derechos colectivos Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, [...] 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley. 4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participaren los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio ambientales que les causen. 6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras. [...].

Buen Vivir

Art. 12. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Art. 318. El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, [...].

Art. 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. [...] vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. [...].

Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Ley de Semillas

La Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento a la Agricultura Sustentable (LOASFAS), aprobada en 2017, contiene importantes lineamientos de apoyo a la producción sustentable, con control de precios, ferias, un banco de germoplasma y la protección de la agrobiodiversidad. Sin embargo, ha sido cuestionada por abrir

las puertas a las semillas y cultivos transgénicos con fines de investigación (art. 56), contraviniendo a la Constitución de la república.

Respecto de la agricultura sustentable, la define en su artículo 48:

[...] a los sistemas de producción agropecuaria que permiten obtener alimentos de forma estable, saludable, económicamente viable y socialmente aceptable, en armonía con el medio ambiente y preservando el potencial de los recursos naturales productivos, sin comprometer la calidad presente y futura del recurso suelo, disminuyendo los riesgos de degradación del ambiente y de contaminación física, química y biológica de los productos agropecuarios. Constituyen modelos de agricultura sustentable: la agroecología, agricultura orgánica, agricultura ecológica, agricultura biodinámica, agricultura biointensiva, permacultura, agricultura sinérgica, bosque de alimentos, agricultura natural, y otras que se establezcan.

Ley de tierras

La Ley Orgánica de Tierra Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) (2016), fue aprobada después de un largo proceso de debate en donde las fuerzas políticas y posturas se mantuvieron en constante puja, desde el 2014, cuando una serie de organizaciones sociales prepararon y presentaron un primer proyecto de ley de tierras desde la iniciativa popular, propuesta presentada junto a más de 40.000 firmas de respaldo, hasta proyectos que contenían las opiniones de las cámaras de la Agricultura, a través de asambleístas.

Finalmente, luego de dos prolongados debates en el pleno de la Asamblea Nacional, la Ley de Tierras terminó por fusionar cinco distintos proyectos de ley con diversos matices. Los criterios que primaron en el cuerpo del documento fue el de aumento de la productividad y protección de la propiedad privada, es decir, que al igual que su ley antecesora, toma gran distancia de los planteamientos de reforma o revolución agraria pregonado por el gobierno de Rafael Correa de aquellos años. A continuación, se analizarán sus aspectos más relevantes:

Función social y ambiental

El marco normativo que antecede a esta ley ha considerado la función social como un condicionante de la tierra rural. La ley actual caracteriza a la función social desde la productividad, la necesaria producción sostenible y sustentable que aproveche la infraestructura vinculada a la producción agropecuaria. Para ello, la autoridad competente determinará promedios de producción y productividad según el potencial de los suelos y el tipo de producto. Además, la generación de empleo o trabajo familiar. Miguel Carvajal, quien cumplió sus funciones como asambleísta y presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional que impulsó la Ley de Tierras, lo explica:

[L]a propuesta de ley apunta a dos orientaciones claves: a) mejorar la producción y la productividad para garantizar la soberanía alimentaria del país, en circunstancias en

que tenemos una superficie de uso agropecuario que casi no puede crecer, [...] no cumplen con la función social aquellas propiedades que están dedicadas a la especulación del suelo rural, es decir que tiene capacidades para producir y no produce, que tienen infraestructura productiva como riego pagado por todos los ecuatorianos y que no producen, esas propiedades están incumpliendo la función social. (Carvajal 2015)

La función ambiental es ampliamente desarrollada en la nueva ley. A diferencia de las pasadas legislaciones, proporciona indicadores generales del uso racional del recurso, conservación de la agrobiodiversidad y las cuencas hidrográficas (art. 12). Incorpora entre sus literales a los derechos de la naturaleza, derechos colectivos e individuales. Para su cumplimiento, a través de reglamento, se deberá establecer parámetros para la protección del suelo y ecosistemas frágiles. Consta, un significativo avance en la prohibición de la ampliación de la frontera agrícola hacia ecosistemas frágiles. La producción deberá estar direccionada por un plan de manejo consensuado entre la autoridad del ramo y el propietario agrícola. Los manglares, páramos, humedales, bosques primarios, etc., no podrán ser explotados, sin embargo, se respetará los asentamientos humanos y su actividad productiva, siempre que se mantenga dentro de los parámetros del instrumento de manejo zonal (arts. 13 y 50).

Las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y predios de la agricultura familiar de subsistencia que habiten en ecosistemas frágiles, recibirán incentivos económicos para la conservación y restauración. Las demás propiedades privadas asentadas en páramos, a 3300 m s. n. m. al norte del paralelo tres latitudes sur, y sobre los 2700 metros de altitud al sur del paralelo, deberán contar con autorizaciones ambientales.

Redistribución, latifundio y concentración de tierras

Varios estudios promovidos por el mismo Estado y la academia sobre los efectos de aplicación de la política agropecuaria en el Ecuador, advierten de un proceso de reconcentración de recursos productivos. De esta forma se ha reconstituido una estructura que promueve el monocultivo de materias primas. Sin embargo, la Ley de Tierras responde no significativamente a la problemática, al trasladar la definición de la extensión de latifundio y concentración de tierra al reglamento e instrumentos secundarios.

Artículo 110. Latifundio. Se considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, de propiedad de una persona natural o jurídica que sobrepase los máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional, de acuerdo con la zonificación productiva del país, a la infraestructura disponible, al tipo de cultivo o actividad agraria. La eficiencia productiva de la propiedad rural se mide según los criterios de productividad promedio de la zona, de conformidad con las variables establecidas en el anexo dos de esta Ley. (LOTRTA 2016)

La concentración de tierra la determina a través de esquemas de dominio o abuso del poder de mercado y la especulación del precio de la tierra (arts. 111-112).

Establece entre las modalidades de afectación a la expropiación agraria, la decla-

ración de inexistencia del derecho de posesión y la declaratoria de la inexistencia del derecho de propiedad (arts. 100-102). Las causales de afectación están determinadas por el incumplimiento de la función social y ambiental por dos años consecutivos, previos el debido trámite administrativo; la presión demográfica y bajos promedios de producción; cuando mantenga relaciones precarias de trabajo; y cuando configure concentración de tierra o latifundio. Tal como describe la ley, las posibilidades concretas de llegar a afectar grandes propiedades que incumplan la función social y ambiental son pocas, pues se establecen procedimientos administrativos extensos y discrecionales que no hacen poco efectividad. A eso se añade la definición imprecisa de latifundio o concentración de tierra. Tal como describe la ley, las posibilidades concretas de llegar a afectar grandes propiedades que incumplan la función social y ambiental son pocas, pues se establecen procedimientos administrativos extensos y discrecionales que no hacen poco efectividad. A eso se añade la definición imprecisa de latifundio o concentración de tierra.

La conformación de un Fondo Nacional de Tierra, señalado en el artículo 282 de la Constitución, señalado en la LORSA y en la Ley de Tierras, como política pública que viabilice el acceso a la tierra para familias de campesinas y campesinos, indígenas, afroecuatorianos y montubios, sin tierra, poca tierra o de mala calidad, con sistemas productivos que garanticen la soberanía alimentaria, pero después de 11 años de la publicación oficial de la Constitución no posee su reglamento específico y por tanto no existe.

A partir de lo expuesto, se evidencia que las normas posteriores a la Constitución no posibilitan acciones institucionales y reales para promover el acceso equitativo a los medios para la producción a gran escala.

Agricultura familiar campesina

La agricultura familiar campesina (AFC) es considerada dentro de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, lo que resulta en una novísima temática que intenta recoger los debates actuales sobre la situación agraria y el campesinado en la región. En ésta, se acoge el reconocimiento de la AFC como una forma de vida y actividad productiva. Es decir, que intenta enlazar las características culturales y productivas. Incluye las actividades de recolección, acuícolas, forestales o silvícolas; las caracteriza por el limitado acceso a la tierra y el capital, el preponderante uso del trabajo familiar, venta de productos primarios y fuerza laboral, y la diversificación de actividades generadoras de ingresos o pluriactividad (arts. 28-30).

La caracterización que se hace sobre la AFC la define en cuatro tipos: (1) subsistencia, (2) transición, (3) comunitaria, y (4) consolidada. En un proceso de aparente ascenso en donde las familias pasan de la producción para el autoconsumo, la obtención de excedentes y ahorros, hasta adoptar formas empresariales para integrarse a mercados locales e internacionales. Si bien es una propuesta interesante, el criterio es puramente económico, a ello faltaría agregarse los complejos factores culturales y políticos.

Institucionalidad

La ley determina un nuevo tejido institucional sobre tierras y territorios. Al frente se coloca a la Autoridad Agraria Nacional (AAN), quien rige la política agraria nacional de adjudicación, redistribución, uso y acceso equitativo a tierras rurales, y controla el cumplimiento de la función social y ambiental (arts. 31–32). Bajo su responsabilidad, apoyada en el reglamento, está definir y establecer medidas para prevenir la concentración de tierras rurales y el latifundio.

La actual ley no proporciona una definición clara de latifundio y concentración de tierras, entre generalidades deja su tratamiento a la AAN. Además, está regida por la función ejecutiva y a partir de allí se delegará la dirección. El único espacio de participación para los demás sectores relacionados al agro será un consejo consultivo que puede dar seguimiento a la aplicación de las políticas de redistribución y más, pero carecerá de capacidad dirimente (art. 35). Medida que ha generado fuertes críticas desde las organizaciones de pequeños productores, indígenas y cámaras de la Agricultura; la imposibilidad de participar de la discusión de las principales políticas sobre tierras y territorios. De esta forma, pone en cuestión el discurso descentralizador y de participación ciudadana que abre al cuerpo normativo, junto a las imprecisiones sobre temas vitales de la problemática agraria. Por último, da a conocer que las políticas se trabajarán con un solo criterio desde el Ministerio de Agricultura.

Bajo la rectoría de la AAN, estarán el Fondo Nacional de Tierra, el Sistema de Información Pública Agropecuaria, y la elaboración del Plan Nacional Agropecuario. El Fondo Nacional de Tierra (FNT) es la entidad encargada de aplicar las políticas de redistribución, entendida por la ley como un mecanismo de acceso a la tierra a través del mercado, es decir, que actúa como institución encargada de las transacciones de tierra a precio comercial. De tal forma que está constituido por las tierras estatales, es decir, el 0,59% de superficie productiva nacional (SIPAE 2011), los predios expropiados, la asignación presupuestaria estatal, los réditos obtenidos de la venta de tierras, y los proveniente de la cooperación internacional (art. 36).

El FNT estará administrado por la AAN o por alguna entidad establecida mediante decreto ejecutivo. Esta última posibilidad de dirección fue introducida en los finales vetos parciales realizados por el Ejecutivo, su apertura puede ser disputada por varios sectores organizados interesados en participar de la política redistributiva; será interesante observar las intenciones del Ejecutivo al insertar la opción de una entidad determinada por decreto ejecutivo. Entre varios aspectos, como la limitación al avance de la frontera agrícola a ecosistemas frágiles o amenazados, la recuperación de la capa fértil del suelo, la definición de la agricultura familiar campesina, en su artículo 19 establece que, para cumplir con la garantía de la soberanía alimentaria:

[L]a compraventa, arrendamiento o usufructo de tierras rurales productivas por parte de una o varias personas naturales o jurídicas deberá ser autorizada por la Autoridad Agraria Nacional cuando supere las doscientas hectáreas en la Sierra y estribaciones, mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonia y Galápagos.

De modo que la Autoridad Agraria Nacional (AAN) —Ministerio de Agricultura— determinará internamente los criterios para otorgar las autorizaciones arriba mencionadas, sobre las tierras rurales que superen la extensión señalada. El reglamento de la LOTRTA, aprobado en enero del 2017, en su artículo 7, determina que el único criterio para aplicar el artículo 19 de la ley será que no afecte la soberanía alimentaria. En el artículo 20, establece que la metodología para determinar la afectación a la soberanía alimentaria se regirá por los siguientes criterios: (a) ubicación geográfica y área del predio; (b) determinación del sistema productivo existente y su producción alimentaria; y, (c) evaluación e informe del proyecto productivo propuesto.

Aquí ya es posible constatar una reducción de los elementos que la Constitución establece como fundamentales para la soberanía alimentaria, pues la determinación de un sistema «productivo existente y su producción alimentaria», son características cercanas al concepto de seguridad alimentaria, pues no considera elementos como el tipo de producción y su destino, la producción de alimentos campesinos sanos y culturalmente apropiados (2008, art. 281). El sentido mismo de la Ley de Tierras y su reglamento es el de fomentar la productividad, de cualquier tipo, en cumplimiento de la función social y ambiental, con producción eficiente y de bajo impacto ambiental (arts. 11-12). Es reforzado con el artículo 20 que permite la inversión extranjera para la adquisición, arrendamiento o usufructo de tierras para proyectos productivos, autorizados por la AAN, en consonancia con los artículos 19 y 20 de su reglamento.

Del cuadro comparativo presentado en la tabla 11, se observa el avance que puede llegar a tener la nueva ley y el sostenimiento casi intacto respecto a otros articulados (ver Tabla 11). Por ejemplo, la ley del 2016 da pasos importantes en la definición de función ambiental, la necesidad de definir la extensión de la unidad productiva familiar (UPF), desarrollo vasto de las relaciones contractuales en relación con la tierra, la caracterización de la agricultura familiar campesina (AFC), definiciones iniciales del fondo nacional de tierras. Aquellos elementos en donde no hay mayores avances están en las causales y modalidades de afectación a la tierra (arts. 100-103), se constata una similitud casi total con la ley del 94, en términos de causales, mecanismos y tiempos, lo que hace casi improcedente un trámite administrativo de afectación de la tierra. Tampoco hay grandes avances con relación a la limitación del latifundio y concentración de la tierra, se incorpora un elemento nuevo sobre mecanismos de control del poder de mercado:

DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA NOVENA. En el plazo de ciento ochenta días a partir de la promulgación de esta Ley, la Junta de Regulación y Control de Poder de Mercado, en coordinación con la Autoridad Agraria Nacional, dictará

el reglamento para la aplicación de lo dispuesto en esta Ley sobre la concentración de la tierra rural. Se regulará también la facultad de las y los ciudadanos para poner en conocimiento de la autoridad competente, la existencia de presuntos procesos de concentración de tierras rurales. Este reglamento incluirá disposiciones para la aplicación de lo dispuesto en esta Ley en materia de concentración de tierras rurales.

Después de la indagación, la Intendencia Nacional de Investigaciones y Control de Concentraciones Económicas, en memorando SCPM-IGT-INCCE-2020-102, informa que no se han realizado estudios o informes referente a la concentración de tierras en el sector agrícola, alimentario y minero, y la reglamentación no existe. Sobre la protección de la tierra rural frente a la expansión urbana, la AAN, a través del Acuerdo Ministerial 214 del año 2019, crea el procedimiento a través del cual los gobiernos autónomos descentralizados deben solicitar la autorización para realizar cambios en la clasificación de uso del suelo, en los casos que corresponda de agrícola a industrial o ya sea por necesidad del crecimiento o expansión urbana.

La disposición es respaldada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016), en su artículo 19. El acuerdo Ministerial de 2019 crea un procedimiento administrativo que buscaría proteger la tierra con vocación agrícola. Sin embargo, queda en cuestión aquellas modificaciones de uso de suelo que evadan a la autoridad local o que se hayan realizado previo a la expedición del acuerdo ministerial. De modo que los planes de ordenamiento territorial y planes de uso y gestión del suelo (PUGS) elaborados por las autoridades cantonales deben contar con la revisión y aprobación previa de la Autoridad Agraria Nacional. De lo contrario, «Las aprobaciones otorgadas con inobservancia de esta disposición carecen de validez y no tienen efecto jurídico [...]» (art. 113.), siendo un respaldo para la seguridad y soberanía alimentaria.

Aunque la ley establece la obligación de definir la extensión de la UPF (art. 75), precisión básica para establecer la superficie mínima para garantizar la producción agrícola, no existe aún dicha definición. Al analizar la información existente se observa la ausencia de protocolos internos para dar seguimiento a las adjudicaciones y evitar así el fraccionamiento por venta o herencia. La problemática del minifundio se ahonda cuando la misma Ley de Tierras establece que «[l]as y los notarios y registradores de la propiedad otorgarán e inscribirán, respectivamente, las adjudicaciones de tierras rurales [...] independientemente de la extensión del predio» (art. 109).

Evolución de la institucionalidad sobre tierras

El IERAC ejecutó las políticas de reforma agraria y colonización durante 30 años. Esta institución avaló todos los procesos de afectación a la estructura de tenencia de la tierra y validó las acciones de ocupación bajo la modalidad de colonización en la Amazonía y pies de montaña.

Tabla 11. Comparación cualitativa de las dos últimas leyes sobre tierra y territorios

	Ley de Desarrollo Agrario (no vigente 1994)	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (vigente 2016).
Objetivos	Fomento, desarrollo y protección del sector agrario.	Normar el uso y acceso a la tierra rural, regular la posesión de la tierra, administración y redistribución de tierras. Reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios.
Institucionalidad	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), Consejo Superior (2 representantes de organizaciones nacionales campesinas), representantes de las cámaras. 4 direcciones distritales	Autoridad Agraria Nacional (AAN), Fondo Nacional de Tierras, Sistema de Información Pública Agropecuaria. Establece que tendrá oficinas en cada provincia.
Tierras comunales	Permite fraccionamiento de tierras comunales.	Respeto a los derechos colectivos. Tierras inalienables, imprescriptibles e inembargables. Reconoce los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades sobre sus territorios ancestrales. La posesión, si es solicitado, después de un proceso de delimitación (AAN verificará los fundamentos históricos, antropológicos; todo sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros).
Territorios de pueblos y nacionalidades	Ausencia	En caso de conflicto pasa a vía judicial, previo proceso de mediación. Territorios en áreas protegidas, será definido en el reglamento. No especifica el procedimiento de delimitación y su relación con áreas de protección natural. No cumplen la función social y ambiental
Causales de expropiación	Trabajo precario Uso de tecnología no aptas Tierras incultas por más de 2 años Gran presión demográfica Expropiación a través del mercado	Tierras incultas por 18 meses consecutivos Por concentración de tierra Por presión demográfica Expropiación a través del mercado Prioridad para el acceso a personas de la agricultura familiar campesina y de economía popular y solidaria.
Concentración de tierras y latifundio	Ausencia	Siempre que se encuentre en producción no existe latifundio o concentración. El reglamento no lo resuelve, trasfiere la capacidad definición a la AAN al organismo de control del mercado, y sus instructivos internos.
Minifundio	Ausencia	Superficie menor a la unidad productiva familiar, tampoco definida en el reglamento. Queda en manos de la AAN. Incentiva la asociatividad, aunque en el reglamento no detalla el mecanismo.

Ecosistemas frágiles	Ausencia	Prohibición del crecimiento de la frontera agrícola, solo mediante planes de manejo.
Agricultura familiar campesina (AFC)	Ausencia	<p>Incorporación de la definición de la agricultura familiar campesinas, su clasificación, y establecimiento como población prioritaria para futuras políticas agropecuarias.</p> <p>No define la extensión de la UPF que permita la subsistencia de la familia. Se prohibirá el fraccionamiento de la superficie de la tierra por debajo de dicha extensión, evitándose así el aumento del minifundio.</p> <p>Al no definir con claridad la UPF de la AFC, será muy difícil concretar políticas públicas certeras para ésta parte de la población.</p> <p>Nuevamente queda en manos de la AAN.</p>
Acceso a la tierra para mujeres rurales y jóvenes	Ausente	Consideración puntual: jefas de hogar entre grupo priorizado para el acceso a la tierra. En lo demás del cuerpo jurídico no existe perspectiva de género.

Fuente: Constitución (1998), Constitución (2008).

Durante la presencia de gobiernos de corte neoliberal, la Ley de Desarrollo Agrario que sella la reforma agraria, crea el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. De esta forma, por medio de esta nueva institución se pretende absolver litigios de tierras, procesos de adjudicación previos, y legalización privada en general. Funcionó como una institución autónoma ligada al Ejecutivo. En la época desarrollista, mediante Decreto Ejecutivo 373 del año 2010, se crea la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), como órgano adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), acción que extingue el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). La Subsecretaría de Tierras, dependiente del MAG, nace con el propósito de encaminar la nueva política sobre tierras definida por la Constitución de 2008 (ver Gráfico 20). Con la aprobación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, pasa a llamarse Subsecretaría de Tierras y Territorios Ancestrales, vigente hasta la fecha actual.

NOTAS

1. El «precarista» es un campesino sin tierra que cultiva una parcela a cambio de entregar al propietario del suelo una renta en producto. Las parcelas tenían de 1 a 5 cuadras (1 cuadra - 0,76 ha) y la renta variaba de 3 a 6 quintales de arroz pilado por cuadra (Barsky 1979).

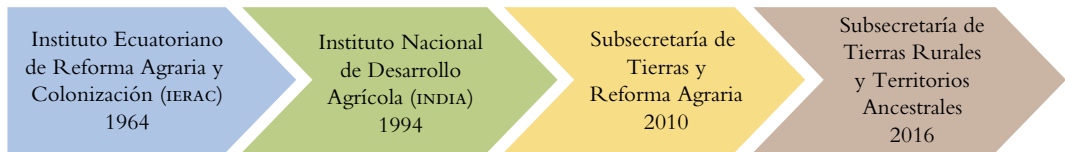


Gráfico 20. Desarrollo de la institucionalización para la ejecución de la política de distribución de tierras

2. La COPISA se encuentra ejecutando el SISAN, pese a haber tenido años de inestabilidad política y una reducida asignación presupuestaria desde el Estado, ha podido sostener debates y generar proyectos de leyes o reformas de las mismas. En el 2017, tras los supuestos de su eliminación, a través de la Ley de Semillas y un periodo de evaluación, ha logrado mantenerse vigente.
3. El agua para riego que garantice la soberanía alimentaria comprende el abrevadero de animales, acuicultura y otras actividades de la producción agropecuaria alimentaria doméstica; de conformidad con el reglamento de esta ley (LORHUAA art. 86).





Capítulo v

Estructura de la tierra

¿Cómo caracterizar la estructura agraria en el Ecuador?

En el presente capítulo se determina la organización de la tierra, a través de las características de su estructura, precio, crédito y uso de la tierra (ver Gráfico 21). En su distribución se determina la concentración de la tierra, agrupados en cuatro estratos del tamaño de las UPA y comparándolas entre los años 2000 y 2017. En el desarrollo del estudio, enfocado al uso de la tierra, se emplea la cartografía obtenida a partir de la metodología para la elaboración de la cartografía, cobertura y uso de la tierra creado en marzo de 2016 (Ministerio de Agricultura y Ganadería 2014). Con respecto al crédito, se evaluó la información proveniente de la compra de propiedades rurales de una institución financiera pública (estudio de caso BanEcuador) y otra privada (caso Banco Desarrollo). Finalmente, para el precio de la tierra se utilizó la información generada a partir de la metodología de levantamiento de información predial utilizada para la generación del catastro en 57 cantones en el periodo mayo del 2012 a mayo del 2016 (Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica [SIGTIERRAS] 2017b). En la información obtenida se buscó segmentar por sexo, autoidentificación étnica y jóvenes.

Estructura agraria: clase, etnia y género

Se entiende por estructura agraria al conjunto de posiciones sociales que tienen un control sobre el recurso tierra. Esta definición permite realizar comparaciones entre clases definidas por posiciones socioeconómicas y se asume que el factor tierra es determinante para explicar

cuál es la categoría agrícola de producción y la incidencia que tiene el Estado sobre estos agentes (Fernández Aguerre 2010). La estructura agraria a través del Gini de la tierra, en el caso de Ecuador, no ha variado significativamente en más de 77 años. Los tres censos agropecuarios realizados en 1954, 1974 y 2000 muestran que no existen variaciones importantes respecto de la inequidad en la tenencia de la tierra (Brassel, Ruiz y Zapatta 2008). Además, comparando con la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) realizada en el 2017, se observa que no han ocurrido cambios significativos en los valores sobre la distribución y tenencia del suelo.

El evaluar cambios en la estructura agraria, en los últimos 18 años, a través de indicadores como tenencia de la tierra, tamaño de la UPA, entre otros, es extremadamente lento. Por lo que se requiere, al menos, comparaciones de 10 años o más para obtener resultados fehacientes sobre el movimiento de la estructura dentro de los poseedores de tierra. Entonces, se comparó¹ el Censo Nacional Agropecuario del año 2000 con la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua del 2017, con la finalidad de contar con una base de datos que establezca un horizonte del estado situacional de la tierra.

Con respecto al tamaño de la unidad productiva agropecuaria (UPA)² promedio: (1) las UPA con superficies menores a 5 ha no han tenido cambios significativos; (2) las UPA con superficie de 5 hasta 50 hectáreas han sufrido una disminución en un 9,45%; (3) las UPA con superficie de 50 ha hasta menos de 200 ha, se reducen en un 1,29%. En último lugar, las UPA con superficie mayor a 200 ha se han incrementado en un 67,89% (ver Tabla 12). Este cambio considerable ocurre cuando el área no está destinada para actividades productivas como, por ejemplo, zonas de reserva o páramos. En cambio, al analizar lo que ocurre a nivel de regiones y provincias en las UPA menores de una hectárea, se observa que según la ESPAC (2018), las UPA están principalmente en manos de productores³ autoidentificados como mestizos. Sin embargo, en la Sierra, en las provincias de Chimborazo e Imbabura, existe un mayor porcentaje de UPA menores de 1 ha en posesión de productores autoidentificados como indígenas, con el 60,6% y 55,5%, respectivamente. En la región Costa, por otra parte, para las provincias de Manabí y Los Ríos, las UPA de menos de 1 hectárea, pertenecen a productores que se identifican como montubios, en un 62,9% y 58,2%, respectivamente. Finalmente, en la región de la Amazonía (Pastaza) las UPA de menos de 1 ha se relacionan con productores autoidentificados como indígenas (ver Tabla 13).

En el caso del análisis de regiones y provincias con UPAS mayores de 1 ha, dado el estudio de clasificación en cuatro rangos (< de 5 ha, de 5 ha a 20 ha, de 20 ha a 100 ha y > de 100 ha), las personas productoras autoidentificadas como indígenas tienen principalmente UPAS menores a 5 ha y están ubicadas básicamente en la Sierra centro



Gráfico 21. Esquema metodológico

Tabla 12. Unidad de Producción Agropecuaria promedio en hectáreas (2000 y 2017)

Rango	UPA promedio en ha (2000)	UPA promedio en ha (2017)	Variación (%)
Menor de 5 ha	1,45	1,43	-1,38%
De 5 ha a menos de 50 ha	16,09	14,57	-9,45%
De 50 ha a menos de 200 ha	82,41	81,35	-1,29%
Mayor a 200 ha	543,15	911,88	67,89%

Fuente: Tercer Censo Nacional Agropecuario del 2000 y Encuesta de Superficie de Producción Agropecuaria Continua 2017.

del Ecuador. Mientras que aquellos que se autoidentifican como mestizos presentan una distribución nacional y similar en los cuatros rangos mencionados, sin embargo, los autoidentificados como blancos tienen, principalmente, UPAs de más 100 ha y se ubican en la Sierra centro y parte de la región Costa del Ecuador.

Con respecto a la participación de las personas productoras, se observan cambios entre el 2000 y 2018. En términos generales, existe una mayor participación de la mujer en la agricultura destacándose su presencia en las explotaciones de 2 a 3 ha, con un porcentaje equivalente que va del 9% (2000) al 32% (2018), respectivamente (ver Gráfico 22). Este incremento se debe principalmente a los cambios en los niveles de escolaridad de los últimos años, lo que provoca mejores condiciones en el acceso a los medios de producción (RIMISP 2015).

Uso de la tierra en el Ecuador

El uso de la tierra agrícola en el Ecuador suma una superficie de aproximadamente 25 millones de hectáreas (ver Tabla 14). De éstas, el 65,73% es de conservación y protección, es decir, que su espacio está cubierto principalmente por bosques nativos y en menor proporción por páramo y vegetación arbustiva o herbácea.

Aproximadamente 4 millones de ha se encuentran entre mediana y altamente alteradas, es decir, que el nivel de pérdida de la capa arable ha sufrido o sufre un desgaste que provoca la disminución de la productividad agrícola. El uso de la tierra en actividades pecuarias corresponde al 12,89% de la superficie que es empleada principalmente en los pastizales. Para el uso agrícola, ésta se ubica en tercer lugar, con el 9,80%, las cuales se destinan a cultivos del sector agroexportador como: cacao, maíz, arroz, palma africana y caña de azúcar. En el caso del uso de la tierra denominado como agropecuario mixto («mezcla libre de cultivos») alcanza un 3,86% y representa aproximadamente un millón de hectáreas. A éste se le reconoce una variada combinación de cultivos bajo sistemas silvopastoriles, o cultivos asociados como: misceláneos de cultivos de ciclo corto, cacao con mandarina, cacao con café, maíz con fréjol entre otros (ver Anexo 2). Este tipo de tierras atraviesan un proceso de transición que conlleva fases de erosión, y finalmente la urbanización del suelo.

Con respecto a la ubicación regional en el uso y cobertura de la tierra, para el área de conservación y protección, el bosque nativo se concentra rezagado principalmente en la Amazonía. La vegetación herbácea, por su parte, se ubica en el pie de las estribaciones de las cordilleras de la Sierra, Costa y el páramo (1,25 millones de ha). El uso pecuario, en cambio, se encuentra en regiones de la Sierra y Costa. Para las tierras destinadas al uso agrícola, existe una mayor proporción que están en la Costa, donde se han establecido cultivos de cacao, maíz amarillo, arroz, palma africana, banano, caña de azúcar, plátano, café, soya, palmito, mango entre otros. Menor proporción en la Sierra con los cultivos de papa, maíz blanco, cebada, fréjol, rosas, haba, quinua, aguacate, brócoli, arveja, entre otros. El uso agropecuario mixto se encuentra principalmente en la Sierra y en menor medida en la Amazonía (ver Mapa 4).

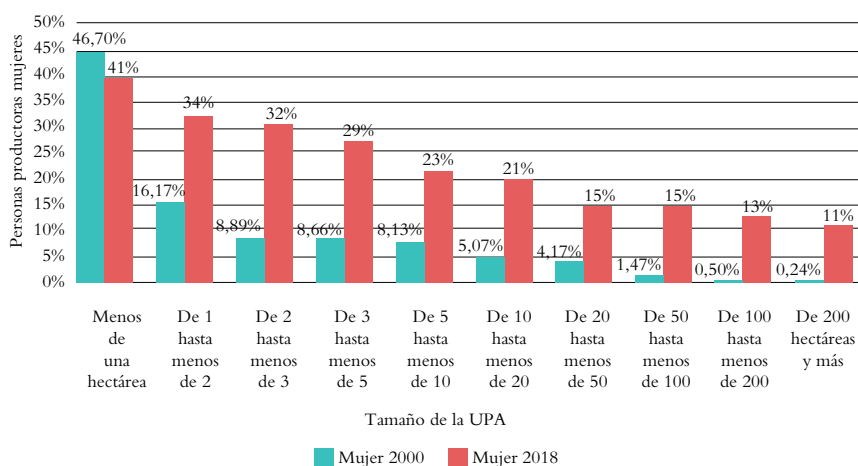
Sistemas productivos

Los sistemas de producción en el Ecuador cubren una superficie de aproximadamente 7 millones de ha, lo que los ubica como los de mayor peso en superficie en el sistema productivo mercantil. Mediante la metodología de valoración de tierra rural del ex Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE) se identificaron los sistemas productivos del Ecuador agrupándolos en cuatro tipos, que se desarrollan a continuación (Instituto Espacial Ecuatoriano [IEE] y Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha [GADP] 2014).

Tabla 13. Personas productoras por autoidentificación étnica con UPAs menores de una hectárea (2018)

Región	Provincia	Indígena (%)	Afroecuatoriana (%)	Montubia (%)	Mestiza (%)	Blanca (%)	Otra (%)
Sierra	Chimborazo	60,6	0,3	0,3	37,5	0	1,4
	Imbabura	55,5	3,8	0	40,8	0	0
	Bolívar	45,9	0	2,5	50,4	0	1,2
	Cotopaxi	24,1	0,1	0,2	74,1	0,3	1,2
	Loja	17,8	1,1	0	80	0	1,1
	Cañar	17	0	0	80,9	2,1	0
	Tungurahua	16,7	0	0	81,1	0,7	1,4
	Pichincha	16,3	0,5	0,3	82,1	0,5	0,3
	Carchi	6,3	15,9	0	76,2	1,6	0
Costa	Azuay	2,7	0,2	0,6	95,3	0,8	0,4
	Manabí	1,3	0,4	62,9	33,9	1,3	0
	Guayas	0,5	0,5	46,3	51,7	0	1
	El Oro	0	0	1,6	95,3	1,6	1,6
	Esmeraldas	0	0	16,7	83,3	0	0
	Los Ríos	0	1,4	58,2	39	0,7	0,7
	Sto Domingo de los Tsáchilas	0	0	15,8	81,6	2,6	0
Amazonía	Santa Elena	0	0	0	100	0	0
	Pastaza	50	0	0	50	0	0
	Napo	42,9	0	0	57,1	0	0
	Sucumbíos	30	0	0	70	0	0
	Zamora Chinchipe	24,4	0	2,4	65,9	0	7,3
	Orellana	20	0	0	80	0	0
	Morona Santiago	14,6	0	0	81,3	0	4,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2018)


 Gráfico 22. Participación de las productoras mujeres en los rangos de la estructura de la tierra en el Ecuador (2000-2018)
 Fuente: III Censo Nacional Agropecuario y Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua 2018.

Sistema de producción empresarial

Este sistema de producción utiliza predominantemente el capital en la compra de paquetes tecnológicos que se utilizan en las labores de siembra y cosecha, emplea mano de obra asalariada permanente y ocasional. Su producción se vincula con los productos agroindustriales y de exportación, su objetivo principal es maximizar la tasa de ganancia. Este sistema representa el 9,98% y equivale a 679.303,87 ha. El uso de la tierra se destina para actividades agrícolas y acuícolas y en menor medida para el uso avícola y agropecuario mixto. Este tipo se concentra en las provincias de Guayas, Los Ríos y Esmeraldas (ver Mapa 5).

Sistema de producción combinado

Este sistema de producción se caracteriza por la aplicación de un paquete tecnológico semitecnificado. Las relaciones laborales están mayoritariamente sustentadas en la fuerza de trabajo asalariado que se combina con otras formas de remuneración. Las prácticas culturales son medianamente mecanizadas y el destino de la producción generalmente es el mercado nacional, en especial para satisfacer la canasta básica familiar. Constituye un sistema de transición hacia un sistema de producción agropecuario empresarial. Este sistema representa el 8,97%, y equivale a 610.298,53 ha. Se caracteriza porque el uso que se le da a la tierra es principalmente para actividades agrícolas y pecuarias, y en menor medida para la avicultura y el agropecuario mixto. En cuanto a su ubicación, estos sistemas productivos se encuentran principalmente en la región de la Costa, sobre todo en las provincias de Guayas, Los Ríos y Esmeraldas (ver Mapa 6).

Sistema de producción mercantil

Este sistema se encuentra articulado con el mercado de consumo, pero su objetivo principal no es la reproducción del capital, dado que la escala de producción que maneja limita la capitalización de la unidad de producción agrícola. Su economía se basa predominantemente en el ámbito de subsistencia y autoconsumo, los excedentes que se generan sirven para el intercambio y compensación de la canasta básica familiar, principalmente. Se destaca el rol de la familia campesina por el predominio de la fuerza de trabajo familiar. Este sistema productivo representa el 68,72% y equivale a 4.677.722,85 ha. El uso de estas tierras se destina a actividades agrícolas, pecuarias y agropecuario mixto y en menor proporción a las actividades acuícolas y avícolas. Su ubicación se encuentra en toda la Costa y la Sierra ecuatoriana, y en menor proporción en la Amazonía (ver Mapa 7).

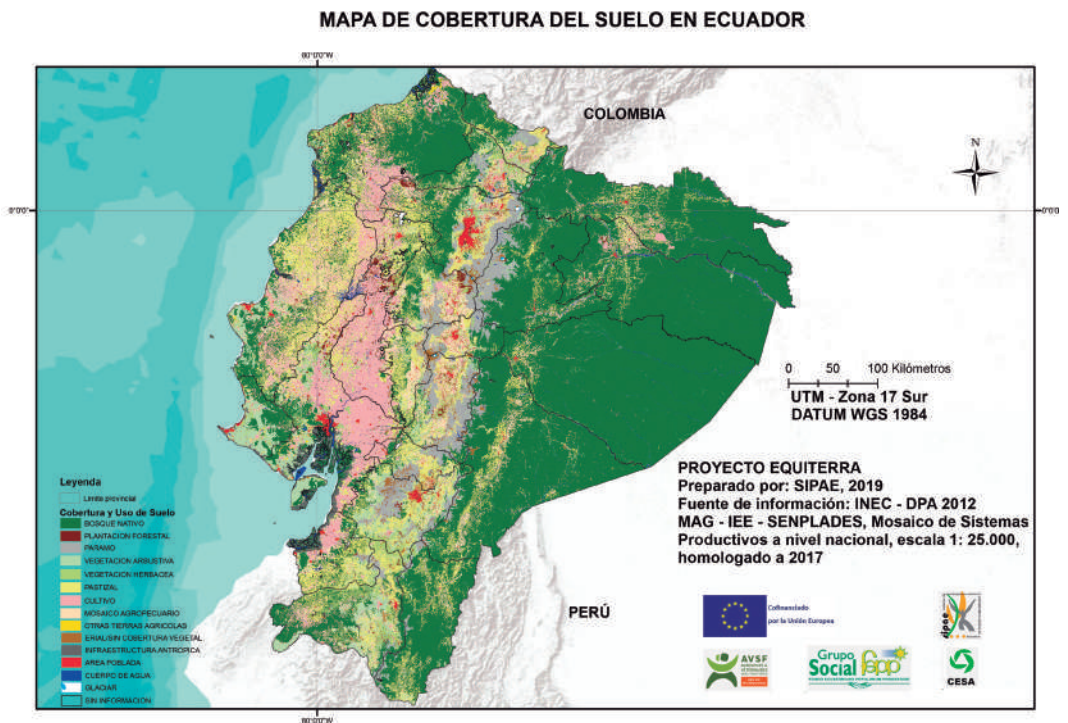
Sistema de producción marginal

Este sistema se encuentra predominantemente marginado de los efectos del crecimiento económico pues el intercambio es mínimo, ya que no genera excedentes

Tabla 14. Uso de la tierra en hectáreas del Ecuador

Uso de la tierra	Superficie en hectáreas	Valor (%)
Conservación y protección	16 377 916,98	65,73
Pecuario	3 211 902,69	12,89
Agrícola	2 442 645,86	9,8
Agropecuario mixto	962 914,42	3,86
Conservación y producción	598 682,61	2,4
Agua	326 803,79	1,31
Antrópico	282 629,86	1,13
Protección o producción	258 984,19	1,04
Acuícola	179 165,13	0,72
Tierras improductivas	176 842,77	0,71
Sin información	94 607,09	0,38
Avícola	3 994,22	0,02
Total	24 917 089,61	100%

Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).



Mapa 4. Mapa de uso y cobertura de la tierra en Ecuador
 Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).

y, por lo tanto, ninguna rentabilidad. Utiliza mayoritariamente tecnología ancestral tradicional. El ingreso familiar se basa, en la mayoría de los casos, en ingreso extra de la unidad de producción agropecuaria, como puede ser la venta de su fuerza de trabajo dentro y fuera de la actividad agrícola como trabajo no agrícola.

Este sistema productivo representa el 12,34% y equivale a 839.780,08 ha. Destacan en estos sistemas las actividades pecuaria y agropecuaria mixtas y en menor proporción para usos avícolas y acuícolas. En cuanto a ubicación, los sistemas de producción marginal se sitúan principalmente en la Sierra (ver Mapa 8).

Crédito de la tierra

Crédito público: caso BanEcuador

El crédito otorgado por BanEcuador para la agricultura en los últimos tres años se ha incrementado de USD 504 millones a USD 577 millones, es decir, un margen de USD 73 millones (ver Gráfico 23). Mientras que el crédito otorgado para la compra de tierras ha decrecido de 14 millones (2013) a 7 millones (2019). El 2015 fue el año en el cual se entregaron más recursos destinados al crédito para la compra de tierras, equivalentes a USD 14,81 millones, mientras que el año 2016 fue el menor monto de crédito con USD 6,61 millones. El crédito para la compra de tierras en los últimos seis años fue otorgado principalmente a agricultores de sexo masculino (USD 51,44 millones), mientras que a las mujeres se les entregó alrededor de USD 14,57 millones (ver Gráfico 24). El año con mayor crédito para mujeres fue el 2015, con USD 3,46 millones, y el 2017 el año con menor valor entregado para este grupo con USD 1,31 millones.

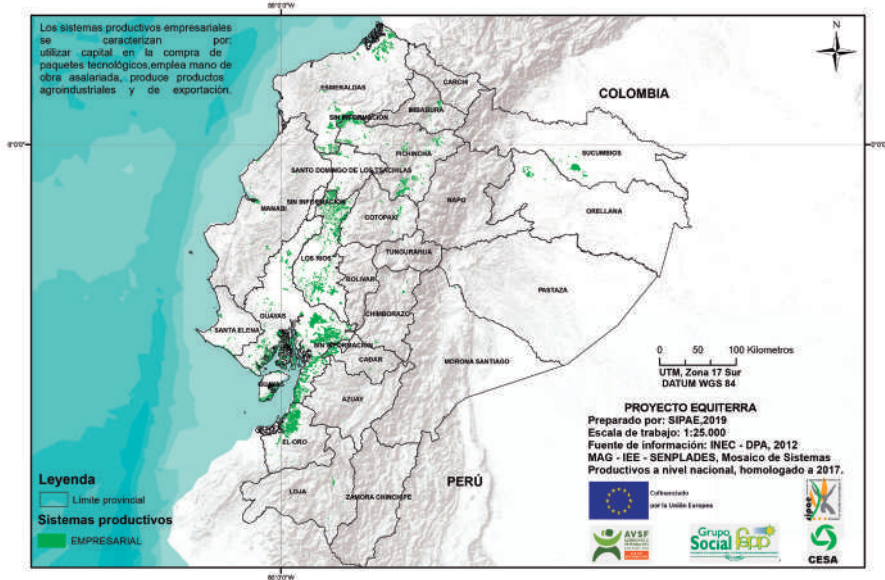
Crédito privado: caso Banco de Desarrollo

Con respecto a este tipo de crédito la situación es similar al crédito público; es decir, está destinado principalmente a productores (USD 2,11 millones) en los últimos seis años; las mujeres en cambio accedieron a un menor porcentaje del crédito para la compra de tierra (USD 1 millón). El año con mayor crédito para la compra tierra para mujeres fue el 2017 con USD 485.000 (ver Gráfico 25).

Catastro

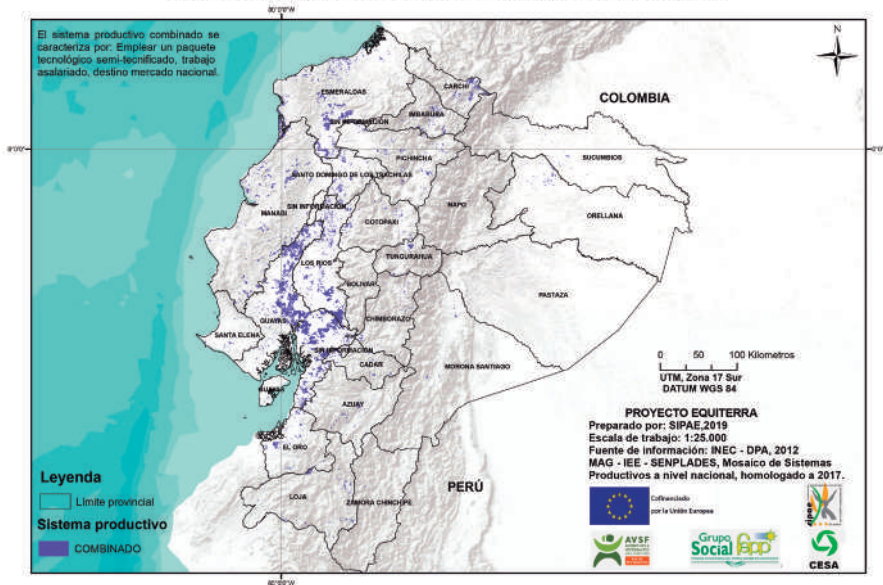
El presente capítulo ha establecido para el análisis del catastro a 47 cantones, con valores en el periodo 2012 a 2016 (ver Tabla 15). En este caso, se toman los resultados parciales obtenidos en pilotajes de 8 cantones entre el 2002 y 2008 y de 4 cantones entre el 2009 y 2011 (Sistema Nacional de Información y Gestión

MAPA DE SISTEMAS PRODUCTIVOS EMPRESARIALES EN ECUADOR



Mapa 5. Mapa del sistema productivo empresarial en Ecuador
Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).

MAPA DE SISTEMAS PRODUCTIVOS COMBINADOS EN ECUADOR



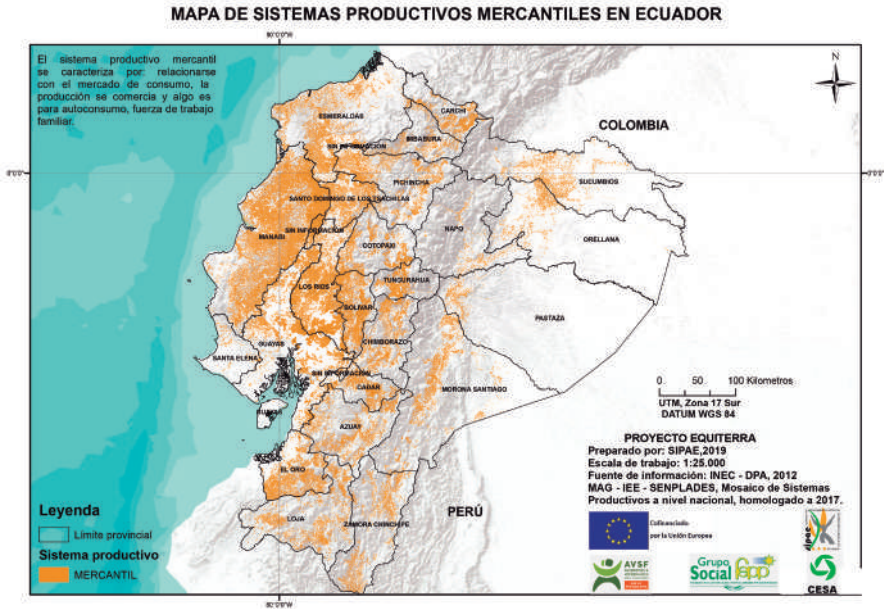
Mapa 6. Mapa del sistema productivo combinado en Ecuador
Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).

de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica [SIGTIERRAS] 2017a). Entre el 2012 y el 2016, se intervino en alrededor de 1 millón de predios equivalentes a tres millones de ha. En cuanto a clasificación por sexo (M/F) se identificaron 570.463 predios catastrados por hombres y 327.344 por mujeres. Con respecto a la valoración catastral del suelo rural, la tabla 15 emplea el método comparativo, que consiste en la comparación con precios unitarios de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble (SIGTIERRAS 2017b).

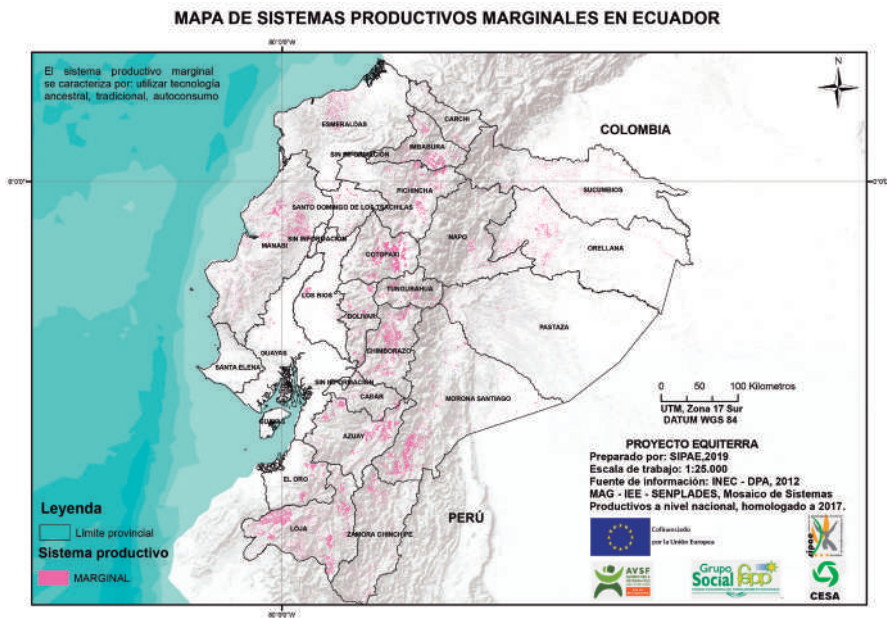
El precio promedio de la propiedad rural en áreas de uso agropecuario y ganadero con titulación y sin titulación de hombres y mujeres es de aproximadamente 6000 USD/ha (ver Tabla 16). A nivel provincial en Azuay y Cañar se encuentran las propiedades con las valoraciones más altas. En el caso de Azuay se debe a que la valoración cuenta con el precio promedio del cantón Cuenca, cuyos valores oscilan entre 15.000 a 35.000 USD/ha. Las provincias de Cotopaxi y Pichincha, por su parte, cuentan con promedios de alrededor de 9000 USD/ha. Finalmente, las provincias de El Oro, Carchi, Guayas, Santo Domingo mantienen avalúos de aproximadamente 6000 USD/ha.

NOTAS

1. Si bien la tabla 9 compara el Censo Nacional Agropecuario del 2000 y la Encuesta de Superficie de Producción Agropecuaria Continua del 2017, podemos tener seguridad en la información debido a que la metodología es la misma y lo que varía es el tamaño de la muestra.
2. Es una extensión de tierra dedicada, total o parcialmente, a la producción agropecuaria, considerada como una unidad económica que desarrolla su actividad bajo la dirección de una persona productora, independientemente de su forma de tenencia (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2018).
3. Son las personas naturales o jurídicas que tienen la responsabilidad de organizar, conducir, decidir los trabajos que se desarrollan en los terrenos que sí tienen actividad y producción agropecuaria. En la mayoría de los casos, el propietario de un terreno es la persona productora de los terrenos (INEC, 2018).



Mapa 7. Mapa del sistema productivo mercantil en Ecuador
 Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).



Mapa 8. Mapa del sistema productivo marginal en Ecuador
 Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).

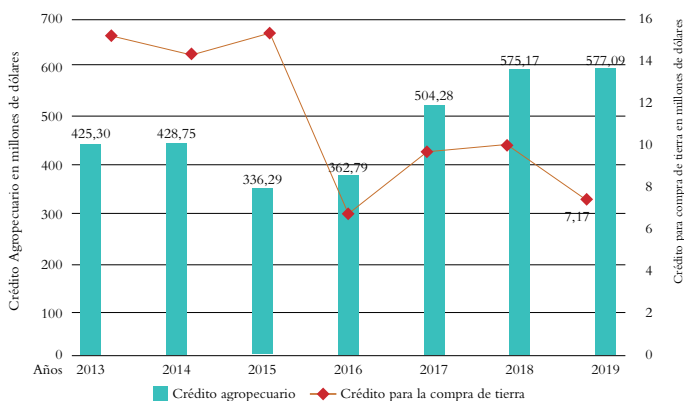


Gráfico 23. Crédito agropecuario en el Ecuador versus crédito para la compra de tierra otorgado por BanEcuador (2013-2019) (en millones de USD)

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Sistema de Información Pública Agropecuaria 2013-2019.

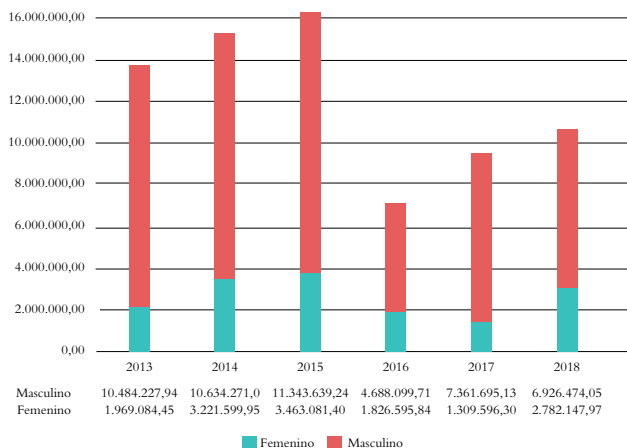


Gráfico 24. Crédito por género

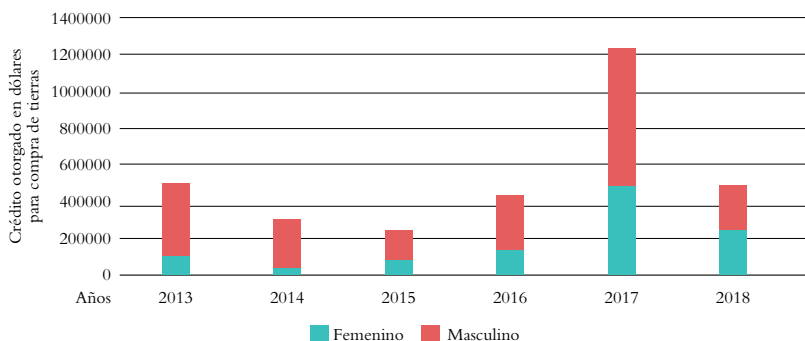


Gráfico 25. Crédito agropecuario en el Ecuador versus crédito para la compra de tierra otorgado por Banco Desarrollo (2013-2019) (en millones de USD)

Fuente: Banco Desarrollo (2018).

Tabla 15. Provincias y cantones del catastro rural en el Ecuador

Provincias	Cantones
Azuay	Cuenca, Pucará, Sigsig
Bolívar	Caluma, Chimbo
Cañar	El Tambo
Carchi	Espejo, Mira, San Pedro de Huaca
Chimborazo	Chunchi, Colta, Guamote, Riobamba
Cotopaxi	Latacunga, Pangua
El Oro	Pasaje
Galápagos	Isabela, San Cristóbal, Santa Cruz
Guayas	Crnel. Marcelino Maridueña, Milagro, Salitre, Samborondón, Santa Lucía, Simón Bolívar
Imbabura	Antonio Ante, Cotacachi, Pimampiro
Loja	Calvas, Catamayo, Célica, Chaguarpamba, Espíndola, Gonzanamá, Loja, Macará, Olmedo, Paltas, Pindal, Puyango, Quilanga, Saraguro, Sozoranga, Zapotillo
Los Ríos	Baba, Babahoyo, Montalvo, Palenque, Urdaneta, Vinces
Manabí	Flavio Alfaro, Portoviejo, Tosagua
Morona Santiago	Sucúa
Orellana	Orellana
Pichincha	Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado
Santo Domingo de los Tsáchilas	La Concordia
Sucumbíos	Cuyabeno, Lago Agrio

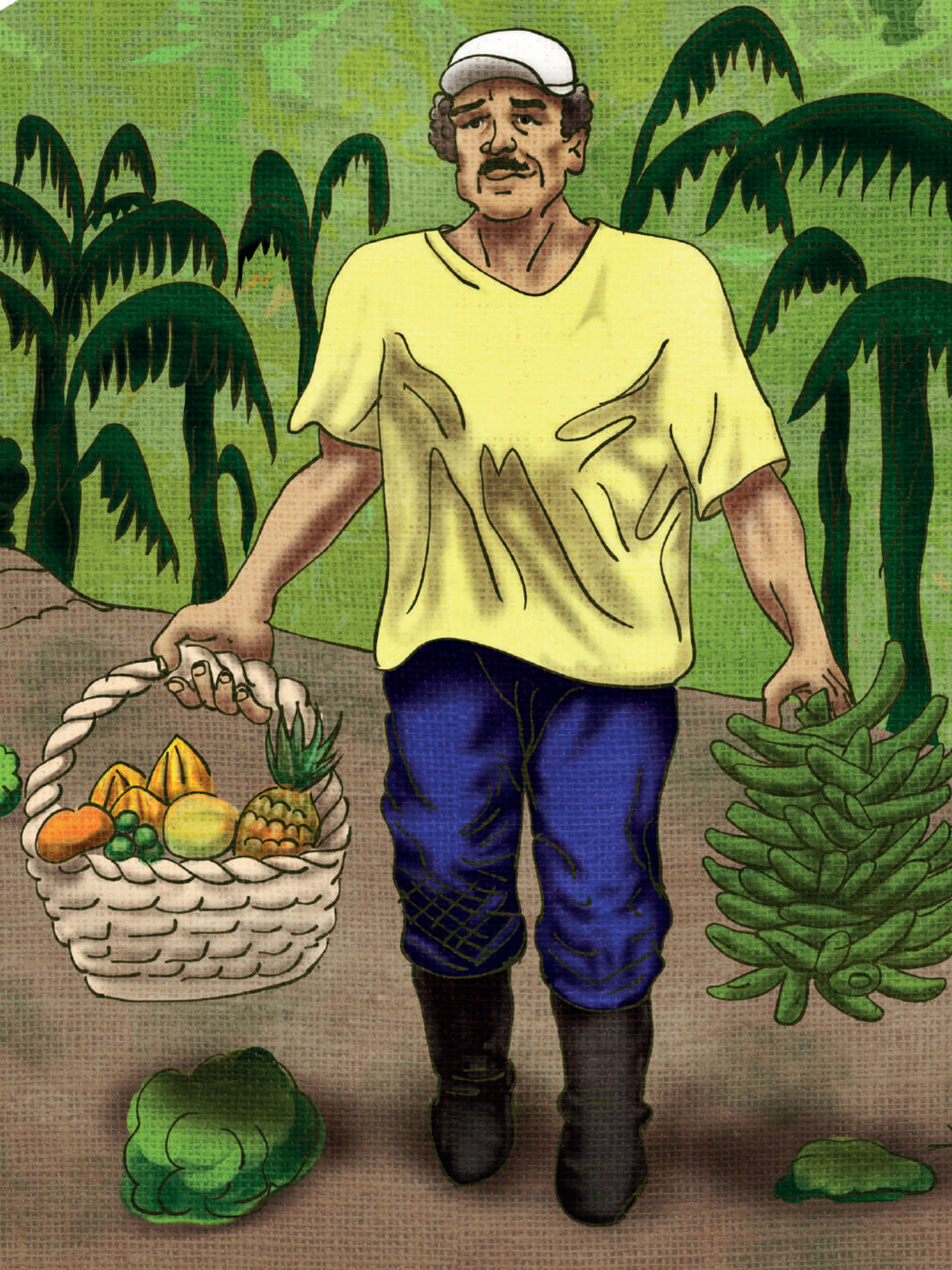
Fuente: Banco Desarrollo (2018).

Tabla 16. Precio promedio de las propiedades rurales de uso agrícola y agropecuario

Provincias	Precio promedio de una propiedad rural USD/ha
Azuay Cañar	15.000 a 35.000
Cotopaxi, Pichincha, Morona Santiago, Galápagos	8000 a 9000
El Oro, Imbabura, Carchi, Guayas,	6000 a 7500
demás provincias	1000 a 5000

Fuente: Catastro Rural del Ecuador (2016).





Capítulo VI

Proceso político: posicionamiento de movimientos y actores sociales frente a políticas de tierras 2000-2019

Antecedentes

El propósito del presente capítulo es el estudio del proceso político durante el período 2000-2019, otorgando énfasis al análisis de los comportamientos políticos de actores y movimientos sociales involucrados en la problemática de tenencia y acceso a la tierra. Para cumplir con este cometido, el estudio asume la periodización propuesta, en la cual se distinguen tres momentos diferenciados: (1) crisis neoliberal: 2000-2006, (2) desarrollismo populista: 2007-2017, (374) retorno neoliberal: 2017-2019.

El presente capítulo VI se centra en la evolución de actores sociales y políticos, dando énfasis a movimientos campesinos e indígenas, respecto del debate y concreción de políticas respecto de la tierra. Este segmento caracteriza cada una de las fases determinadas y los eventos políticos claves, luego analiza en específico el comportamiento de los actores y movimientos sociales frente a políticas nacionales sobre acceso y tenencia de la tierra. Además, identifica los pronunciamientos oficiales de las organizaciones o de voceros(as) públicos respecto de la temática trazada. Sintetiza y clasifica estos posicionamientos y tendencias dentro de los momentos del periodo histórico.

Periodización y momentos políticos claves

Para la periodización, nos acogemos a la clasificación presentada en el capítulo II del presente trabajo: crisis neoliberal (2000-2006), régimen desarrollista-populista, retorno neoliberal (2017-2019). La especificidad que consta en la tabla 17 es el registro de acciones y posiciones políticas desde

movimientos sociales, en especial campesinos e indígenas, alrededor de las problemáticas políticas nacionales y también aquéllas de mayor relevancia respecto de la problemática de tierras (ver Tabla 17).

Escenarios, actores y movimientos 2000-2006

El proceso político que corresponde al periodo 2000-2006, está determinado por la crisis neoliberal de finales de la década de los años 90 y principios del 2000. Resalta la inestabilidad política en la conducción gubernamental, pues en este periodo se suceden cinco gobiernos diferentes: Jamil Mahuad, electo en 1998 y destituido bajo las presiones de la sociedad civil a fines de enero del año 2000. En el marco de una aguda crisis económica y la adopción de la dolarización, se le proclama como presidente a su vicepresidente Gustavo Noboa. Luego, en 2003, es electo presidente Lucio Gutiérrez, que es destituido en 2005 por una movilización social y le sucede su vicepresidente Alfredo Palacio. Finalmente, el proceso electoral del 2006, declara electo como presidente a Rafael Correa.

Mahuad y Gutiérrez dieron continuidad a las políticas neoliberales que se aplicaron desde los años 80, teniendo como punto de arranque el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional del año 1983, en el gobierno de Osvaldo Hurtado, y cuyo carácter fundamental fue echar atrás las medidas desarrollistas de los regímenes desarrollistas militares de los años 70, y el breve gobierno de Jaime Roldós, la reducción del aparato estatal y la liberalización de la economía, cuya consecuencia más aguda fue la liberalización absoluta del sistema bancario y financiero implementado en el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén (1992-1996) lo cual provocó la grave crisis de 1999-2000.

Para analizar en específico el ámbito político alrededor de la temática de tierra, es necesario reconocer que ellas corresponden a un arco de tiempo más amplio: 1990-2006, y destacar dos andariveles diferentes, que coexisten en el tiempo: el programa neoliberal frente a la problemática de la tierra y la afirmación de los movimientos sociales en el campo, en especial el movimiento indígena, por ello cabe fijar los siguientes sucesos claves: (1) expedición de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 y la clausura del proceso de reforma agraria; (2) la presencia del levantamiento indígena de junio de 1990 y la consolidación del movimiento indígena en el marco de una gran movilización nacional.

Neoliberalismo y Ley de Desarrollo Agrario

Frente al tema de tierras, en el marco de preeminencia política del neoliberalismo, es necesario remitirse a 1994, periodo del régimen político de Durán Ballén y Alberto Dahik, en el cual se expide la Ley de Desarrollo Agrario.¹ Esto implicó, según análisis de Chiriboga (2006): «[D]esde 1994 se cierra la política de redistribución de la tierra por medio de la reforma agraria, es decir, mediante la intervención del Estado sobre la

Tabla 17. Registro de acciones y posiciones de actores y movimientos sociales

Crisis neoliberal (2000-2006)	Modelo desarrollista (2007-2017)			Retorno neoliberal (2017-2019)
	Proceso Constituyente (2007-2009)	Desarrollismo populista (2010-2015)	Crisis <i>commodities</i> y pragmatismo (2015-2017)	
Derrocamiento de Gobierno de Mahuad (enero 2000) en el que inciden movilizaciones indígenas y ciudadanas.	Primera elección de Rafael Correa-Lenin Moreno. CONAIE presenta propuesta para Constitución con demandas de plurinacionalidad y multiculturalidad como ejes (2007).	COPIA presenta al MAGAP propuesta de Ley de Tierras que incluye redistribución de tierras (2011) Las cámaras de la Producción se oponen a propuesta de ley de tierras que incluye vía de redistribución de tierras Organizaciones campesinas impulsan recolección de firmas para presentar propuesta de Ley de Tierras que contempla redistribución de tierras.	Caída a nivel mundial del precio de los <i>commodities</i> , en especial del petróleo. Acuerdo Comercial con la Unión Europea. Se expide Ley de Tierras y Territorios Ancestrales Conflictos alrededor de la implementación de proyectos mineros, en especial en provincias de Zamora, Morona, Azuay e Imbabura.	Acuerdo con FMI. El presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano pasa a ser ministro de Finanzas. Consulta respecto de explotación minera en Girón, provincia del Azuay. Decreto 883 que elimina subsidio a las gasolinas.
Levantamiento indígena y popular contra elevación de precio de combustibles por parte del Gobierno de Gustavo Noboa (febrero 2001) y demanda de proceso constituyente frente a la crisis política.	FENOCIN presenta propuesta para Constitución con demandas de soberanía alimentaria e interculturalidad como ejes. (2007).	Representantes de cámaras de la Producción rechazan propuesta de redistribución de tierras. Marcha de la CONAIE y Frente Popular: «Marcha por el agua y por la vida».		Levantamiento indígena-popular contra la elevación de los combustibles. Gobierno presenta Plan Agrícola 2020-2030.
Derrocamiento del gobierno de Lucio Gutiérrez mediante movilizaciones de clases medias urbanas. Le sustituye el vicepresidente Palacio.	Organizaciones sociales apoyan aprobar Nueva Constitución en referéndum (septiembre 2008).	Tercera elección de Correa-Glas (2013-2017).		CONAIE y Parlamento de los Pueblos presentan programa alternativo frente a acuerdo con el FMI.
Se crea el Comité Empresarial Ecuatoriano (CÉE), que articula a todas las cámaras empresariales.	Organizaciones sociales participan en debates de Ley de Soberanía Alimentaria (2009). Segunda elección de Correa-Moreno (2009-2013).			

estructura agraria para realizar acciones de redistribución». La principal argumentación era que la acción redistributiva afectaba a la modernización agropecuaria y a la seguridad que debían tener los propietarios para realizar inversiones: «El costo de la tierra: ¿pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres?» (2006, 8).

El gobierno de Durán Ballén supone el contexto para que se dé un programa neoliberal, donde «se presenta un plan macroeconómico, llamado de modernización, que acusa como responsable de todos los problemas al Estado, y plantea la privatización de las principales empresas públicas» (Acosta 1993). En el marco de ese programa de modernización y al intentar dar una respuesta al movimiento indígena se encuentra la aprobación de esta Ley de Desarrollo Agrario. El objetivo primordial de la ley era impulsar los procesos de modernización sectorial y consolidar una nueva estructura concentradora, apoyada en el segmento empresarial. Cobran importancia los factores económico-productivos quedando relegados en segundo plano los sociales, culturales y ecológicos (8). Así, la única posibilidad para lograr la transferencia de tierra a los campesinos(as) se vuelve la compra-venta de tierras a su valor comercial. El énfasis de la política pública se centra en la titulación de tierras, de la cual se encarga el nuevo Instituto de Desarrollo Agrario.

El movimiento indígena alcanza protagonismo en el escenario nacional

Frente al tema de movimientos sociales campesinos e indígenas, es necesario remitirse al levantamiento indígena de junio de 1990, conocido como el levantamiento del *Inty Raymi*, en el cual emerge con fuerza el movimiento indígena como un actor social y político con una agenda étnica: plurinacionalidad y multiculturalidad, junto a una agenda de demanda por la tierra.

El antecedente para el surgimiento del movimiento indígena en el Ecuador como sujeto social es la desestructuración del sistema de haciendas. La lucha por la tierra vino acompañada del fortalecimiento de las organizaciones rurales y la revitalización del proceso identitario con profundos contenidos étnicos. (Larrea 2004, 68)

El levantamiento indígena de 1990 hizo visible ante la sociedad un proceso organizativo de larga data: «[M]ostró un Ecuador profundo, planteó serios cuestionamientos a un modelo de democracia excluyente. A partir de los noventa, el movimiento indígena se constituye en el referente de los movimientos sociales en el Ecuador» (Larrea 2004, 69).

A la par, hay que destacar aquellos análisis que recalcaron la presencia de la temática de tierra dentro de la plataforma del levantamiento de 1990. Por ejemplo, Rosero destaca que en el «Mandato por la defensa de la vida y de los derechos de las nacionalidades indígenas» está presente la demanda de «entrega, solución y legalización, en forma gratuita, de tierra y territorios para las nacionalidades indígenas» (Rosero 1992, 421).

Cabe indicar que si bien en este proceso se consolida de manera importante la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), no es la única organización indígena de carácter nacional. Hay que señalar la presencia también de la Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) y la más antigua de ellas, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).

Por lo tanto, para fines de los 90 e inicios de los 2000 tenemos dos ejes: (1) por un lado una legislación y política pública que cierra la vía de reforma agraria y marca una orientación por la modernización de la agricultura. Esto ocurre por la vía empresarial y la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, la posibilidad de acceso a la tierra es por la vía del mercado; por otro lado, (2) el surgimiento del movimiento indígena como un actor social y político de trascendencia nacional y su planteamiento de incorporar junto a la demanda por tierra, la demanda por territorios para los pueblos y nacionalidades indígenas.

Crisis económica y política: dolarización e inestabilidad gubernamental

El inicio del año 2000 vino con dos acontecimientos que van a marcar el periodo de análisis: en los primeros días de enero del 2000. La adopción del dólar americano

como moneda nacional y la eliminación de la moneda sucre, y pocos días después, el 21 y 22, el derrocamiento del gobierno de Jamil Mahuad como efecto de una movilización indígena, popular y la participación militar. La adopción de la dolarización acentúa las presiones por expandir el modelo de acumulación primario-exportador, pues al carecer el Estado de una política monetaria, clave en un contexto de rol periférico dentro del sistema mundo capitalista, solo le queda acentuar la estrategia exportadora y extractivista. El derrocamiento de Mahuad marca la crisis del pacto político interno sobre el cual se desplegó el neoliberalismo en el Ecuador desde mediados de los años 80, la articulación entre el Partido Social Cristiano, con base social en la región Costa, y la Democracia Cristiana, con base social en la región andina.

Durante este período de crisis política en el ámbito de las políticas del Estado en la agricultura, a través del Ministerio respectivo, lo que tenemos es un desplazamiento del rol del Estado hacia el rol de las organizaciones no gubernamentales, y la preeminencia de programas y proyectos de alianza público-privado por encima de una estrategia política. Como lo señala un documento de evaluación de Fernando Buendía:

El período 1990-2006 estuvo caracterizado por el despliegue de los proyectos de desarrollo rural, los diversos gobiernos del período han aplicado tres tipos de intervenciones: a) las acciones centradas en la ejecución de proyectos multisectoriales de Desarrollo Rural Integral durante los años ochenta; b) las acciones centradas en las inversiones sociales focalizadas durante los años noventa; c) las acciones centradas en los proyectos denominados de desarrollo local o desarrollo territorial. (Buendía 2018)

En el ámbito de tierras tenemos, como efecto de la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario, la eliminación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, y su sustitución por el Instituto de Desarrollo Agrario, cuya principal política estaba orientada a garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad privada de la tierra y promover la titulación masiva de tierras a favor de los sectores campesinos.

Organizaciones campesinas e indígenas en este periodo

En el análisis del proceso político debemos indicar que un debate clave en este periodo se produce alrededor de la apertura a firmar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, denominado como ALCA. Por un lado, las tendencias neoliberales, desde las esferas gubernamentales, promueven la suscripción de este TLC como la vía para acentuar la articulación de la agricultura de exportación con la economía norteamericana, dentro de los procesos de globalización. Por otro lado, las organizaciones campesinas e indígenas se oponen con el planteamiento de defender y sostener las agriculturas campesinas y el mercado nacional agroalimentario. En ese contexto, es que los movimientos campesinos logran colocar la demanda por la soberanía alimentaria.

Ante la presión del movimiento campesino, en el cual destacan organizaciones como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Coordinadora Nacional Campesina (CNC) Eloy Alfaro, se articula un frente nacional de oposición al TLC, que cierra las acciones del régimen de Alfredo Palacio para culminar con la ruptura de las negociaciones a mediados del año 2005. Esto permitió consolidar un frente social y campesino² a favor de la soberanía alimentaria, lo cual va a ser clave para la conformación del proceso constituyente del año 2007. A su vez, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), protagoniza un nuevo levantamiento en el 2001, durante el régimen de Gustavo Noboa, en rechazo a un paquete económico que incluye la elevación del precio de los combustibles. A la par plantea, dentro del contexto político, la demanda del proceso constituyente, luego del fracaso de la Constitución de 1998, colocándose así en el escenario nacional como «un sujeto social consolidado» (Hidalgo 2001, 59) con una agenda que incorpora tanto lo reivindicativo como un horizonte de cambio para el conjunto del país.

El escenario político del periodo 2000-2006 marca una crisis política con una fase descendente de las posiciones neoliberales y una fase ascendente de posiciones alternativas. En este nuevo escenario es posible establecer un rol protagónico de los movimientos indígenas y campesinos, que al cierre del ciclo reiteran su demanda de un proceso constituyente y de soberanía alimentaria. En estas posiciones alternativas en ascenso se discute la concentración de la tierra y la demanda por redistribución.

Escenarios, actores y movimientos 2007-2017

Los sucesos previos al periodo 2007-2017 están marcados por lo que hemos denominado fase ascendente de los movimientos sociales. Dentro de ellos, el protagonismo del movimiento indígena y campesino, que plantea, frente a la crisis económica y política, una agenda alternativa y la demanda de un proceso constituyente que siente las bases para dejar atrás el país oligárquico y el modelo neoliberal. Con este impulso social, las fuerzas derechistas y neoliberales son derrotadas en las elecciones del 2006. Para la segunda vuelta se encuentran los candidatos Álvaro Noboa, oligarca bananero, y Rafael Correa, representante de la agrupación Alianza País. Es electo por mayoría Rafael Correa y, en enero del 2007, asume con un programa político denominado Revolución Ciudadana. Entonces, se abre una etapa política que va a durar una década, muy interesante y compleja a la vez, caracterizada por ser un periodo heterogéneo.

En el presente trabajo se han ubicado fases diferenciadas dentro de este período cuyo denominador común es ser desarrollista-populista, pero con momentos claramente diferenciados: (1) momento constituyente y progresivo (2007-2009); (2) momento desarrollista-populista (2010-2015); (3) momento crisis de *commodities* y readecuación pragmática (2016-2017).

Proceso constituyente y propuestas de los movimientos campesinos e indígenas

Al inicio queremos resaltar un acontecimiento clave, de proyección de largo plazo, la concreción del proceso constituyente y la Asamblea Constituyente que se instala a fines del 2007 y la aprobación de la nueva Constitución a mediados del 2008.

Para la problemática de tierras en el Ecuador es muy importante esta fase histórica, pues a la par que implica una ruptura ante la tendencia que signó la fase anterior, la clausura de la reforma agraria abre nuevos horizontes sociales y comprensivos favorables a la redistribución en la tenencia de la tierra y la apertura del acceso a la misma para sectores populares. Esto comprende la problemática de la tierra articulada a la perspectiva de soberanía alimentaria y de territorios, donde se incluyen planteamientos innovativos como plurinacionalidad, derechos de la naturaleza y buen vivir-*sumak kawsay*.

Habíamos señalado que el planteamiento de soberanía alimentaria alcanzó relevancia impulsado por los movimientos campesinos, en especial las organizaciones FENOCIN y CNC-Eloy Alfaro, que forman parte de Vía Campesina, en el marco de la lucha contra la firma del tratado de libre comercio. Así, la lucha por la tierra se articula a una propuesta por sostener el abastecimiento de alimentos al conjunto de la población, impulsar la articulación local entre productores y consumidores, promoviendo un modelo agroecológico. En el documento oficial que presentó la FENOCIN,³ como parte de la denominada Red Agraria que incorporaba también a CNC-Eloy Alfaro y FENACLE, plantea:

1. la construcción de un país intercultural: para fortalecer los derechos colectivos;
2. revolución agraria: para redistribución de la tierra y defensa de los territorios; defensa y cuidado del agua y la biodiversidad; agricultura ancestral dinamizada para alimentos sanos y abundantes; políticas de crédito, comercialización para el agro; trabajo digno en el campo y la ciudad; educación, salud intercultural y vivienda para todos; infraestructura básica para el campo; y
3. la soberanía alimentaria: rescate y valorización de las semillas ancestrales, agricultura orgánica, libre de transgénicos.

También se ha señalado que los movimientos indígenas colocaron desde los años 90 junto al tema de tierra la comprensión de territorios. Estos espacios socioeconómicos y culturales de reproducción de vida familiar y comunitaria, implica regiones articuladas y cohesionadas: «[E]l territorio es la base del modo de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, fuente de identidad, de sustento material y espiritual» (CONAIE 2007, 4). En el documento oficial que elaboró la CONAIE, el proceso constituyente plantea territorios junto a plurinacionalidad:

La plurinacionalidad implica un cambio en la estructura del Estado y del modelo económico, en el marco del reconocimiento de niveles importantes de autogobierno territorial y del manejo y protección de los recursos naturales, en

el ejercicio de la autoridad sobre las instituciones que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud, en el reconocimiento de la pluralidad jurídica, en la oficialización de los idiomas indígenas.

La Asamblea Constituyente se instala en noviembre del 2007; en la composición de ésta participan varios dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas, aunque la mayoría está en manos del partido de gobierno Alianza País, concluye sus labores en julio del 2008⁴ y la nueva Constitución es aprobada en referéndum realizado en septiembre del mismo año. El proceso constituyente se caracteriza por ser ampliamente participativo e involucrar a diferentes organizaciones y sectores de la organización civil, sectores empresariales, industriales y comerciales, fruto de lo cual nace la Constitución 2008. Ésta logra sintetizar y ampliar lo más avanzado del pensamiento crítico que los movimientos sociales habían venido planteando desde los años 90 en el combate contra el neoliberalismo y la república oligárquica.

La Constitución asume, al tratar la problemática agrícola, la perspectiva de soberanía alimentaria, dice en el artículo 281: «La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado», para, desde allí, plantear una estrategia estructural: «Será responsabilidad del Estado: Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, el agua y otros recursos productivos» (281, 4); «El Estado normará el uso y el acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra» (art. 282). Adicionalmente, el proceso constituyente aporta a colocar el debate de la tierra no solo dentro de los parámetros clásicos de derecho a la tierra y de ésta para quien la trabaja, sino que los potencia en un horizonte que recupera las comprensiones de los pueblos y nacionalidades indígenas, las propuestas ecológicas y los nuevos horizontes de cambio.

Tomando a Hidalgo (2010)⁵ se plantea una síntesis sobre el debate de la problemática de la tierra en la nueva Constitución, en el gráfico 26 se describe el ámbito del debate de la tierra (ver Gráfico 26). De acuerdo con este gráfico, se presenta una perspectiva agraria contemporánea, que emerge del proceso constituyente 2007-2008. De la Asamblea Constituyente emerge una nueva comprensión de la problemática de la tierra articulada a la soberanía alimentaria y al Buen Vivir, el mismo incorpora implica una diversidad de ámbitos: individual y familiar, colectivo y comunitario, incorporado a la producción y madre tierra-pacha mama. A su vez, estos ámbitos potencian propuestas sociales y políticas democráticas, de equidad, de soberanía alimentaria y están articulados a horizontes de cambio sustentados en la plurinacionalidad, los derechos de la naturaleza y la economía social-solidaria.

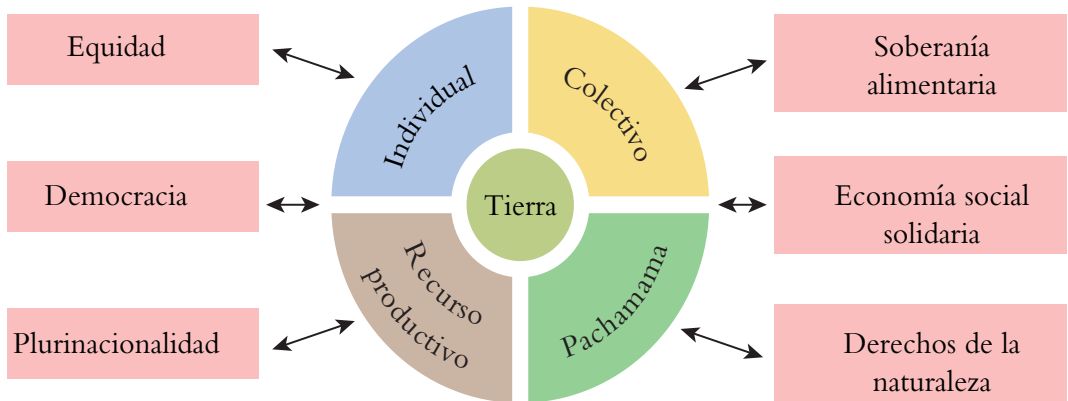


Gráfico 26. Tierra, soberanía alimentaria y Buen Vivir

Vía redistributiva, viabilidad política y movimientos sociales

Esto genera un momento de excepcionalidad, pues rompe los límites establecidos por la contrarreforma neoliberal 1983-2006, que se expresaba en la ley de 1994; la cual, presionaba por colocar en el centro del debate de la política pública, respecto de la tierra, la vía de la redistribución y equidad. De allí que uno de los puntos clave del análisis social y político es, a partir de la vigencia de la Constitución del 2008, examinar las evoluciones de los instrumentos de política pública y legislativa respecto del cumplimiento o no de la norma constitucional.

En este escenario de disputa, es posible distinguir en el debate y la acción social de los diversos actores y movimientos dos momentos diferentes; en el marco de la década 2007-2017

- Potencialidad de los movimientos sociales, que va del proceso constituyente a la propuesta redistributiva colocada por los movimientos sociales apelando al recurso de iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley (2007-2010); e,
- Instrumentación estatal, que va a lo largo del debate parlamentario sobre la Ley de Tierras (primer debate, consulta legislativa, segundo debate) y final aprobación de la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales (2011-2016).

Cabe precisar que estos momentos coinciden con la clasificación general: «momento potencialidad de los movimientos sociales» se articula dentro de «fase proceso constituyente»; así como «momento instrumentación estatal» se articula dentro de «fase desarrollista-populista». En el siguiente gráfico, se resumen las evoluciones que se viven en estas etapas (ver Gráfico 27).

Sobre el momento II, éste se produce entre 2010 y 2016. Durante este periodo se afirma el poder caudillista de Correa dentro del gobierno y el partido de gobierno, ya ha colocado afuera a las disidencias internas, y acentúa el programa desarrollista por la vía de la gran obra pública y el asentamiento del extractivismo. Al mismo tiempo, se produce una retórica populista, para la cual es importante la adhesión de los sectores campesinos y dividir al movimiento indígena, que se presenta como el principal opositor a la expansión minera. Como táctica gubernamental, se diseña una estrategia de políticas clientelares, como la ejecución del Plan Tierras, el asistencialismo por la vía de bonos y subsidios, la cooptación alrededor del aparato estatal de organizaciones campesinas y el auspicio a grupos interesados en escindir la CONAIE. El Estado tiene una estrategia desarrollista respecto de la problemática de la tierra, en el sentido de incentivar su productividad, y a la par una visión instrumentalista frente al movimiento social. Esta evolución es evidente en los procesos alrededor de la Ley de Tierras.

El proceso político respecto de la evolución de la política de acceso a la tierra por vía redistributiva puede ser seguido alrededor del debate legislativo inmediatamente posterior: Ley de Soberanía Alimentaria (2010), Ley de Tierras y Territorios Ancestrales (2016), Reglamento a la Ley de Tierras (2017). El debate político sobre acceso a la tierra va a la par de otros cuerpos jurídicos que marcan el tono del proceso: Código de la Producción, Código de la Organización Territorial, Ley de Minería, Ley de Recursos Hídricos, Ley de Participación Ciudadana, entre otros.

Desde el Ejecutivo y la mayoría legislativa se va configurando una estrategia desarrollista concebida como parte del modelo estatal. Éste no mantiene la concordancia con el horizonte de cambio de la Constitución, y para que ese giro tenga viabilidad política apela a un estilo y mecanismos populistas. De tal forma que incide sobre los movimientos sociales campesinos e indígenas, en unos casos intenta su cooptación, en otros apela a su división. Esta característica política nos permite generar un dato clave, en nuestro interés por esclarecer un posicionamiento de los actores y movimientos sociales involucrados en la temática de tierras, a partir de preguntar: ¿cómo se posicionan frente a una propuesta de ley que acoge el planteamiento constitucional de la vía redistributiva para acceso a la tierra?

Hasta el momento se ha seguido la evolución de los movimientos sociales campesinos e indígenas. Entonces se incorporarán como actores los voceros de las cámaras de la Producción, que son las instancias a través de las cuales los grandes propietarios exponen sus posiciones.

Al incluir en el debate a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria, se incorpora el mandato constitucional a mediados del 2011 con una propuesta de ley de tierras y territorios,⁶ la cual incluye contenidos redistributivos. Luego, la Red Agraria, un agrupamiento de organizaciones campesinas, recoge firmas de apoyo, en un número de 40.000, con lo cual es presentada en marzo del 2012 a

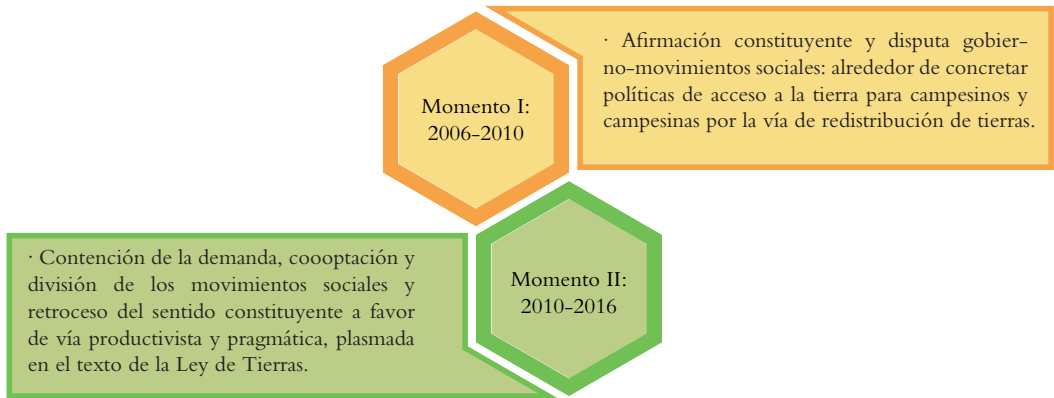


Gráfico 27. Movimientos sociales frente a la vía redistributiva.

la Asamblea Nacional recurriendo a lo que permite la Constitución como iniciativa legislativa ciudadana.⁷

La propuesta redistributiva de la tierra planteada por la COPISA se encuentra en el artículo 25 del proyecto de ley, que determina un límite máximo de tenencia de la tierra de propiedad individual. Cabe indicar que este planteamiento tiene un antecedente clave, que consiste en el documento que presenta, en el año 2010, el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) y a la Comisión Parlamentaria de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional. Para nuestro análisis éste es un punto determinante: una entidad estatal como la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, creada en el marco de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, hace oficial y presenta a la opinión pública un proyecto de ley claramente redistributivo.

¿Cómo se posicionaron los actores sociales, tanto aquellos en los cuales se encuentran expresados los grandes propietarios de tierra, como aquellos en los cuales se encuentran expresados los pequeños propietarios de tierra, frente a la concreción del planteamiento de vía redistributiva de la tenencia de la tierra?

Como actores que representan a los grandes propietarios de tierra se considera el discurso de las cámaras de la Producción. En el caso de los actores que expresan a los pequeños propietarios de tierra o sin tierra, tomamos los pronunciamientos de los movimientos campesinos e indígenas. Dentro de las cámaras de la Producción destacamos los pronunciamientos de la Asociación de Ganaderos del Litoral, la Cámara Nacional de Acuicultura, la Cámara de la Agricultura. El discurso de las cámaras de la Producción se presenta a continuación:

Presidente de la Asociación de Ganaderos del Litoral (Paul Olsen):

Aquí la tierra está muy bien distribuida y es un ejemplo para América.⁸ En la parte agropecuaria no existe monopolio, por lo que no se debe poner límites al uso de la tierra. Hay que dar apoyo, estímulos y programas de financiamiento para los campesinos.⁹ Estamos de acuerdo de que se cree una norma jurídica que estimule la productividad, lo que rechazamos es que se cree una ley que afecte el patrimonio de los ecuatorianos.¹⁰

Presidente de la Cámara Nacional de Acuicultura (César Monge):

[L]a preocupación es que los tenedores de tierra pueden ser expropiados si no cumplen las funciones social y ambiental, con una normatividad no está bien estipulada, ya que no se podría cumplir con el propósito social y ambiental por lo que se podría expropiar tierras, sin que el sector sepa dónde están los errores. Se busca sancionar a los productores.¹¹

La Asociación de Ganaderos de Santo Domingo (Vinicio Arteaga):

La intención es retacear la tierra y buscar pretextos para expropiarlas. Esto es una locura ya que el sector agropecuario garantiza la seguridad alimentaria y cumple su función social. No se puede medir a todos por igual manera.¹²

Cámara de la Agricultura de la I Zona (Bolívar Cevallos):

No se dan cuenta de que muchas de las actividades, por ejemplo, palma africana, ingenios azucareros, bananeras, etc., consiguen su eficiencia justamente por el tamaño de la inversión.¹³ Definitivamente si la tierra está eficientemente produciendo y generando trabajo, no hay que limitarle, porque el problema es justamente los pequeños minifundios que no producen o son de autoconsumo.¹⁴

Por otra parte, se cuenta con el pronunciamiento de la propuesta presentada por la COPISA de las organizaciones FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro CNC-EA, FEINE, Corporación de Montubios del Litoral CORMOLIT y FEI. Cabe indicar que la CONAIE no apoyó la recolección de firmas, por discrepancias con el texto presentado por la COPISA, pues su punto de vista fue plantear una vía de redistribución más radical del que contenía la propuesta de COPISA. Estas organizaciones se agruparon alrededor de la Red Agraria y promovieron la recolección de firmas para presentar la propuesta de ley elaborada por la COPISA, por la vía de iniciativa ciudadana e iniciar el trámite legislativo en la Asamblea Nacional.¹⁵

Este apoyo a la propuesta legislativa de redistribución de tierras que realizaron las organizaciones campesinas se concreta en octubre del 2011.¹⁶ Precisamente en este contexto, cuando avanza el proceso de recolección de firmas para apoyar el proyecto de ley de tierras con carácter redistributivo, es que se da un pronunciamiento clave del presidente Rafael Correa, en el cual marca el punto de vista oficial del régimen sobre el tema de tierras, lo hizo en una de las famosas «sabatinas»:

[En el tema de tierras] se plantea un equilibrio entre justicia y eficiencia; pues si por buscar la justicia (tenemos 200 millones de hectáreas en el Ecuador, 14 millones de habitantes: dividimos y sale unas 13 por habitante) ¿verdad? «qué justicia que logramos» y la eficiencia va a ser cero. Entonces, esto es lo que no entienden algunos compañeros (por ahí veo proyectos de tierras, incluso del propio consejo de soberanía alimentaria —donde están queridos amigos—), pero que tienen solo esa visión de justicia. Todos tenemos esa visión de justicia, pero hay que saber ayudar: cuidado por buscar la «justicia», destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es «a todos, igualitos», pero asimismo miserables, igualmente pobres.¹⁷

Quedó así asentada la posición presidencial: repartir tierra es repartir pobreza, que en un marco caudillista dictaba la misma postura para el conjunto de las entidades estatales y los sectores afines al gobierno. Esta contradicción entre mandato constituyente redistributivo y política gubernamental opuesta a la vía redistributiva muestra la corrección del análisis del presente estudio que marca como dos fases distintas: aquella denominada proceso constituyente de aquella desarrollista-populista. Esto condujo a que en las esferas gubernamentales optaran por una posición productivista pragmática frente a la problemática de la tierra, la cual quedó expresada en el prolongado debate social y político sobre la Ley de Tierras, del 2011 al 2016.

En ese marco, tuvieron que pasar casi dos años, entre que se acepte a trámite la iniciativa ciudadana legislativa (2011) y se inicie oficialmente el trámite legislativo, a fines del 2013. Para inicios del 2014, se retoma en la Asamblea Nacional el tratamiento de la Ley de Tierras, que ahora debe ajustarse al marco impuesto desde el Ejecutivo; desde las esferas del partido de gobierno Alianza País se promueve una vía productivista, pero no redistributiva. Es el escenario legislativo el que nos entrega un dato valioso: el posicionamiento de los actores políticos en el debate de la Ley de Tierras. Así se desenvuelve el debate parlamentario.¹⁸

En el primer debate parlamentario, que se realiza a inicios del año 2015, se tienen las siguientes tomas de posición de los bloques políticos representados en la Asamblea.

Movimiento Alianza País (Miguel Carvajal):

[...] [E]ste proyecto de ley promueve equidad en el acceso a la tierra, promueve redistribución de la tierra pública, este es un proyecto de ley que promueve la producción y la productividad en el país, y para eso, entre otras cosas, hay que garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, pero para todos, para los grandes, para los medianos también, para los pequeños, sobre todo.¹⁹

Movimiento Pachakutik (César Umajinga):

[...] [L]a Constitución en el artículo 281 prohíbe totalmente el latifundio, es uno de los temas que hemos luchado desde mil novecientos noventa, la CONAIE ha estado al frente de esta gran revolución agraria que siempre ha sido la meta. Hoy necesitamos que definan tanto el tema de latifundios, el tema de acaparamiento

y luego también definan la política de redistribución de tierras. Eso no está en el texto, por eso no he firmado suscribiendo el proyecto presentado.²⁰

Movimiento CREO (Patricio Donoso):

[...] [S]eñores legisladores, hay que decir con verdad que prácticamente no hay tierra que repartir y es verdad. Para la tierra que hay se debe contar con seguridad jurídica para invertir. La función social de la tierra está en producir sin dañar el medio ambiente. De lo que se trata es de tener suficientes alimentos para cumplir con aquellos treinta millones de raciones alimenticias diarias que el país necesita.²¹

Hasta aquí, hemos revisado los posicionamientos de los partidos y movimientos políticos de alcance nacional, por un lado el bloque parlamentario de Alianza País para quienes lo esencial es garantizar la productividad de la tierra, por otro de los bloques de derecha, como el movimiento CREO, que coloca como criterio fundamental la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, y una tercera posición, expresada por el bloque de Pachakutik que señala la falta de combate a la concentración de la tierra. En el segundo debate parlamentario, realizado en el último trimestre del 2015, se presentaron delegados oficiales de organizaciones campesinas que se adhirieron a la propuesta.²² Presentamos un resumen de las posiciones.

Federación de Comunidades Negras de San Lorenzo (Eliseo Lastra): esperan que, con la ley, la tierra comunitaria podrá acceder a crédito en el sistema financiero. Consideran que la ley les permitirá recuperar la tierra previamente otorgada por funcionarios del Estado. Están a favor de la ley sin mayores argumentos.

Coordinadora de Movimientos Sociales Democracia y Socialismo (Miguel Áxncni): les preocupa el tema de la frontera agrícola y la posibilidad de la legalización de la tierra ancestral que no haya sido ocupada mediante actos violentos

Coordinadora Nacional Campesina (Pedro Panchana): buscan la diferenciación de la tierra rural, ancestral y comunitaria. «Esta ley debe decir que las comunidades ancestrales deben regular y autorizar y explotar materiales áridos y pétreos que se encuentran en esas tierras comunales».

Federación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) (Santos Villamar): apoyan la ley porque reconoce la agricultura familiar campesina y suponen que la ley permite el acceso a «créditos otorgados por las instituciones financieras públicas a una tasa de interés preferencial, a una tasa de interés preferencial». Apoyan la ley porque consideran que se va a repartir tierra a las organizaciones y personas más necesitadas, además, exigen todo el acompañamiento necesario para la producción.

Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) (José Agualsaca): considera que la ley garantiza los preceptos constitucionales y habrá redistribución de tierra. Consideran que existirá el Fondo Nacional de Tierras.

Con los pronunciamientos señalados, es posible evidenciar que en ese momento se había consolidado un grupo de organizaciones campesinas e indígenas adherentes a

las posiciones del gobierno de una política de tierras que apuntaba a una orientación productivista y relega las posibilidades de redistribución. El gobierno trabajó entre 2011 y 2015 —que coincide con los debates alrededor de la Ley de Tierras— por ir construyendo una base propia de organizaciones campesinas alrededor de las políticas oficiales, dentro de los parámetros que le permitieron afirmar una hegemonía. Así se produjo una combinación de ofrecimientos de acceso a tierra, con apoyos concretos de subsidios en el ingreso (bonos), distribución de los llamados *kits* productivos, y una perspectiva de modernización del país.²³ Pero un análisis sobre el conjunto de los movimientos sociales en el campo debe reconocer el espacio de las organizaciones campesinas e indígenas en oposición a las políticas del gobierno de Alianza País.

La CONAIE y sus filiales regionales en Costa (CONAICE), Sierra (ECUARUNARI) y Amazonía (CONFENIAE), a las cuales hay que añadir organizaciones regionales como «Tierra y Vida» se negaron a participar en la consulta. En declaraciones públicas, uno de sus dirigentes, Carlos Pérez Guartambel, indicaba que el proceso fue ilegítimo, pues «no consultó temas claves como la redistribución de la tierra y los límites a la concentración de tierras».²⁴ Éstas son las ya mencionadas CONAIE, Tierra y Vida, a lo que hay que sumar a las organizaciones campesinas pertenecientes al Frente Popular, esto es la UCAE y la FEUNASCC.

Aquí es necesario ubicar la actividad de organizaciones nacionales indígenas y campesinas en franca oposición al gobierno y que no intervinieron en la consulta legislativa, lo cual no quiere decir que no tengan posición respecto de la temática de redistribución de tierras; su posición fue la siguiente: «La ley del gobierno no responde a las demandas de la organización y tampoco resuelve las cuestiones estructurales del agro». Un momento clave de expresión de la oposición de la organización indígena frente a las políticas gubernamentales fue la «Marcha contra la minería, por el agua y la vida», desarrollada en el mes de marzo del 2012. Ésta tuvo un recorrido, desde Zamora a Quito, lo cual le permitió ir ganando adhesiones de varios sectores rurales y urbanos. Es necesario registrar otro evento, la denominada «Cumbre de los pueblos»,²⁵ en el mes de marzo de 2015, en el cual se hizo evidente este frente de organizaciones indígenas y campesinas opuestas a la Ley de Tierras por incumplir el mandato constituyente de acabar con el latifundio y redistribución a favor de campesinos y campesinas.

En un estudio sobre esta marcha del 2012, el autor Santiago Ortiz señala:

Con respecto a la plataforma de 19 puntos, los temas relacionados con el agua y los recursos naturales son los más mencionados en los discursos de los líderes (en 37 ocasiones); los temas agrarios, la aprobación de la Ley de Tierras y la protección de las economías campesinas ante los impuestos tienen un segundo nivel de reiteración (son mencionados en 28 ocasiones); hay otras demandas: la garantía del derecho a la educación y la denuncia sobre la criminalización de la protesta social. (2016)

La importancia de esta marcha indígena del 2012 fue que marcó la consolidación de la línea de oposición al extractivismo, en especial a la expansión minera, como eje del discurso y el accionar de estas organizaciones. A partir de esta movilización del 2012 podemos registrar cómo se da en el movimiento indígena, en particular en la CONAIE, lo que algunos autores (Svampa 2019) denominan como el «giro eco territorial». Se entendería como giro eco territorial al:

[M]arco común de significaciones que articula luchas indígenas y nuevas militancias territoriales-ecológicas, que apuntan a la expansión de las fronteras del derecho, en clave de oposición al modelo dominante. Sea en un lenguaje de defensa del territorio y los bienes comunes, de los derechos humanos, de los derechos de la naturaleza, o del buen vivir. (Svampa 2019)

Agrupamiento de actores y movimientos en este proceso

A modo de síntesis, planteamos que, a partir de las posiciones de los actores sociales y movimientos con relación a la ley de tierras, permite proponer una clasificación en tres grupos diferentes a los actores políticos y movimientos sociales alrededor del debate político frente a propuesta de redistribución de tierras en el periodo 2011-2016 (ver Gráfico 28).

- oposición cerrada a redistribución de tierras,
- vía productivista y redistribución limitada en tierras del Estado, y
- vía de redistribución amplia y crítica al extractivismo.

Para los fines del presente análisis resulta de interés comparar esta síntesis con los resultados de otro texto que aborda un similar objeto de estudio, escrito por María Belén Albornoz y María Antonia Machado, intitulado «Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria en el Ecuador: una visión desde las redes de política pública». Albornoz y Machado establecen en el debate sobre la Ley de Tierras tres diferentes posiciones: (1) modelo de soberanía alimentaria, (2) modelo intermedio de producción, (3) modelo de modernización productiva (2016, 17). Cabe indicar que este estudio se enfoca en actores y movimientos sociales. El estudio de Albornoz y Machado se enfoca en redes de política pública. Las autoras exponen su clasificación de la siguiente manera:

- (i) el modelo de soberanía alimentaria, en el cual ubican a la CONAIE y SIPAE,²⁶ propone que el campesino es el actor fundamental de la soberanía alimentaria y establece un nuevo modelo de interacción entre la naturaleza y el desarrollo nacional, se trata de fomentar una estructura equitativa de acceso a la tierra de acuerdo con los principios del Buen Vivir;
- (ii) el modelo intermedio de producción, en el cual ubican a COPISA y Red Agraria, mantiene una visión intermedia entre vía campesina y vía del agronegocio, reconoce a los pequeños campesinos como sujetos del desarrollo y de la soberanía alimentaria y propone insertarlos en la lógica de modernización capitalista de producción, los puntos clave de su propuesta están relacionados con la función social y ambiental de la tierra;

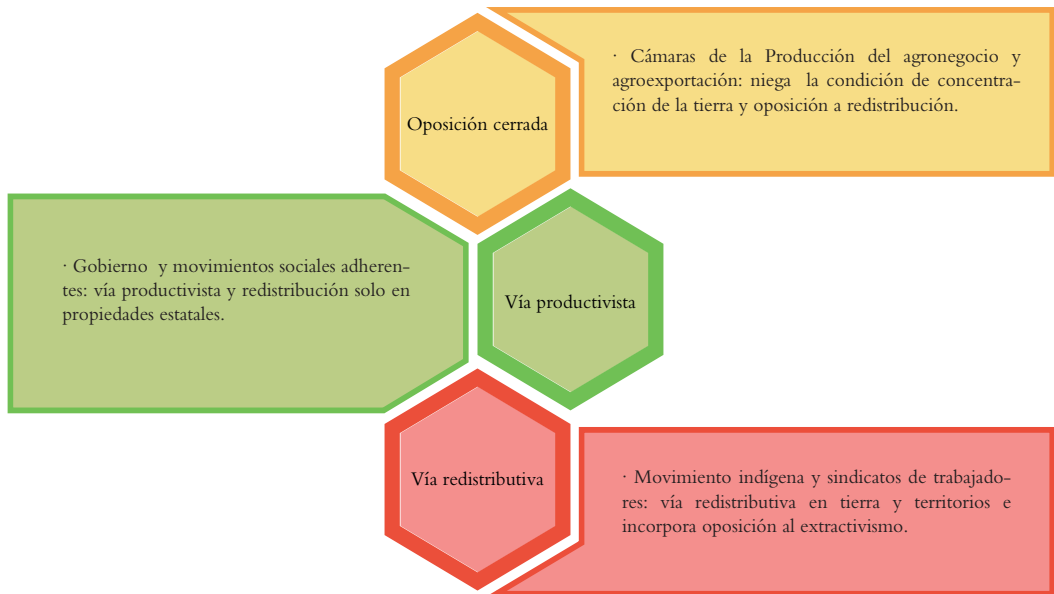


Gráfico 28. Actores políticos y movimientos sociales alrededor del debate político frente a la propuesta de redistribución de tierras (2010-2016)

(iii) el modelo de modernización productiva, donde ubican al Ministerio de Agricultura, y la Federación de Cámaras de la Producción, privilegia la figura del empresario capitalista como agente de la modernización del agro y la propiedad privada como centro de la política, en referencia al agricultor campesino proyecta un paquete de asistencia social para su desarrollo que no incluye la redistribución agraria (2016, 18).

El proceso histórico evidencia que sí hay sectores sociales que demandan acceso a la tierra, es una demanda presente. Como ejemplo, está el conjunto de requerimientos alrededor del único plan de acceso a la tierra que se implementó en la década 2007-2017 y que fue el Plan Tierras, el cual es analizado en otro capítulo de este estudio.

A manera de conclusión, se pueden señalar los aspectos referentes a una política de tierras, y que estuvieron contemplados reiteradamente en la Constitución, Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, Ley de Tierras y Territorios Ancestrales. Éstos son: definición de latifundio, concretar la unidad productiva familiar, fondo de tierras, siempre fueron eludidos y quedaron en el limbo. Son tareas pendientes, pero que requieren reconocer la necesidad de una intervención del Estado en la problemática de tierras, y no puede quedar al libre albedrío de las fuerzas del mercado.

Resistencia social frente a la expansión minera

Durante el periodo de análisis, 2000-2019, es necesario señalar que una temática que fue ganando la atención y la presencia de los movimientos sociales, en especial el

indígena y sectores ecologistas, fue la resistencia a la expansión minera, a las concesiones e inicios de obras en zonas de población rural. Esto se agudizó en los años 2015 y 2016 donde se presentaron varios conflictos territoriales alrededor de la expansión de las explotaciones mineras, señalemos al menos cuatro:

- parroquia Tundayme, en la provincia de Morona;
- proyecto Mirador, provincia de Zamora;
- Quimsacocha, provincia de Azuay; y
- Íntag, provincia de Imbabura;²⁷ en varios casos la respuesta estatal fue la represión y persecución judicial a líderes indígenas.

Aquí tenemos una línea de acción de actores y movimientos sociales campesinos e indígenas: la resistencia a la expansión de las explotaciones mineras a gran escala.

Escenarios, actores y movimientos 2017-2019

Entramos al análisis del momento 2017-2019 con la especificidad que implica analizar un proceso que está en pleno movimiento, según la metodología implementada, iniciamos estableciendo el marco general del periodo.

La evolución del proceso político y económico en el Ecuador 2017-2019 se puede resumir como una etapa transicional de retorno neoliberal, de la mano de un régimen de alianza entre una fracción de Alianza País, las cámaras de la Producción, algunos de los partidos de derecha —en un primer momento el Partido Social Cristiano y luego el movimiento CREO— y el Fondo Monetario Internacional. Es el propio presidente Lenin Moreno quien confirma lo aseverado, cuando en declaración a medios de comunicación, a mediados del 2018, expresó:²⁸ «Nos dicen que somos un gobierno de transición y eso es cierto [...] en nuestro gabinete tenemos ministros de derecha y de izquierda, la derecha sabe producir y la izquierda sabe hacer políticas sociales», a inicios del 2019 se deshizo de lo que quedaba de la izquierda burocrática en el gabinete.

En efecto, la reestructuración que hubo en el equipo de ministros a mediados del 2018 se guio por la línea presidencial oportunista. En este caso, la apuesta del gobierno del presidente Moreno fue hacia la producción y eficiencia empresarial, y no es cuestión de asuntos sociales. Es decir, debilitó los instrumentos encaminados a fortalecer la AFC y brindó apertura para el modelo transnacional. En este caso, colocó al frente del Ministerio de Agricultura, a un representante de las grandes agroempresas bananeras, siendo ministro Xavier Lazo,²⁹ conectado también con fuerzas políticas de derecha en la región litoral.

Hitos claves de este retorno neoliberal están marcados por la aprobación en agosto del 2018 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de

Inversiones y Generación de Empleo,³⁰ y luego en marzo de 2019 la suscripción del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el cual, como lo indicó el ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez, «apunta no solo a resolver un problema de orden fiscal sino a reformas estructurales».³¹ Aquí es interesante transcribir las declaraciones de la directora gerente del Fondo, Christine Lagarde, sobre el Acuerdo con Ecuador:

[L]as autoridades ecuatorianas están implementando un amplio programa de reformas con el objetivo de modernizar la economía y allanar el camino para un crecimiento sólido, sostenido y equitativo. Las políticas del gobierno están destinadas a reforzar la posición fiscal y mejorar la competitividad.³²

En ese contexto deben colocarse las evoluciones en las políticas agropecuarias.

Reducción de los ámbitos de incidencia del Estado frente a tierras

Desde la óptica neoliberal, la temática de la tierra queda reducida a la asistencia a procesos de legalización y titularización de predios, cierra la posibilidad de políticas de intervención estatal sobre el acceso a la tierra, o de impuestos que castiguen la concentración de la tierra y pudieran presionar hacia una redistribución. En la actualidad, los espacios políticos en los cuales se trata la temática de tierra es la Subsecretaría de Tierras a través del Proyecto Unificado de Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva. Éste es el organismo encargado de los procesos de tierras rurales.

A partir de información publicada por el MAG (2018), se entregaron 6916 títulos de propiedad en el marco de la política de regularización de la posesión agraria.³³ Además, no se registran avances en aspectos que quedaron de la fase anterior, como hacer operativo un Fondo Nacional de Tierras, que en estricto rigor puede caber dentro de los parámetros neoliberales, pero que a nivel político tiene vetos y opositores ligados con la gran empresa.

Movilizaciones indígenas y campesinas frente a medidas de ajuste y aplicación del programa con el FMI

Para mirar la evolución del proceso político es importante la ubicación del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, cuyos tres ejes son la reforma laboral, la reforma tributaria y la eliminación de los subsidios que otorga el Estado. Precisamente entre ellos estaba la implementación de la política antisubsidios estatales y, por ende, la elevación del precio de las gasolinas. En el último trimestre del 2019, el gobierno de Moreno intentó aplicar el Decreto 883, lo cual fue la causa desencadenante de la revuelta indígena-popular de octubre del 2019, que alcanzó

un nivel de masividad e intensidad en la lucha, que puso en aprietos la legitimidad y estabilidad del régimen.

El levantamiento social de octubre (2019) golpeó el tablero del *continuum* de la transición del retorno neoliberal. Así también, marcó una presencia fortalecida de las reivindicaciones populares y tuvo la virtud de evidenciar la multiplicidad de las resistencias. Con lo que se hacen presentes los marginados, los excluidos, ante los impactos de una crisis económica que pretende sea resuelta por la vía de imposiciones y elevación de precios en productos de amplio consumo social. La novedad estuvo en la recuperación del protagonismo social y político por parte del movimiento indígena, luego de sufrir una década de un régimen modernizador y estatista, y un par de años de retorno neoliberal, se volvió a levantar y poner contra la pared a un régimen político débil, pero con todo el apoyo de la gran empresa y del FMI.

Este hecho es muy relevante para el diagnóstico del conjunto, y en especial para el componente social y político pues, como ya hemos dicho, evidencia un movimiento indígena y campesino fortalecido. Es decir, se convierte en el eje clave del conjunto para el accionar del movimiento popular. También, se produce una magnitud de la protesta que deja en claro la inconformidad e indignación frente a la persistencia de problemas sociales profundos en las zonas rurales como la pobreza, la marginación y exclusión. Uno de los datos importantes es que en la evolución del levantamiento indígena se van sumando varias organizaciones y al llegar al pico las protestas (10 de octubre del 2019) se observa que las tres organizaciones indígenas de nivel nacional están participando en el mismo: CONAIE, FEINE y FENOCIN, algo que no se presentaba desde el 2001. Varios análisis, tanto a nivel nacional como internacional, han destacado que el levantamiento en Ecuador, al cual siguieron los levantamientos en Chile y Colombia, en el último trimestre del 2019, evidencian la persistencia de una condición de inequidad en el acceso a recursos, bienes y trabajo.

El gobierno de Moreno, que inicialmente implementó una fuerte represión contra la oposición popular y cerró puertas a negociaciones, finalmente se vio obligado a sentarse a la mesa de diálogo el 13 de octubre. De esta forma se derogó el Decreto 883 para abrir un proceso de diálogo e intercambio político con el movimiento indígena y el conjunto de las fuerzas populares. En este caso, los planteamientos, además de contemplar el problema de los subsidios a los combustibles, también demandaron una atención del conjunto de las políticas sociales, entre ellas las que tienen relación con la economía y la sociedad en las zonas rurales. Esto fue muy importante, pues sacó al debate temas sobre políticas relacionadas con el campo y el desarrollo, de los estrechos límites de la visión neoliberal, que impregnó el gobierno desde el giro derechista de mediados del 2018 (Sonneholzner, Martínez³⁴ y Lasso), para colocarlo de cara a las demandas sociales por equidad y derechos.

Propuestas de gobierno y movimientos indígenas luego de octubre 2019

El gobierno respondió manteniéndose en el nicho neoliberal, con la presentación de un programa de seis puntos. El presidente Moreno, a inicios de noviembre 2019, anuncia seis medidas para la reactivación económica y social de la población rural: (1) catastro de camionetas y motos; (2) créditos para productores; (3) centros de acopio; (4) ferias *de la mata a la mesa*; (5) apertura de escuelas rurales; (6) revisión del examen Ser Bachiller.³⁵ La CONAIE criticó las políticas del Ejecutivo y optó por definir una propuesta de desarrollo alternativo, debatido y acordado bajo el mecanismo del «Parlamento de los pueblos, organizaciones y colectivos sociales del Ecuador», el cual fue presentado a la comisión negociadora el primer día de noviembre (2019).³⁶

Por el enfoque de este estudio, se merece dar en detalle varios de estos planteamientos. El informe oficial de la CONAIE destaca los siguientes puntos de su propuesta:

- (1) La discusión sobre los subsidios a los combustibles, así como la política económica en general, debe abordarse de manera integral, en función de la realidad del país y de la situación de los más pobres, y por fuera de toda prescripción normativa del FMI y, en particular, de la Carta de Intención suscrita el mes de marzo del presente año.
- (2) Considera que los subsidios a los combustibles deben mantenerse hasta que se definan criterios de justicia y equidad para la política económica y tributaria, de tal manera que la carga fiscal sea distribuida de manera equitativa y permita la eliminación de la pobreza real y la desigualdad social.
- (3) Nuestra referencia al modelo económico parte de la constatación de que las imposiciones del FMI implican: concentración del ingreso en los más ricos, instauración de relaciones mercantiles que fracturan a la sociedad, ampliación de los extractivismos, sobre todo petrolero y minero, en esencia violentos y depredadores de las comunidades y de la naturaleza, exclusión de la riqueza a la mayoría de la población, autoritarismo para sustentar y proteger sus medidas.
- (4) Somos una sociedad plurinacional que genera oportunidades todos los días: campesinos, indígenas, obreros, microempresarios, empresarios, trabajadores autónomos, estudiantes, mujeres, profesionales, jóvenes, en fin, toda la sociedad, crea diariamente una riqueza que, lamentablemente, no se distribuye de forma justa.
- (5) Se presenta una propuesta de alternativa al modelo económico que plantea que la riqueza que es creada por todos los ecuatorianos sea distribuida de forma equitativa y que nos permita construirnos como una sociedad libre, justa, democrática, participativa y que resuelve sus conflictos desde el diálogo, la paz social y la búsqueda de consensos.³⁷

Directamente, sobre el tema de tierra, la propuesta de la CONAIE es la recuperación del artículo 282 de la Constitución por la «democratización en el acceso al uso de la tierra», y en el segmento políticas sociales plantea: «Titularizar tierras, territorios, sin perjuicio de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Respeto al carácter indivisible de la propiedad comunitaria. Propender a que la legalización, registro y titularización sea dentro de los sistemas de administración de la justicia indígena».³⁸

Tan importante para el objeto de este componente de estudio como el contenido de los planteamientos de este programa alternativo al acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, es el registro de las organizaciones campesinas e indígenas y populares que lo suscriben: el Parlamento de los Pueblos que emite el documento está firmado por el presidente de la CONAIE (Jaime Vargas), presidente de la ECUARUNARI (Carlos Sucushagñay), presidente de la CONAICE (Javier Aguavil), presidente de la UNORCAC-FENOCIN (Alfonso Morales), presidente de la Coordinadora Nacional Campesina-E.A. (Romelio Gualán), presidente de la FENOC (Marcelo Ugshinia), presidente de la FEINE (Eustaquio Toala), presidente de la CONFENIAE (Marcelo Vargas), presidente del Frente Unitario de Trabajadores (Mesías Tatamuez), presidente del Frente Popular (Nelson Erazo).³⁹

Una lectura detenida de este listado nos lleva a la constatación de que están presentes organizaciones campesinas e indígenas que en la etapa anterior tuvieron posicionamientos diferentes y en momentos opuestos. En lo que corresponde a este periodo, referido a nuestro enfoque específico, podemos señalar que, por un lado, los voceros de las cámaras de la Producción pasaron de ser líderes gremiales a ministros del gobierno: presencia directa en la conducción gubernamental, dejando claro el proceso de neoliberalización de la política gubernamental. Por otro lado, el movimiento indígena recuperó un protagonismo nacional que lo había perdido en la etapa anterior y hubo una rearticulación entre movimientos campesinos y movimientos indígenas, alrededor del Parlamento de los Pueblos.

Sobre el tema de tierras, a nivel estatal no ha habido cambios de lo registrado al inicio y sigue reducido al nivel de titularización de tierras, y no se avanza en el poco margen que queda, como pudiera ser el Fondo de Tierras. Para los movimientos sociales campesinos e indígenas se acentúa la demanda de la tierra articulada a planteamientos como los de territorios, y aquellos de combate al modelo agroindustrial.

NOTAS

1. Ver: <https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-54-ley-de-desarrollo-agrario-lex-faoc004813/>
2. Respecto de la articulación de este frente social sobre la soberanía alimentaria, ver: Ana Bravo (2008). «Proceso de debate y sistematización sobre el enfoque de Soberanía Alimentaria», Edic. Heifer-Quito. Consultado en: <http://www.heifer-ecuador.org/wp-content/uploads/2018/03/9.-Si%CC%81ntesis-debate-y-enfoque-soberania-alimentaria.pdf>
3. Respecto del documento oficial de la FENOCIN a la Asamblea Constituyente. Consultado en: <https://www.fenocin.org/revolucion-agraria/fenocin-en-la-asamblea/>
4. El desenvolvimiento de la Asamblea no estuvo exento de dificultades, la más importante al interior del partido de gobierno, Alianza País, pues a mitad del proceso el pre-

- sidente de la Asamblea, Alberto Acosta, se vio obligado a renunciar ante las presiones del presidente de la república, Rafael Correa, por discrepancias ante contenidos claves del texto constitucional.
5. Francisco Hidalgo (2011). «Tierra: soberanía alimentaria y buen vivir», en *Tierra urgente*. Edic. SIPAE y Oxfam-Quito, pág. 151.
 6. COPISA (2011). «Propuesta de Ley Orgánica de Tierra y Territorios», Edit. Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria, Quito. Consultado en: <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/prueba/servicios/wp-content/uploads/2016/07/FOLLETO-LEY-DE-TIERRAS.pdf>
 7. Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ley-de-tierras-iniciativa-ciudadana.html>
 8. Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/ministerio-agricultura-propone-reforma-agraria.html>
 9. Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/visiones-ley-tierras.html>
 10. Ver: <https://www.eluniverso.com/2010/08/24/1/1356/productores-rechazaron-ley-tierras.html>
 11. Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/agricultores-rechazan-limite-tierras.html>
 12. Consultado en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/agricultores-rechazan-limite-tierras.html>
 13. Ver: ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=132662&umt=agricultores_proponen_censo_agricola_para_saber_que_tierras_
 14. Consultado en: ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=132662&umt=agricultores_proponen_censo_agricola_para_saber_que_tierras_
 15. El dato informativo oficial lo indica así: «El Consejo Nacional Electoral (CNE), en sesión de pleno, aprobó los informes presentados por las Direcciones de Organizaciones Políticas y Asesoría Jurídica, donde se valida 31.834 firmas de respaldo para iniciar el tratamiento del proyecto de iniciativa popular normativa de Ley de Tierras y Territorio. Dentro del proceso de verificación de firmas para la iniciativa popular normativa, presentada por los señores Luis Andrango, presidente de la Confederación Nacional de las Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y Romelio Gualán, presidente de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, se presentaron 44.616 firmas, de las cuales 31.834 fueron válidas en el proceso de revisión. Ver: <http://cne.gob.ec/es/8-noticias/1094-cne-valido-firmas-para-proyecto-de-ley-de-tierras-y-territorio>
 16. Campesinos e indígenas presentan su propuesta de Ley de Tierras. Consultado en: <https://www.eluniverso.com/2011/10/12/1/1355/ADD6COD28ODI4FIDBFI465D-DIABIOAEF.html>
 17. Presidencia de la República (2011). Enlace ciudadano n.º 240 del sábado 1 de octubre de 2011 en la población de Puerto Quito. Puede ser consultado en: www.elciudadano.gob.ec

- no.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=27733:enlace-ciudadano-nro-240-desde-puerto-quito&catid=43:enlaces-ciudadanos-2011&Itemid=67 /
18. Indiquemos que el proceso parlamentario de ley de tierras implica tres momentos: primer debate en la Asamblea, consulta legislativa a organizaciones pertinentes, segundo debate en la Asamblea y aprobación.
 19. Actas legislativas del primer debate en el pleno de la Asamblea Nacional: 22 y 29 de enero del 2015.
 20. Actas primer debate parlamentario 22 y 29 de enero del 2015.
 21. Actas primer debate parlamentario 22 y 29 de enero del 2015.
 22. Acta 362, 17 diciembre de 2015. Segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Disponible en el archivo de actas de www.asambleanacional.gob.ec
 23. Es interesante recuperar el registro de las organizaciones que participaron en la consulta legislativa previo al segundo debate de la ley: Confederación Intercultural Campesina del Ecuador (amaru), Asociación de Negros del Ecuador (asone), Federación de Organizaciones Montubias del Ecuador (fedomec), Corporación Nacional Campesina Eloy Alfaro (cnc-ea), Confederación Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas, Organización Agrícola, Ganadera, Pesquera y Acuícola «Fuerza Rural-Fuerza Campesina», Coordinadora de Movimientos y Organizaciones Sociales por la Democracia y el Socialismo (cms-ds), Confederación Nacional del Seguro Campesino Coordinadora Nacional Campesina (confeunassc-cnc), Federación Ecuatoriana de Indios (fei), Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (feine), Asociación Mayoritaria de Afrodescendientes del Ecuador (amae), Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinas del Ecuador (fenacle) Nacional, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (fenocin).
 24. Latifundios y límite de propiedad en debate. Consultado en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/20/nota/4126111/concentracion-tierras-debate>
 25. «Cumbre de los Pueblos», evento registrado en la página web Monitoreo de la Tierra: <https://www.monitoreodelatierra.com/single-post/2015/03/07/Resoluciones-Cumbre-de-los-pueblos>
 26. Es relevante transcribir el análisis de Alborno y Machado sobre el rol de sipae en este periodo histórico: «El sipae emerge como un nuevo actor que no se dibujaba en las anteriores redes y es, a la vez, un experto aliado de las organizaciones campesinas; de ahí que su experticia le posiciona en un nivel de representatividad y legitimidad en toda la red de política pública. Sus propuestas basadas en datos estadísticos y estudios científicos ligados de manera específica al índice de Gini sobre la concentración de la tierra, la expedición de un Atlas de concentración de la tierra en el país y los diversos estudios que —juntamente con otras organizaciones— ha emprendido sobre la vulnerabilidad ambiental le han dado todo el soporte para constituirse como un actor referencial en el debate público. Su propuesta es la más clara en términos de creencias programáticas:

- apoyo al pequeño productor agrícola, modelo de desarrollo agropecuario enmarcado en la soberanía alimentaria, límites a la extensión de la propiedad, función social y ambiental de la tierra» (Albornoz y Machado 2016, 19).
27. Ver reportes de Sudamérica Rural: https://www.sudamericarural.org/images/impresos/archivos/Informe_2016_Acceso_a_la_tierra_y_territorio_de_Sudamericaipdrs.pdf
 28. El Telégrafo, 11 de enero de 2019: www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/raulledesma-gobernador-guayas
 29. El Comercio, 26 agosto 2018: www.elcomercio.com/actualidad/politica-xavierlazo-guerrero-ministro-agricultura-decreto.html
 30. Ver: www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/ley-orga%cc%81nica-para-el-fomento-productivo-atraccio%cc%81n-de-inversiones.pdf
 31. Consultado en: <https://gk.city/2019/09/05/objetivos-ecuador-firma-acuerdo-fmi/>
 32. Consultado en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/11/nota/7228757/directorio-fmi-aprueba-definitivamente-acuerdo-ecuador>
 33. Consultado en: <https://www.agricultura.gob.ec/?s=t%C3%adtulos+>
 34. Richard Martínez antes de ser ministro de Finanzas del gobierno de Moreno, fue presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano, entre 2015 y 2017, y presidente de la Federación de Cámaras de Industrias y de la Producción 2014-2018.
 35. Consultado en: https://www.elcomercio.com/actualidad/moreno-reactivacion-agro-economia-dialogos.html#cxrecs_s
 36. Consultado en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/parlamento-conaie-propuesta-economica-presidencia.html>.
 37. Consultado en: <https://conaie.org/2019/10/31/propuesta-para-un-nuevo-modelo-economico-y-social/>
 38. En la página web de la conaie: «Propuesta al país del parlamento de los pueblos»; consultado en: [file:///C:/Users/user/Downloads/Propuesta%20al%20pa%C3%ADs_Oficial%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Propuesta%20al%20pa%C3%ADs_Oficial%20(2).pdf)
 39. «Propuesta al país del parlamento de los pueblos», op. cit., pág. 19.





• Ange Luesslika . 2020 .

Capítulo VII

A modo de conclusiones

Al enlazar los objetivos y pregunta de investigación inicial, con los hallazgos detectados en cada uno de los capítulos del presente documento, se puede resaltar las siguientes conclusiones.

Después de analizar las distintas políticas públicas sobre tierra y territorios, su tipología y alcances, indagar los cuerpos normativos y su institucionalidad, los escenarios políticos y actores, y datos más recientes sobre estructura agraria, salta a la luz con evidencias concretas la prevalencia de múltiples inequidades con relación a la tierra. Además de la ya conocida inequidad en la tenencia, se observa la agudización del fenómeno en el caso de las mujeres rurales, al momento de acceder a créditos para la compra de tierra, legalización de predios, alcanzar a ser beneficiarias de procesos redistributivos y más, terminan por estar en una posición de total desventaja, situación que determina sus condiciones de vida y la de sus familias, siendo un aspecto de suprema importancia para el ejercicio de garantías constitucionales básicas.

Persiste la modalidad de acumulación primario-exportadora a lo largo del período 2000-2018, donde actividades productivas como la agricultura y la petrolera desempeñan roles claves en la economía del país e impactan directamente en la tenencia y acceso a la tierra en el Ecuador. Al desplegarse dentro del modelo primario-exportador, la tenencia de la tierra se mantiene dentro de una estructura agraria inequitativa, construida históricamente, con una modernización que a la par sostiene mecanismos rentistas.

La estructura de poder alrededor de la concentración en la tenencia de la tierra se expresa, de acuerdo con North, como «capacidad de bloqueo» de las clases económicas, grandes propietarias de tierra frente a políticas de redistribución de tierras. Esta capacidad de bloqueo de los

grandes propietarios de la tierra vuelve a estar presente en la evolución de las políticas sobre tierra en el Ecuador en el periodo 2000–2019. Durante el periodo de análisis, en el nivel económico son fundamentales tres fenómenos: la dolarización, la fase de *commodities*, y la aceleración del extractivismo minero.

El estudio sobre las evoluciones en las exportaciones agrícolas, como también el estudio sobre grandes transacciones de tierra nos permite identificar, para el periodo 2000–2019 las siguientes presiones sobre la tenencia de la tierra:

- (1) presiones ligadas a la exportación primaria no petrolera: como camaroneras, bananeras;
- (2) presiones ligadas a la expansión extractivista: petroleras y mineras;
- (3) presiones ligadas a las alianzas público–privadas: grandes obras de infraestructura, puertos, aeropuertos;
- (4) presiones ligadas a los cultivos flexibles: palma aceitera, forestales, caña de azúcar;
- (5) presiones ligadas a las inversiones para turismo y clubes de élites; y
- (6) presiones ligadas a cultivos de agricultura bajo contrato para agronegocio o exportación: maíz duro, brócoli, cacao.

En el período 2010–2019 está la génesis y evolución del giro minero en la persistencia y adecuación de la modalidad primario–exportadora, se generan las condiciones políticas y económicas para la expansión minera. Eso afecta fuertemente la tenencia de la tierra en zonas como la región amazónica, la región andino austral y Sierra–norte.

Las políticas públicas sobre tierras y territorios de los últimos años, de 2009 en adelante, no generaron un real impacto sobre la estructura de tenencia de la tierra. Peor aún en las condiciones de empobrecimiento de zonas rurales y campesinas, excepto casos puntuales en donde se evidenció ineficiencias de la aplicación de la política y de esfuerzos importantes por aplicar impuestos a las grandes propiedades.

Las posibilidades de democratización del acceso a la tierra, mediante el Plan Tierras, no logró ser una política integral, pues no consideró apoyo técnico sostenido, crédito productivo, las condiciones previas de los predios, el precio social y sus condiciones de pago, su articulación a mercados, etc. No es solo tierra.

Al mismo tiempo, el Plan Tierras desarrolló una propuesta adecuada para el acceso a la tierra a familias con serias limitaciones económicas para la compra directa. Sin embargo, la política fue limitada ocasionando expectativas y una tarea incompleta en el cumplimiento de la distribución. Por otra parte, han existido avances importantes en el reconocimiento jurídico de territorios ancestrales y comunitarios, aunque a partir del 2016 los logros observados son menores.

En términos jurídicos, es posible constatar una reducción de los elementos que la Constitución establece como fundamentales para la soberanía alimentaria, pues la determinación de un sistema «productivo existente y su producción alimentaria», son características cercanas al concepto de seguridad alimentaria. Es decir, no considera

elementos como el tipo de producción y su destino, la producción de alimentos campesinos sanos y culturalmente apropiados (2008, art. 281).

En términos generales, se observa que la estructura de la tierra en el Ecuador no ha variado durante los últimos 18 años. Sin embargo, se evidencia una mayor participación de la mujer en la estructura de la tierra del Ecuador. Con respecto a las UPA menores a una hectárea, la participación de las personas productoras que se autodefinen como indígenas, lo cual representa una continuación de la distribución entre grupos, así como las UPA de 20 ha en adelante han reducido significativamente su número, provocadas por la subparcelación.

El crédito agropecuario del 2016 al 2019 se ha incrementado anualmente mientras que el crédito para la compra de tierra se ha reducido considerablemente. Además, se ha demostrado que el crédito es otorgado principalmente a los agricultores.

De los USD 60 millones que han sido recaudados como parte del cobro del impuesto a la tierra, la mayor parte se produce en las provincias de Guayas, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. En cuanto a la información del Censo Nacional Agropecuario del 2000, se registra la autoidentificación étnica mientras que en la encuesta de superficie y producción agropecuaria continua se lo levanta apenas en el 2018. Información de la recaudación del impuesto a la tierra, crédito para la compra de tierra y catastro no se genera información por autoidentificación étnica.

Con respecto al uso de la tierra, alrededor de 6 millones de hectáreas son para uso agrícola y pecuario. Existen también otras áreas destinadas para conservación o producción en donde también se realizan actividades agrícolas o pecuarias. Las agriculturas empresariales se ubican principalmente en la región de la Costa (mayoritariamente en Guayas) mientras que la agricultura marginal se ubica en la Sierra centro.

Por el lado de los movimientos sociales, a lo largo del período 2000-2019 está presente el debate sobre el acceso a la tierra en el escenario político, con mayor fuerza en la etapa 2007-2017, marcado por la demanda constitucional de enfrentar la concentración de la propiedad sobre la tierra y la formulación de una perspectiva de soberanía alimentaria que incluya redistribución a favor de campesinos y campesinas, pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios.

Las experiencias sociales y políticas atravesadas durante el periodo 2000-2018, que incorporan el momento de excepcionalidad de la constitucionalidad de la vía redistributiva y también los fracasos de los esfuerzos de política y legislación para llevarlos a la práctica, demuestran que la posibilidad de colocar políticas de acceso a la tierra a favor de campesinos y campesinas está íntimamente ligada a la potencialidad o debilidad de los movimientos sociales, son éstos quienes pueden aperturar o no, las vías para generar el debate y proceso necesario que una política en este ámbito requiere.

Los movimientos indígenas y campesinos tienen una presencia importante a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, en ciertos momentos de protesta y

resistencia. Esta voz cobra mayor repercusión en la temática de tierra cada vez que se une la demanda de tierra con las demandas por territorio, por soberanía alimentaria, por equidad de género, por enfrentar la crisis ambiental.

También las cámaras de la Agricultura, con sus ramificaciones regionales y por tipos de cultivos especializados, están activas a lo largo de este periodo, sus planteamientos niegan la validez de las demandas por equidad en el acceso a la tierra, y reducen a espacios de seguridad jurídica respecto de la propiedad sobre la tierra.

Durante la etapa desarrollista se da una evolución desde un mandato constitucional hacia lo redistributivo y como instrumento está la legislación de tierras con una orientación productivista. Alrededor de esa evolución se promueve una base social «propia», que en el debate sobre acceso a la tierra lo restringe a afectaciones en las tierras estatales, pero posterga cualquier afectación a la propiedad privada sobre la tierra.

El movimiento indígena ha demostrado en este periodo una importante cohesión interna, resistió las presiones divisionistas de la larga etapa correísta, y ha tomado una posición de dirección frente a la ofensiva del retorno neoliberal. Sin duda, tiene una capacidad de convocatoria hacia otros sectores sociales, incluso en zonas urbanas, especialmente de la región andina. En las ciudades, se generan procesos de adhesión y participación que tienen como eje la presencia del movimiento indígena.

Dentro del conjunto del periodo 2000-2018, cabe destacar que el movimiento indígena, en especial la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), da mayor protagonismo en su agenda de lucha a la denuncia y oposición al extractivismo. Al mismo tiempo, se fortalece su demanda sobre territorios, lo que provoca que ésta sea considerada como un punto dentro de un horizonte de mayor cobertura que es la demanda por territorios.

Las demandas por acceso a la tierra a favor de sectores campesinos, más aún si incorporan componente redistributivo, deben estar articuladas a demandas de mayor cobertura: territorio, cambio climático, derechos de las mujeres rurales, agroecología.

Los acontecimientos más recientes, alrededor del levantamiento indígena y revuelta popular de octubre de 2019, son una clara muestra de que existe una demanda social fuerte, en donde persiste la necesidad de resolver las problemáticas que históricamente marcan condiciones de pobreza e inequidad en el campo, y una de ellas es la condición sobre la concentración de la tierra en pocas manos.

En el periodo analizado, se constata la ampliación del horizonte de demandas y planteamientos de los movimientos sociales en el campo, con movimientos de género, mujeres y tierra, con movimientos ecologistas, tierra y crisis ambiental, el ya señalado respecto del movimiento indígena y la profundización de su demanda de tierra y territorios. Esto lleva a concluir que dentro de lo que en el texto se ha denominado como el «abigarramiento» del tejido organizativo rural popular, la posibilidad de presentar y colocar propuestas de acceso a la tierra está atada a la inclusión dentro de ellas de variables como las indicadas: género, ecologista y territorial.

El escenario político a fines del 2019 e inicios del 2020 es de una aguda fragmentación, como lo evidencian los resultados del estudio sobre representación política en cantones rurales, con enfoque en el proceso electoral alrededor de municipios en marzo del 2019, no solo es la multiplicidad de organizaciones, cobrando protagonismo aquéllas de ámbito provincial o local, sino las dificultades políticas del propio gobierno central para colocar un programa económico.

Finalmente, se puede mencionar que, de lo considerado en este trabajo, existe la posibilidad de retomar estrategias e instrumentos de políticas favorables a sectores campesinos e indígenas para acceso a la tierra. Éstas deben considerar un escenario político fragmentado y la necesidad de visualizar propuestas tanto en el ámbito nacional como en el local, sobre la base de una demanda y movilización social. Inclusive, una evaluación de los resquicios de la legislación actual pudiera ofrecer oportunidades para colocar un tipo de políticas como las señaladas.



Referencias

- Acosta, Alberto. 2012. *Breve historia económica del Ecuador*, 3.^a ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto. 2017. «Con el correísmo de regreso al Consenso de Washington: una primera lectura al ciclo capitalista de la economía ecuatoriana 2000-2014». *Revista Ciencias Sociales*, N.º extraordinario de aniversario, t. I. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Acosta, Alberto. 1993. «Tribulaciones de un país subdesarrollado». *Revista Espacios* N.º 1. Quito: Edic. Cindes.
- Albornoz, María-Belén y Machado María-Antonia. Diciembre 2016. «Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador: una visión desde las redes de política pública». *Mundo Agrario*, vol. 17, N.º 36. Universidad Nacional de La Plata.
- Alvarado, Marcela. 2012. «Grandes transacciones de tierras en el Ecuador, en el contexto de acaparamiento global de tierras». En *Grandes transacciones de tierra en América Latina*. Land Matrix LAC. Argentina: Land Matrix y Fundapaz.
- Alvarado, Marcela y Vandecandelaere Anaís. 2011. «Tenencia de la tierra e inequidad en el acceso a la tierra». En *Tierra urgente*, editado por F. Hidalgo y M. Laforge. Quito, Ecuador: Ediciones La Tierra/SIPAE/OXFAM.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.
- AVSF. 2014. *Análisis comparativo y discusión sobre la situación actual y la viabilidad de los predios beneficiarios del Plan Tierras*. Consultoría. Quito: Propia.
- Bartra, Armando. 2006. «La renta de la tierra: ¿remanente histórico o efecto estructural?». En *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*, de Armando Bartra. México: Universidad Autónoma de México & Itaca.

- Brassel, Frank, Herrera Stalin y Laforge Michel (eds). 2008. *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas nuevos argumentos*. Quito: Sipae & Intermón/Oxfam.
- Brassel, Ruiz, 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*, editado por F. Brassel, S. Herrera y M. Laforge. Quito: Sipae & Intermón/Oxfam.
- Bravo, Wilfrido. 12 de agosto de 2019. Entrevista de Manon Poutier. Evaluación del Plan Tierras.
- Buendía, Fernando. 2018. «Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador». En *Seguridad alimentaria*, coordinado por F. Enríquez. Quito: Edic. Abya Yala.
- Cargill. s.f. Consultado en <https://www.cargill.com/page/cargill-mill-locations> [último acceso: 4 de mayo de 2019].
- Carvajal, Miguel. 2015. «Entrevista al presidente y vicepresidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria». *Boletín N.º 1 Monitoreo del debate de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*: 14-19.
- CESA-FEPP. 2015. *Informe: acompañamiento Plan Tierras*. Consultoría, Quito: CESA-FEPP.
- Chiriboga, Roberto. 2010. *Políticas estatales de regulación, control y tributos*. Quito: s./ e.
- CONAIE. 2007. «Pueblos indígenas, territorio y recursos naturales». *Boletín Minga Informativa de los Movimientos Sociales*. https://movimientos.org/es/enlacei/iii-cumbre-abyayala/show_text.php3%3Fkey%3D9590.
- Congreso Nacional. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Decreto 1001. Quito: Registro Oficial, 15 de diciembre de 1986.
- Ditto, José Santos. 1986. *Leyes y sangre en el Agro*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Escobedo, Jaime. 2010. *¿Impuestos sobre la tierra?* Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- ESQUEL. 2017. *Acompañamiento técnico a 20 predios del Plan Tierras*, <https://www.esquel.org.ec/que-hacemos/proyectos-y-consultorias/item/478acompanamiento-tecnico-a-20-predios-del-plan-tierras.html> [último acceso: 29 de mayo de 2019].
- Fanon, Frantz. 1963. *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FEPP. 2006. *El costo de la tierra: ¿pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres?* Quito: FEPP-FIDA.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Garrido, María-José. 20 de noviembre de 2015. «Memorias y representaciones de la matanza de trabajadores de Aztra en 1977». *Revista Pacarina del Sur*. <http://www.pacarinadelsur.com/home/huellas-y-voces/241-memorias-y-representaciones-de-la-matanza-de-trabajadores-de-aztra-1977> [último acceso: 15 de septiembre de 2016].
- Gentili, Pablo. 2018. «Derechos de papel. Mujeres y derecho a la tierra en A.L.». *El País*, 22 de enero, https://elpais.com/elpais/2018/01/21/contrapun-tos/1516575410_928926.html [último acceso: 15 de julio de 2020].

- Gudynas, Eduardo. 2011. «Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina». En *Más allá del desarrollo*, editado por M. Lang y D. Mokrani. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Hidalgo, Francisco. 2001. «Movimiento indígena en el Ecuador: sujeto social que genera un proyecto contrahegemónico». En *Nada solo para los indios*, editado por K. Lucas y L. Cucurella. Quito: Edic. Abya Yala.
- Hidalgo, Francisco. 2017. «Neodesarrollismo y problemática agraria en el Ecuador». En *Desafíos del pensamiento crítico*, t. iv. Cuenca: Edic. Universidad de Cuenca.
- Hidalgo, Francisco. 2019. «Desarrollismo y fase de commodities: la agricultura de Ecuador en la crisis capitalista». En *América Latina en la mirada: las transformaciones rurales en la transición capitalista*, coordinado por B. Rubio. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ibarra, Hernán. 2016. *Acción colectiva rural, reforma agraria y política en el Ecuador*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Kay, Cristóbal. 2007. «La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina». *Revista Iconos* n.º 28, FLACSO-Ecuador.
- Landívar, Natalia y Yulán Milton. 2013. *Más allá de las tierras: el caso de Las Mercedes*. Quito: FIAN.
- Larrea, Ana María. Enero-abril 2004. «El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia». CLACSO/OSAL, año 5 n.º 13, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110307010944/6ACMaldonado.pdf>
- La Vía Campesina. 2018. *¡Soberanía Alimentaria YA! Una guía por la soberanía alimentaria*. Vía Campesina, <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf> [último acceso: 10 de agosto de 2019].
- Lázaro, Silvia. 2012. «El desarrollismo y el problema agrario». *Revista Secuencia*, n.º 84. México: Instituto de Investigaciones José Luis Mora.
- LDA. 1994. *Ley de Desarrollo Agrario*. Quito: Registro Oficial.
- León, Magdalena. 2011. *La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina*. Consultado en <http://books.openedition.org/iheid/6756>
- LOASFAS. 2017. *Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento a la Agricultura Sustentable*. Quito: Registro Oficial 10 Suplemento.
- LORHUAA. 2014. *Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua*. Quito: Registro Oficial 305.
- LORSA. 2009. *Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria*. Quito: Registro Oficial 583 Suplemento.
- LOTRTA. 2016. *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Quito: Registro Oficial 711.
- LRA. 1964. *Ley de Reforma Agraria*. Registro Oficial, octubre de 1964.

- LRA. 1973. *Ley de Reforma Agraria*. Quito: Registro Oficial.
- MAGAP. 2010. *Plan Tierras*. Tríptico de difusión del Plan Tierras. Quito: MAGAP.
- MAGAP. 2016. *La política agropecuaria ecuatoriana. Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025*. Quito: MAGAP.
- North, Lisa, y Larrea Carlos. 2015. «Reformas agrarias bloqueadas y alternativas posibles: Ecuador a la luz de casos comparativos, latinoamericanos y asiáticos». En *50 años de reforma agraria: cuestiones pendientes y miradas alternativas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Núñez, Jorge. 2011. «El despojo agrario». En *Tierra urgente*. Quito: Edic. Sipae & Ediciones La Tierra. Auspiciado por Oxfam.
- Ortiz, Santiago. 2016. «Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos». *Revista electrónica Sin Permiso*, <http://www.sinpermiso.info/textos/ecuador-marcha-por-el-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos>
- Pugna en Colimes por Plan Hacienda. 2009. *El Universo*, 06 de junio, Economía, <https://www.eluniverso.com/2009/06/06/1/1356/3A0C9459703C4D348B-76318DBEA2123A.html> [último acceso: 17 de mayo de 2019].
- Quijano, Aníbal. 2000. *El fantasma del desarrollo*. Quito: FES-ILDIS & Nueva Sociedad.
- Real Academia Española de la Lengua. 2001. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.
- Rosero, Fernando. 1992. «Defensa y recuperación de la tierra: campesinado, identidades y nación». En *Indios: reflexiones sobre el levantamiento de 1990*, editado por Diego Cornejo. Quito: Edic. Abya Yala-ILDIS. Consultado en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/44468>
- Rosero, Fernando, Carbonell Yolanda y Regalado Fabián. 2011. *Soberanía alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador*. Quito: CAFOLIS.
- Schuldt, Jurgen. 1980. *Política económica y conflicto social*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Schutter, Oliver de. 2014. *El concepto de soberanía alimentaria y sus implicaciones en la gobernanza centrada en las personas*. Documento de discusión, Lima: ILC-ALC.
- SENPLADES. 2010. *Plan Tierras. Plan de fomento del acceso de tierra a los productores familiares del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- SETEP-SENPLADES. 2014. *Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza*. Quito: SENPLADES.
- SIPAE. 2011. *Atlas de la tenencia de la tierra en Ecuador*. Quito: SIPAE & Fundación Rosa Luxemburg.
- Suescún, Carlos. 2013. «La inercia de la estructura agraria en Colombia». *Cuadernos de Economía*, n.º 61. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Svampa, Maristella. 2013. «Consenso de los commodities y lenguajes de valorización». *Revista Nueva Sociedad (NUSO)*, n.º 244.
- Svampa, Maristella. 2016. «Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, de-

- pendencia y populismo». *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, vol. 14, n.º 56.
- Svampa, Maristella. 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. México: Calas.
- Torres Nataly, Maldonado Paola y Yulán Milton. 2017. *Tendencias en la estructura agraria, inequidad rural y derecho a la alimentación y nutrición en el Ecuador pos-neoliberal*. Quito: FIAN.
- Vandecandelaere, Anais y Pástor Carlos. 2011. «Elementos para la construcción de un análisis sobre el impuesto a las tierras rurales en el Ecuador». *Cuadernos de Debate*, n.º 7. Quito: SIPAE.
- Zapatta, Alex. 2013. *Sistemas rurales-urbanos en el DMQ. Estudio sobre la problemática urbano-rural en la ciudad de Quito*. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Zorrilla, Carlos. 2018. «El ABC de la problemática minera en el Ecuador». *Revista digital La Línea de Fuego*, <https://lalineadefuego.info/2018/01/09/el-abc-de-la-problematika-minera-en-el-ecuador-por-carlos-zorrilla/>.
- Estadísticas del Banco Central del Ecuador 2020; consultar en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/Anuario32/IndiceAnuario37.htm>
- Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC, 2018); consultar en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-superficie-y-produccion-agropecuaria-continua-bbd/>



Anexos

Anexo 1. Detalles de la normativa sobre tierra en el Ecuador

Años	Ley/política pública	Detalles
1908	Ley de Beneficencia	Primer intento de reforma agraria bajo Eloy Alfaro, afecto a los latifundios de los órdenes religiosos (Brassel 2008).
1964	Ley de Reforma Agraria y Colonización	Expedida bajo la Junta militar. Introduce la función social y económica de la tierra (art. 2); elimina el huasipungo y otras formas precarias (art. 67); adjudicaron de las parcelas del Estado a campesinos precaristas. Prohíbe el latifundio estableciendo límites de propiedades: 2500 ha en la Costa y 800 ha en la Sierra (art. 33); limita el minifundio impidiendo ciertos fraccionamientos de predios (art. 42), extensión de las fronteras agrícolas mediante el proceso de colonización agraria y mejoramiento de la productividad agrícola. «Solo 1% de los trabajadores de las haciendas tuvieron acceso al crédito previsto por la ley» (Gasselin 2000, 77).
1964-1970	Periodo 1964-1966:	En cuanto al tamaño de las parcelas adjudicadas, los beneficiarios de la Sierra recibieron un promedio de 4 ha de tierras, en cambio, en la Costa, el promedio era de 15 ha (Barsky 1984). En el periodo 1967-1970, se debilita el proceso de adjudicación (debido a los gobiernos civiles provisionales en contra del proceso de redistribución) (Barsky 1984).
1970	Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura (1.09.1970)	«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 servidumbre y explotación (art. 9) (Landívar 2015).
1970	Decreto 1001	Abolir el precarismo en áreas dedicadas al cultivo de arroz (Costa), se declara que se intervendrá de manera inmediata las haciendas arroceras que estuvieron funcionando en forma precaria (Botero 2001). Decreto expedido por el gobierno de Velasco Ibarra.

1971	Ley de Fomento Agropecuario y Forestal	Art. 16. «Las propiedades que a criterio del Ministerio de la Producción, produjeran eficientemente y de acuerdo a la vocación de sus suelos, gozarán de los beneficios establecidos en el art. 34 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización y sus reglamentos y serán acreedoras a un certificado de inafectabilidad por reforma agraria por un plazo de 10 años, concedido por el Ministerio de la Producción» (Barski 1984).
1973	Ley de Reforma Agraria (9.10.1973)	Establece zonas de intervención prioritaria (art. 3); introduce cambios en las modalidades de afectación; introduce nuevas causales de expropiación (art. 30). Cambio en las condiciones de explotación de los predios: la ley de 1964 establecía diez años como requisito, el plazo se reduce a 2 años (art. 32). Elimina los límites máximos de propiedad privada rural. El precio por expropiación de tierras está fijado sobre las bases del avalúo catastral comercial del año 1964 (art. 38). La ley fue expedida por el gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara.
1974	Reglamento	Cambia el requisito de eficiencia: fija un promedio muy bajo afectando solamente a los predios muy atrasados (Landívar 2015).
1971-1979	Fortalecimiento de los procesos de adjudicación (RA: adjudicación de 395.927 ha a 37.460 beneficiarios. Colonización: adjudicación de 1.069.592 ha a 22.946 beneficiarios). En este periodo, el proceso de RA permite la entrega de un promedio de 44.000 ha anuales. «De las 6902 ha entregadas en 1970 se pasaría a 73.910 en 1977 y a 87.684 en 1979, multiplicando por 8 el número de beneficiarios» (Barsky 1984).	
1973-1979	Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77	«La estrategia está centrada en romper el círculo vicioso que mantiene la insuficiencia estructural de la demanda para los productos agropecuarios; sin embargo, al resolver este problema básico naturalmente se está incrementando también la demanda de productos industriales de consumo popular. Una acción concentrada en este sentido implica eliminar del campo las raíces de la pobreza y poder constituir un marco inicial para superar todas las desigualdades propias de la sociedad ecuatoriana contemporánea» [...] «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 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» (Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77, 83 en Barsky 1984, 207).
1979	Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (15.3.1979)	«Desaparece la necesidad de tener un porcentaje cultivado del 80% de la tierra, no estableciéndose ninguno. Ello significa que se puede cumplir con la casi totalidad de los requisitos establecidos para ser eficientes, en una parte de la unidad, permaneciendo la mayor parte sin trabajar y reunir el porcentaje requerido, [...] un predio con escasas inversiones puede ser calificado como eficiente» (Barsky 1984, 249)
1981	Ley Forestal y de Conservación	1981 (aprobada) 2004 (versión codificada). Adhiere regulaciones a la propiedad sobre tierras de vocación forestal, así como a la propiedad sobre tierras ubicadas en áreas de protección ecológica.
1994	Ley de Desarrollo Agrario	Reduce a 4 las causales de expropiación (art. 32), se reprime las invasiones y tomas de tierras (art. 23), se reemplaza el IERAC por el INDA, libera el mercado de tierras: la compra-venta y transferencia de dominio es libre y no requiere autorización (art. 35) (LDA 1994). «Deroga la legislación de reforma agraria; promueve el mercado de tierras; elimina todas las restricciones posibles a la transferencia de las propiedades rústicas; la mediana y gran propiedad tienen garantía del Estado; autoriza el fraccionamiento de tierras comunales y su transferencia a terceros, vía mercado» (Brassel 2008, 20).
1994	Ley de Instituciones Financieras	«Facultó a banqueros privados la obtención de créditos vinculados hasta por el 60% del patrimonio técnico del banco» (Landívar 2015, 44).
2016	Ley de Tierras y Territorios Ancestrales	Con visión productivista busca incentivar la producción sin afectar la estructura de tenencia, abre las puertas a la extranjerización y no establece medidas claras para la garantía de la soberanía alimentaria. Incorpora tratamiento renovado como el arrendamiento y la UPE.

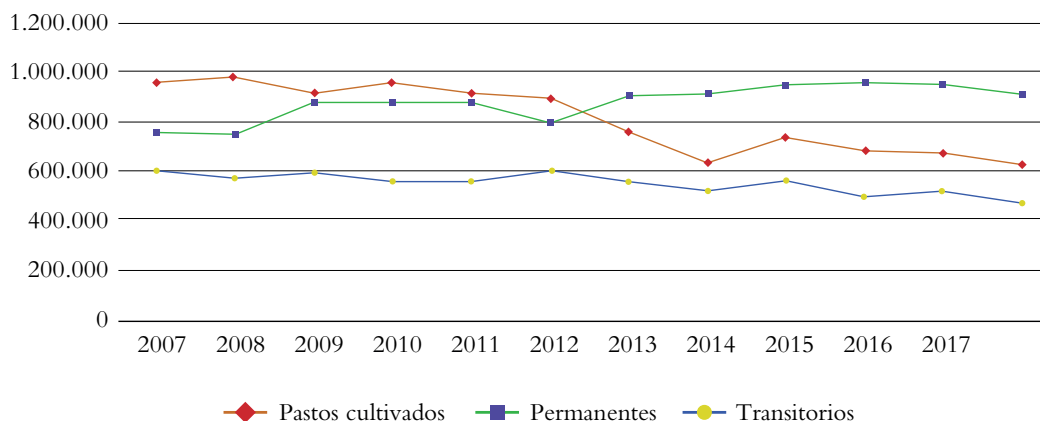
Anexo 2. Uso de la tierra en mosaico agropecuario en el Ecuador

Uso de la tierra	Superficie en ha
Mosaico agropecuario	962.914.42
Pasto cultivado con presencia de arboles	491.287.95
Misceláneo de ciclo corto	125.929.27
Misceláneo de maíz y pasto cultivado	98.096.04
Misceláneo indiferenciado	91.025.25
Misceláneo de frutales	34.640.83
Misceláneo de cereales	23.632.30
Pasto cultivado con presencia de maíz	16.532.41
Cacao-mandarina	13.721.19
Misceláneo de hortalizas	12.060.12
Cacao-café	11.953.45
Mosaico agropecuario	11.846.26
Maíz-frejol	11.006.59
Cacao-plátano	8451.17
Cacao-naranja	3883.00
Pasto cultivado con presencia de papa	1495.35
Cacao-cocotero	1119.86
Cacao-orito	851.75
Maíz-arveja	825.51
Palma africana-cacao	650.78
Maíz-haba	590.38
Pasto cultivado con presencia de mandarina	474.56
Papa-mellico	407.70
Maíz-cebada	384.92
Pasto cultivado con presencia de arveja	370.72
Frejol-tomate riñón	260.67
Arveja-haba	209.19
Aguacate-cultivos de ciclo corto	190.80
Arveja-fréjol	190.20
Misceláneo de flores	180.54
Alfalfa-maíz	155.05
Maíz-papa	148.56
Papa-haba	109.75
Misceláneo de plantas aromáticas	94.13
Maíz-tomate de árbol	88.93
Cacao con presencia de teca	22.18
Aguacate-chirimoya	18.35
Ají-maracuyá	8.71

Fuente: Cobertura y uso de la tierra, escala 1:25.000 (2015).

Anexo 3A. Provincias con incrementos en superficie en cultivos permanentes (ha), Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Santo Domingo, Cotopaxi y Sucumbios.

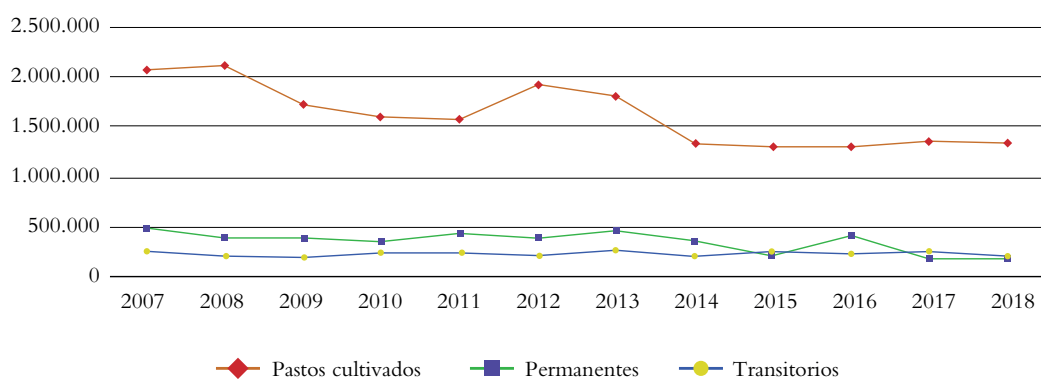
Años	Permanentes	Transitorios	Pastos cultivados
2007	749.793	596.877	955.059
2008	748.039	566.950	974.841
2009	871.072	589.784	911.915
2010	865.108	552.811	952.304
2011	868.193	555.284	907.181
2012	787.386	595.550	887.224
2013	896.800	549.178	759.496
2014	904.809	515.732	629.411
2015	939.055	552.940	730.471
2016	948.389	492.320	678.886
2017	943.693	515.593	669.681
2018	903.204	464.188	628.773



Fuente: ESPAC, 2018

Anexo 3B. Provincias con reducción fuerte en superficie pastos cultivados (ha) (El Oro, Pichincha, Santa Elena, Manabí, Bolívar, Cañar, Azuay, Napo, Pastaza, Zamora)

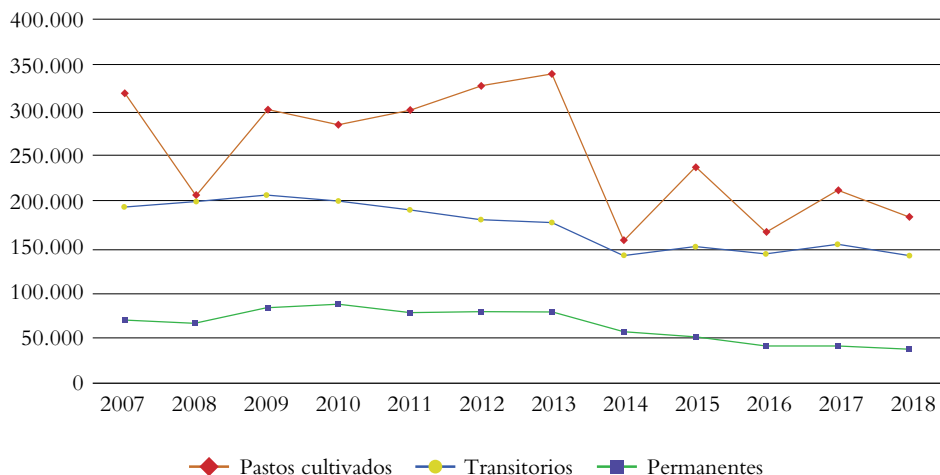
Años	Permanentes	Transitorios	Pastos cultivados
2007	468.197	232.517	2.088.316
2008	377.037	189.802	2.131.951
2009	368.299	173.389	1.727.591
2010	331.878	221.768	1.599.152
2011	415.018	229.125	1.575.786
2012	375.947	195.489	1.933.410
2013	439.268	248.929	1.808.169
2014	345.133	192.012	1.327.561
2015	188.876	235.127	1.294.126
2016	397.466	210.488	1.297.854
2017	167.217	232.721	1.355.664
2018	175.008	192.577	1.331.210



Fuente: ESPAC, 2018

Anexo 3C. Provincias que sostienen su superficie en cultivos transitorios (ha) (Carchi, Imbabura, Tugurahua, Chimborazo, Loja)Loja)

Años	Permanentes	Transitorios	Pastos cultivados
2007	70.266	193.574	322.397
2008	66.398	199.981	209.923
2009	82.233	208.126	303.292
2010	86.246	202.222	286.634
2011	77.699	191.736	300.938
2012	78.897	180.178	329.421
2013	77.149	177.957	342.633
2014	55.627	140.322	159.590
2015	50.639	151.126	239.726
2016	40.673	143.030	168.029
2017	40.659	152.651	214.393
2018	36.368	140.681	184.843



Fuente: ESPAC, 2018





Esta edición se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2021 en los talleres de Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador cuando el pesimismo que genera la destrucción de lo institucional y de lo público para privilegiar el capital privado contrasta con la alegría de la mejor participación del deporte ecuatoriano en unos juegos olímpicos. En esta edición se usó el tipo de letra Bembo STD tamaño 12, papel *couché* de 115 gr para un tiraje de 300 ejemplares. Editorial Universitaria deja constancia de la voluntad y el trabajo humano detrás de esta obra en los funcionarios y obreros Marcelo Acuña, Luis Bamontes, Miguel Benavides, Jacqueline Castillo, Christian Echeverría, Tarquino González, Margarita Guevara, Édgar Jiménez, Santiago Jaya, Wilson Mosquera, Marianela Nicolalde, Armando Pastas Geovanny Quintana, Gonzalo Tumipamba, Jenny Tayango, Estefanía Zumárraga y Gustavo Pazmiño.

«Después de analizar las distintas políticas públicas sobre tierra y territorios, su tipología y alcances, indagar los cuerpos normativos y su institucionalidad, los escenarios políticos y actores, y datos más recientes sobre estructura agraria, salta a la luz con evidencias concretas la prevalencia de múltiples inequidades con relación a la tierra. Además de la ya conocida inequidad en la tenencia, se observa la agudización del fenómeno en el caso de las mujeres rurales, al momento de acceder a créditos para la compra de tierra, legalización de predios, alcanzar a ser beneficiarias de procesos redistributivos y más, terminan por estar en una posición de total desventaja, situación que determina sus condiciones de vida y la de sus familias, siendo un aspecto de suprema importancia para el ejercicio de garantías constitucionales básicas».



Financiado por la
Unión Europea



DITORIAL
UNIVERSITARIA

ISBN: 978-9942-8933-2-1



9 789942 893321

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea y la Fundación Rosa Luxemburg con fondos del BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania). Esta publicación o algunas secciones de ella pueden ser utilizadas por otros de manera gratuita, siempre y cuando se proporcione una referencia apropiada de la publicación original. El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Fundación Rosa Luxemburg, de la Unión Europea y de los ejecutores del proyecto Equiterra.

Distribución gratuita