

## DEMANDAS POR LA TIERRA DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN ECUADOR

*Esteban Daza Cevallos, Investigador IEE/OCARU*

### Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (2008), aprobada a través de Consulta Popular, recoge las propuestas de varios actores del país, entre ellos las organizaciones campesinas, pueblos y nacionalidades ancestrales, quienes suelen promover sus propuestas para incluirlas en los momentos históricos de acuerdo colectivo. Recordemos que, además del paquete de políticas públicas de fomento productivo para el campo en la etapa neoliberal, la ley de Desarrollo Agrario de 1994 y las leyes Trole I y II definieron un marco legal que benefició al modelo primario exportador en detrimento de la agricultura familiar campesina y la redistribución en el campo.

La Constitución del 2008 es resultado de las demandas de las organizaciones y se enmarca en la superación de la denominada “larga noche neoliberal”. El artículo 281 numeral 4 de la Constitución de 2008 menciona que será responsabilidad del Estado “promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra (...)”; mientras que el artículo 282, menciona que:

El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental; y que será un fondo nacional de tierra establecido por ley, el que regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Además, se prohíbe el latifundio y la concentración (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Estos artículos demuestran que la actual normativa nacional recoge parte de las demandas históricas de los campesinos por el acceso a la tierra y, simultáneamente, abre un escenario de posibilidades institucionalizadas que permiten el cumplimiento de estas demandas. En otras palabras, es el Estado el encargado de impartir justicia social, tener un rol planificador y de redistribución en el país. Este rol, así como el enfoque y contenido del cuerpo normativo, el marco legal y de políticas públicas se corresponde a un proceso que se ha autodenominado Revolución Ciudadana<sup>1</sup>. Para el caso del campo, la forma que tiene el Estado y el actual gobierno de procesar las demandas por la tierra se da en clave de ciudadanía: las demandas por tierra en décadas pasadas que promovieron dos reformas agrarias se agrupan a los derechos

---

<sup>1</sup> La “Revolución Ciudadana” es el slogan con el que se identifica el proceso político, económico y cultural que lleva adelante desde el 2007 el Movimiento Alianza País, con su líder Rafael Correa como presidente de la República del Ecuador.

de ciudadanía; las exigencias por la redistribución de la tierra, en la actualidad pasan a ser, el planteamiento por la democratización de los recursos productivos.

En el presente documento abordaremos las demandas de la tierra de dos organizaciones campesinas que entre 2007 y 2015 se han configurado como los actores principales en el posicionamiento y actualización del debate de la tierra en el Ecuador: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Red Agraria. Revisaremos el rol de Estado en respuesta a las demandas de campesinos organizados; finalmente, discutiremos las problemáticas y demandas por la tierra de cara a las políticas y normativas del actual. Así, creemos que el documento será una contribución a la comprensión del modelo que se propone para el campo y la tierra. Nos basaremos en fuentes secundarias oficiales disponibles para definir la estructura de la tierra y su institucionalidad actual, así como las correlativas propuestas de las organizaciones frente a este proyecto.

### Las organizaciones sociales

El siguiente punto definirá cuáles son las demandas sobre la tierra que sostienen las organizaciones sociales, campesinas, pueblos y nacionalidades en el Ecuador, además de los problemas centrales en relación a la tierra que el Estado promueve ante la opinión pública; finalmente, mostraremos cómo se quiere resolver en la actualidad el conflicto por la tierra.

En los últimos años, organizaciones como la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras - FENOCIN, la Coordinadora Nacional Campesina - CNC Eloy Alfaro y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE, han elevado la discusión sobre el tema de la tierra posicionando el discurso de la Reforma Agraria Integral y la Soberanía Alimentaria como el modelo de desarrollo para el campo. Tanto la FENOCIN como la CNC Eloy Alfaro se han mostrado cercanas al gobierno de la Revolución Ciudadana y, en determinados momentos, han representado la voz campesina del gobierno nacional; mientras tanto, la CONAIE ha jugado un papel crítico a las ausencias y prácticas que ha tenido la política pública entre el presente período de gobierno comprendido entre 2007 y 2014.

Sin duda alguna, estas tres organizaciones, con estrategias de lucha diferentes, lograron posicionar en los discursos estatales la necesidad de pagar la deuda histórica que los gobiernos tenían con el campo;

demandas como la redistribución de la tierra y la prohibición del latifundio se plasmaron en la Constitución de la República y leyes conexas como la de Soberanía Alimentaria.

Entre el 2008 y 2014 se crearon redes de campesinos organizados que miraron en el proceso político las oportunidades de impulsar una reforma agraria integral; es así que emerge la Red Agraria<sup>2</sup> como una unión de organizaciones campesinas cercanas al régimen que promovía la Soberanía Alimentaria como modelo de desarrollo.

La CONAIE, por su parte, se moviliza por el “agua, la vida y la dignidad” de los pueblos<sup>3</sup> como medida de presión en una de las demandas relacionadas con el respeto a los territorios que contempla, no solo a la tierra como recurso productivo, sino como medio para la reproducción de la vida, la oposición a las industrias extractivas y su implicación sobre la concentración de agua.

Mientras tanto, el gobierno representado por el movimiento Alianza País a través de sus autoridades públicas, mostraba su oposición abierta a la redistribución de la tierra y a favor de la explotación intensiva del recurso, bajo el argumento de aumentar la productividad a través de la no afectación de los latifundios productivos; así lo expresa este discurso:

Algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño: más de 100 hectáreas y ¡prohibido los latifundios, la Constitución prohíbe el latifundio...! [Pero] lo importante es la propiedad y lo importante que se esté produciendo. Primera idea de fuerza: cuidado por hacer un bien hacemos un daño mayor. Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobres que antes. La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiada baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno. Incluso, con el sistema capitalista, si tenemos una producción de 2.000 hectáreas y una sociedad anónima con 200 accionistas en buena hora: se está democratizando en algo la propiedad de esa tierra. Esto es que no entienden muchos compañeros. Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía

---

<sup>2</sup> La “Red Agraria” está compuesta por: la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN; la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, CNC; la Corporación de Montubios del Litoral, CORMOLIT; la Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas, FEI; Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA.

<sup>3</sup> Para profundizar en el tema ver: [http://inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=491:en-defensa-del-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144](http://inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=491:en-defensa-del-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144)

Alimentaria, que tienen solo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la “justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres (Correa, 2011).

Estas posiciones son las que actualizan el debate sobre las demandas de la tierra en el Ecuador; por un lado, unas organizaciones campesinas que acuden a la institucionalidad del Estado para hacer efectivas sus demandas, y otras organizaciones que lo hacen por medio de la resistencia; y por otro lado, la posición del gobierno nacional que tiene sus propias demandas por la tierra en un tácito acuerdo con los grupos de poder que dominan el modelo de producción agropecuaria en el campo.

### **Demandas de la Red Agraria**

Como habíamos manifestado anteriormente, la Red Agraria está formada por cuatro organizaciones campesinas a nivel nacional y también la compone la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)<sup>4</sup>; varias de sus demandas por la tierra han sido recogidas en cuatro puntos que expresan las necesidades que tienen los campesinos.

Esta red intenta mostrar la importancia del sector agrario en el PIB nacional y su capacidad de generar empleo, a pesar de estos puntos “positivos”, quienes habitan en el campo sufren los mayores niveles de pobreza y subempleo. Una de las principales causas de la extrema pobreza rural son las circunstancias de desigualdad en el acceso a la tierra por parte de los pequeños campesinos (Red-Agraria, 2012).

#### **a) Redistribución y límites al latifundio**

Las organizaciones han denunciado el fracaso de las reformas agrarias –1964 y 1973– como política pública redistributiva de la tierra en el Ecuador, y también han denunciado la reconcentración de la tierra productiva en el período neoliberal. Ante tales circunstancias, la Red Agraria ha propuesto retomar los planteamientos históricos de la redistribución de la tierra, límite a la concentración y el latifundio.

Para limitar el latifundio se ha propuesto un límite máximo a la propiedad individual de la tierra: en la Costa 500 has, en la Sierra 200 has, y en la Amazonía 500 has; además, que el límite para la propiedad de la tierra para personas extranjeras no exceda las 100 has a nivel nacional. Quienes excedan el límite de propiedad –dispuesto por zona geográfica– serán considerados latifundios y deberán vender el excedente

---

<sup>4</sup> La COPISA busca generar un amplio proceso de debate para la construcción de propuestas de ley, políticas públicas y programas sobre el tema de soberanía alimentaria. Es una institución adscrita al Ministerio de Agricultura pero compuesta por nueve representantes de la sociedad civil. Ver más en: [http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page\\_id=1863](http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/?page_id=1863)

de tierra al Fondo de Tierras, a los trabajadores que son parte de esta unidad agropecuaria o a los campesinos sin tierra o con poca tierra (Red-Agraria, 2012).

Sobre el tema de la redistribución, la red plantea que se transfiera el dominio de las tierras en propiedad pública –del Estado– a organizaciones campesinas. Esta transferencia de dominio se realiza vía venta de la propiedad cuyo precio no podrá superar el 10% del precio catastral rural; es decir, se propone un precio social y con posibilidades de financiamiento (Ibíd.: 30). Las mujeres serán “sujetos” prioritarios para el acceso a la tierra, sobre todo aquellas que estén a cargo de sostener económicamente a su familia y no posean tierra (Ibíd.: 16).

b) Uso de la tierra

La demanda concreta es por el uso que se debe dar a la tierra, tanto en propiedad individual como propiedad colectiva, y por eso, se propone que la tierra debe estar destinada a garantizar la soberanía alimentaria. El objetivo primordial debe ser asegurar la alimentación de los pueblos, nacionalidades y la sociedad en general. Para el caso de otros usos de la tierra como el empresarial, se deberá cumplir la función social en el marco de la generación de empleo, redistribución de ingresos y su calidad productiva, deberá permitir garantizar políticas de trabajo justo.

A esta demanda se integra una mirada ecológica de protección del suelo; el objetivo de cumplir con la soberanía alimentaria y con la agricultura empresarial no debe atentar contra la biodiversidad, la fertilidad del suelo y la conservación de cuencas hidrográficas; además se deben proteger las áreas forestales y de bosques (Ibíd.: 23).

c) Expropiación

Ante el evidente déficit de tierra para ser redistribuida, la red se ha planteado la creación de la “declaratoria de expropiación por interés nacional” cuya tierra puede ser entregada a las poblaciones campesinas que se encuentren en los márgenes de pobreza rural debido a su escaso acceso a la tierra (Ibíd.: 26).

Esta figura es interesante ya que entiende a la “expropiación” como la herramienta que busca el orden en los territorios. La tierra concentrada en pocas manos pero sobre todo, en lugares donde el latifundio genera pobreza, debe ser expropiada por parte del Estado; al vincular la lucha contra la pobreza rural con la tenencia de la tierra en pocas manos, este mecanismo se convierte en la solución a la demanda de justicia social en el campo.

d) Organización campesina y Estado

Para que las demandas recogidas por la Red Agraria se concreten es necesario un acuerdo con las institucionales estatales que regulan la política de tierras; en este contexto, se propone que exista una

institucionalidad que cumpla con los principios de plurinacionalidad e interculturalidad que respondan a las necesidades de los pueblos y nacionalidades en torno a la tierra.

Se plantea la creación del Ministerio de Soberanía Alimentaria que será el responsable de la rectoría de la política sobre la tenencia y el uso de la tierra en el Ecuador; a este ministerio estará adscrito el Fondo Nacional de Tierras que se encargará de asegurar el acceso equitativo a la tierra (Red-Agraria, 2012).

Estos cuatro puntos en los que se recogen varias de las demandas de las organizaciones campesinas, han servido de impulso para que la Red Agraria en marzo del 2012, entregue la primera propuesta de Ley de Tierras y Territorios por iniciativa ciudadana, con el respaldo de 40.000 firmas<sup>5</sup>, aproximadamente.

Esta propuesta de ley, contiene 99 artículos y 11 disposiciones transitorias, cuyos planteamientos incorporan impuestos progresivos sobre la tenencia de la tierra, prohibición y límites al latifundio, la adjudicación como forma jurídica de acceso a la tierra; y además, se deja un marco de tolerancia para la convivencia de diferentes modelos de uso de la tierra.

### **Demandas de la CONAIE**

La CONAIE ha sido la organización indígena y campesina que a través de levantamientos y movilizaciones ha logrado entre las décadas del 90 y 2000, detener el avance del neoliberalismo en el Ecuador, luchando por instalar en el país un Estado plurinacional. Esta organización no ha perdido de vista la reivindicación de las luchas históricas por la tierra y por el modelo productivo; muestra de ello son las jornadas de resistencia ante la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994; y en los últimos años, se ha movilizó por el *Agua, la vida y la dignidad* en el 2012. Ha participado en las movilizaciones de 2014 y 2015, junto con sindicatos y sectores populares, colocando la lucha por una verdadera reforma agraria en la plataforma de la unidad.

La CONAIE, respecto a las demandas por la tierra, ha generado una serie de manifestaciones públicas que enfatizan en la redistribución de las tierras como en el respeto de la propiedad comunal frente a la arremetida de la política extractiva sobre sus territorios. Dos son los grandes debates que sostiene esta organización como demandas inmediatas que disputan el sentido de lo agrario en el país, la redistribución

---

<sup>5</sup> Información disponible en:

[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=168955&umt=red\\_agraria\\_pr\\_esentara\\_ley\\_tierras\\_como\\_iniciativa\\_popular](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=168955&umt=red_agraria_pr_esentara_ley_tierras_como_iniciativa_popular)

de la tierra combatiendo la injusticia en el acceso y el reconocimiento de los derechos colectivos de los territorios.

El mandato comunitario para una ley de tierras desarrollado por la CONAIE en el 2012, muestra la integración entre la política redistributiva de la tierra en el país y la necesidad de respetar las dinámicas territoriales de los pueblos. Sus organizaciones de base demandan:

- a) Construir un modelo agrario que impulse la soberanía alimentaria, teniendo como eje fundamental a las familias y pequeños productores de alimentos y el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. (...); b) Eliminar el latifundio y la concentración de la tierra, limitando el máximo de propiedad individual a 27 has en la Sierra, 100 has en la Costa, y 200 has en la Amazonía. (...); c) Implementar un sistema tributario que sancione el monocultivo y la producción de agrocombustibles. (...) d) El Estado garantizará los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades en relación a sus territorios que son imprescriptibles, inalienables, inembargables e indivisibles; restituyendo los territorios que han sido usurpados, sancionando a los culpables (CONAIE, 2012).

La CONAIE, en la coyuntura de discusión sobre una ley de tierras en el Ecuador ha decidido no participar de forma directa en la discusión institucional de la ley, tal como lo ha venido realizando la Red Agraria; en su lugar ha logrado articular varios espacios de discusión en torno a la temática del modelo agrario y la vigencia de la lucha por la tierra. En marzo de 2015, en medio de la Cumbre de los Pueblos realizada en Quito, las organizaciones presentaron ante el presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional la propuesta de la “Alianza Obrero/Campesina/Indígena” frente a la ley de tierras que tramitaba el parlamento.

La propuesta se compone de cuatro ejes fundamentales que demandan del Estado: regulación, redistribución, territorios e institucionalidad (CONAIE, 2015). Paralelamente a esta propuesta de demandas, la CONAIE rechaza la ley de tierras que se debate en la Asamblea Nacional denunciando que favorece al agronegocio capitalista (CONAIE, 2015).

a) Regulación de la propiedad

Es el primer eje que contempla la CONAIE como uno de los elementos esenciales para disputar las relaciones de poder en el campo. Las organizaciones demandan poner límites a la tenencia de la tierra en

propiedad privada nacional y extranjera. Además, se menciona “controlar y limitar el Nuevo Latifundio (...) expresado en la apropiación de la renta de la tierra, el encadenamiento productivo [de] la agroindustria y agronegocio y el arrendamiento de tierras” (CONAIE, 2015: 01). Finalmente, solicitan controlar el precio de la tierra y que los sujetos prioritarios para la redistribución de las tierras sean los pequeños campesinos.

La tierra debe servir para la producción del principio de la Soberanía Alimentaria, de tal forma, que aquellas superficies consideradas latifundios o nuevo latifundios que atenten contra este principio, serán motivos de expropiación. En tanto la relación tierra y medio ambiente, la CONAIE advierte que no se podrán usar semillas transgénicas en la producción agrícola (Ibíd.: 02).

b) Procesos de redistribución

Se exige la nacionalización de aquellas tierras que atenten contra el principio de Soberanía Alimentaria, extinción del derecho de dominio, de las tierras que han sido adquiridas de manera ilícita, y cargas impositivas a los monopolios que concentran la producción y comercialización de alimentos (Ibíd.: 03).

Las tierras expropiadas pasan al Fondo de Tierras que se les entregará a organizaciones, asociaciones y comunidades para garantizar la Soberanía Alimentaria. Estas tierras adjudicadas serán declaradas como inembargables, indivisibles e inalienables, para lo cual, es necesario un pacto entre el Estado y los campesinos (Ibíd.: 04).

c) Territorios Ancestrales y Tierras Comunitarias

Reafirmar el carácter de inalienable, indivisible, imprescriptible e inembargable de los territorios frente al avance de la frontera agrícola extractiva. Esto necesita de la titulación inmediata de los territorios colectivos bajo la coordinación de los gobiernos comunitarios de los pueblos y nacionalidades y el Estado; además, se debe sancionar a aquellas autoridades que registren títulos individuales sobre territorios comunales (Ibíd.: 05).

d) Institucionalidad

Se promueve una institucionalidad pública compuesta por las organizaciones del campo, se exige un alto nivel de participación directa sobre las decisiones en la política de tierras, para lo cual es necesario crear – menciona la CONAIE–, dos instituciones: primero, un Consejo Intercultural y Plurinacional Agrario, órgano rector de la política pública de Soberanía Alimentaria; segundo, el Fondo Nacional de Tierras,

como encargado de la operatividad en materia de redistribución de tierras, considerando a los jóvenes y mujeres como sujetos prioritarios de la demanda (Ibíd.: 07).

Se debe destacar que la CONAIE coloca en la mesa de discusión sobre el tema de la tierra en el Ecuador “nuevas” demandas sobre este recurso natural, reconocer la existencia del “nuevo latifundio” y la especulación de los precios de la tierra como los problemas visibles que les afectan. Así mismo, actualiza las demandas que resisten a la expansión de la frontera extractiva, los complejos inmobiliarios y la concentración de la renta de la tierra y la extranjerización.

Otro de los elementos a destacar es la comprensión de lo comunitario como el lugar de los derechos colectivos, del gobierno autónomo, de la reproducción de la vida comunal donde existen relaciones sociales y de producción diferentes; además, rechaza la noción de territorio sólo como espacio geográfico.

### **El rol del Estado**

El Estado ha sido otro actor histórico que se ha vinculado con las demandas de la tierra en el país; ejecutó las reformas agrarias del 64 y 73, y promovió un enfoque de desarrollo rural en tiempos neoliberales. En la actualidad, el gobierno nacional está encargado de generar políticas públicas para ordenar el régimen de tenencia de la tierra, a través de la definición de los mecanismos de titulación y entrega de tierras<sup>6</sup>; pero además, se convierte en el interlocutor de las agroempresas que demandan sepultar las posibilidades de una reforma agraria integral, tal como exigen los campesinos.

A partir del 2013, se ha impuesto en el imaginario colectivo la idea de que el sector agropecuario es el más atrasado en innovación tecnológica y valor agregado. De este sector, los pequeños campesinos minifundistas serían los que tienen los peores niveles de productividad y los más altos índices de pobreza, mientras que el sector agroindustrial es el modelo de lo que debe ser el campo, pues genera empleo y aporta al PIB. Este diagnóstico ha permitido posicionar el discurso de la “intervención productiva en el campo”, cuyos ejes centrales son: el aumento de la productividad, la transformación productiva y la lucha contra la pobreza con una clara tendencia de impulsar la agroindustria.

Según Correa, otro de los sectores que fueron analizados detenidamente es la agroindustria, que representa el 16% del PIB (Producto Interno Bruto) de Ecuador. Precisamente este sector creció el 9% desde 2008

---

<sup>6</sup>El Ministerio de Agricultura a través de los programas: “titulación masiva de tierras” y el “Plan Tierras” ha intentado disminuir la desigualdad en el acceso de los campesinos.

hasta 2013. Es decir que pasó de \$ 10.285 millones a \$ 15.717 millones, de acuerdo con cifras del Banco Central.

Hemos identificado los sectores primarios con mayor potencial agrícola e industrial. El cacao para el chocolate, la palma para derivados, el café, la madera, acuicultura y pesca, flores, lácteos, balanceados. Aquí podemos generar \$ 7 mil millones para el PIB, más de 5 mil millones para exportaciones, lo cual alivia el sector externo (Correa, Diario el Telégrafo, 19/04/2015).

Solo el sector agrícola tiene un potencial de crear 244 mil empleos hasta 2025 y \$ 11.500 millones en ingresos para el Estado. Mientras que la agroindustria tiene la proyección de generar 85 mil plazas de trabajo, indica el discurso oficialista (Ídem.).

Según organizaciones campesinas –Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, Centro Agrícola de Quevedo, Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas–, la agroindustria tiene un patrón de comportamiento de concentración y explotación de la tierra, que amenaza de manera directa a la Soberanía Alimentaria y los territorios. La agroindustria consolida la gran propiedad y el uso intensivo del suelo.

### Estado y campesinos

En el tema de la tierra, el Ministerio de Agricultura del Ecuador a través del eje *Democratizar el acceso a factores productivos*, ha entregado: “75.137 títulos de propiedad beneficiando a 54.125 familias a nivel nacional y se redistribuyeron predios con una superficie total de 22.241,59 hectáreas” (MAGAP, 2015).

La información oficial muestra el déficit planificado inicialmente en el Plan Tierras y cuestiona la tesis de democratizar la tierra sin mecanismos reales de expropiación al latifundio. En 2010, el Plan Tierras se presentaba como la propuesta para la democratización de la tierra en el Ecuador, con la meta de bajar el índice de GINI de 0,80 a 0,70 en 4 años, distribuyendo 20.000 has de tierras estatales e intervenir aproximadamente 1'000.000 has, de tierra en áreas priorizadas. En 2013, el Ministerio anuncia la meta de entregar 60.000 has<sup>7</sup> (FIAN Ecuador, 2013). En 2014 los datos arrojan el dato de 22.241,59 has entregadas que muestra que se ha cumplido apenas una tercera parte de lo planificado en el 2013.

---

<sup>7</sup> Para profundizar en el tema del Plan Tierras puede ver:  
[http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Informe\\_Monitoreo\\_de\\_Tierras.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Informe_Monitoreo_de_Tierras.pdf)

El déficit de tierra entregada, en comparación a lo planificado, muestra que la democratización de la tierra es una política pública marginal, tanto en número de hectáreas distribuidas como en presupuesto a la inversión que se asigna a los programas de titulación de tierras y reforma agraria.

La tendencia de la inversión sobre el sector agropecuario en el gobierno de la Revolución Ciudadana tiene una composición que muestra que los principales beneficiarios de la inversión estatal en el campo siguen siendo los grandes y medianos productores ligados a las cadenas agroindustriales y la exportación. Apenas 3,5% del presupuesto del sector agropecuario se destina a reforma agraria y titulación de tierra, mientras que la investigación, obras de infraestructura y riego tienen más de 70% del presupuesto, inversión que se concentra en la costa ecuatoriana, territorio de la agroindustria (Carrión & Herrera, 2012).

La ausencia de definiciones claras sobre las tierras, que deben ser parte de una política de expropiación, apenas permiten que este mecanismo haya recopilado información de posibles predios a expropiar sumando cerca de 12.438,62 has en 2012, mientras que los procesos de compra y venta de tierras para un inicial Fondo de Tierras llegaron a tramitar cerca de 27.546 has, en el mismo período de tiempo (MAGAP, 2012).

### **Estado y agroindustria**

La ausencia en las definiciones en materia de expropiación, expresada en la evaluación de hectáreas entregadas y presupuesto destinado a “reforma agraria” entre 2007 y 2013, nos plantea un escenario distinto a la redistribución de la tierra como pago de la deuda social e histórica que tiene el Estado con el sector campesino. En su lugar se promueve la productividad de los predios para mejorar las condiciones de vida. Puede notarse, que el problema central para el atraso y pobreza del campo en el Ecuador, para las autoridades públicas, no es la concentración de tierra en pocas manos ni tampoco el latifundio; se trata del minifundio y la falta de productividad de los campesinos que allí desarrollan sus actividades económico-productivas y culturales.

Con respecto a la tierra, los problemas que el gobierno de la Revolución Ciudadana menciona como los más importantes están;

(...) el avance de la frontera agrícola-ganadera, crecimiento de las urbanizaciones en zona de aptitud agrícola, crecimiento de población nacional, mayor volumen de alimento, falta de valor agregado a la producción agropecuaria; [para lo cual, plantean soluciones como] el mejoramiento de la productividad agropecuaria y mejorar la fertilidad de los suelos (Proaño, 2015).

El gran problema que este diagnóstico de la situación de la tierra en el país no ve es la desigualdad en el acceso debido a la alta concentración de la tierra en pocas manos. Si esta causa estructural de la pobreza en el campo, no aparece en los diagnósticos y la definición de las problemáticas a resolver, no existirán políticas redistributivas y de expropiación; y en su lugar, se seguirá promoviendo la productividad a través de la asociación y el encadenamiento hacia productos para la exportación y con valor agregado entorno a la agroindustria.

Contrariamente a una política redistributiva de la tierra, cuyos beneficiarios sean las pequeñas economías campesinas, se estimula el uso intensivo y la concentración de la tierra como sinónimos de crecimiento económico y salida de la pobreza. Entre las propuestas del Ministerio de Agricultura para conseguir estos objetivos están: la promoción de los cultivos de canola y soya, con semillas transgénicas para mejorar la productividad; y además, la concentración de 60.000 has para el desarrollo de estos cultivos.

El Estado ha definido como los puntos centrales para ordenar la tenencia de la tierra en el Ecuador tres demandas básicas:

a) Latifundio

Se considera latifundio no solo a la propiedad individual cuya extensión exceda los límites permitidos, sino a aquellas propiedades que exceden el límite, pero que a su vez, no se encuentren con los niveles de productividad básicos. En este caso, el factor de la productividad define al latifundio.

Lo que se propone entonces por el Estado, es una definición de latifundio que favorece a la concentración de la tierra, en tanto, no existen límites establecidos para la tenencia de la tierra y tampoco se han propuesto cuales deberían ser los niveles mínimos de productividad de un predio. Ambas ausencias, benefician al sector agroindustrial del país ya que tienen altos niveles de productividad en la producción de monocultivos para la exportación.

b) Expropiación y adjudicación

Estas dos figuras constituirían los mecanismos para la democratización de la tierra; se entiende que la expropiación es la compra que hace el Estado de un predio de propiedad privada al valor catastral comercial; y la adjudicación es la venta de ese predio a los campesinos, también a un precio catastral comercial.

c) Fondo de Tierras

Es la institución centralizada en el poder ejecutivo que dinamizará el mercado de la tierra en el país; será la encargada de ejecutar la política pública de compra y venta de tierras y entregará crédito al campesinado que quiera adquirir tierra al fondo.

## Conclusiones

La lucha por la tierra en el Ecuador es un tema vigente, las organizaciones campesinas mantienen en sus plataformas de unidad, demandas por redistribución, límites al latifundio, acuerdo entre el Estado y los campesinos, políticas claras de afectación a la concentración de las tierras; y en los últimos años, a partir de 2008, se incorporan a sus demandas temas como el control al nuevo latifundio y la renta de la tierra, la garantía de los derechos colectivos de los territorios, jóvenes y mujeres como beneficiarios prioritarios de las políticas redistributivas y defensa de la Soberanía Alimentaria.

A pesar de que existen coincidencias entre la Red Agraria y la CONAIE en sus demandas por la tierra, sus estrategias para conseguirlas son diferentes; la Red Agraria cercana al gobierno ha optado por la vía de la propuesta de una ley de tierras para que a través de este medio legal se cumplan las demandas de los campesinos. Por su parte, la CONAIE, se moviliza constantemente y establece alianzas con otros sectores populares con el fin de exigir que se cumpla con la redistribución de la tierra.

El gobierno de la Revolución Ciudadana no establece la prioridad de la redistribución de la tierra para los campesinos; en su lugar, instala un mercado de tierras como mecanismo para democratizar el acceso a este medio de producción. Además, al no considerar al latifundio y la concentración de la tierra como un problema, no desarrolla mecanismos de expropiación con fines sociales, sino que promueve el uso intensivo de la tierra para el crecimiento económico y las exportaciones.

## Bibliografía

- Altamirano, M. I., Aguinaga, M., & Torre, T. d. (2013). Soberanía Alimentaria, trabajo y soberanía del cuerpo. En I.-O. mujeres, *Soberanía Alimentaria y mujeres* (págs. 45-64). Quito: IEE.
- Asamblea Nacional Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Carrión, D., & Herrera, S. (2012). *Ecuador Rural del siglo XXI*. Quito: La tierra.
- CONAIE. (2012). *Mandato Comunitario para una Ley de Tierras*. Quito: CONAIE.
- CONAIE. (2015). *Propuesta de la Alianza Obrero/Campesina/Indígena*. Quito: CONAIE.
- CONAIE. (2015). *Resoluciones: Cumbre de los Pueblos*. Quito: CONAIE.
- Correa, R. (11 de 10 de 2011). *Linea de Fuego*. Obtenido de Linea de Fuego: <http://lalineadefuego.info/2011/10/17/borrador-ley-de-tierras-palabras-de-rafael-correa-y-luis-andrango/>
- Diario el Telégrafo. (19 de 04 de 2015). *www.telegrafo.com.ec*. Obtenido de *www.telegrafo.com.ec*: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/el-sector-agricola-crearia-244-mil-empleos-hasta-2025.html>

- FIAN Ecuador. (2013). *Monitoreo de políticas de tierra y el derecho a la alimentación en el Ecuador*. Quito: FIAN.
- GAD Los Ríos. (2012). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia de Los Ríos*. Quevedo: Prefectura de Los Ríos.
- Guerrero, A. (1991). *De la Economía a las Mentalidades*. Quito: El Conejo.
- INEC-ESPAC. (2013). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua 2013*. Quito: INEC.
- MAGAP. (2012). *Rendición de cuentas 2012*. Quito: MAGAP.
- MAGAP. (01 de 03 de 2015). *balcon.magap.gob.ec*. Obtenido de <http://balcon.magap.gob.ec/mag01/magapaldia/RDC%202014/rendicion%20ultimos/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20MAGAP%202014.pdf>
- MAGAP. (13 de 05 de 2015). *www.agricultura.gob.ec*. Obtenido de <http://www.agricultura.gob.ec/legalizacion-masiva-de-tierra/>
- Mançano, Bernardo (2014). “¿Por qué y cómo apoyar a las agriculturas campesinas en Latinoamérica?”. En: Revista *Diversitas Agricultura Campesina en Latinoamérica. Diálogo del Encuentro Latinoamericano del Grupo de Trabajo "Decolonialidad, Disputas Territoriales y Desarrollo Rural"*, Tarija-Bolivia: CLACSO
- Martínez, L. (2014). La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio. En A. Berry, C. Kay, L. Martínez, & L. North, *La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo* (págs. 43-61). Quito: Abya-Yala.
- Pérez, A. (2007). *Carga Global de Trabajo*. Quito: CANAMU.
- Proaño, M. (2015). *PPT "Proyecto de ley de tierras rurales y territorios ancestrales"*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Quevedo, T. (2013). *Agroindustria y concentración de la propiedad de la tierra*. Quito: IEE.
- Red-Agraria. (2012). *Propuesta de Ley de Tierras y Territorios*. Quito.
- Senplades. (2014). *Estrategia para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza*. Quito: Senplades.

## Créditos

Documento elaborado por Esteban Daza Cevallos, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y el Observatorio del Cambio Rural