



Los proyectos



DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN DE LA TIERRA EN EL ECUADOR



Por: Diego Carrión Sánchez





**Ajuntament
de Barcelona**

Fundación
Rosa Luxemburg



CDES
Centro de Derechos
Económicos y Sociales



**INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECUATORIANOS**

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (aecid), el Ayuntamiento de Barcelona y la Fundación Rosa Luxemburg. Su contenido es responsabilidad exclusiva del IIE y del CDES y no refleja necesariamente la opinión de AECID, Ayuntamiento de Barcelona o la Fundación Rosa Luxemburg.



Los proyectos



DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN DE LA TIERRA EN EL ECUADOR



Por: Diego Carrión Sánchez



OBSERVATORIO DEL CAMBIO RURAL - OCARU

Instituciones coordinadoras:

Instituto de Estudios Ecuatorianos /
Observatorio de Derechos Colectivos - CDES

Con el apoyo de: Fundación Rosa Luxemburg,
Ayuntamiento de Barcelona, AECID

Autor: Diego Carrión

Edición: María Belen Cevallos

Diseño Editorial: Luis Herrera

Ilustraciones: Natalia Espinoza

Observatorio del Cambio Rural
ocaru2012@gmail.com
www.ocaru.org.ec

Impreso en Quito - Ecuador
Febrero de 2013

Instituto de Estudios Ecuatorianos
San Ignacio 134 y Avenida 6 de Diciembre
Teléfono: 5932 2504493
iee@iee.org.ec
www.iee.org.ec
Quito - Ecuador

Indice

Introducción.....	7
La estructura de propiedad de la tierra.....	8
Propuestas de ley, sujetos políticos y modelo agrario.....	13
Proyectos de ley compatibles con un modelo campesino.....	16
Valoración.....	23
Proyectos de ley compatibles con el modelo de moderniza- ción empresarial.....	27
Valoración.....	36
Proyectos de ley compatibles con la inclusión de los pequeños campesinos en la modernización capitalista.....	37
Valoración.....	47
Conclusiones y reflexiones finales.....	47
Abreviaturas.....	51
Bibliografía.....	54



Introducción

El país se aboca a la discusión de una legislación agraria que busca transformar el panorama rural, obedeciendo a disposiciones constitucionales y de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria deben aprobarse varias leyes relacionadas con el sector rural, entre ellas una nueva ley de tierras y territorios. Frente a la necesidad de información respecto de las distintas propuestas de ley, estas serán discutidas para cumplir con este mandato. El presente documento, analiza las más relevantes propuestas realizadas desde instituciones y organizaciones sociales. En este trabajo se elige como eje de problematización la redistribución y el latifundio. Se analizan las definiciones de función social y ambiental, latifundio, las causales de afectación, las formas de afectación, el precio de expropiación y de adjudicación. Colateralmente y cuando

son relevantes se aborda temas como: inafectabilidad, minifundio y reversión; con los que se analiza el tema de la estabilidad de la propiedad una vez ejecutados los procesos redistributivos.

El análisis parte de la clasificación de las leyes en tres categorías que reflejan el tipo de modelo de desarrollo rural con el que cada una es compatible. Esto permite realizar comparaciones horizontales entre leyes que comparten los mismos ejes políticos y luego comparaciones verticales entre propuestas políticas diferentes. El análisis de las disposiciones legales de cada proyecto de ley se acompaña de matrices comparativas y diagramas de flujo que facilitan la lectura y comprensión de las implicaciones de cada sección.

El documento intenta mantener un espíritu crítico en torno de las propuestas de ley, con la finalidad de apuntar los problemas nodales y proyectar sus consecuencias. El objetivo es construir insumos para la discusión política.

La estructura de propiedad de la tierra

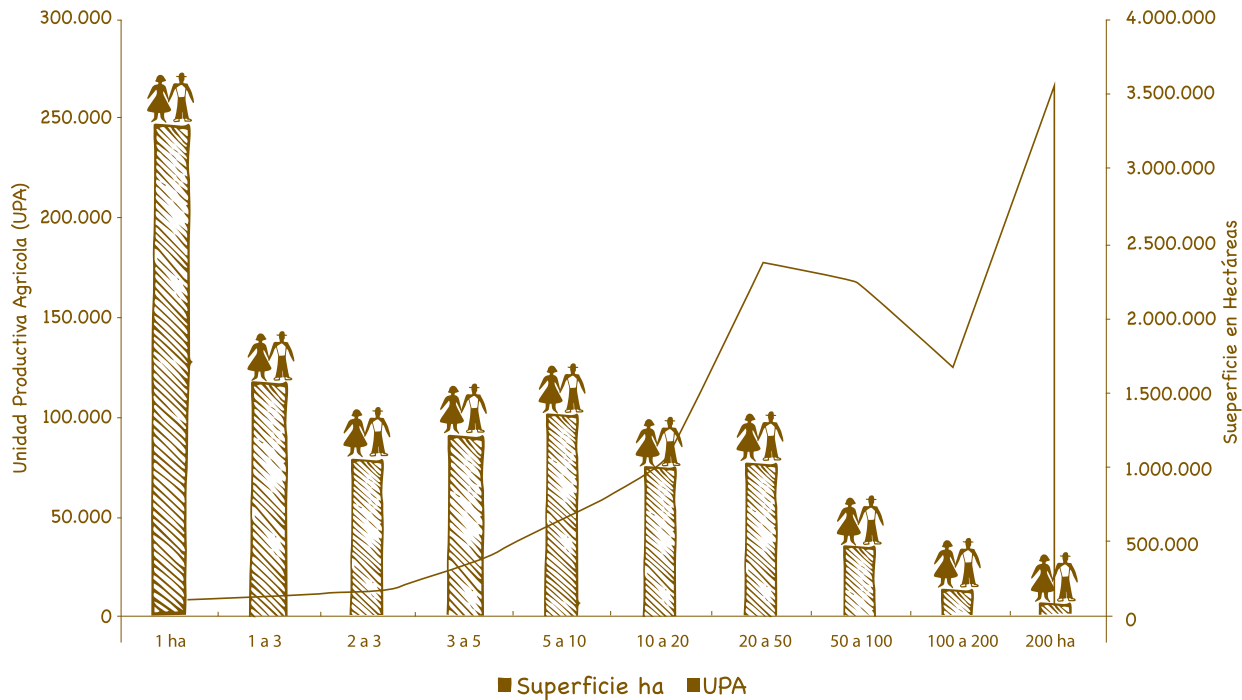


Las reformas agrarias tuvieron serios límites redistributivos en Ecuador, lo que se demuestra en la persistencia de una alta concentración de la tierra. El cambio en la estructura agraria de las últimas décadas, en el que se destaca el crecimiento de las medianas propiedades, parece ser más resultado del impacto de la colonización y del mercado de tierras antes que de la reforma agraria, es decir, de la ocupación de tierras inexploradas y del avance del capitalismo en el campo, antes que de la redistribución de los grandes latifundios (GONDARD & MAZUREK, 2001, p. 22);(BRETÓN, 2006, p. 62).

El índice de Gini mide la desigualdad, si su valor es uno significa que existe una completa desigualdad y si es cero representa la igualdad total.

En los últimos 50 años no ha cambiado mucho la desigualdad rural: el índice de Gini apenas se ha reducido en seis puntos, pasando de 0,86 en 1954 a 0,80 en el 2000.

Gráfico 1: Número de Unidades Productivas y superficie de la que disponen en ha



Fuente: Censo Agropecuario 2000, INEC

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos

El último Censo Agropecuario realizado en el 2000 por el INEC, permiten hacer un balance de este proceso. Se registra un crecimiento del número de las propiedades menores a una ha; un incremento de las unidades medianas entre cinco y cincuenta ha; un aumento de la superficie ocupada por las propiedades grandes de entre 50 y 500 ha; y una reducción del número de propiedades mayores a 500 ha (BRASSEL, RUIZ, & ZAPATTA, 2008, p. 23). A pesar de la mayor presencia de la mediana propiedad, se incrementa el minifundio y no se afecta realmente al poder económico de los grandes acendados y empresas, más bien, se impulsa su tránsito hacia la agricultura capitalista. Las tierras distribuidas no fueron las mejores, pues estas se concentraron en unidades productivas de menor tamaño y de corte capitalista-intensivo en los valles; mientras quedaban para los campesinos las zonas altas, cercanas a los páramos. El problema de la inequidad en el acceso a la tierra no ha sido resuelto, debido al poco alcance de las reformas agrarias en términos de redistribución de la propiedad y la riqueza (CHIRIBOGA, 1987); (BARSKY, 1998).

La mayoría de las familias que viven en el sector rural (75,5%) tienen propiedades pequeñas: menores a diez hectáreas; otra parte (18,1%) corresponde a familias con propiedades medianas: terrenos mayores de diez y menores a 50 hectáreas; y solo una minoría de la población (6%)

tiene propiedades mayores a 100 hectáreas (Gráfico 1). El 12% de la tierra está en manos de pequeños campesinos, mientras los grandes hacendados se quedan con la parte más grande que representa el 61% de la tierra disponible. Las 6616 familias más poderosas, ligadas a la agroindustria, tienen mucha más tierra (3´5934.96 ha) que 712.035 familias campesinas que, entre todas, suman 2´481.019 ha, según el último censo agropecuario.

La información más actualizada sobre concentración de la tierra es incompleta y data de los años 2006 y 2007. Perteneció al Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (PRAT), ejecutado por el MAGAP, que realizó un catastro piloto de tierras en ocho cantones, buscando que tengan “representatividad de la situación de los demás cantones a nivel nacional” (PRAT, 2008, p. 55). Se los escogió por ser zonas eminentemente rurales; por la presencia de problemas de regularización de la tierra; por su potencial agropecuario y por tener altos índices de pobreza. En ellos se evidencia la permanencia de la concentración de la tierra y son: en la costa, Baba y Palenque (Los Ríos) y Salitre (Guayas); en la sierra: Pimampiro (Imbabura), Chillanes (Bolívar), Chaguarpamba y Saraguro (Loja); y en la amazonía: Joya de los Sachas (Orellana).

En los datos agregados para los ocho cantones se puede apreciar que el 91% de las familias poseen propiedades de

menos de diez hectáreas y controlan el 30% de la superficie agrícola; mientras que las propiedades mayores a diez hectáreas representan apenas al 9 % de las UPA y controla el 70% del territorio (Gráfico 2). Este fenómeno ya se observaba en el Censo Agropecuario (2000), alrededor de las diez ha existe una frontera que divide a la población: gran parte de los pobladores rurales tienen propiedades menores a diez hectáreas y en comparación, son realmente pocos los que disponen de propiedades medianas y grandes.

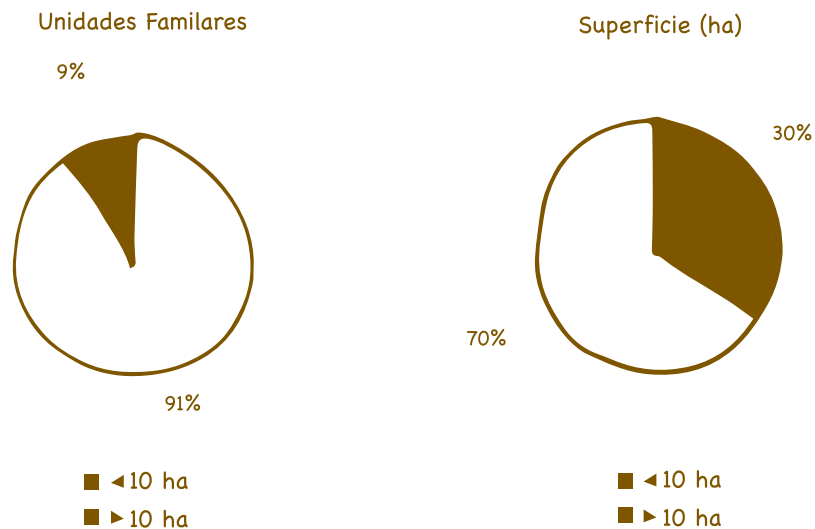
Aparte del alto grado de concentración de la propiedad de la tierra, es clave considerar que la frontera agrícola en Ecuador está agotada (LARREA, 2006, p. 65); (GONDARD & MAZUREK, 2001, p. 39). Esto determina un escenario de alta presión sobre el suelo, donde la economía campesina debe competir en desigualdad de condiciones para sobrevivir frente al crecimiento de la producción agrícola empresarial.

La crisis capitalista internacional ha determinado un incremento acelerado de los precios de los alimentos, volviendo a la agricultura un negocio rentable para el gran capital. Expresión de ello es la concentración de tierras en el tercer mundo por parte de países desarrollados, transnacionales agropecuarias e incluso de capitales financieros-especulativos que buscan reconvertirse en inversiones productivas para escapar de la crisis del centro

(BOIX, 2011). Al parecer los activos de las economías campesinas están trasladándose hacia los cultivos agroindustriales y para exportación. Según lo evidencia la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria del INEC: entre 2007 y 2010 la producción destinada para exportación ha crecido 18%, mientras que la producción destinada al consumo interno ha caído 17%, poniendo en evidencia el peligro que significa para la soberanía alimentaria, el crecimiento de los agronegocios.

La pobreza, la migración develan a la población rural como una de las más vulnerables. Está claro que el problema agrario va mucho más allá del tema tierras. Crédito, comercialización, agua, acceso a servicios básicos y productivos, son solo algunos de los temas en la agenda agraria. Sin embargo, tematizar la tierra es importante porque sigue siendo base de sus estrategias de diversificación económica, por su valor mítico-cultural y por ser el espacio de una posible relación productiva armoniosa entre las personas y la naturaleza. Es además un tema actual por los causes abiertos para la democratización de la propiedad de los medios de producción en la Constitución 2008 y otros instrumentos legales y de planificación del gobierno.

Gráfico 2: Unidades Familiares y Superficie de la que disponen. Agregado ocho cantones.



Fuente: PRAT-MAGAP; 2006, 2007 / Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Propuestas de Ley, sujetos políticos y modelo agrario



Los antecedentes históricos y estructurales dan luces sobre el carácter de la propiedad de la tierra en el Ecuador, es decir, su origen colonial, su papel en la conformación de una sociedad rural empobrecida, su actual concentración y sobre todo la inercia de la desigualdad. Las transformaciones que se han dado en la estructura de tenencia de la tierra obedecen más a los procesos de ocupación de tierras por los propios campesinos al ampliar la frontera agrícola, lo que no resuelve la limitada base material disponible en las zonas de asentamiento tradicional; y al movimiento del mercado de tierras, que no beneficia necesariamente a los pequeños productores campesinos (GONDARD & MAZUREK, 2001, p. 30). La redistribución de la tierra como acción positiva de la sociedad por intermedio del Estado, es una deuda con saldo en rojo. Es uno de los ejes centrales de la mentada deuda histórica con el campo.

La reforma agraria es un tema de actualidad, en la medida que podría apalancar un proceso de desarrollo nacional coherente con los objetivos de soberanía alimentaria y *sumak kawsay* planteados en la Constitución de la República (Art. 279 y 281). Para ello habría que valorar como sujeto del cambio productivo a la Economía Familiar Campesina, y apostar por sistemas de producción de alimentos intensivos y al mismo tiempo amigables con la naturaleza. En este sentido, es fácil concordar

con la legítima demanda redistributiva que los pueblos y nacionalidades campesinas levantan. Y con su proyecto alternativo al desarrollo capitalista, más cuando este último se muestra hoy en crisis y con limitadas alternativas de reconstitución, principalmente en el marco del deterioro de la naturaleza y el agotamiento de los recursos.

Desde mayo del 2012, la Asamblea Legislativa discute varias de las propuestas de ley presentadas por diversos actores sociales en busca de aprobar una Ley de Tierras y Territorios. Con el objetivo de desentrañar desde una perspectiva histórico-política las implicaciones y actores implicados en los más relevantes proyectos de ley de tierras presentados, se procederá a indagar en ellos a través de las siguientes interrogantes: ¿cuán legítima es la concentración privada de la tierra en cada ley?, ¿cómo se define el latifundio?, ¿cuáles son las formas y causales de afectación de la propiedad?, ¿cuáles son las condiciones de adjudicación y permanencia de las propiedades adjudicadas?, ¿qué modelo de desarrollo rural respalda? y ¿cuáles son los actores rurales más beneficiados en cada proyecto?.

Son doce las leyes propuestas hasta el momento, por diversos actores sociales. Para el análisis se han escogido aquellas que han tenido mayor influencia en la discusión del problema de la tierra y aquellas que son relevantes por

el apoyo que tienen de organizaciones sociales, gremios productivos o bancadas políticas. Se considera además todas las que han sido presentadas de manera oficial a la Asamblea Legislativa. Las propuestas de ley elegidas son:

1. SIPAE: ha influido de manera determinante en la discusión, muchas de sus propuestas son recogidas por otros proyectos de ley elaboradas desde las organizaciones sociales. Tuvo el acierto de posicionar el tema de la reforma agraria en el debate nacional generando polémica, haciendo que el gobierno se alerte sobre el problema y muestre su posición más bien conservadora y productivista.
2. COPISA: ley impulsada por varias organizaciones campesinas relacionadas con la FENOCIN, CNC Eloy Alfaro y Red Agraria. Sus principales problemas son la definición del latifundio y las formas de sanción, que limitan la capacidad redistributiva.
3. MAGAP 2: elaborada durante la administración de Stanley Vera en el Ministerio de Agricultura, con una orientación menos favorable a los campesinos y la soberanía alimentaria. Toma como base a la Ley de las Cámaras de la Agricultura.
4. Cámaras de la Producción de la Primera Zona: expresa los intereses de los grandes y medianos hacendados.

Contraria a todo proceso redistributivo en beneficio de los pequeños campesinos. Prescribe para ellos programas de asistencia social.

5. Fernando Cáceres: asambleísta de Alianza País por Cotopaxi, proyecto de ley respaldado por firmas de la bancada de gobierno. Es copia textual de la Ley de las Cámaras de Agricultura, convirtiendo a estos asambleístas en portavoces de los grandes terratenientes y empresarios agrícolas.
6. FEINE: ley presentada por Marco Murillo. Aunque contempla varios elementos que podrían contribuir a la democratización del acceso a la tierra, tiene también algunos aspectos que podrían más bien servir de justificación para evitar la afectación de la tierra o entrapar el proceso redistributivo.
7. Jaime Abril: elaborada con apoyo del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. A pesar de la retórica a favor de la soberanía alimentaria y las economías campesinas, la parte operativa defiende los intereses de los sectores empresariales en el agro.
8. MPD: presentada por Ramiro Terán, ley que apoya fuertemente la redistribución por vía de la afectación del latifundio. Una innovación importante es la propuesta de un mínimo vital de tierras por región

natural que aseguraría la reproducción digna de las familias campesinas.

Por su importancia política se considera también para el análisis el Mandato para una ley de tierras y política agraria de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

El futuro del agro ecuatoriano es disputado, a groso modo, por tres modelos de desarrollo agrícola que se reflejan en las propuestas de ley de tierras planteadas desde distintos sectores sociales: un modelo de corte campesino, un modelo empresarial y un tercero que pretende combinar los dos anteriores pero termina apoyando la modernización capitalista, debido a sus imprecisiones, ambigüedades y salvedades a favor de la economía empresarial.

Proyectos de ley compatibles con un modelo Campesino



El primer modelo de desarrollo se liga a una definición fuerte de soberanía alimentaria y apoya la redistribución de la tierra en beneficio de los pequeños campesinos. Reconoce en ellos altos niveles de productividad de la tierra, superior capacidad para generar empleo y una relación más benéfica con la naturaleza. Implica una afectación significativa a los intereses del gran capital agropecuario.

Este modelo de desarrollo se expresa en el proyecto de ley del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE), en el Mandato para una ley de tierras y política agraria de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y en el proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios presentada por el Movimiento Popular Democrático (MPD). Estas propuestas se muestran políticamente a favor de la población rural más vulnerable e implican un cambio del modelo de acumulación en el sector agropecuario.

SIPAE

El SIPAE define el latifundio como aquellas propiedades individuales o en multipropiedad que superen las 500 ha, siendo causal directa de afectación (Art.18). Para evitar la concentración o el minifundio el Estado puede no inscribir una escritura o declarar su nulidad (Art. 19).

También son causales: el incumplimiento de la función social y ambiental en propiedades mayores a 25 ha y cuando el predio sufra alta presión demográfica (Art.54).

Un predio cumple su función social si beneficia a campesinos, comunidades y pueblos; si se mantiene productivo; genera empleo respetando los derechos laborales; respeta la vocación natural y planes de manejo; y si su propietario no es deudor con el fisco y la seguridad social (Art. 9). Cumple su función ambiental si respeta los límites ecológicos y los derechos de la naturaleza (Art.9). Considera dos formas de afectación (Art.52): la expropiación, que revierte la propiedad a cambio de una indemnización y la extinción de dominio que penaliza la adquisición de tierra con fines especulativos o con mecanismos intimidatorios (SIPAE, 2010).

Expropiación: es la acción administrativa del Estado por medio de la cual se traspasa una propiedad en su favor, previo pago de una indemnización a su dueño.

El precio de expropiación para el SIPAE debe ser el promedio de tres años del valor que consta en el pago del impuesto predial, pagadero en bonos del Estado o efectivo (Art. 54). El precio al que deberían comprar los campesinos las tierras adjudicadas deberá negociarse con la autoridad agraria (Art. 58) a un plazo no mayor de 15 años, con un tipo de interés

no mayor al 5% y con el apoyo del Banco Nacional de Fomento (BNF).

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) propone límites menores para el latifundio (20 ha sierra; 100 ha costa; 200 ha amazonía); propone la nacionalización de toda la tierra que exceda estos límites y fortalecer la propiedad colectiva y comunitaria. Todo en el marco de un nuevo régimen de soberanía alimentaria y un modelo que privilegie a pequeños productores de alimentos para el mercado interno (CONAIE, 2011). En el Mandato plurinacional de los pueblos y organizaciones populares publicado el 22 de marzo del 2012, a propósito de la “Marcha en defensa del agua, la vida y la dignidad de los pueblos”; se plantea que la Ley de Tierras y Territorios debe redistribuir este recurso y contribuir a reconstruir los territorios despojados a los pueblos y nacionalidades.

Conscientes que para mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales se necesita mucho más que la tierra, debido al despojo centenario del que han sido objeto, proponen que el Estado implemente programas de “fomento agropecuario para la soberanía alimentaria”, lo

que implica reconducir la política pública a favor de las Economías Familiares Campesinas (EFC). Les preocupa además el tema de la comercialización de sus productos, debido a la histórica extracción del excedente comercial por parte de los intermediarios, y más recientemente, por parte de cadenas oligopsónicas de comercialización minorista y agroindustrial. Proponen el establecimiento de precios de sustentación, el combate al monopolio y el apoyo a la asociación comunitaria para el acopio, procesamiento y comercialización (CONAIE, ECUARUNARI, Frente Popular, Asamblea de los Pueblos del Sur, 2012).

Oligopsonios: es un grupo pequeño de compradores que controla los canales y medios de adquisición de un bien o grupo de bienes, pudiendo incidir directamente en su precio, calidad y cantidad.

En el caso del oligopsonio del comercio minorista, se debe aclarar que es parte de una red monopólica que integra verticalmente todo el proceso: venta de insumos, contratos agrícolas para la producción, acopio y transporte de los bienes que serán finalmente comercializados en sus tiendas minoristas (supermercados).

La CONAIE es el único sector social que plantea el debate sobre la legitimidad de la propiedad, en primer lugar desde sus tradiciones culturales: valoran la tierra

como un recurso de carácter particular, indivisible, legítimamente irreductible a la demarcación privada, debido a su importancia cultural y productiva¹. Y en segundo lugar abordan la propiedad desde una visión amplia sobre justicia social y la necesidad de un proyecto nacional que considere a todos los actores del desarrollo: no es dable tolerar la concentración de la tierra existente, cuando una gran parte de la población rural carece de este recurso fundamental para la reproducción digna de sus familias y para un relanzamiento redistributivo del desarrollo².

1 “...la tierra es el alma, la tierra es donde se construye lengua, donde se construye civilizaciones, donde se recrean culturas... es decir, la tierra para nosotros es la fuente misma de la vida, por eso nosotros decimos Madre Tierra o la Pachamama... En el transcurso de este tiempo se ha ido desnaturalizando todo esto, poniendo una idea desde el medir a la tierra: caballerías, hectáreas, lotes. Para nosotros no ha existido ese concepto de poner lotes, de dividir... para nosotros la tierra es una sola.” (Humberto Cholango, Presidente de la CONAIE, 07.05.2012)

2 “Hay que poner un límite a la tenencia de las tierras, hay que poner un límite. No porque tal vez, alguien le ha dejado o porque han comprado tienen derecho a tener tanta cantidad de tierra, mientras en las comunidades indígenas y campesinas ni siquiera tenemos minifundio, ya esa palabra como que queda atrás, solo tenemos surcofundios en nuestras comunidades.” (Humberto Cholango, Presidente de la CONAIE, 07.05.2012)

Estas reflexiones dan pie para cuestionar la figura de expropiación que las leyes más progresistas proponen como el mecanismo más adecuado para la redistribución. Permite plantear la inquietud de si el pago previsto en la expropiación a los dueños de la tierra es un premio innecesario para terratenientes y empresarios agrícolas incurso en actos social y legalmente sancionables, como la concentración y la tenencia improductiva de la tierra. Permite preguntar si será justo y eficiente cargar a la sociedad y al Estado el pago de estas indemnizaciones, cuando dichos recursos podrían ser invertidos en el fomento integral de la producción campesina orientada a la soberanía alimentaria.

Permite cuestionar finalmente el pago que los campesinos deberían hacer para que las tierras se les adjudiquen. Consideran que las condiciones de pobreza, que impiden a las economías campesinas pagar por la tierra, no son el resultado de una competencia justa y legítima en la que han perdido, sino, el producto de una historia colonial, excluyente y racista, que ha beneficiado a un grupo étnico y económicamente homogéneo. Este grupo se ha beneficiado del uso de la violencia institucionalizada (concertaje, trabajo precario, arrendamiento, etc.) y es heredero de las élites dominantes en la colonia española. Son ellos quienes han controlado la tierra y con ella el

poder económico y político de la nación. La población rural empobrecida, es la víctima secular de este proceso de dominación, por tanto, la adjudicación gratuita de la tierra, sería apenas uno de los actos de remediación que la sociedad ecuatoriana debería hacer para resarcir los efectos de la sujeción colonial.

Movimiento Popular Democrático

El MPD define al latifundio como aquel predio que excede los límites de tenencia de la tierra por región natural (Art. 44). Establecen límites de tenencia para el sector rural (sierra, 100 ha; costa, 200 ha; amazonía, 300 ha) y también en un radio de 15 km desde el límite urbano de aquellas ciudades con más de cien mil habitantes (sierra, 10 ha; Costa, 20 ha; y amazonía, 30 ha). Un avance importante en la ley del MPD es la propuesta de garantizar a las familias campesinas un mínimo vital de tierras: en la sierra, 10 ha; en la costa, 20 ha; y en la amazonía, 50 ha. Para las periferias urbanas en un radio de 15 km un mínimo vital de 1 ha en la sierra, 2 ha en la costa y 3 ha en la amazonía. Se puede discrepar en el tamaño del mínimo vital en la sierra donde el proceso de minifundización está muy avanzado y no existen grandes haciendas por repartir, sin embargo, la idea es

innovadora y constituye un buen punto de partida para la discusión.

Un predio cumple su función social (Art. 17) si genera empleo suficiente y no precario por unidad de superficie; mantiene salarios adecuados en relación al salario mínimo unificado –SMU- y las utilidades de las empresas³; si la tierra es trabajada por su propietario; y si emplea fuerza de trabajo familiar. También es parte de la función social mantener una productividad adecuada; pagar impuestos; y no adeudar a la administración pública, tributaria o a la seguridad social. La tierra debe servir primero a los pequeños productores, para su alimentación y reproducción cultural; debe garantizar la alimentación de la población nacional, y solo en un segundo momento el excedente para exportación. Finalmente, se considera que una propiedad agraria cumple su función social si no

es parte de procesos de acaparamiento o concentración, y cuando ha sido adquirida sin mecanismos intimidatorios o especulativos.

En la ley propuesta por el MPD, la unidad productiva agrícola (UPA) cumple la función ambiental si usa tecnología adecuada; si la tierra se trabaja de manera eficiente: según planes de manejo y conservación; si se lo hace conforme a su vocación natural; y si cumple las normas de uso y concesión del agua. También si mantiene y mejora la diversidad de flora y fauna, el ecosistema propio y circundante, conserva las cuencas hidrográficas, los ecosistemas frágiles (humedales, páramos, manglares), las funciones ecológicas, la integridad del patrimonio genético. Además, cumplir la función ambiental implica un compromiso con la prevención y reparación de daños o degradación de los recursos naturales. Cumple la función ambiental si no se destina a monocultivos con mala utilización de insumos químicos y si foresta o reforesta con especies nativas.

Según los artículos 9 y 13, es causal de afectación el latifundio, se considere este productivo o improductivo, cumpla o no su función social y ambiental. Son también causales de afectación: el incumplimiento de la función social y ambiental en los predios cuyo tamaño se encuentre entre el mínimo vital y el latifundio; exceder los límites de tenencia para personas extranjeras; la explotación de

3 La idea que los salarios deben corresponderse a las utilidades de la empresa es un argumento que sirve a los intereses de los empresarios. La ganancia capitalista se justifica en el hecho supuesto de que los dueños del capital ponen en riesgo su patrimonio para producir. Cuando pretenden disminuir los salarios si las utilidades bajan, lo que hacen es trasladar las pérdidas a los trabajadores, por tanto el riesgo de la inversión termina siendo asumido por los más débiles, mientras los patrones salvaguardan sus ganancias.

predios mediante trabajo precario (arrendamiento, n.7); y la posesión productiva de predios por parte de campesinos asociados o individuales, durante más de dos años.

Se consideran tres formas de afectación a los predios que incurren en las causales estipuladas. Primero expropiación y segundo la declaración de utilidad pública, que implican un pago al propietario cuyos derechos de propiedad se afectan. La tercera forma de afectación es la extinción de los derechos de dominio, que implica reversión de la propiedad hacia el Estado sin pago alguno. Esta se reserva para formas de adquisición ilegales como: 1) La adquisición de tierras con lógicas especulativas o acciones intimidatorias y 2) Adquiridas con fundamento en los llamados derechos y acciones de sitio, derechos y acciones de montaña, o tierras estatales adquiridas ilícitamente.

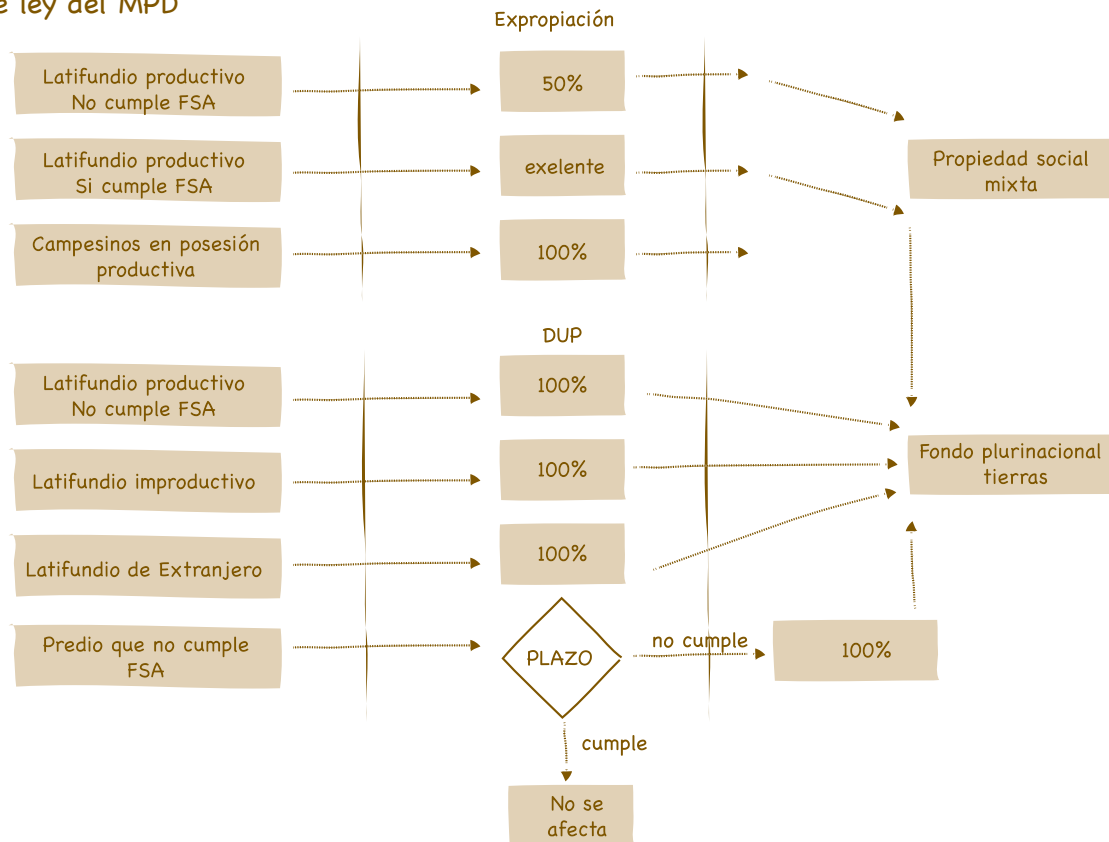
Como se muestra en el Gráfico 1, la expropiación se realiza en tres casos: 1) Cuando se trata de un latifundio productivo que no cumple con la Función social y ambiental (FSA), se expropia el 50% de la propiedad y se convierte en propiedad social mixta para no dividir la tierra y mantener la unidad productiva intacta en sus capacidades; 2) Cuando es un latifundio productivo que sí cumple con la FSA, se expropia solo el excedente por encima del límite de tenencia y se

traspasa al Fondo Nacional de Tierras; 3) Cuando los campesinos han ocupado productivamente un predio por dos años consecutivos se expropia la totalidad del mismo en su favor.

Se procede a la declaración de utilidad pública (DUP) y entrega al Fondo Nacional de Tierras (FNT) en los siguientes casos: 1) Latifundio Productivo que no cumple su FSA, se afecta en su totalidad; 2) Latifundios improductivos por más de dos años consecutivos; 3) Latifundios de extranjeros; 4) En el caso de predios mayores al mínimo vital y menores a los límites de tenencia que no cumplan su FSA, se establecerá un plazo para que enmienden su falta y de no cumplirlo en el tiempo determinado se procede a la declaración de utilidad pública y su traspaso al FNT.

Se observa que la sanción al latifundio apunta efectivamente a liberar, sin muchas mediaciones, tierra que entra a disponibilidad para ser redistribuida.

Gráfico 3: Afectación por Expropiación y DUP en la propuesta de ley del MPD



En la ley del MPD se define como precio a pagar a los dueños expropiados el valor catastral vigente (Art. 18 y Art. 23, n.4). Mientras que para la adjudicación a los campesinos, en un acto redistributivo, se propone cobrar solo el 50% del valor catastral, con algunas condiciones de crédito benéficas como un interés del 2%, hipotecas abiertas para que los campesinos puedan acceder a otros créditos, y con un plazo máximo de 25 años (Art. 18).

Valoración

Las leyes de SIPAE y MPD revelan un carácter redistributivo en las causales, formas de afectación y en las condiciones benéficas de adjudicación de tierras a las familias campesinas. Sin embargo, la CONAIE llama la atención sobre un asunto importante: la definición de los límites de tenencia de la tierra no da cuenta de las realidades locales. En primer lugar porque no existe un catastro de tierras confiables, ni información censal actualizada y en segundo lugar porque no se considera con rigurosidad las diferencias regionales. A criterio del Movimiento Indígena, los límites fijados son muy altos, principalmente para la sierra, lo que obstaculizaría un proceso verdaderamente redistributivo.

Si se afectara a las propiedades de más de 200 ha se liberaría un millón ochocientos treinta y ocho mil hectáreas, descontado ya bosques, páramos y montes, y podrían repartirse entre las familias con menos de diez hectáreas a razón de 2,8 ha por cada una.

Una primera pregunta, es si esta cantidad potencial de tierra repartible por familia sería suficiente para solucionar el problema del minifundio y para superar la pobreza rural. La siguiente inquietud se refiere a la ubicación geográfica de las tierras afectables. Se sabe que en la Sierra la extensión de las propiedades es menor a las de la Costa. En un promedio simple (que no reconoce los problemas de concentración de la tierra), se observa que en la Costa el tamaño promedio de la propiedad es 21 ha, y en la Sierra de 8 ha, es decir, en la Sierra existe menos tierra por unidad productiva. Además, las reformas agrarias afectaron en mayor proporción a las haciendas serranas. Por lo tanto, es razonable pensar que en la Sierra existe menos cantidad de haciendas afectables y redistribuibles. Los minifundios serranos están rodeados de más minifundios, no de grandes haciendas como en las décadas de los sesenta y setenta.

Si se utilizan los datos de PRAT-MAGAP, que hace un estudio catastral en ocho cantones representativos de la situación nacional en 2006 y 2007, se puede observar

que si se afecta solo las haciendas de más de 200 ha, buena parte de los cantones estudiados no tendrían de superficie suficiente para solventar los problemas de acceso a la tierra, ni siquiera de aquellos productores que tienen menos de 5 ha.

El Gráfico 4 muestra que de ocho cantones catastrados, cinco no disponen de superficie suficiente para solventar el problema del minifundio. El problema es más notorio en la sierra: se podría repartir solo 0,9 ha en Saraguro; 0,3 ha en Chillanes, y 0,3 en Chaguarpamba. En Pimampiro la afectación de haciendas de más de 200 ha permitiría entregar 2,8 ha por unidad productiva con menos de 5 ha. Esto se debe a que Pimampiro es un cantón con alta concentración de la propiedad donde menos del 1% de la población (0,58%) controla el 60% del territorio.

En la costa, la afectación de haciendas de más de 200 ha permitiría en Palenque entregar aproximadamente 2 ha a las familias que hoy disponen de menos de 5 ha, porque su número es menor en relación a los medianos propietarios⁴. Pero en Baba se podría entregar 0,7 ha y en Salitre solo 0,2 ha.

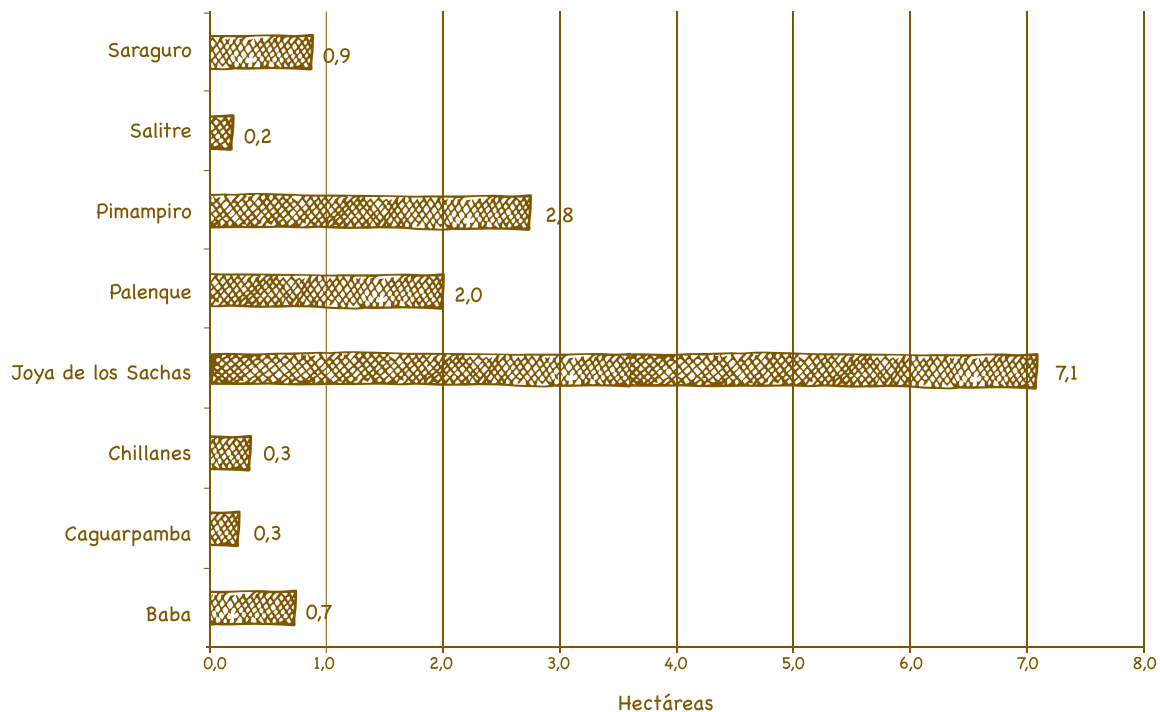
En la amazonía, representada por el cantón Joya de los Sachas, la situación es diferente. Las propiedades

superiores a 200 ha representan el 32% de la superficie disponible, y el número de campesinos con menos de 5 ha es relativamente menor en comparación a los demás cantones, debido a la mayor presencia de medianas propiedades. Esto permitiría entregar 7,1 ha por familia campesina si se llegaran a afectar propiedades mayores de 200 ha. Cabe recalcar que SIPAE propone afectar solo las de más de 500 ha, y MPD las de más de 300 ha en la Amazonía.



4 Los medianos productores representan el 22 % de las UPA, en Salitre, por ejemplo, representan solo el 4% (PRAT, 2008)

Gráfico 4: Tierra repartible por familia con menos de 5 ha, si se afectaran propiedades de más de 200 ha. Ocho cantones.



Fuente: PRAT-MAGAP; 2006, 2007

Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Probablemente con los límites de tierra propuestos por SIPAE y MPD, las afectaciones y la redistribución de la tierra no representen un salto decisivo para superar la pobreza rural en muchos cantones de la sierra y algunos de la costa.

Afectar solo a las propiedades de más de 500 ha, podría liberar muy poca tierra repartible. La propuesta de afectar las propiedades de más de 200 ha, a groso modo, parece liberar una cantidad de tierra mayor, pero al analizar la situación a nivel de territorio, es evidente que no en todas las localidades hay tierra suficiente para repartir entre los habitantes más vulnerables.

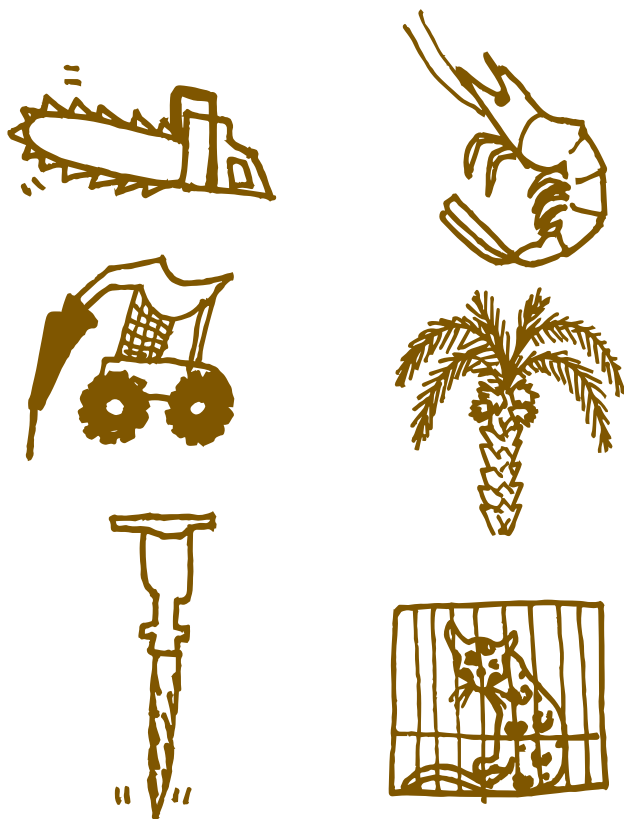
Esto hace pensar en dos alternativas no excluyentes. En primer lugar reducir el límite máximo de tenencia en las regiones donde no existan grandes haciendas, en miras de que exista algún tipo de redistribución. Y en segundo lugar, plantear el problema de la migración y colonización de la población minifundista hacia zonas con haciendas afectables en otros sitios distintos al de su residencia actual.

En conclusión, las leyes compatibles con una definición fuerte de Soberanía Alimentaria, privilegian la redistribución de la tierra. Los mecanismos son la sanción al latifundio y al incumplimiento de la función social y ambiental de los predios. Las definiciones

conceptuales son amplias en la ley del SIPAE, y mucho más específicas y rigurosas en el proyecto de ley del MPD, lo que puede explicarse por la distancia temporal y de debate que media entre una y otra. Existe un espíritu de protección de los intereses de la población rural más vulnerable. Muestra de ello es la propuesta de establecer un mínimo vital de tierra, que permita la reproducción de las familias campesinas. El modelo de soberanía alimentaria apoya a la economía familiar campesina porque es más eficiente en términos de generación de empleo, costos ecológicos y calidad de la producción.

La CONAIE, sin presentar una ley, ha participado en el debate develando las raíces más profundas de la problemática rural. Pone en cuestión la legitimidad de la propiedad privada de la tierra, tanto por su origen colonial, como por las intolerables brechas sociales existentes en el campo. Llamam la atención sobre las repercusiones culturales de la relación entre la tierra y los pueblos indígenas. Esta organización impulsa fuertemente un cambio en el modelo de desarrollo primario exportador que entra en conflicto con las propuestas de la derecha y las del actual gobierno, como se verá a continuación.

Proyectos de ley compatibles con el modelo de modernización empresarial



Un segundo modelo de desarrollo para el campo ecuatoriano es la modernización capitalista. El agente del proceso sería el gran empresariado agrícola. Pone en el centro el respeto de la propiedad privada; y prescribe un paquete de asistencia social para los pequeños productores. Implica la utilización de tecnología que afecta a la naturaleza en nombre de la productividad y el “desarrollo” (ISCH, 2011). El papel del Estado es proveer a la empresa agrícola de estímulos, infraestructura y otros recursos necesarios para mejorar su competitividad.

Este es el modelo que promueve la propuesta de ley respaldada por la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura, con una posición política cerrada a favor del empresariado. Contiene una serie de recursos y argucias legales que les permitiría campear cualquier intento redistributivo.

El Gobierno, a través del MAGAP (a pesar de pretender generar un proyecto de ley que sintetice las distintas posiciones), se muestra a favor del proyecto empresarial de las cámaras. Toma de su propuesta algunos elementos fundamentales como los causales de expropiación, la definición del latifundio, las formas de afectación y algunos elementos que delimitan la función social y ambiental⁵.

5 MAGAP ha preparado dos proyectos de ley, uno estando en funciones

También la ley presentada por el Asambleísta de Alianza País, Jaime Abril, se muestra muy favorable a los intereses empresariales, se trata de un trabajo original auspiciado por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. En cambio, la ley presentada por su compañero de bancada, el asambleísta Fernando Cáceres, con el respaldo de un significativo número de asambleístas de Alianza País⁶, es copia textual del proyecto de las Cámaras, lo que evidencia que varios miembros del partido de gobierno son portavoces convencidos de las razones e intereses de los grandes propietarios y empresarios agrícolas. A continuación se demuestra las cercanas posiciones entre

instituciones gubernamentales y personas de Alianza País, con las Cámaras de Agricultura.

Cámaras y Fernando Cásares (AP)

Esta ley se encuentra plagada de imprecisiones, salvedades y salvaguardas que buscan obstaculizar la redistribución. Los principales obstáculos a la afectación tienen que ver con algunos recursos judiciales favorables a sus intereses; plazos ampliados ; ambigüedad en las definiciones; y extensión de los procesos administrativos, principalmente exigiendo la demostración judicial de responsabilidad intencionada del dueño sobre la improductividad de su predio, o negligencia en el manejo ambiental.

Para las Cámaras se debe considerar latifundio solo a aquellos predios con “extensión monopólica” que se mantienen improductivos a pesar de tener aptitud agropecuaria, condiciones suficientes para su cultivo (principalmente riego), y cuya explotación ineficiente sea atribuible al dueño (Art.8). Es una definición imprecisa y condicionada: imprecisa porque no definen límites máximos de tenencia; y condicionada porque la extensión monopólica no es causal suficiente de sanción, sino que debe tener agravantes como la improductividad, las

Ramón Espinel, y otro cuando la cartera estaba en manos de Stanley Vera. Este último proyecto es el que se toma como referencia para estudiar la posición del Gobierno (o al menos de una parte del Gobierno), aunque se suponga provisional y no lo hayan hecho público.

- 6 Nómima de asambleístas de Alianza País, que junto a Fernando Cáceres respaldan la ley de las Cámaras de Agricultura: 1. María Alejandra Vicuña (Guayas), 2. Carlos Velasco (Carchi), 3. Omar Juez (Los Ríos), 4. Vehowen Chica (Morona Santiago), 5. Gabriel Rivera (Esmeraldas), 6. Stalin Subía (Guayas), 7. Ángel Vilema (Galápagos), 8. Raúl Abad (Cañar), 9. Mary Verduga (Santo Domingo de los Tsáchilas), 10. Celso Maldonado (Imbabura), 11. Gabriela Mayorga (Cotopaxi), 12. Henry Calispa (Alterno de Ramón Vicente Cedeño, Manabí)

condiciones plenas inutilizadas y actos comprobables de negligencia por parte del dueño.

En la definición de la función social y ambiental plantea varios obstáculos para la redistribución, blindando las posibilidades de afectación. No cumplen la función social solo aquellos latifundios y otras modalidades de acaparamiento o concentración, que se mantengan improductivos por más de dos años; establecen un amplio plazo de resguardo para los predios que no han aprovechado las obras de riego financiadas por el Estado (adquiridos normalmente con fines especulativos) los que incumplirían la función social solo si no las aprovechan dos años después de concluida la obra o publicada la ley; finalmente, no cumplen las tierras que están abandonadas por más de dos años a pesar de disponer de favorables condiciones productivas, climáticas y de riego. Es decir, condiciona el cumplimiento de la función social a la inversión pública y los designios de la naturaleza. Se incumple la función ambiental si los medios utilizados productivamente causan grave contaminación, siempre y cuando se impute legalmente estas faltas al propietario, lo que les da un espacio de resguardo y litigio (Art. 7).

Logran establecer las Cámaras una serie más de salvaguardas en la definición de las causales de afectación (Art. 40), que además les otorga un amplio espacio a los

propietarios para decidir qué tierras serán finalmente afectadas y cuáles no (Gráfico 5).

Para ser afectadas por uso de tecnologías o prácticas que atentan contra la conservación deben ser notificados por la autoridad competente y debe otorgárseles dos años plazo para remediar, solo si luego del plazo siguen incurriendo en la falta, se los puede expropiar. Para que se afecte el latifundio improductivo también debe notificárseles y concederles un plazo de dos años, siempre y cuando la deficiente explotación no sea causada por casos fortuitos o de fuerza mayor (Art. 40, n.3). También justifica al latifundista improductivo el hecho que su predio se encuentre en áreas protegidas, de reserva ecológica, constituyan bosques protectores, tierras destinadas al ecoturismo o a la conservación. Es decir, se establecen varias formas de evitar la afectación para los latifundistas que no cultivan sus tierras obstaculizando la redistribución.

Establece también como causal, el incumplimiento de la función social y ambiental, luego de haber blindado las posibilidades de ejecutarla, como se vio en párrafos anteriores. Si un latifundio incurre en alguna causal, sus dueños están en condiciones de enmendar antes de ser afectados, por tanto la sanción podrá ejecutarse solo si el dueño se despreocupa efectivamente y no hace nada

para proteger su predio. La única causal que no está resguardada de esta forma es la que permite la afectación por alta presión demográfica, aunque la condiciona a los informes técnicos que deberían elaborar el MAGAP y el municipio de la localidad.

De todas maneras la presión demográfica no es hoy una seria amenaza para la gran propiedad rural, pues, la inflexibilidad de la estructura de propiedad de la tierra ha propiciado una migración tan importante, que ha consolidado el fenómeno conocido como envejecimiento de la población rural. Esto significa que cada vez son más las personas de la tercera edad que quedan a cargo de las explotaciones agrícolas, debido a que los jóvenes migran a la ciudad en busca de oportunidades económicas. Como se ha demostrado en un trabajo anterior (CARRION & HERRERA, 2012), este fenómeno ha trastocado la pirámide demográfica para el sector rural ecuatoriano, podría reducir la presión sobre la tierra, en tanto las nuevas generaciones no consideran a la agricultura como parte de su horizonte de vida.

Las formas de afectación de la propiedad son la expropiación, y la extinción de dominio. La figura de extinción solo es aplicable a tierras adquiridas con fundamento en los llamados derechos y acciones de sitio, derechos y acciones de montaña, o tierras estatales adquiridas ilícitamente.

Extinción: es la transferencia de una propiedad a favor del Estado cuando su dueño haya incurrido en una falta grave, relacionada al incumplimiento de la ley, sin ninguna indemnización de por medio.

Los latifundistas buscan que en el difícil caso de concretarse una expropiación, se les entregue a cambio el precio del avalúo real de mercado, es decir el precio comercial en vez del valor catastral (Art. 42). Proponen que el valor pagado por el Estado se recupere mediante la adjudicación, es decir que los campesinos beneficiados deberán pagar también el precio de mercado sin ningún tipo de apoyo (Art.19).

Precio (o avalúo) catastral: es el valor de la tierra que el propietario declara frente al municipio para que sobre la base de él se calcule los impuestos que debe pagar. Lógicamente se procura que este sea un precio mucho menor al valor real del bien.

Precio comercial: es a lo que se vendería la tierra en el mercado, normalmente alto debido a la fuerte presión sobre este recurso productivo.

Las Cámaras son concientes que su propuesta bloquea toda posibilidad redistributiva, por lo que concentran su atención en la asistencia social y la estrategia empresarial-asociativa para “mejorar” la situación de las familias campesinas más pobres. Esta estrategia tiene dos pilares,

por un lado la promoción de la reunificación de los minifundios (Art. 9), y por otro un paquete de incentivos para la asociatividad, que encadena a los pequeños y medianos productores con la lógica e intereses de las empresas anclas que comprarán sus productos. Proponen para ello una serie de ventajas tributarias, comerciales y asistenciales dirigidas a los pequeños productores que opten por la asociatividad de tipo empresarial o por la agroecología (Art. 10, n.1 y 3).

La asociatividad es importante para los empresarios agrícolas porque les permite aprovechar productivamente la pequeña agricultura familiar. Primero los libera de los costos de acopio y transporte de la pequeña producción, pues la asociaciones se encargan de estas tareas hasta constituir volúmenes mayores que unificados llega a sus bodegas. Y segundo, les permite obtener más fácilmente las ventajas de la agricultura bajo contrato porque pueden atar los pequeños productores en grupos y beneficiarse de venderles a crédito los insumos; pueden definir la calidad, cantidad y carácter de su producción; y finalmente comprar los productos a precios ventajosos para la empresa.

Otra de las preocupaciones principales de la ley de las Cámaras es la reversión de los predios adjudicado.

Parecen entenderlo como un recurso más para defender sus propiedades de los procesos de afectación (Art. 33).

Reversión o resolución de la adjudicación: acto administrativo por el cual el Estado recobra la propiedad de predios que han sido anteriormente adjudicados.



MAGAP 2

El proyecto de ley MAGAP 2, que representa la posición del gobierno, al menos, durante la administración de Stanley Vera en el Ministerio, define el latifundio como aquellas propiedades de más de mil hectáreas en una sola propiedad o en multipropiedad, siempre y cuando se mantengan improductivas (Art. 115).

Multipropiedad: se refiere a varios predios separados físicamente entre sí, pero que pertenecen a una misma persona natural o jurídica.

No se condidera improductivo un predio si no dispone de aptitudes agropecuarias o las adecuadas condiciones productivas, principalmente el riego. En concordancia con el espíritu de la ley de las Cámaras, solo se considera improductivo un predio si está abandonado, tiene una baja capitalización intencional o un bajo nivel tecnológico atribuible al dueño (Art.115). Establece elevadas multas anuales (tres veces el valor catastral) para los predios que incurren en latifundio y no infomen a la autoridad agraria, sin que eso impida el inicio de un proceso de afectación.

En la ley MAGAP 2 se define la función social y ambiental en los mismos términos que en la ley de las Cámaras. Solo se agrega como incumplimiento de la función social, la utilización de formas precarias de trabajo,

el incumplimiento de la legislación laboral y sobrepasar el límite máximo de tenencia (1000 ha). Las causales y formas de afectación también son iguales a las de la propuesta de ley de las Cámaras.

El precio pagado por expropiación será el promedio de los diez años anteriores del avalúo catastral (Art. 12). El precio de adjudicación es de varias maneras favorable a algunos campesinos, y la normativa de su fijación da cuenta de la conciencia que tienen los funcionarios sobre los límites de su propia ley.

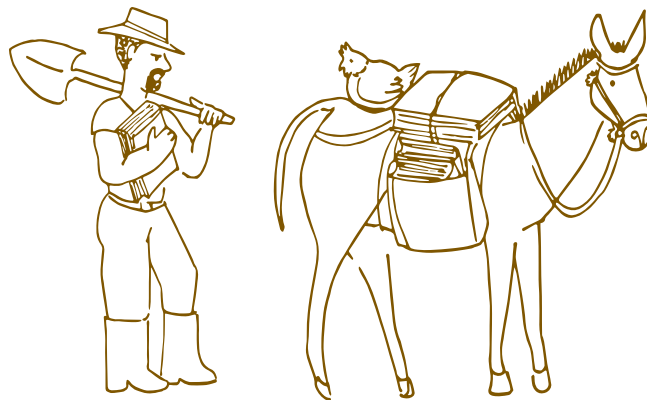
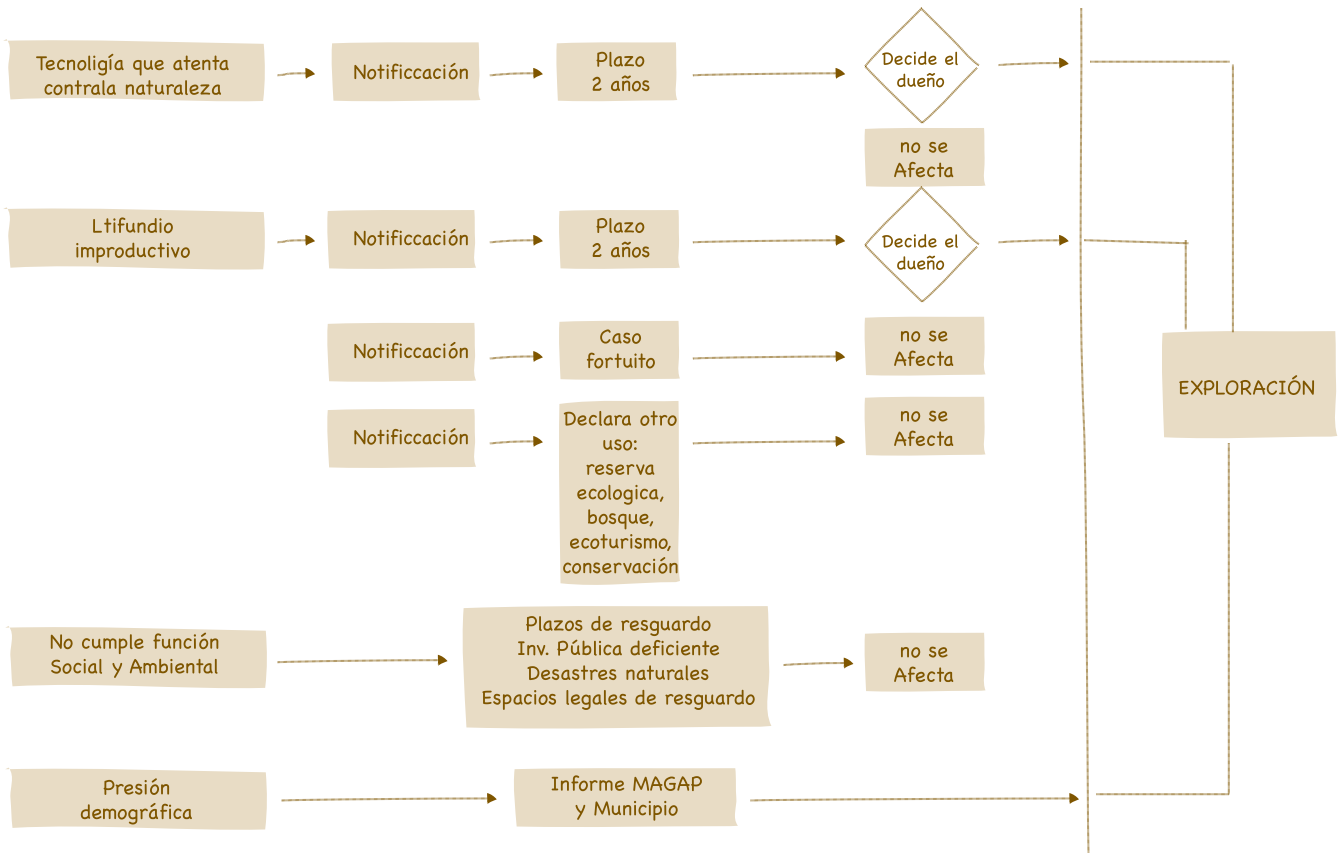


Gráfico 5: Causales de expropiación en la Ley de las Cámaras de Agricultura



El precio de adjudicación será fijado por la autoridad agraria, considerando varios factores, entre ellos la situación socioeconómica del adjudicatario (Art. 55). Normalmente se debe pagar el precio íntegro del bien antes de ser adjudicado, pero para las personas con problemas de tipo socioeconómico se les permite pagar una entrada del 25% y el resto en cuotas anuales o semestrales sin intereses durante quince años. Además pueden beneficiarse de un periodo de gracia de un año para la cuota inicial y de hasta dos años si dedican la tierra a la agroecología. Para los predios públicos en procesos de redistribución (seguramente el mayor porcentaje de la tierra que se podría repartir de hacerse efectiva esta ley, debido a los altos límites permitidos para la tenencia de la tierra) el Estado asumirá hasta el 50% del valor “para promover el acceso equitativo a la tierra de los y las ecuatorianas”, es decir, reconocen indirectamente que solo las tierras públicas serán utilizadas para la redistribución hacia la población más vulnerable, fijando condiciones más favorables para su adquisición.

El problema más grave de esta ley está en poner un límite de tenencia de la tierra muy alto (1000 ha), cuando se conoce que el 99,9% de las propiedades agrarias en Ecuador tienen menos de 640 hectáreas, es decir, que menos del 0,001% de las propiedades podría ser afectada

por este proyecto de ley (SIPAE, 2011, p. 16). Quedan solo las tierras públicas para la redistribución, lo que explica las diferentes condiciones de adjudicación establecidas.

Jaime Abril

En su proyecto de ley, a pesar de proscribir la concentración de la tierra (Art. 21), define el latifundio de manera ambigua. Igual que las Cámaras, considera al latifundio como una “gran extensión de tierra”, que se mantiene improductiva. No fija un límite para el latifundio.

La función social tiene que ver con el cumplimiento de las leyes, la constitución y disposiciones de acuerdos internacionales firmados por el país, entre ellos los derechos laborales; además con la generación de empleo suficiente; y someter al predio a planes de manejo y conservación (Art. 11). La función ambiental se cumple cuando se evita, previene y repara los daños a la biodiversidad, los ecosistemas y los RRNN renovables (Art.12).

Se puede afectar (expropiar) un bien cuando se ha declarado zona emergente o de utilidad pública, debido a fuerte presión demográfica, o cuando el dueño es declarado incapaz de hacer remediación ambiental en su predio (Art. 45). El precio para una improbable expropiación se define solo como “precio justo” (Art.45), y sin especificar nada sobre el precio de adjudicación, solo propone hipotecar

el predio (Art. 52) para financiar su adquisición.

Para los predios abandonados por más de dos años (Art. 50) y aquellos que no cumplen su función social y ambiental (Art. 47), solo se imponen sanciones pecuniarias (Art. 51). A pesar de la retórica en defensa de la soberanía alimentaria y las familias campesinas, la ley de Jaime Abril resulta incluso más conservadora que la propia ley de las Cámaras de la Agricultura, como muestra su negativa a afectar incluso al latifundio improductivo.

Si la adquisición de una propiedad está “viciada por actuaciones intimidatorias o especulativas” demostradas judicialmente, queda sujeta a afectación por expropiación (Art. 21), es decir que se debe pagar al dueño de la tierra aunque la adquisición de la misma se haya dado a través de prácticas ilegales o al menos censurables. Hasta ese extremo llega la defensa de los intereses de los propietarios.

Los proyectos de ley de las Cámaras, Fernando Cáceres y Jaime Abril, al igual que los de la COPI-SA y FEINE (como se verá más adelante), pretenden proscribir y sancionar exclusivamente al latifundio improductivo, como recurso para evitar la redistribución de la tierra. Sin embargo, la Constitución es muy clara en este aspecto: prohíbe la concentración de la tierra (Art. 282), y en general la concentración y acaparamiento de los factores y recursos productivos,

siendo deber del Estado promover su redistribución (Art. 334, n.1). Por lo tanto estos proyectos de ley estarían incumpliendo con estas directrices constitucionales⁷.

7 La Constitución del 2008 en los artículos:

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.

Art. 334.- El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá: 1. *Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos*, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.

Valoración

Estas leyes penalizan al minifundio considerándolo poco útil para su proyecto modernizador. Minifundistas no demuestran los niveles de productividad exigidos desde la lógica empresarial, por tanto no son reconocidos como sujetos productivos, sino como meros receptores de asistencia social. Solo si logran manejar volúmenes mayores, como en la asociatividad, o apostar por mercados de nicho como en la agroecología, pueden tener algún significado económico. Desconocen por completo su mayor capacidad de generar empleo, su eficiencia ambiental, y el papel dinamizador que han cumplido las pequeñas propiedades en modelos de desarrollo alternativos de varios países y territorios alrededor del mundo (BERRY & NORTH, 2011).

El énfasis que ponen las Cámaras en el tema de reversión podría generar una enorme incertidumbre entre los campesinos beneficiarios de los predios hipotéticamente adjudicados, pues, estarán siempre a expensas del peligro de ser embargados. La doble moral empresarial salta a la vista: mientras exigen para ellos seguridad jurídica como condición para invertir sus capitales, prescriben inseguridad y miedo para los pequeños productores campesinos.

Por otro lado se observan coincidencias entre las propuestas de gobierno, y de Alianza País, con los gremios empresariales y los grandes terratenientes, un proyecto de desarrollo rural con énfasis en la modernización empresarial del agro. Comparten en sus propuestas una serie de salvaguardas e instancias legales que buscan defender la gran propiedad rural e impedir los procesos de redistribución. El MAGAP (Art.115) definiendo el latifundio con un tope muy alto (1000 ha); las Cámaras, Cáculos y el grupo de asambleístas de AP que lo respaldan, estipulando que la afectación solo puede aplicarse a predios improductivos dos años después de haber sido informados por parte de las autoridades (Art.40, n.4); y el asambleísta Abril, sancionando con multas el latifundio, en vez de prescribirlo como estipula la Constitución.

En los proyectos de las Cámaras y MAGAP la definición de latifundio es contraria a lo estipulado en la Constitución, en tanto pretenden sancionar y prohibir solo al latifundio improductivo. Esto es importante porque pretenden que se consideren productivas, incluso las áreas forestales con “destino ecoturístico” o definidas por el dueño como “áreas de conservación”. Habría que comprobarles además que la improductividad es intencional en términos de escasa capitalización, tecnología deficiente, utilización parcial, abandono o uso inadecuado de RR.NN., para poder afec-

tarlos. Los tres proyectos desechan el incumplimiento de obligaciones laborales como causal de expropiación.

En particular la ley de las Cámaras, respaldada por un número significativo de asambleístas de Alianza País, propone que los grandes propietarios sean los que decidan sobre la posibilidad de afectación de sus tierras, pues instaura una serie de mediaciones, plazos y recursos legales que les permite decidir si enmiendan o no los causales de afectación en los que han incurrido. Se entrega así el control del proceso redistributivo a los propietarios y no al Estado..

No es extraña esta posición del gobierno a favor de los gremios empresariales. Ha dado muestra de su cercanía desde antes, mediante el apoyo franco (en el discurso y en la política pública) a los productores viables (CARRION & HERRERA, 2012), y se corrobora en la desconfianza expresa del Presidente frente a la potencialidad productiva de la Economía Familiar Campesina.

“...incluso más grave que el problema de la falta de acceso a tierra, etcétera, es el problema de la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiado baja... y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno (...) ¡Cuidado!, por hacer un bien hacemos un daño mayor...”

¡Cuidado!: por buscar la justicia destruimos la productividad (...) Incluso con el sistema capitalista si tenemos una producción de dos mil hectáreas y una sociedad anónima con doscientos accionistas, ¡En buena hora!...” (Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, 1 Octubre 2011, Enlace Ciudadano #240)

Proyectos de ley compatibles con la inclusión de los pequeños campesinos en la modernización capitalista.

Un tercer modelo parece buscar posiciones intermedias. Reconoce a los pequeños campesinos como sujetos importantes para la soberanía alimentaria, pero propone la modernización capitalista de sus actividades productivas. Respeta los espacios de la agroindustria y los agronegocios. Implica efectivamente una transformación de la estructura de la propiedad de la tierra en Ecuador, pero en manos del mercado. Su objetivo parece ser la transformación de la economía campesina hacia una lógica empresarial que aceleraría su inserción en los agronegocios. El tipo de asociatividad propuesto involucra a las familias campesinas con el lucro y la eficiencia económica, valores que se

han demostrado contrarios a la definición fuerte de soberanía alimentaria defendida por la mayoría de organizaciones sociales.

Se trata de una inserción subordinada y condicionada por los grandes propietarios, que mantienen el control sobre los medios de producción y las principales decisiones económicas. Este modelo se expresa en la ley de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) y en menor medida, en la ley del Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE).

COPISA

Las disposiciones de la ley de la COPISA sobre el tema de redistribución y latifundio son confusas, a ratos contradictorias, generando un entramado jurídico que por sí solo representa un obstáculo para la redistribución. Abre una serie de resguardos, plazos y recursos legales para que los propietarios eviten la pérdida del control sobre sus explotaciones. Protege de manera decidida el patrimonio de las familias latifundistas generando salidas que apoyan la recuperación de sus inversiones mediante la venta de la tierra o de acciones.

Por incidir directamente en las posibilidades de afectación, se inicia esta sección estudiando cómo define y sanciona la COPISA, el incumplimiento de la función social y ambiental, para luego analizar las causales de afectación y en particular la causal latifundio.

Incumplen la función social y ambiental (FSA) los predios que: 1) No utilicen las obras de riego del Estado un año después de entregada la obra; 2) Incumplan la legislación laboral; 3) Se compruebe explotación del trabajo infantil; 4) Cuando los medios productivos utilizados contaminen agua, suelo, el ambiente en general, por actos u omisiones negligentes atribuibles a los dueños; 5) Cuando las tierras permanecen incultas injustificadamente por más de dos años; 6) Cuando usen semillas transgénicas u organismos genéticamente modificados (Art. 33).

Además establece condiciones según el tamaño del predio: a) Minifundio incumple su función social y debe ser extinguido con medidas para superar la pobreza; b) Agricultura familiar campesina cumple su función social y ambiental; c) Agricultura mediana debe demostrar que cumple su FSA: generar empleo de calidad, pagar impuestos y producir para la soberanía alimentaria; d) Agricultura industrial debe demostrar que cumple FSA: no utilizar químicos prohibidos; sujetarse a planes de manejo ambiental; mantener más de la mitad de la tierra de uso no

agropecuaria en el ecosistema natural, y destinar 10% de su superficie cultivada a la soberanía alimentaria (Art. 30).

Si se incumple la función social y/o ambiental, se establecen multas significativas y plazos para remediar la falta. Solo si se incumple por tres años consecutivos se puede proceder a la expropiación (Art. 34). En el artículo 31 se establece que las reservas privadas para conservación se consideran productivas, y por tanto no incumplen con la función social y ambiental.

Los causales de afectación se detallan a continuación: 1) Incumplimiento de FSA por tres años consecutivos (Expropiación y cobro de multas, Art. 34); 2) Incumplimiento en el pago de multas (se procede a la expropiación por vía coactiva, Art. 34); 3) Por alta densidad demográfica, altos niveles de pobreza o migración (se puede declarar a la tierra de utilidad pública y expropiarla, Art. 35). El tratamiento del latifundio tiene su propia reglamentación y definiciones.

Vía Coactiva: se produce cuando el acreedor de una deuda, una vez cumplidas las notificaciones y plazos que amparan al deudor, procede a embargar un bien o bienes involucrados en la deuda, debido al incumplimiento del deudor en el pago de sus obligaciones. Consiste en cobrar una deuda mediante el embargo de un bien.

El Gráfico 6 no registra la causal latifundio, para poder estudiarla por separado. Para la COPISA el latifundio es aquel que sobrepasa las 200 hectáreas en la sierra y las 500 Hectáreas en la costa y amazonía. Además distingue entre latifundios productivos e improductivos. Los latifundios improductivos son aquellos que exceden el límite máximo de tamaño del predio y no son usados productivamente (Art. 24).

Para la ley de la COPISA el uso productivo de un latifundio se refiere exclusivamente al uso agrícola, pecuario, acuícola y/o forestal, a diferencia de otras leyes (Cámaras, MAGAP) que establecen una larga lista de usos considerados productivos para evitar la afectación.

El latifundio improductivo antes de ser expropiado tiene una alternativa que es vender el excedente de tierras en el siguiente orden de prelación o preferencia: Fondo Nacional de Tierras; trabajadores ligados a la propiedad; campesinos sin tierra o con poca tierra aledaños a la propiedad; campesinos sin tierra o con poca tierra de otras zonas del país.

Si se trata de un latifundio improductivo perteneciente a una persona natural, tiene dos alternativas: la primera, vender el excedente de tierras en el orden de prelación antes descrito; y la segunda opción, constituirse en empresa agroproductiva, es decir, dividir la propiedad en acciones (Art. 26).

Gráfico 6: Causales de Afectación en la Ley de la COPISA

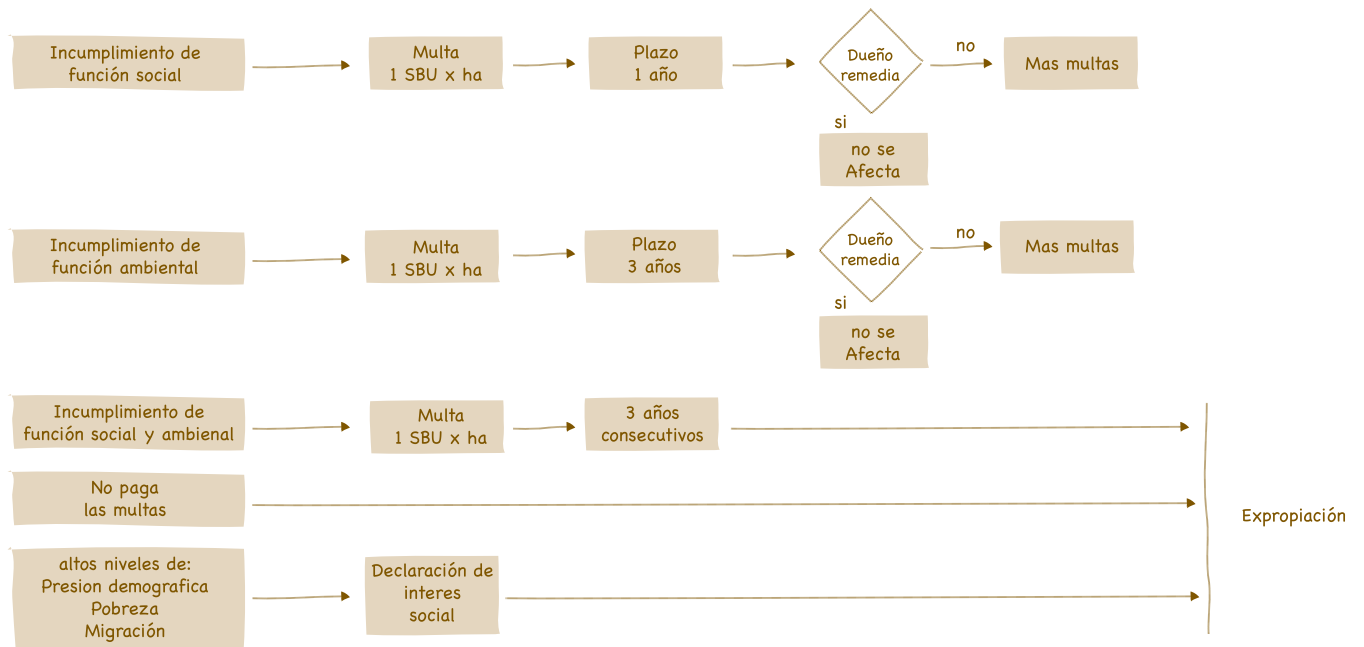


Tabla 1: Precio de Expropiación

COPISA	FEINE
Art. 37 La expropiación obliga al Fondo Nacional de Tierras a pagar el valor del avalúo de la propiedad que determine la entidad competente. Este valor será cancelado en bonos del Estado o en efectivo a su propietario o representante legal, en forma directa o a través de consignación, cuando fuera el caso.	Art. 28 La concentración será sancionada, con la afectación del excedente a los mínimos establecidos de agrupación, la indemnización corresponderá al avalúo catastral, menos el valor por concepto de impuestos, tasas o contribuciones, las mejoras se entenderán canceladas con los usufructos recibidos o percibidos durante todo el tiempo que la tierra a permanecido bajo su propiedad.

Tabla 2: Precio de Adjudicación

COPISA	FEINE
Art. 48 ...un precio social que no podrá ser superior al 10% del avalúo catastral rural, para lo cual contará con condiciones de pago definidas por el Fondo Nacional de Tierras.	Autónomo Descentralizado Municipal, ni menor al valor pagado por el Estado cuando este transfiera a su favor por concepto de afectación o expropiación.

De no acceder el dueño a ninguna de estas dos soluciones, se procederá a la expropiación del predio. Es decir, el Estado tendrá que pagar el avalúo fijado por la autoridad competente a cambio de una tierra improductiva y cuyo dueño se interesa tan poco por ella, que no hace el menor esfuerzo por conservarla.

El latifundio productivo es aquel que sobrepasa los máximos establecidos para la tenencia de la tierra, pero

tiene toda su superficie usada de manera productiva (Art. 24). Distingue la ley tres tipos de latifundios productivos: los pertenecientes a personas naturales, los pertenecientes a personas jurídicas que pueden considerarse empresas agroproductivas y las pertenecientes a personas jurídicas que no pueden considerarse empresas agroproductivas. Esta distinción es relevante en el mecanismo de sanción propuesto para los latifundios productivos.

Personas Naturales: son personas humanas que tienen derechos y cumplen obligaciones, sean personales o de la empresa a la que representan. Las responsabilidades y obligaciones personales o empresariales corresponden a la persona particular y las garantizan sus bienes.

Personas Jurídicas: son empresas que tienen derechos y obligaciones. Las obligaciones no son asumidas por una sola persona, sino por la empresa y sus bienes exclusivamente.

Los latifundios productivos pertenecientes a personas jurídicas consideradas empresas agroproductivas, están obligadas por esta propuesta de ley a vender el 40% de sus acciones al Fondo Nacional de Tierras (FNT) y a los/as trabajadores agrícolas ligados a la propiedad. De no hacerlo en un año plazo desde la promulgación de la ley, se le impondrá sanciones monetarias que pretenden ser tan altas que obligarán a la venta del predio (Art. 27).

Finalmente, los latifundios productivos pertenecientes a personas jurídicas⁸ que no pueden considerarse empresas agroproductivas, tienen dos alternativas: convertirse en empresas agroproductivas o vender el excedente de tierras. Si no lo hacen en un año deben pagar las san-

ciones monetarias o ceder ante la presión y vender en el mercado de tierras.

En esta sección tan importante para la ley, la redacción resulta bastante confusa. Sin embargo, se logra entender que el espíritu es entregar a los grandes propietarios varias alternativas que excluyen la recuperación de la tierra por parte del Estado para su redistribución.

Solo en el caso de latifundios improductivos, cuyos dueños no se acojan a ninguna de las salidas propuestas para no ser afectados, se podrá proceder a la expropiación, pagando el precio del avalúo que haga la entidad competente (Art.37). Para algunos líderes sociales esto representa una especie de premio para los latifundistas que más daño han hecho al país, pues se les pagará en la expropiación el valor catastral de su propiedad, aunque hayan concentrado de manera improductiva, ineficiente, y despreocupada una tierra que pudo ser útil para sacar de la pobreza a decenas de familias campesinas. Una visión crítica sobre esta ley, posiciona nuevamente el debate sobre la penalización del latifundio, y las posibilidades de recuperar sin ningún pago la tierra acaparada a favor del Estado y la Sociedad, porque incurre en una inconstitucionalidad que atenta contra la supervivencia de la población rural.

8 En la ley dice “personas naturales” pero resulta ilógico.

En los casos de latifundio productivo resulta mucho más clara la intención de entregar el control de este proceso de “Revolución agraria”, en manos de los grandes propietarios. Son ellos quienes deciden la forma de evitar la afectación de sus latifundios, acogiéndose a algunas de las salidas previstas en la ley: asumiendo las multas, convirtiéndose en empresa por acciones o vendiendo la tierra.

Se confía en que será el mercado de tierras la mejor vía para redistribuir y transformar la estructura de propiedad de la tierra; las sanciones, normas y causales conducen en su mayoría hacia la venta de las tierras excedentes y la sobre oferta podría reducir el precio por hectárea. Sin embargo, no puede garantizarse que el precio de la tierra bajará con la mayor oferta de predios, debido a que existe una fuerza de mercado opuesta que ejerce presión sobre este recurso. Me refiero a la mayor demanda originada en las altas tasas de ganancia del sector agropecuario, resultado del incremento de los precios internacionales de los alimentos. La agricultura se ha convertido en un buen negocio y múltiples capitales nacionales y extranjeros se interesan por invertir sus fondos en esta actividad, incrementando la demanda de tierra.

Los capitales especulativos internacionales tratan de reconvertirse en capitales productivos invirtiendo en agricultura. Grandes naciones en desarrollo, como China

e India, acaparan tierras para garantizar su soberanía alimentaria, es decir, hay una fuerte presión del capital por el recurso tierra, que ha conducido a la reconcentración a nivel mundial, y al incremento del precio por hectárea, afectando principalmente a África e importantes sectores en América Latina. (BOIX, 2011); (BRASSEL F., 2011)

La mayor oferta de tierras podría generar una tendencia a la disminución del precio, sin embargo la presencia de muchos agentes intentando comprar, produce el efecto contrario y presiona hacia un incremento del precio. Esto hace que sea muy difícil determinar si la compra será asequible para los campesinos que, se supone, deben ser los beneficiarios de la extinción del latifundio. Por otro lado, tendrán mucha competencia para la adquisición de los excedentes vendidos por las propiedades que exedan los máximos de tenencia, pues, deberán superar lo ofrecido en pago por los capitales nacionales y extranjeros interesados en consolidar sus inversiones agrícolas.

El posible escenario de mercado, conduce a cuestionar si el orden de preferencia (prelación) que establece la ley para la venta de las tierras excedentes será efectivamente respetado: ¿el Estado dispondrá de suficientes recursos para comprar a través del Fondo Nacional de Tierras todo lo ofertado por los latifundios en miras de legalizar su situación?, ¿los campesinos que trabajan en los predios

o los campesinos sin tierra tendrán acceso suficiente a créditos o dispondrán de capital propio para comprar? De no ser así, esta ley podría conducir a una arremetida de los capitales nacionales y extranjeros en miras de la apropiación de este recurso productivo fundamental: la tierra.

La segunda alternativa planteada por la ley de la COPISA para evitar las sanciones al latifundio es la conformación de empresas agroproductivas. Esto implica la división de la propiedad en acciones. Pero en realidad no queda claro en la ley la obligación de vender luego las acciones y a quién deberían venderse, para que la democratización de la propiedad sea efectiva (Art. 26 y 27).

En el caso que la democratización del paquete accionario sea adecuadamente normado, puede dar paso a la concentración familiar o societaria de la tierra, es decir, una distribución horizontal de la propiedad entre personas con alta capacidad adquisitiva. También la figura del testaferro puede ser una alternativa para evitar la división y/o afectación de los latifundios privados.

En el escenario que efectivamente llegara a democratizarse el paquete accionario beneficiando a los campesinos, existe otro problema: ellos/as podrían ser dueños de una parte de la propiedad, pero no tendrían el control y la capacidad de decisión sobre ella. El latifundista

conserva el control sobre la tierra si posee más de la mitad del paquete accionario. Los campesinos acceden nominalmente al carácter de dueños, tienen derecho a recibir parte de las ganancias, pero no pueden decidir autónomamente sobre el uso del suelo, las técnicas usadas para el cultivo, los productos de la siembra, el destino de la producción, las políticas laborales y la relación del predio con el ecosistema propio y circundante. O sea que se les quita la posibilidad de decidir sobre los temas más importantes y donde el tipo de decisiones que han tomado históricamente son más benéficas a nivel social y ambiental.

La normativa de la COPISA sobre el latifundio es cuestionable además, porque es una manera de forzar la inclusión de la economía familiar campesina en la lógica empresarial, donde lo que prima es el interés económico por sobre cualquier otra consideración de orden social, comunitario o ambiental. Convierte a los campesinos en accionistas, es decir, rentistas preocupados de la maximización de sus beneficios y los saca de su histórica función como abastecedores de productos sanos y tradicionales para el consumo interno.

La ley de la COPISA no cuenta con mecanismos ágiles y fluidos para la afectación de los latifundios. Esto en vez de contribuir a propiciar la movilización social, puede

coartarla en el sentido que los costos y plazos para acceder a la tierra son mucho más altos que en otros modelos propuestos para la redistribución.

FEINE

El proyecto de ley de la FEINE no beneficia la redistribución de la tierra debido a la ambigüedad existente entre su definición de latifundio (que considera como tal solo a predios improductivos) y sus causales de expropiación que sancionan a toda propiedad que excede los límites máximos para reagrupación y propiedad de la tierra. Además no establece condiciones benéficas para los campesinos el momento de la adjudicación, haciendo una defensa de los fondos del Estado en vez de preocuparse del acceso de la población más vulnerable a la tierra.

Se define el latifundio como un predio que supera los límites máximos de extensión y que evidencia su abandono por más de dos años (Art. 29), es decir, prohíbe y sanciona como latifundio, solo a los improductivos. Los límites máximos de tenencia son: 250 ha. en la sierra, 500 ha. en la costa y 750 ha en la amazonia.

Un predio cumple su función social si se verifican los requisitos de utilización productiva y sustentabili-

dad (Art. 13). Los requisitos productivos son: generar empleo, redistribuir ingresos y ser usada en un sinnúmero de actividades no necesariamente agrícolas sino turísticas, de protección, recuperación, ecoturismo, investigación, conservación, entre otras (Art. 17)⁹. Los pequeños productores (< 10ha), como requisito productivo, deben demostrar que residen en el predio; los grandes están exentos de esta obligación (Art. 19, n. 1). Los requisitos de sustentabilidad son considerar la vocación, conservación y rendimiento adecuado en el uso del suelo.

Se introduce la posibilidad de considerar a las “reservas privadas de patrimonio natural” (con acto unilateral de conformación Art. 22, n.9) y “las servidumbres ecológicas”, como usos productivos, para evitar la afectación de las grandes propiedades improductivas. Para ello, solo tienen que pedir la aprobación del ministerio del ramo. (Art.22, n.8). Se insiste mucho en esta posibilidad de otorgar otros usos a las tierras improductivas, como una salida para los grandes tenedores de tierras. Aunque puede entenderse también como un mecanismo para proteger las propiedades

9 Estos usos alternativos de la tierra pueden ser un artificio para justificar la tenencia de latifundios improductivos, la idea está presente en las leyes que defienden los intereses empresariales.

comunitarias en el páramo, sin embargo abre las puertas para que se beneficien también los empresarios o terratenientes.

La función ambiental tiene que ver con la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de las funciones ecológicas (Art. 14) y el respeto de la política ambiental (Art. 31). Se establecen mínimos a evaluar (Art. 32): efectos sobre población humana, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el paisaje y la estructura y función de los ecosistema; ruido, vibraciones, olores, emisiones luminosas, cambios térmicos; incidencia en el patrimonio histórico, escénico y cultural. A los productores más grandes se los exonera, si el daño ambiental se considera “fortuito” (Art. 19, n.2).

Para la FEINE, las causales de expropiación son: el evidente abandono del predio por más de dos años, el incumplimiento de la función social y/o ambiental¹⁰, y exceder el límite establecido para reagrupación y propiedad de la tierra (Art. 50). Esto último, que da un tinte progresista a la propuesta de ley, es contradictorio con la definición del latifundio que penaliza solo a los predios improductivos.

En el Art. 54 se establece que los dueños de predios declarados en afectación pueden impugnar la decisión y

de no tener respuesta en treinta días, la declaratoria de afectación quedará sin efecto, lo que podría ser perjudicial para los intentos redistributivos de una ley como ésta, debido a la lentitud con la que reaccionan las instancias judiciales. El Art. 48 define como única forma de afectación a la expropiación, y establece que lo expropiable corresponde al excedente que convierte al predio en latifundio. El Art. 49 prohíbe todo tipo de confiscación.

El precio de expropiación es el avalúo catastral restados los impuestos y otras tasas y contribuciones adeudadas (Art. 28). Mientras que el precio al que se vende a los campesinos sin o con poca tierra, debe ser igual al valor catastral o a lo que haya pagado el Estado para poder adjudicar dicha tierra, es decir, no se otorga ninguna ayuda al campesino para la compra de la tierra adjudicada (Art. 40).

Confiscación: es la privación de un bien a su dueño sin compensación alguna, pasando el mismo a ser propiedad del Estado. Puede tratarse de una pena o sanción por un delito cometido.

Al igual que la ley de las Cámaras, la de la FEINE da mucha importancia al tema de la reversión. En el Art. 42 se establece como causal la venta de la tierra adjudicada antes de cinco años de haber sido entregada, luego en el Art. 45 se amplían las causales de reversión: se puede revertir un predio adjudicado si el beneficiario no lo explota

10 Es importante la aclaración que hacen los numerales dos y tres del artículo 50 de la propuesta de ley de la FEINE, en el sentido que el incumplimiento de una de las dos funciones es ya causal de afectación.

directamente o no radica en él; si incumple su función social y ambiental; si incumple el pago del predio; si la adjudicación perjudicó a otros actores preferenciales; si se descubre que ha tenido “inscrito un título justo”; y si se adjudicó a asociaciones que desvirtúan sus propósitos o las disposiciones de esta ley. ¿Se trata este de un recurso que beneficia a los propietarios que pretenden pelear contra la redistribución hasta el último recurso?

Valoración

Concluyendo, las dos leyes tratadas en este apartado se originan en procesos participativos o son impulsadas desde organizaciones sociales con una trayectoria histórica muy respetable. Sin embargo, el cuerpo de sus propuestas develan una serie de mecanismos que obstaculizan la redistribución de la tierra en beneficio de las familias campesinas, bien sea por su imprecisión, ambigüedad o por una serie de mecanismos que dejan en manos de los propietarios la posibilidad de frenar el proceso.

En el fondo coinciden con la propuesta de las Cámaras de la Agricultura en varios puntos críticos: primero, la expropiación solo a los latifundios improductivos; un papel marginal para el Estado en la redistribución; la concentración de las decisiones sobre la posibilidad de

afectación en los dueños de los latifundios; límites muy altos para la tenencia de la tierra; confianza en el mercado como mecanismo de distribución; obstáculos para el acceso de las familias campesinas a la tierra; y causales de reversión ampliamente favorables a los propietarios.

En el caso de la ley de la COPISA, las concesiones hechas al proyecto agroempresarial, no son siquiera una buena base negociadora.

Conclusiones y reflexiones finales

Los proyectos de ley del MPD y el SIPAE, junto con las propuestas de la CONAIE, sientan las bases para un modelo de desarrollo ligado a una definición fuerte de soberanía alimentaria, y reconocen a las economías campesinas como el sujeto central del desarrollo rural. Proscriben de manera decidida el latifundio y la operatividad de los proyectos de ley apuntan a una redistribución efectiva de la tierra. Sin embargo, los límites de tenencia definidos, que demarcan la posibilidad de afectación, probablemente sean muy altos, lo que podría causar problemas para superar el minifundio y la pobreza rural, sea a nivel nacional o en un marco territorial.

El proyecto de ley de las cámaras de la producción, presentada oficialmente por Fernando Cáceres de Alianza

País; la ley preparada por el MAGAP, y la ley del también asambleísta de Alianza País, Jaime Abril son compatibles con un proyecto empresarial de modernización capitalista. Los actores principales del desarrollo son los empresarios agroindustriales y agroexportadores, mientras la economía familiar campesina sería objeto de programas de ayuda social, desconociéndolos como sujetos productivos. Sancionan, de manera inconstitucional, solo el latifundio improductivo; establecen límites muy altos de afectación, o imponen solo multas monetarias contra la concentración, en busca de evitar la redistribución de la tierra por la vía de afectación a los grandes propietarios. Las propuestas contienen una serie de salvedades y recursos jurídicos que tienen como finalidad impedir la reforma agraria.

La ley de la COPISA establece una serie de instancias previas a la afectación de la tierra: plazos, límites de tenencia altos y alternativas de mercado para que los grandes propietarios recuperen sus inversiones. Sus alcances, en el sentido de reestructurar la propiedad de la tierra, son limitados por el mercado de tierras (a pesar, posiblemente, del orden de prelación que establecen para los latifundios sancionados), e inducen directamente a la economía campesina en lógicas empresariales, facilitando su inserción subordinada a las cadenas y modalidades de contratación propias de la agroindustria. La ley de la FEINE define de manera ambigua al

latifundio lo que disminuye sus posibilidades de afectación, además no prescribe formas preferenciales de acceso a la tierra para la población campesina. Por lo dicho, los actores privilegiados de este proyecto de desarrollo son los empresarios agrícolas, pues ellos tienen la posibilidad de decidir la forma como se readecúan al cambio en la estructura de la propiedad, y mantienen finalmente el control sobre las decisiones económicas principales. Los productores campesinos aparecen como los agentes privilegiados de estas leyes, pero principalmente en la propuesta de la COPISA y a nivel de su operacionalización, les queda en realidad, de legado, una presencia subordinada al gran capital.

Solo el Movimiento Indígena ha planteado la propiedad de la tierra como una institución discutible a las luces de la historia y las relaciones de fuerza que actúan en la formación histórico-política de la Nación. La posibilidad de una Reforma Agraria que transforme efectivamente el panorama rural y haga de la tierra la base para un desarrollo humano equitativo y amigable con la naturaleza, se topa necesariamente con esta discusión.

La sociedad debe exigir al Estado que asuma la responsabilidad de la distribución y que garantice las acciones que la sociedad pueda llevar adelante en miras de la equidad, aunque esto implique cuestionar la naturalización de aquel consentimiento social, violentamente construido

a lo largo de la historia, que ha sacralizado la propiedad privada, incluso cuando esta perjudica la supervivencia de miles de personas, o las expulsa hacia la marginalidad. La Constitución de la República reconoce el problema y prohíbe la concentración de recursos productivos. ¿Cuál es la legitimidad de la propiedad de la tierra si esta se funda en la violencia y el despojo, si solo ha generado pobreza y desequilibrio social a lo largo de la historia rural del país?

En este contexto es necesario ampliar el debate, difundir la discusión sobre los distintos proyectos de ley y sus posibles consecuencias. Fundamental el diálogo entre las distintas organizaciones sociales para reconocer los límites y fortalezas de sus propuestas, y poder avanzar en la construcción de acuerdos.

Es importante también avanzar en la investigación al menos en tres líneas. En primer lugar contar con información actualizada sobre tenencia de la tierra en Ecuador que pueda ser desagregada a nivel regional, provincial y local. Vital para la aplicación de la ley será contar con un catastro nacional actualizado, ágil y transparente, sin embargo, se necesita hoy priorizar la labor de catastro en aquellas zonas más conflictivas y/o con mayor potencial redistributivo. Una segunda línea de investigación importante para la coyuntura es la construcción discursiva de los distintos actores

sociales en torno de la Reforma Agraria; contar con un recuento histórico de los argumentos esgrimidos desde cada sector interesado puede permitir una evaluación más objetiva del presente, tanto a nivel de la materialidad concreta de la estructura rural, como de las representaciones que inciden en la lucha política. Finalmente, es clave avanzar en el análisis sobre la productividad de la agricultura familiar campesina, difundiendo además las experiencias y prácticas más benéficas a nivel social y ambiental.

Para concluir es sustancial resaltar que solo la organización y lucha popular pueden propiciar un cambio profundo e inclinar la balanza a favor de los sectores empobrecidos. Los resultados del encuentro político de fuerzas diversas se originan en la confrontación de tesis y en la utilización de los recursos disponibles para fortalecer sus propuestas. El campo popular dispone de cierta fuerza legislativa e incidencia a nivel institucional, sin embargo, el principal mecanismo de presión social del que dispone es la organización y la movilización unitaria.

Solo una presencia protagónica de los sectores indígenas y campesinos pueden frenar la penetración del capital nacional y transnacional en el campo, lo que es clave para defender la soberanía alimentaria, y el bienestar de las familias rurales. Ante un escenario de crisis mundial que

amenaza con transformar la alimentación en un negocio más, sin interés en la calidad de los productos ni en la calidad de vida de los productores, es necesario defender un tipo de agricultura que prioriza lo social y la defensa de la naturaleza.



Bibliografía

- ABRIL, J. (2012). Proyecto de Ley Orgánica de Tierras
ABRIL, Jaime. «Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios.» 2012.
- ACOSTA, Alberto. *Breve historia económica del Ecuador*. Editado por Corporación Editora Nacional. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995.
- BÁEZ, Fernando. *El saqueo cultural de América Latina. De la conquista a la globalización*. Editado por Random House Mondadori S.A. Barcelona: Random House Mondadori S.A., 2009.
- BARSKY, Oswaldo. *La reforma agraria ecuatoriana*. Editado por Corporación Editora Nacional. Quito, Pichincha: Corporación Editora Nacional, 1998.
- BERRY, Albert, and Liisa NORTH. “Los beneficios de la pequeña propiedad en el campo.” <http://lalinadeefuego.info/author/gerardcoffey>, 2011.
- BOIX, Vicent. “Acaparamiento de tierras, nuevo término para la enciclopedia de la indignación.” *La línea de fuego*, 2011.
- BRASSEL, F., P. RUIZ, y A. ZAPATTA. «La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias.» En *¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*, de F. BRASSEL, S. HERRERA y M. LAFORGE, editado por SIPAE, 248. Quito: SIPAE, 2008.
- BRASSEL, Frank. “Nueva hambre de tierra. Ofensiva de la agroindustria a nivel internacional.” In *Tierra Urgente*, by F HIDALGO and M LAFORGE, 183. Quito: Ediciones La Tierra, SIPAE, 2011.
- BRETÓN, Víctor. «Glocalidad y reforma agraria: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?» *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Enero de 2006: 59-69.
- Cámaras de Agricultura de la Primera Zona. «Proyecto de Ley de Tierras y Territorios.» 2011.
- CARRION, Diego, y Gonzalo HERRERA. *El Ecuador*

- rural del siglo XXI. *Soberanía Alimentaria, Inversión Pública y Política Agraria*. Quito: IEE, CEDES, OXFAM, FIAN, Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.
- CHIRIBOGA, Manuel. «La Reforma Agraria y la modernización en América Latina: nuevos actores, nuevos contenidos.» *Coloquio. Las sociedades rurales hoy*, 1987.
- CONAIE. «Mandamientos para una ley de tierras y política agraria.» 2011.
- CONAIE, ECUARUNARI, Frente Popular, Asamblea de los Pueblos del Sur. *Mandato plurinacional de los pueblos y organizaciones populares*. 2012.
- COPISA. «Ley Orgánica de Tierras y Territorios.» 2011.
- FEINE. «Proyecto de Ley de uso y acceso a la tierra.» 2012.
- FOUCAULT, Michael. *Genealogía del racismo*. Editado por Ediciones Altamira. La Plata: Caronte Ensayos, 1976.
- GONDARD, Pierre, y Hubert MAZUREK. «30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994).» En *Dinámicas Territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela. Estudios de Geografía*, de Colegio de Geógrafos del Ecuador, editado por Corporación Editora Nacional. Quito, Pichincha: Corporación Editora Nacional, IRD, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2001.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI (Antología)*. Bogotá: CLACSO, Siglo del Hombre Editores, 2009.
- GUERRERO, Andrés. *La semántica de la dominación: el concierto de indios*. Editado por Ediciones Librimundi. Quito, Pichincha: Ediciones Librimundi, 1991.
- ISCH, Edgar. *Contaminación de las aguas y políticas para enfrentarla*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos, 2011.
- LARREA, Carlos. *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuesta para el debate*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Eco Ciencia, 2006.
- MAGAP. «Ley Orgánica de Tierras y Territorios.» 2011.
- MARX, Carlos. *El Capital. Crítica de la economía política*. Editado por Editorial Ciencias Sociales. Vol. 1.

3 vols. La Habana: Instituto Cubano del Libro, (1867) 1973.

MILHOU, Alain. «Misión, represión, paternalismo e interiorización. Para un balance de un siglo de evangelización en Iberoamérica (1520-1620).» En *Los conquistados. 1942 y la población indígena de las Américas*, de Heraclio BONILLA, editado por Tercer Mundo Editores. Bogotá: FLACSO, sede Ecuador, 1992.

MOREANO, Alejandro. «Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX.» En *Ecuador. Pasado y presente*, de BAEZ y otros, editado por LIBRESA, 227. Quito: LIBRESA, 1995.

MPD, FEUNASSC, y UCAE. «Ley Orgánica de Teras y Territorios.» 2012.

PRAT. *La Experiencia del Programa de Regularización y Admistración de Tierras Rurales*. Quito, Pichincha: MAGAP, BID, 2008.

SEMPAT, Carlos. «La despoblación indígena en Perú y Nueva España durante el siglo XVI y la formación de la economía colonial.» En *La formación de América Latina. La época colonial*, de Ali-

cia HERMÁNDEZ y Manuel MIÑO, editado por Colegio de México. México D.F., México: Colegio de México, 1992.

SIPAE. *Propuesta final de anteproyecto de Ley de Tierras*. Editado por SIPAE. Quito: SIPAE, 2010.

—. *Propuesta Final de Anteproyecto de Ley de Tierras*. Editado por SIPAE. Quito: SIPAE, 2010.

SIPAE, Equipo Tierras. *Atlas. Tenencia de la tierra en el Ecuador*. Quito: SIPAE, 2011.

ABREVIATURAS

<	Menos de
>	Más de
AP	Alianza País
Art.	Artículo
CAFOLIS	Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales
CNC	Coordinadora Nacional Campesina
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
COPISA	Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria
DTR	Desarrollo Territorial Rural
DUP	Declaración de utilidad Pública
ECUARUNARI	Ecuador Runakunapak Rikcharimui / Confederación Kichwa del Ecuador
EFC	Economía Familiar Campesina
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FEUNASSC	Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino
FNT	Fondo Nacional de Tierras
FSA	Función social y ambiental
Ha	Hectáreas
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
l.	Literal

MPD	Movimiento Popular Democrático
n.	Numeral
PRAT	Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales
RRNN	Recursos Naturales
SBU	Salario Básico Unificado
SIPAE	Sistema de Investigación Sobre la Problemática Agraria en el Ecuador
SMU	Salario Mínimo Unificado
UCAE	Unión de Organizaciones Campesinas del Ecuador
UPA	Unidad Productiva Agrícola



OBSERVATORIO
DE DERECHOS COLECTIVOS
DEL ECUADOR



OBSERVATORIO DEL
CAMBIO RURAL

<http://www.ocaru.org.ec/>