

# ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS

Elementos para el debate del modelo agrario



Esteban Daza  
Observatorio del Cambio Rural  
2014

## **OBSERVATORIO DEL CAMBIO RURAL**

**Institución coordinadora:**

**Instituto de Estudios Ecuatorianos**

**Autor: Esteban Daza**

**Edición: Alejandra Santillana**

**Corrección de estilo: Isabel Salcedo**

**Diseño: Jairo Erazo**

**[jairazo15@gmail.com](mailto:jairazo15@gmail.com)**

**Fotografías: Esteban Cadena. DesEnfoque Estudio.**

**<http://desenfoquestudio.wix.com/inici>**





## Contenido

Introducción.....	4
1. ¿Cuáles son los principales problemas sobre la tierra que existen en Ecuador? .....	6
2. Intereses y modelos para el campo .....	8
Discusiones y acciones de las organizaciones campesinas e indígenas .....	9
Avances a favor de la redistribución de la tierra .....	10
Constitución 2008.....	10
Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria .....	11
Plan Tierras .....	11
¿Y entonces por qué no se redistribuye la tierra? .....	12
¡Revolución Agraria ya! y Cambio de Matriz Productiva. ....	12
¡Ley de Tierras y Territorios ahora! .....	13
Mayoría en la Asamblea Nacional y Comisión de Soberanía Alimentaria. ....	16
3. Análisis de la <i>Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas</i> .....	17
Puntos conflictivos .....	17
¿Cuál es el discurso y cuál es el contenido real del proyecto de ley? .....	17
¿Cuál es el régimen de propiedad de la tierra? .....	21
¿Cuál es la institucionalidad que exige el proyecto de ley? .....	27
¿Quién es el beneficiario de la política pública de tierras? .....	28
4. Conclusiones .....	30

## Introducción

En los últimos años, las organizaciones campesinas e indígenas del Ecuador presentaron una propuesta de Ley de Tierras haciendo uso del mecanismo de iniciativa popular, derecho consagrado en la Constitución de 2008, que contó con más de 40.000 firmas de respaldo; como parte de este contexto, algunos sectores presentaron en la Asamblea Nacional varios proyectos de ley para regular tierras y territorios en Ecuador. En ese sentido, en febrero de 2013 el Observatorio del Cambio Rural (OCARU) publicó la cartilla de discusión “*Los proyectos de una nueva legislación de la Tierra en el Ecuador*”<sup>1</sup>, con el propósito de analizar las distintas propuestas de Ley de Tierras y Territorios diseñadas por varios sectores sociales, en un contexto de disputa por el *control* de la tierra.

Después de 2 años<sup>2</sup>, el actual gobierno ha retomado el debate de las normativas en torno a los recursos productivos del campo; y es a partir de la aprobación y publicación en el Registro Oficial de la *Ley Orgánica*

*de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua* el 5 de agosto de 2014, que la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional se presta a discutir y aprobar el proyecto de “*Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas*”, que constituye el cuerpo normativo que regula la propiedad y uso de la tierra.

Después de la importante acción de movilización e iniciativa de las organizaciones y de algunos esfuerzos investigativos por sostener la discusión, el debate parece haber “desaparecido” de la opinión pública y los medios de comunicación. Sin embargo, en un contexto organizado por el proyecto del gobierno en torno al cambio de la matriz productiva, que se enmarca en el avance de la modernización capitalista, el incremento de la presión comercial y especulativa sobre la tierra, el Tratado Comercial con la Unión Europea, el OCARU considera que el debate en torno a la estructura agraria en el país se vuelve inaplazable. La disputa por el contenido y el carácter de la ley, refleja la vigencia y urgencia de un proceso de transformación de la estructura rural y agraria del Ecuador. Estamos frente a la posibilidad de construir una ley que permita crear las condiciones para el desarrollo de una agricultura de pequeños productores, que garantice la soberanía alimentaria, revierta la vieja herencia de la hacienda

---

1 Esta investigación fue realizada por Diego Carrión Sánchez.

2 En junio de 2012 se aprobaron cinco proyectos de Ley de Tierras y territorios por parte de la Asamblea Nacional que luego fueron discutidos por separado en la Comisión de Soberanía Alimentaria. Luego de junio el debate desciende, inclusive al interior de las organizaciones sociales.

—la gran propiedad y el latifundio—, e impulse formas distintas de relaciones sociales de producción en el campo; pero también corremos el peligro de que se apruebe una ley que profundice las desigualdades y las relaciones de explotación, que minen la vida de pequeños productores, indígenas y campesinos.

En ese sentido, el OCARU, en diálogo con organizaciones campesinas e indígenas, elaboró esta cartilla de discusión, como una herramienta que esperamos pueda contribuir al debate crítico, informado y público sobre los cambios en la normativa, el modelo y los actores del mundo rural. En este documento analizaremos el proyecto de *“Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas”* como una entrada para reflexionar sobre el carácter del modelo de desarrollo agrario que propone la Revolución Ciudadana. Iniciamos con una lectura de los antecedentes de la problemática de la tierra en el Ecuador; posteriormente sistematizamos de forma breve el contexto político alrededor de la discusión de Ley de Tierras y Territorios; y finalmente, analizamos el proyecto de *“Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas”* realizado por la Comisión de Soberanía Alimentaria y que actualmente se encuentra en debate en la Asamblea Nacional.

El OCARU se propone dialogar con las importantes reflexiones elaboradas por varios espacios de investigación sobre la situación de la tenencia y acceso a la tierra, y sobre el modelo para el campo, desde un análisis

de la política pública. Consideramos que la discusión sobre modelo de acumulación, reconcentración de la tierra y transformaciones en el campo es pertinente y vigente. Y es que, si bien, se produjeron dos reformas agrarias en el Ecuador, los datos de las últimas tres décadas sobre tenencia de la tierra, reflejan que en el país hay una tendencia de reconcentración de los recursos productivos, tierra y agua, en pocas manos; y una ausencia de mecanismos que redistribuyan y democratizan la propiedad, el acceso y el uso de la tierra. El proceso de elaboración y aprobación de una nueva normativa, es sin duda, un escenario que nos remite a la pregunta sobre cómo revertir la tendencia de las últimas décadas para fortalecer los principios constitucionales del 2008, que garantizan una mayor democratización y justicia para los pueblos y nacionalidades en Ecuador.

## 1. ¿Cuáles son los principales problemas sobre la tierra que existen en Ecuador?



### Concentración y desigualdad

El escenario de concentración de la tierra no ha variado significativamente en los últimos 50 años; si en 1954 el índice de GINI<sup>3</sup> era de 0.86, en el año 2000 éste se ubica en el 0.80. Eso significa que existen 774.225 *has* en manos de 535.309 familias (unidades produc-

<sup>3</sup> Es un coeficiente que permite medir la desigualdad en el acceso a la tierra de las poblaciones campesinas. Si la cifra está más cerca al 0 (cero) existe mayores niveles de igualdad; si la cifra es igual a cero es que existe igualdad; pero si la cifra es cercana al 1(uno) la desigualdad es mayor.

tivas familiares), es decir, familias que tienen menos de 5 *has* de tierra; mientras que 3´593.496 *has* están concentradas en 6.616 unidades productivas agrícolas que son dueñas de más de 200 *has* cada una (Brassel, Herrera, & Laforge, 2010). En el caso de las mujeres la situación de desigualdad se agrava; la legislación civil ecuatoriana reconoce que el administrador principal de la propiedad conyugal es el “marido”, los cónyuges constituirían el 70% de los propietarios de la tierra, mientras que las mujeres apenas alcanzarían un 26% de representación en el régimen de propiedad (Deere & León, 2001).

### ¿Sabías que...?

EL 75,5% de las familias campesinas tienen propiedades de menos de 10 ha, y esto representa el 11,8% de la tierra cultivable en el país.

El 18.1% de las familias en el campo tienen tierra de más de 10 ha y menos de 50 ha, y representan el 27.4% de la tierra para producir.

Y apenas el 6,4% de las familias tienen propiedades de más de 50 ha, que representan más del 60,7% de la tierra cultivable en el país.

Fuente: IEE, 2012.

## Usos de la tierra y modelo para el campo

El uso de la tierra está relacionado con la agroindustria y el agronegocio de productos destinados para el consumo interno y externo; banano, cacao, maíz, arroz, y cultivos comerciales como la palma africana. Desde mediados de la década de los 80 esta práctica de uso del suelo, que responde a la acumulación del capital en el campo, amenaza la producción de alimentos, provocando el descenso de la producción de cebollas, papas y tomates, rubros de la dieta básica en regiones como la sierra ecuatoriana. Esta lógica de explotación de la tierra en el país es parte de una matriz productiva agropecuaria que privilegia al sector agroexportador debilitando el papel de la agricultura familiar en la producción de alimentos, e impulsa en su lugar a productores dependientes de los insumos externos<sup>4</sup> y de producción intensiva, que abandonan cultivos básicos de la Soberanía Alimentaria (Jara, 2013).

<sup>4</sup> Del 2002 al 2011 aumenta la importación de plaguicidas de 107.805 millones de dólares a 210.117 millones de dólares respectivamente (Jara, 2013).

## ¿Sabías que...?

En 1964, se decreta la Ley de Reforma Agraria y Colonización en que no logra resolver el acceso a la tierra de los campesinos.

En 1973, bajo las tesis de la CEPAL, se publica una nueva la Ley de Reforma Agraria que respondía al proyecto modernizador del avance mecanizado de los grandes y medianos agricultores.

En 1979, se emite la Ley de Desarrollo Agropecuario que reconoce la eficiencia de los latifundios como parte de su función social.

En 1994, se aprueba la Ley de Desarrollo Agrario, proyecto de los empresarios que frena cualquier intento de confiscación y redistribución de tierras por parte del Estado.

Fuente: Brassel, Herrera, & Laforge, 2010.



## Deterioro ambiental y ecológico

Además de la concentración de la tierra y su lógica de explotación para el mercado mundial, los suelos nacionales empiezan a perder su fertilidad. La deforestación, el cambio de uso de suelo y la presión demográfica agotan la frontera agrícola y son la causa de pérdida de nutrientes que permiten el sostenimiento de la agrobiodiversidad. El 47% de la superficie productiva en el Ecuador tiene niveles bajos de materia orgánica (Ibíd.)

Ante este marco histórico de desigualdad, se han aprobado varios cuerpos normativos que desde la década del 60 intentan regular la propiedad de la tierra en el Ecuador. Sin embargo, ninguna de las leyes aprobadas y decretos han logrado redistribución, igualdad y equidad en el acceso a la tierra para los pequeños campesinos, y en su lugar, se ha concentrado la tierra en un régimen de relaciones entre privados que representan el 98.27% de la superficie y apenas un 1.59%<sup>5</sup> queda en manos de un régimen comunitario (Umajinga, 2014).

---

5 Esta información fue presentada por el Asambleísta de Pachakutik, el Dr. Cesar Umajinga en el foro “¿Dónde quedó el debate sobre la ley de Tierras y Territorios?”, llevado a cabo el día 23 de julio en la Universidad Andina Simón Bolívar y que estuvo organizado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos.

## 2. Intereses y modelos para el campo.



Históricamente, las disputas centrales sobre la tierra se articulan a dos grandes temas: primero: la *propiedad*, es decir, de quién es la tierra; y segundo: su *uso*, es decir, para qué sirve la tierra. De aquí se desprenden varios temas de discusión en torno a los mecanismos de acceso, el latifundio y el minifundio, la definición de la función social y ambiental, el papel del Estado, el carácter del campesinado en torno al mercado, entre otros.

### ¿Sabías que...?

...en la lucha por la tierra y por el contenido de la Ley de Tierras, existen dos modelos en disputa.

Modelo	Principios
<b>Agroindustria y agronegocio</b>	Modernización capitalista empresarial y acaparamiento de la tierra.
	Inclusión de pequeños campesinos a la modernización del campo, a través de su fuerza de trabajo generalmente precarizada, explotada, mal pagada y, de acceso desigual y restringido al mercado.
<b>Soberanía Alimentaria</b>	Igualdad y equidad en el acceso a la tierra, trabajo no precarizado, economía campesina/comunitaria y agroecología.

Fuente: IEE 2012

TIPOS DE PROPIEDAD Y PORCENTAJES (SITUACIÓN ACTUAL)				
TIPO DE PROPIEDAD	UPAS( unidad de producción agrícolas)	SUPER FICIE		
	NUMERO	%	HECTAREAS	%
PRIVADO	828.267	98.27	11,680.469	94.53
COMUNITARIO	13.408	1.59	602.862	4.88
ESTATAL	1.228	0,14	73.261	0,59
TOTAL	842.882	100	12.335,881	100

Fuente: III Censo Agropecuario Año 2000 (último dato oficial)

La lucha por la tierra enfrenta dos modelos, la producción para la exportación y la agroindustria, frente al modelo de pequeños productores amparados en una propuesta de Soberanía Alimentaria, que entienden tanto el acceso como el uso de la tierra de forma antagónica. Para el modelo de agro-exportación en el campo –modelo 1– la **propiedad** sobre la tierra descansa en la racionalidad del mercado, es decir, en la alta capacidad de concentrar la tierra bajo un régimen de propiedad privada, de grandes extensiones de suelo productivo, de mayores posibilidades de comprar o arrendar la tierra. Sobre el **uso** que se le da a la tierra, este modelo busca el retorno de la inversión de capital,

es decir, la obtención máxima de ganancia. En Ecuador este modelo es el de la agroindustria y el agronegocio, el modelo de desarrollo capitalista en el campo.

El otro esquema de **propiedad y uso** de la tierra, es el que se opone radicalmente al modelo de desarrollo capitalista en el campo. Este modelo se expresa en la propuesta de Soberanía Alimentaria –modelo 2– que recoge las demandas históricas de las luchas campesinas por el acceso a la tierra, redistribución y justicia en el campo, la construcción de una estructura de pequeños propietarios, una economía campesina/comunitaria y en algunos casos agroecológica; es un modelo que busca garantizar la alimentación de las poblaciones tanto urbanas como rurales y cambiar las condiciones de desigualdad e inequidad históricas.

### Discusiones y acciones de las organizaciones campesinas e indígenas

Junto a las demandas por la redistribución de la tierra, las organizaciones proponen que los cuerpos legales y normativos contengan definiciones claras sobre el significado de latifundio y minifundio. Requieren además que se detalle el **límite de hectáreas bajo propiedad privada**, y que se sancione la concentración de los suelos productivos. Pero, sobre todo, las organizaciones sostienen que una ley de tierras que se anuncie como democrática debe incluir los mecanismos para hacer real la redistribución de la tierra.

## ¿Sabías que...?

... las organizaciones sociales, campesinas e indígenas tienen seis declaraciones políticas sobre los contenidos esenciales de los cuerpos normativos para el sector agrario nacional.

1	21 puntos claves para una Ley de Tierras.
2	Visión de Revolución Agraria.
3	Mandato Comunitario para una Ley de Tierras.
4	Propuesta de Unidad para una verdadera Revolución Agraria.
5	1er Congreso de “Los sin tierra, sin agua, sin mar, sin manglar y sin páramo”.
6	Mandato por el agua, la vida, y la libertad de los pueblos.

Fuente: Varias 2010; 2011; 2012; 2013; 2014.

## Avances a favor de la redistribución de la tierra

A partir de la Constitución del 2008, aprobada en urnas por la mayoría de la población, existe un marco normativo que promueve y ampara la necesidad de avanzar en un modelo de soberanía alimentaria, redistribución de la tierra y sanción a la concentración. A continuación, analizamos algunos artículos de la Constitución, de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y el Plan Tierras como elementos que impulsan el acceso equitativo a la tierra en el Ecuador.

## Constitución 2008

El Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador en su numeral 5, menciona que el deber primordial del Estado es planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir **equitativa-mente los recursos y la riqueza**, para acceder al Buen Vivir.

El Art. 11 numeral 2, promueve la igualdad de derechos, deberes y oportunidades para todas las personas, y sostiene que para quienes estén en situaciones de desigualdad, el Estado adoptará medidas afirmativas a favor de conseguir su incorporación a mejores condiciones de vida. Como ya hemos señalado, la situación de la **tierra** en el país refleja las profundas desigualdades existentes; es por eso que la Constitución señala que para el pleno acceso a la tierra se deben combatir las desigualdades de género, es decir, las producidas entre hombres y mujeres.

Sobre el tema de los derechos colectivos, el Art. 57 reconoce y garantiza derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la *Constitución* y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre los derechos colectivos referidos con el tema de la tierra están:

Numeral 4: “Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas

del pago de tasas y de impuestos”.

Numeral 5: “Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita”.

Numeral 6: “Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”.

Numeral 11: “No ser desplazados de sus tierras ancestrales”.

El Art. 281 de la Constitución menciona que **la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico** y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

El Art. 282 establece que **el Estado normará el uso y acceso a la tierra**, que deberá cumplir la función social y ambiental. Además, determina que deberá crearse un Fondo Nacional de Tierras, establecido por ley, como mecanismo para regular el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

El Art. 334 señala que el Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de la 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; 2. Desarrollar políticas específicas

para **erradicar la desigualdad hacia las mujeres productoras en el acceso a los factores de producción**. Además, menciona que se **prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes**.

### Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria

El Art. 6 menciona que el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. Se define como función social la generación de empleo, la utilización productiva y sustentable de la tierra, mientras que la función ambiental de la tierra establece que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. Además, propone que la ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia.

### Plan Tierras

El Plan Tierras tiene como fin la reducción de la pobreza en el área rural, coincidiendo con la lectura que las posibilidades de acceso a los recursos productivos en el agro nacional son un factor importante para la reducción de los niveles de pauperización en el campo. Este plan se propone, la distribución de predios estatales, titulación de territorios indígenas, creación de un fondo de tierras, expropiación de tierras en

áreas priorizadas, consolidación parcelaria, construir un sistema de catastro, acompañamiento productivo y, la aprobación de la ley de tierras que garantice todo el proceso establecido en el plan. Los beneficiarios de esta política serían familias de productores sin tierra, minifundistas y productores familiares, y prioriza familias jóvenes, mujeres jefas de hogar, beneficiarios del bono de Desarrollo Humano, miembros de las nacionalidades y pueblos. (FIAN-ECUADOR, 2013).

El Plan Tierras tiene como propósito reducir el índice de desigualdad en el acceso a la tierra (GINI) de 0,80 a 0,70 en cuatro años, para lo cual se estableció entregar 60.000 hectáreas hasta finales de 2013: *“El 15 de abril de 2013, (...) el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria afirmó que el Plan Tierras habría entregado a la fecha alrededor de 22.000 has. a organizaciones campesinas de todo el país. La meta es entregar 60.000 hectáreas hasta finales del 2013 (Íbid)”*.

### ¿Y entonces por qué no se redistribuye la tierra?

A pesar de los cambios y las propuestas normativas que impulsan un modelo de Soberanía Alimentaria y determinan la redistribución de la tierra como mandato constitucional, no se ha avanzado sustancialmente en el cumplimiento de estos objetivos y cambios en las políticas públicas agrarias, pues ciertas acciones, cuerpos normativos y prácticas gubernamentales como la propuesta de gobierno de Alianza PAÍS, el cambio de

matriz productiva, el Acuerdo Comercial con la UE, entre otros, muestran que lo que se impulsa en el país es un modelo de agroindustria y agronegocio.

### ¿Sabías que...?

... los siguientes cuerpos normativos dificultan la redistribución de las tierras como una propuesta campesina.

Código de la Producción del 2010
Agenda de transformación productiva 2010
Cambio de Matriz Productiva y Energética 2013
Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017
Sustitución Selectiva de Importaciones del MAGAP 2013
35 propuestas para el socialismo del Buen Vivir
Decreto 16

Fuente: IEE, 2014.

### ¡Revolución Agraria ya! y Cambio de Matriz Productiva.

El programa de gobierno de Alianza PAÍS<sup>6</sup> para el período 2013-2017, reconoce los límites estructurales en materia económica y la dependencia de la ma-

<sup>6</sup> El programa se compone de 35 propuestas para el Socialismo del Buen Vivir.

triz productiva primario-exportadora. La solución a este “mal” estaría en la diversificación económica y productiva que generará empleo digno y reactivará las fuerzas productivas locales, elementos que reforzarán el carácter democrático del Estado. De tal forma que la meta definida por el gobierno es el *Cambio de Matriz Productiva* (PAÍS, 2013).

En lo referente a lo agrario, el programa se propone nuevas formas de producir y atacar la desigualdad. La sexta propuesta denominada ¡Revolución Agraria ya!, promueve la articulación de esta propuesta con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y la propuesta de Cambio de Matriz Productiva que promueve el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) cuyas prácticas gubernamentales pasan de los discursos dogmáticos al desarrollo de políticas públicas que determinan la transformación agraria en base a la productividad de los predios, la generación de valor agregado, el incremento de la oferta exportable, la producción local de productos importados y el encadenamiento productivo de los productores campesinos. Esto no considera de manera clara, la redistribución de los recursos productivos como el agua y la tierra.

El MAGAP propone ahorrar, por sustitución de importaciones, alrededor de 622.690.776 de dólares entre el año 2013 y el 2017, para lo cual hay que producir localmente soya, canola y caña de azúcar para agrocom-

bustibles. Solo la producción de estos tres rubros contribuye con el 77% del total de ahorro, otros productos como el maíz amarillo duro, café robusta y papa bastón también son considerados como parte de la propuesta (MAGAP, 2013). Además, la relación entre el sector agrario y los sectores productivos priorizados corresponde a la producción de alimentos frescos y procesados, los productos forestales de madera, la producción de urea, pesticidas, herbicidas y fertilizantes.

Es claro que lo que proyecta el MAGAP para la transformación de la matriz productiva no considera la producción diversificada de los campesinos que garantizan la soberanía alimentaria.

### **¡Ley de Tierras y Territorios ahora!**

Podemos distinguir dos momentos de la coyuntura actual sobre una ley de tierras.

*El primero*, entre los años 2008 y 2012, cuando la prioridad para las políticas agrarias estaba relacionada con la implementación de un Régimen de Soberanía Alimentaria en el Ecuador. Durante este tiempo, las organizaciones sociales y campesinas hicieron sus aportes a la discusión sobre los cuerpos normativos, acentuando la redistribución de los recursos productivos como una de las demandas claves para una Ley de Tierra y Territorios, Ley de Recursos Hídricos, Ley de Biodiversidad y Semillas, entre otras. Las organizaciones indíge-

nas, campesinas y sociales identificaron problemáticas comunes y elaboraron propuestas y principios generales que desembocaron en la “Marcha por el agua y la dignidad de los pueblos” el 23 de marzo de 2012<sup>7</sup>, y en la presentación del proyecto de ley de Tierras y Territorios presentada por la Red Agraria con más de 40.000 firmas<sup>8</sup>. Hay que mencionar que ninguna de estas propuestas fueron aprobadas y tanto la movilización como el debate se disiparon.

*El segundo* período va desde el año 2013 al primer semestre del 2014<sup>9</sup>; en este período se desplaza la propuesta de Soberanía Alimentaria y, en su lugar, los discursos, normativas y dinámicas estatales están dirigidos al Cambio de la Matriz Productiva mediante la *sustitución selectiva de importaciones* y la apertura al mercado internacional. Bajo esta lógica, el argumento de que el ingreso a un mercado de aproximadamente 500 millones de consumidores, como es el de la Unión Europea, permitiría que productos agrícolas tradicionales y no tradicionales de exportación sean parte

---

7 Marcha por el agua, la vida y la dignidad’ de los pueblos, marzo 2012. En: <http://www.eluniverso.com/2012/03/23/1/1355/larga-caminata-quito-termino-marcha-agua-vida.html>

8 En: Red Agraria presentará el 20 de marzo el proyecto de Ley de Tierras <http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/red-agraria-presentara-el-20-de-marzo-el-proyecto-de-ley-de-tierras>

9 Cortamos el período a finales del primer semestre de 2014 ya que es la fecha en la que se elabora el presente documento.

del cambio de la matriz productiva, es lo que justifica que el gobierno nacional haya firmado el Acuerdo Comercial con la Unión Europea.<sup>10</sup> A esto se suma que la producción nacional de soya, canola y caña de azúcar para agrocombustibles serán los productos que permiten mejorar la balanza comercial; es decir, que exportemos más de lo que importamos, y generar nuevas fuentes de empleo, en donde se sostiene que la agenda legislativa definida para el año 2014 debe priorizar la Ley de Tierras, ya que su aprobación se vuelve inaplazable<sup>11</sup>.

---

10 En el mes de julio de 2014 el Ecuador firma el Acuerdo Comercial con la UE.

11 Agenda Legislativa prioriza la “revolución agraria”. En: <http://www.asambleanacional.gov.ec/2014011511456/asambleanacional-definio-agenda-legislativa-para-este-ano-constan-22-proyectos-prioritarios.html>



## ¿Sabías que...?

... se presentaron ocho propuestas de Ley de Tierras y Territorios y un Mandato Comunitario para la Ley de Tierras.

1	SIPAE: Posiciona el tema de la Reforma Agraria a nivel nacional.
2	COPIISA-RED AGRARIA: Fue elaborada por varias organizaciones campesinas como FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro y la Red Agraria.
3	MAGAP 2: Orientación menos favorable a los campesinos, se basa en la propuesta de las Cámaras de Agricultura.
4	Cámara de la Producción de la primera zona: expresa los intereses de los pequeños y medianos hacendados.
5	Fernando Cáceres: Asambleísta de Alianza País, su propuesta de ley es una copia textual de la ley propuesta por las Cámaras de Agricultura.
6	FEINE: Presentada por Marco Murillo, es de carácter progresista y apunta a garantizar el Buen Vivir.
7	Jaime Abril: Asambleísta de Alianza PAÍS elabora la propuesta de Ley con apoyo del Programa Mundial de Alimentos, a pesar de su retórica a favor de la soberanía alimentaria, responde a los intereses de sectores empresariales.
8	Ramiro Terán: Asambleísta del MPD presenta un proyecto de ley que apoya la redistribución por la vía de afectación del latifundio.
9	CONAIE: Mandato para una Ley de Tierras y Política agraria, que impulsa la redistribución de la tierra, la prohibición del latifundio e implementar un régimen de Soberanía Alimentaria.

Fuente: IEE, 2013.

## ¿Sabías que...?

... los principales puntos que debaten estos proyectos de Ley de Tierras y Territorios son:

<b>A</b>	<b>Restricciones a la propiedad según la extensión de la tierra (latifundio)</b>	Proscripción y eliminación de la gran propiedad y el latifundio.
<b>B</b>	<b>Formas de propiedad</b>	Limitación de la propiedad privada, garantía y ampliación de la propiedad comunitaria.
<b>C</b>	<b>Tierras para la (re) distribución</b>	Redistribución de tierras a través de la Reforma Agraria.
<b>D</b>	<b>Beneficiarios de la (re) distribución</b>	La tierra en manos de los pequeños productores, mujeres rurales y comunidades indígenas.
<b>E</b>	<b>Definición de función Social y función Ambiental de la Tierra</b>	La creación y promoción del empleo como criterio de función social, protección y conservación de la naturaleza como criterio de función ambiental.
<b>F</b>	<b>Formas y causas de afectación</b>	La gran propiedad, la contaminación de suelos y fuentes.
<b>G</b>	<b>Reunificación de los minifundios</b>	La asociación productiva y la reunificación de territorios.
<b>H</b>	<b>Arrendamiento</b>	Eliminación de la agricultura por contrato y la legalización de tierras.
<b>I</b>	<b>Institucionalidad rectora</b>	Institución en la que participen las organizaciones, pueblos y nacionalidades.

Fuente: SIPAE, 2012; IEE, 2012.

De todas estas propuestas, cinco fueron presentadas y aceptadas en el 2012 por el Concejo de Administración Legislativa (CAL): la propuesta del asambleísta Jaime Abril (PAIS), de Fernando Cáceres (PAIS), Ramiro Terán (MPD), Marco Murillo (Alianza Libertad) y el proyecto de la Red Agraria<sup>12</sup> (El Telégrafo, 2012).

### Mayoría en la Asamblea Nacional y Comisión de Soberanía Alimentaria.

En los últimos años, los debates sobre la propiedad y el acceso a la tierra, y los modelos para el agro y la ruralidad se han trasladado al ámbito de lo normativo y jurídico y en ese sentido a las propuestas que las organizaciones sociales han elaborado<sup>13</sup>. Consideramos que es importante conocer cuál es la composición actual de la Asamblea Nacional, instancia que tiene el mandato constitucional de aprobar las leyes necesarias para consolidar un modelo de desarrollo en el campo ecuatoriano.

El 17 de febrero de 2013, se llevaron a cabo las elecciones para asambleístas; los resultados le dieron el triunfo mayoritario al movimiento gobiernista “Alianza

12 La Red Agraria está conformada por FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro y la Corporación de Montubios del Litoral (CORMONLIT).

13 Las propuestas de ley de SIPAE, MPD y Red Agraria son los cuerpos normativos que recogen planteamientos de las organizaciones campesinas e indígenas.

PAIS”, que obtuvo 100 curules de un total de 137 escaños; en segundo lugar, el movimiento de derecha CREO alcanzó 11 representantes; el Partido Social Cristiano obtuvo seis, Sociedad Patriótica cinco, la Unidad Plurinacional de las Izquierdas tuvo cinco, AVANZA alcanzó 5, y un solo asambleísta el PRE, SUMA, ARE, Integración Democrática del Carchi (IDC) y Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente (MPCNG). En definitiva, Alianza País tiene para el período 2014-2018, la mayoría legislativa y “el respaldo constitucional” para la aprobación de la ley y la redistribución de la tierra.

### ¿Sabías qué?

El 73% de asambleístas de la Asamblea Nacional son de Alianza PAIS.

De 12 asambleístas que conforman la Comisión de Soberanía Alimentaria, 10 son de Alianza PAIS, 1 de AVANZA y 1 de Pachakutik.

Fuente: Asamblea Nacional, 2013.

### ¿Sabías que...?

El 15 de enero de 2014 aparece el proyecto de *Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas* elaborado por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional y el nombre de la ley pasa de Ley de Tierras y Territorios a *Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas*; éste es el proyecto de ley que la Asamblea Nacional está debatiendo.

### 3. Análisis de la Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas.



#### Puntos conflictivos

El OCARU considera que el análisis de la *Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas* es un aporte para reflexionar sobre el modelo de desarrollo agrario que se impulsa en Ecuador; y es en esa medida, que nos planteamos las siguientes preguntas que den cuenta precisamente del modelo de desarrollo agrario:

- ¿Cuál es el discurso y cuál es el contenido real del proyecto de ley?
- ¿Cuál es el régimen de propiedad de la tierra?
- ¿Cuál es la institucionalidad que exige el proyecto de ley?
- ¿Quién es el beneficiario de la política pública de tierras?

#### ¿Cuál es el discurso y cuál es el contenido real del proyecto de ley?

##### El nombre de la ley o su nominación

Como hemos señalado, el nombre del proyecto de ley que se está debatiendo en la Asamblea es distinto a la denominación de los proyectos presentados hasta junio de 2012, pues pasa de *Ley Orgánica de Tierras y Territorios* a ***Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas***, dejando de lado algunos principios y problemáticas. En primer lugar, el cambio de nombre elimina de su ámbito de aplicación todo lo que corresponde a los territorios y de esta manera pretende separar de la discusión de la ley el tema de la consulta pre-legislativa.

Ya a inicios de este año, Mauricio Proaño asambleísta por Alianza PAIS y Vicepresidente de la Comisión Legis-

lativa de Soberanía Alimentaria, que discute el proyecto de ley, sostenía que:

*“(...) los miembros de la subcomisión separaron los dos temas y “establecieron exclusivamente que se trate la Ley de Tierras, mientras que lo que se refiere a territorios pase a la Comisión de Derechos Colectivos para que sea incluido en la Ley de Comunas” ...dijo que la decisión de separar los temas tiene un sustento técnico (...) Si esta parte de la ley se cambia no habría consulta pre-legislativa por la Ley de Tierras” . (Telégrafo, 2014).*

En segundo lugar, nos enfrentamos a un grave problema pues la Comisión ha definido unilateralmente los significados e importancia de la tierra. Desplaza la importancia cultural de la tierra para los pueblos, el debate sobre las múltiples funciones que tiene la tierra en la construcción de la economía y, tal como lo hace la economía neoliberal, restringe su comprensión a un problema de eficiencia y productividad en función del mercado. Además de eso, hablar de territorio es referirse al régimen político de la tierra, es decir, incorporar no solo recursos productivos y usos, sino organizaciones sociales, sujetos y gobierno; eliminar territorio es no abordar a los sujetos que forman parte de este, es decir, comunas, pueblos y nacionalidades.

De acuerdo con lo anterior, creemos que la incorporación del concepto territorio en el debate de la ley

permite cumplir con las disposiciones constitucionales de implementar un régimen de Soberanía Alimentaria; régimen en el cual se especifiquen los parámetros para definir el latifundio, la función social y ambiental, además de generar mecanismos claros para la expropiación y adjudicación de tierras.

### **Ámbito, fines, principios**

Según la propuesta de ley, en su artículo 4, en los principios fundamentales encontramos que **la transformación de la estructura agraria** estará entendida como incremento de la productividad, generación de empleo y democratización del ingreso, y no como redistribución de la tierra. El principio de **sustentabilidad**, por su lado, es comprendido como el aprovechamiento eficiente del suelo y no como relación armónica entre el hombre y la naturaleza. En el artículo 5 sobre los fines, la propuesta menciona que el Estado tiene como fin **garantizar la propiedad privada sobre la tierra**, lo que permitiría cerrar el círculo de alcanzar la productividad en el campo. Finalmente, el artículo 6 sobre los lineamientos de la política agraria promueve al **Estado como el actor estratégico para brindar apoyo al desarrollo del sector agropecuario** y garantizar el cumplimiento de la función social y ambiental.

## Función Social

La estrategia de Cambio de la Matriz Productiva sirve de marco referencial para definir la función social y ambiental de la tierra. Con la misma lógica de la definición de la ley, sus fines y principios, la **función social** se cumple cuando se explota eficientemente la tierra, cuando tenga niveles aceptables de productividad, cuando se respeten los derechos laborales y, cuando no exceda la tenencia de los límites permitidos (Art 8).

Por lo tanto, la fusión social se refiere a dos elementos: 1. política social entendida a partir de la redistribución del ingreso (generación de empleo y respeto de los derechos laborales), y 2. como política de fomento productivo (explotación eficiente de la tierra). Es así que, la Ley de Tierras Productivas se articula perfectamente a la propuesta de Sustitución Selectiva de Importaciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) de agosto de 2013, que establece como estrategia la existencia de grandes extensiones de tierra para cultivos no tradicionales y agrocombustibles. Creemos que es por esta razón que la propuesta de ley no establece el número de hectáreas que permitan definir cuándo un predio es latifundio o está acaparando tierra y dejando sin tierra a los pequeños campesinos.

¿Cómo? Revisemos los siguientes cuadros.



### AHORRO POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (USD) BASE DE COMPARACIÓN 2012

	2013	2014	2015	2016	2017
SOYA Y CANOLA		63.223.853	112.320.861	143.987.415	213.338.740
CAÑA DE AZÚCAR (BIOCOMBUSTIBLES)		19.600.000	39.200.000	160.720.000	264.600.000
MAIZ AMARILLO DURO	52.824.307	89.653.000			
CAFÉ ROBUSTA				63.577.309	98.119.773
PAPAS BASTON				3.722.958	7.777.200
DERIVADOS LACTEOS		410.523	1.231.568	2.463.135	5.749.865
CARNE DE CERDO		6.932.107	13.840.037	20.747.967	27.483.198
PASTA DE TOMATE		3.473.389	5.622.000	5.622.000	5.622.000
TABLEROS DE FIBRAS				IMPACTO DESDE EL 2028	
TABLEROS DE PARTICULAS				IMPACTO DESDE EL 2028	
PULPA DE PAPEL				IMPACTO DESDE EL 2022	
BALSA -TECA				IMPACTO DESDE EL 2018	
<b>TOTAL</b>	<b>52.824.307</b>	<b>183.292.872</b>	<b>172.214.465</b>	<b>400.840.783</b>	<b>622.690.776</b>

Fuente y elaboración: MAGAP, 2013.

## CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA TIERRA EN LA PROPUESTA DEL MAGAP

Producto	Ahorro al 2017	Ubicación	# ha.	Productividad estrategia 1 (semilla certificada)	Productividad estrategia 2 (semilla transgénica)
Soya	213.338	Guayas, Manabí, Sta. Elena, Los Ríos, El Oro	50.000	2,5tn/ha	40% de sustitución de importaciones
Canola		Carchi, Cotopaxi, Imbabura, Loja, Chimborazo	20.000	2 tn/ha	
					3,6tn/ha
					3tn/ha
					60% de sustitución de importaciones

Fuente: MAGAP, 2013. Elaboración: IEE, 2014.

### ¿Sabías que...?

Que la propuesta del MAGAP cumple la función social porque explota eficientemente la tierra ya que alcanza altos niveles de productividad (3,6tn/ha) de producción de soya con semilla transgénica.

Que la información que servirá para medir los niveles de productividad de los predios es toneladas/hectárea.

Que se necesitan concentrar grandes extensiones de tierra para mantener los rendimientos, con lo cual la definición de latifundio, acaparamiento y concentración de la tierra se convierte en un problema en la definición de la ley.

Que la redistribución del ingreso estaría en la inclusión de los pequeños campesinos a la cadena de producción de soya, estos representarán el 59% de productores, el 19% serán medianos y el 22% grandes agricultores.

Que se generan aproximadamente 749.765 plazas de trabajo donde se usa mano de obra directa (MAGAP, 2013).

Elaboración: IEE, 2014.

### Función Ambiental

Para cumplir la **función ambiental** (Art. 9) la ley establece que se debe cuidar la biodiversidad, los ecosistemas y el patrimonio genético cuando se exploten los suelos; pero deja en ambigüedad el ingreso de semillas transgénicas, como alternativa para mejorar la rentabilidad y la productividad. Pensamos que éste es uno de los puntos polémicos porque desde el año 2012, se ha generado un escenario que construye opinión pública a favor de los cultivos transgénicos en el Ecuador.

### ¿Sabías que...?

El presidente de la República, en la sabatina del 1 de septiembre de 2012, menciona que las semillas transgénicas pueden multiplicar considerablemente la productividad del campo.

En octubre de 2013, el Ministerio del Ambiente pacta una cuña radial sobre las potencialidades del maíz transgénico.

La propuesta del MAGAP para el cambio de la matriz productiva pone énfasis en dos productos, como la soya y la canola en los que se usan semillas transgénicas para aumentar la productividad.

Estos escenarios muestran que la **función ambiental** descansa sobre la explotación eficiente del recurso tierra como *discurso de sustentabilidad*, y además se articula a la **función social** de la tierra como el *discurso de la productividad* responsable en el campo.

## ¿Cuál es el régimen de propiedad de la tierra?

### Formas de Propiedad de la Tierra y Saneamiento de la Propiedad Rural

Para implementar este modelo de desarrollo se necesita, por un lado, transformar la estructura agraria entendida como la mejora de la productividad (es decir, el uso); y por otro lado, se necesita un régimen de propiedad que no cuestione la concentración de la tierra sino su eficiencia al producir (es decir, de quién es).

El proyecto de ley menciona que el Estado reconoce todas las **formas de propiedad** de la tierra desde la comunitaria hasta la privada y pública (Art. 13); además, es el mismo Estado el garante de la convivencia armónica de estas formas de propiedad. Pero cuando la propiedad privada individual se ve “ultrajada” o se produce una toma, ya sea con uso de fuerza o por otras vías, el Estado aplica **sanciones administrativas** de carácter disuasivo, y **sanciones penales** de carácter represivo; esto lo podemos ver en el capítulo III de la propuesta de Ley de Tierras Productivas sobre sanciones:

*“(...) los invasores y promotores de la misma (invasión), y sus parientes hasta el segundo grado de afinidad y tercero de consanguinidad, no podrán ser beneficiarios o adjudicatarios de tierras del Estado; ni podrán ser beneficiarios en ningún caso. Y finalmente, será causal de enjuiciamiento penal (Art. 65) para los autores materiales, intelectuales, cómplices y encubridores, dirigentes, patrocinadores, instigadores y a todos quienes participen del “delito” de invasión o usurpación de propiedad” (Asamblea Nacional, Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas, 2014).*

Con lo cual, la ley intenta clausurar y cerrar una vieja aspiración de las organizaciones indígenas y campesinas a lo largo de la historia en Ecuador y en América Latina, la lucha por la tierra, la disputa por los territorios, la recuperación de los manglares y la Reforma Agraria.

Según el Código Orgánico Integral Penal (COIP), que entró en vigencia a partir del 10 de agosto de 2014, en la sección novena, que trata sobre los *Delitos contra el derecho a la propiedad*, en el art. 201 sobre ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras, manifiesta que *“La persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años”.* (COIP, 2014)

Es por esta razón, que en la nueva Ley de Tierras la convivencia armónica de las diferentes formas de propiedad reconocidas por el Estado no puede darse, sin un artículo sobre el saneamiento de la propiedad rural, pues éste garantiza el modelo de concentración de la tierra en pocas manos, cuyo uso y destino de la producción se realizan en el mercado.

### Uso de la tierra

El Artículo 15 de la propuesta de ley dice que el destino de la propiedad rural está relacionada con el uso que se le dé al suelo; y establece las siguientes prioridades: primero, la tierra para el hábitat o vivienda, luego para la producción de alimentos, un tercer uso es la tierra para la construcción de obras públicas (carreteras, multipropósitos), conservación de bosques y cuencas, y finalmente para usos productivos. Como hemos venido señalando, si la ley que actualmente se está discutiendo incluye la palabra “productivas”, nos anuncia que la ley privilegia el uso productivo de la tierra para el mercado, a pesar de que el orden prelativo establezca que el primer uso de la tierra sea el hábitat y la vivienda; lo que ocurre es que ambos usos son desplazados a la Ley de Ordenamiento Territorial.

### Latifundio

En la ley, el **latifundio** no se define únicamente por el acaparamiento de la tierra sino que está determinado

por la ineficiencia en la explotación del predio, el bajo nivel de tecnología, los deficientes rendimientos, es decir, por la productividad. Es así que latifundio se refiere a los terrenos en manos de una sola persona que supere los límites permitidos por la ley pero siempre y cuando éstos sean improductivos. También aquí existe una ausencia en la ley, ya que no se define cuántas son las hectáreas que determinan cuándo se produce concentración de la tierra (simplemente no está escrito en el texto). Sin embargo, esta indefinición pasa a segundo plano cuando es la productividad la que define en última instancia lo que es latifundio.

*“Art. 86. establece la prohibición del latifundio, concentración y uso especulativo de la tierra, y considera latifundio a:*

- *Los terrenos con aptitud agropecuaria o forestal de propiedad de una sola persona natural o jurídica, cuya extensión supere el límite establecido por esta ley;*
- *Cuando teniendo las condiciones apropiadas para ser explotados, se encuentre, abandonado, deficientemente explotado, con uso ineficiente de los recursos disponibles, bajos rendimientos unitarios, baja inversión y nivel tecnológico inadecuado al potencial productivo” (Asamblea Nacional, Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas, 2014).*



En el articulado la definición de latifundio no solo se refiere al nivel de concentración de la tierra, sino, que incluye las posibilidades de la explotación agraria; es decir, que si existe un predio que supere los límites establecidos por el reglamento, pero que a su vez es productivo no es considerado como latifundio, y por lo tanto tampoco puede ser expropiado.

Es determinante que el proyecto de ley no mencione cuáles son los límites para que se considere latifundio. En el Art. 88 que habla sobre el tema, se sostiene que a partir de la vigencia de esta ley, *“las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, no podrán adquirir o consolidar xxx propiedades rurales a título personal cuya extensión sea mayor a xxx unidades de producción familiar, de acuerdo a lo que determine esta ley y el reglamento (...)”* (Asamblea Nacional, Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas, 2014).

### Minifundio

El Art. 85 de la ley propone la eliminación del minifundio vía integración de los predios parcelados; de esta manera, se consideran minifundios a aquellas extensiones de tierra que estén por debajo de la superficie de la Unidad de Producción Familiar (UPF), *“la UPF es el conjunto de condiciones productivas que permite garantizar la reproducción familiar de los campesinos, su extensión estará determinada por un equipo técnico*

*que contribuya a la elaboración del reglamento de la ley”* (XXXX). La UPF se constituye como la unidad de medida mínima para la explotación de la tierra. Estas unidades se consolidarán para abastecer de alimentos al mercado local, y no serán para el comercio exterior.

En el proyecto de ley tampoco se define el número de hectáreas para considerar la UPF, pero si nos remitimos al pago de impuesto a la propiedad/posesión de la tierra rural, que se establece en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador<sup>14</sup> y que se expone también en el Código de la Producción, podemos presumir que una UPF tendrá una extensión máxima de 25 hectáreas. Esto significa que las UPF serán exoneradas del pago de impuestos a la tierra como una de las formas de incentivar la productividad de estos módulos agrarios. La exoneración de impuestos es un punto positivo de la propuesta de ley siempre y cuando la producción de estas fincas garanticen la Soberanía Alimentaria; pero se volvería contraproducente si estas UPF se encadenan a la producción de palma,

---

14 Impuesto creado según Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, publicado en Registro Oficial 242 del 29 de diciembre de 2007. Sin embargo, según Mandato No. 16 de la Asamblea Constituyente del 23 de julio del 2008, la Asamblea exoneró el cobro del impuesto para los años 2008 y 2009, en tal virtud, este impuesto entra en vigencia a partir del año 2010. El Reglamento de Aplicación fue expedido en el Decreto Ejecutivo No. 1092 del 18 de mayo de 2008. En: <http://www.sri.gob.ec/de/tierras-rurales>.

caña de azúcar o banano, ya que a través de sus bajos precios, debido a sus condiciones en el mercado y a la exoneración del impuesto a la tierra, se estaría subsidiando a la agroindustria.

Finalmente, la ley contempla que la eliminación del minifundio se articula al interés público de la integración parcelaria a través de la asociatividad y la economía popular y solidaria, para lo cual el Estado aportará con capacitación, fomento y asistencia técnica.

### **Del régimen de afectación (expropiación y causales)**

Los artículos 74 y 75 de la Ley de Tierras Productivas mencionan que la afectación es la acción administrativa llevada a cabo por el Estado, cuyo propósito es la limitación del derecho a la propiedad. Las modalidades de afectación son: la expropiación y la extinción. La propuesta de ley aborda el tema de la expropiación a través de los siguientes causales:

- *“El no cumplimiento de la función social y ambiental”.*
- *Cuando atente contra la conservación de los recursos naturales, siempre y cuando que luego de la notificación al propietario no hubiere iniciado la rectificación.*
- *Cuando el predio no sea eficientemente explotado.*
- *Por concentración de la tierra sin explotación” (Asamblea Nacional, Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas, 2014).*

En el artículo 82 relacionado con la afectación agraria, se sostiene que, antes de la expropiación, el propietario podrá, en el plazo de tres años, evitar que se le expropie solucionando el causal de afectación por el cual ha sido notificado; además, debe pagar por año una multa de alrededor del 20% del avalúo comercial de su propiedad. No estarán sujetos a esta multa los predios cuya superficie “sean menores al hecho generador del impuesto a las tierras rurales”; es decir, las propiedades menores a 25 has. tal y como lo establecen el SRI y el Código de la Producción.

*“Este impuesto grava a la propiedad o posesión de tierras de superficie superior a 25 hectáreas en el sector rural, según la delimitación efectuada en el catastro de cada gobierno municipal. Para la Región Amazónica y similares, existe trato preferencial en las hectáreas no gravadas (70 hectáreas)”<sup>15</sup>.*

Será la Autoridad Agraria Nacional quien declare la expropiación de las tierras cuando se haya incurrido en alguna de las causas. El avalúo y la forma de pago de los predios expropiados corresponderá al “valor que el informe de avalúo comercial municipal vigente a la fecha de expropiación, y será cancelado al propietario” (Art. 79 y 80).

15 En: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/tierras-rurales>

### ¿Sabías que...?

Primero, los causales de expropiación dependen de los niveles de productividad de la explotación agraria.

Segundo, antes de incurrir en la expropiación de los predios, los (grandes) propietarios tienen un plazo importante para alcanzar niveles productivos apropiados a su nivel de concentración de la tierra.

Tercero, las sanciones a los latifundios improductivos son solo monetarias.

Cuarto, si finalmente se llega a dar la expropiación, el propietario tendrá un pago según el avalúo comercial del municipio.

### ¿Redistribución? Adjudicación y asignación

Según la Ley de Tierras Productivas, la **adjudicación** es el acto administrativo público de disposición o enajenación de tierras rurales, a través del cual el Estado transfiere el dominio de un predio de su patrimonio, en favor de la persona que ha estado en posesión agraria y que cumpla los requisitos determinados por la ley. La adjudicación de tierras públicas a título individual no excederá las 25 ha. (Art. 27). La **asignación** es el acto administrativo público de disposición o enajenación de tierras rurales, a través del cual el Estado transfiere el dominio de un predio de su patrimonio, en favor de quienes participan en los programas de redistribución de tierras (Art. 28).

Una de las obligaciones centrales de los beneficiarios de la adjudicación y asignación de tierras estatales, es el aprovechamiento de la tierra que definirá un plan de manejo productivo, socio ambiental, aprobado por la autoridad (Art. 29). En todos los casos de adjudicación de tierras rurales por parte del Estado, el precio será fijado por la Autoridad Agraria Nacional para que **sea cancelado por el beneficiario previo a la adjudicación**. Los adjudicatarios y asignatarios podrán cancelar el valor de la tierra mediante préstamos otorgados por las instituciones financieras del sector público en condiciones preferenciales, con garantía prendaria, hipotecaria y otras.

Lo que se puede deducir de estos articulados sobre la adjudicación y asignación es que no hay una política estatal para impulsar la redistribución de tierras (no hay Reforma Agraria, peor Revolución Agraria); es un rol de asistencia en el mercado de tierras mediante una institucionalidad de carácter vertical que no establece precios sociales para la adjudicación sino precios comerciales según el avalúo municipal.

### Régimen de agricultura bajo contrato

El proyecto de ley especifica que el régimen de agricultura bajo contrato *“es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas naturales o jurídicas, oral o escrito, que tiene por causa el ejercicio de actividades en la tierra rural o los elementos constitutivos de ésta, bien sea de producción o de manejo de los recursos*

*naturales; y cuyo objeto sea el uso y aprovechamiento adecuado de la misma” (Art. 95 y 96).*

El Capítulo III aborda el régimen de agricultura bajo contrato, que trata sobre el “manejo de la tierra arrendada para la producción”; el OCARU considera que el fin de este régimen es la modernización del campo mediante la liberación del mercado de la tierra. Y es que, solo quienes tengan propiedad sobre el predio celebrarán los contratos permitidos por la ley –básicamente los relacionados con la agroindustria y el agronegocio– beneficiando la extracción de valor de las unidades productivas agropecuarias. Prima en este capítulo y sus articulados el acceso al recurso a través de la liberalización del mercado de tierras, facilitando su movilidad como factor de producción.

Por lo tanto, la agricultura bajo contrato tal como se expone en la propuesta de ley, se presenta como mecanismo jurídico que beneficia el acaparamiento de la tierra, pues esta forma de agricultura se antepone ante cualquier mecanismo de expropiación por concentración, ya que quien arrienda grandes extensiones no aparece como propietario, convirtiéndose en el escenario perfecto para la agroindustria y el agronegocio. En los lugares donde ya no es posible sembrar, cultivar, crecer productivamente, la agricultura bajo contrato abre la posibilidad de acceder a la tierra que es de pequeños y medianos campesinos mediante la compra y venta en el mercado, además afecta la indivisibilidad de la tierra colectiva.

Al promover la agricultura bajo contrato se desconoce la estructura desigual de propiedad de la tierra, pues celebrarán contratos solo quienes tengan el capital de inversión para la producción de mercancías agrícolas; lo que contradice el impulso a la asociatividad parcelaria para la producción de alimentos, pues la capacidad económica para el arrendamiento no la poseen las familias campesinas pobres sino los medianos y grandes agrogocios que buscan la expansión de sus ganancias.

El Código Orgánico de la Producción 2010, en su Libro II habla de desarrollo de la inversión productiva y sus instrumentos; manifiesta que es necesario que la política de tierras en el Ecuador gire en torno a *“efectuar procedimientos de consolidación agraria vía titularización masiva de tierras y la implementación de un catastro de tierras rurales, que garantizarán la existencia de predios económicamente viables en áreas priorizadas”*.

Este tipo de políticas sobre la tierra tienen un alto contenido de “recomendaciones” del Banco Mundial, quien se ha pronunciado a favor de resolver el problema de la tenencia de la tierra mediante la formalización de la propiedad; esta formalización es elemento indispensable para la liberalización del mercado de tierras que a través de esta política garantiza la inversión extranjera en el negocio agrario, representado, en este caso, en la agricultura bajo contrato. Esto es lo que se conoce como una democratización de los medios de producción.

## ¿Cuál es la institucionalidad que exige el proyecto de ley?

### Institucionalidad agraria

El artículo 105, sobre la política agraria y su ejecución, se refiere a las funciones del Estado, a través de la función ejecutiva. Además, el artículo 106 menciona que la Institucionalidad sobre la Propiedad Agraria estará conformada por: la *Autoridad Agraria Nacional* y el *Fondo Nacional de Tierras*.

La *Autoridad Agraria Nacional*, es responsable de brindar “Asistencia Técnica, Capacitación, Investigación, Fomento, Transferencia de tecnología, Infraestructura Rural”. Su jurisdicción administrativa es todo el territorio nacional y se aplica a las tierras rurales (Art. 108). Del *Fondo Nacional de Tierras*, se sostiene que servirá para financiar la adquisición de tierras que integrarán el acervo de tierras rurales públicas, para programas de redistribución o de adjudicación. A este fondo le corresponde: “a) Comprar tierras directamente a su propietaria, b) administrar los predios rurales públicos, c) pagar el precio de afectación establecido, y d) Otorgar crédito a favor de los campesinos rurales sin tierra”. (Art. 112).

Para la ejecución de los articulados de esta ley—como la afectación, adjudicación, declaración de áreas productivas, implementación de la agricultura bajo contrato, entre otras— y la aplicación de su modelo de desarrollo para el campo, se necesita una institucionalidad “fuer-

te” y “centralizada” que imponga las formas de uso y propiedad de la tierra desde una visión productivista única; que no responda a los logros constitucionales y los avances de Soberanía Alimentaria, desconociendo además la articulación de las relaciones sociales con las fuerzas productivas de los pueblos y nacionalidades (Hidalgo, 2014).

### ¿Quién es el beneficiario de la política pública de tierras?

Los sujetos de las políticas públicas requieren de particulares características que los consideren representativos de los sectores involucrados en el desarrollo agrario nacional; desconocer ciertas formas de organización y obligarlos a institucionalizarse atenta contra los principios de autonomía.

### Sujeto agrario

El sujeto de las políticas públicas en el marco de este proyecto de Ley de Tierras Rurales Productivas es el productor asociado y organizado (Art. 21, 22, 35) y en función de la productividad de las parcelas agrarias. El artículo 22, reconoce a la organización agraria cuyos fines productivos se basen en planes y programas con o sin financiamiento público. Los sujetos beneficiarios de las políticas públicas en base a esta perspectiva serán las asociaciones, cooperativas y cualquier otra forma asociativa contemplada en la Ley de Economía

Popular y Solidaria (Art. 45); y las personas naturales y jurídicas acreditadas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (Art. 10).

Creemos que esta serie de artículos se enlazan de manera perfecta con la propuesta de cambio de matriz productiva que necesita de gran cantidad de pequeños productores encadenados al negocio de la caña de azúcar para agro-combustibles, y mucha mano de obra para laborar en los procesos de transformación de la agroindustria. Lo que da como resultado un campesinado asociado para la producción no de alimentos sino de mercancías en busca de ganancia, conocedor de sus derechos y obligaciones ciudadanas, y consiente que la regla para el acceso a la tierra será mediante compra y venta de predios (vía mercado). Finalmente, podemos mencionar que se configura aquel “Nuevo Ciudadano Rural”, prometido por las Escuelas de la Revolución Agraria; el mismo, que gracias al Estado, podrá negociar su fuerza de trabajo y recursos productivos en mejores condiciones en el mercado, contribuyendo al cambio de matriz productiva.

### Sujeto asociado

Uno de los puntos que cruzan gran parte de este proyecto de ley es el fomento a la integración de las unidades productivas, estrategia que intenta evitar el fraccionamiento y las subdivisiones de las tierras. Aquí, la asociatividad representa un régimen de buenas prácti-

cas agrícolas y para su incentivo se establecen algunos beneficios; por ejemplo:

- *“El estado otorgará estímulos económicos, servicios como capacitación, crédito, seguro agrícola a los productores, especialmente aquellos que opten por la asociatividad como alternativa a la producción unitaria y en pequeñas parcelas.*
- *La capacitación, asistencia técnica, créditos estarán privilegiados a las formas asociativas de productores, formas de integración de propietarios de minifundios.*
- *Estimula la producción agroecológica, a través de mecanismos como el fomento, líneas especiales de crédito, capacitación, y mecanismos de comercialización en el mercado interno y externo.*
- *En los programas de compras públicas se dará preferencia a los productores que provengan de formas asociativas.*
- *Las formas asociativas (integración o reagrupamiento de minifundios) quedarán exentos del pago de derechos de inscripción los contratos de compra y venta” (Red-Agraria, 2012)*

La asociatividad está relacionada estrechamente con mejores niveles de productividad; tal es así que el gobierno reconoce que hay una relación entre productividad y acceso a medios de producción, pues examinan que la productividad del sector primario

se concentra en bienes de tipo extensivo y vinculado al sector agroexportador; además, su diagnóstico de distribución de la tierra muestra que un 5% de propietarios concentran el 52% de las tierras agrícolas, mientras que otro 60% de pequeños productores solo son propietarios de 6.4% de las tierras (SENPLADES, 2013).

En el contexto de la ley, este diagnóstico sirve para afirmar que las grandes extensiones de tierras son las que podrían alcanzar niveles altos de productividad, pues tienen acceso a recursos productivos y se vinculan a mercados internacionales por medio de mercancías con valor agregado; mientras que las pequeñas propiedades con escaso acceso a recursos productivos debido a su tamaño<sup>16</sup>, a mercados locales irregulares, con bajos niveles de productividad y nulo valor agregado son totalmente inviables en este modelo. En otras palabras, la improductividad es determinada intencionalmente en términos de escasa capitalización, tecnología deficiente, utilización parcial, abandono o uso inadecuado de recursos naturales y poco acceso a recursos productivos (Carrión, Matriz de ley de tierras y territorios, 2012).

Ésas serían las causas del retraso en el sector de la agricultura y su bajo nivel de competitividad. Para dar solu-

<sup>16</sup> El escaso acceso a recursos productivos no se determina por las relaciones de poder en el acceso, sino por la dimensión pequeña de la propiedad, es decir, a menor propiedad menores los recursos productivos.

ción a esta problemática productiva se debe combatir el fraccionamiento parcelario o minifundio como estrategia para mejorar los niveles de competencia de las pequeñas agriculturas. Una vez asociadas, éstas tendrán acceso a los beneficios que su capital social y patrimonio le representen, siempre bajo el amparo del Estado.

De esta manera, con un sujeto del campo asociado, con espíritu productivo y emprendedor, con posibilidades de competir en “mejores” condiciones en el mercado, se garantiza que cumpla con la función social de la tierra, pues ha de mejorar los niveles de productividad por hectárea para lo cual el cambio de matriz productiva pone a consideración –de este nuevo sujeto– articulaciones en las cadenas de caña de azúcar, soya y canola.

### **Sujeto organizado**

Se reconocen como sujetos de participación agraria solo a aquellas formas organizativas en tierras rurales establecidas en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, solo organizaciones campesinas de derecho (Art. 22). La institucionalización de estas organizaciones les garantiza ser partícipes de los procesos representativos; además, se incentivan los agrupamientos en tanto cumplan con los objetivos de esta ley, es decir “la productividad”, por lo tanto se estima que haya asociaciones de microempresarios agrícolas.

## 4. Conclusiones.



### ¿Sabías que...?

El proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas:

Excluye unilateralmente todo el debate de los territorios intentando suprimir la consulta pre-legislativa. Desconoce la diversidad de regímenes políticos de propiedad y uso de la tierra, y por ende los sujetos que forman parte de estos territorios como comunas, pueblos y nacionalidades.

La función social de la tierra está definida para alcanzar y mantener altos niveles de productividad del suelo, prevalece el criterio de eficiencia sobre la explotación de la tierra, la redistribución es enunciativa y pasa a segundo plano.

La función ambiental es concebida como la explotación racional de los recursos productivos en el marco de la productividad y no como la relación armónica entre el ser humano y la naturaleza.

El régimen de agricultura bajo contrato se presenta como el mecanismo de estabilidad jurídica que beneficia el acaparamiento de la ganancia del suelo, pues permite la reconcentración de la tierra por medio del arrendamiento de tierras productivas.

A pesar de que en la Constitución se reconocen varios tipos de propiedad, lo que plantea esta ley es que el Estado garantiza fundamentalmente la propiedad privada y despliega sanciones administrativas y penales a quienes no la “respeten”, en un ejercicio de judicialización.

El uso de la tierra se determina, en primer lugar, por su producción para el mercado, y la extracción de renta vía precios internacionales de los productos “comodines”, por ejemplo: la caña de azúcar.



Para considerar latifundio no solo basta con la concentración de la tierra en pocas manos, sino que depende de si las tierras son o no productivas.

Una de las formas de afectación es la expropiación de la tierra pero se establecen 3 años para solucionar las causas que motivan la expropiación.

No se establecen los mecanismos para la redistribución de la tierra.

La adjudicación significa traspaso de tierras en propiedad del Estado, sin embargo está mediada por el pago del valor del predio determinado por el mercado, y no contempla casos excepcionales ni valores de interés social.

Para ser sujeto de las políticas públicas de tierras, los campesinos deben estar asociados y organizados en función de la productividad de las parcelas agrarias.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional, L. d. (2014). *Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas*. Quito.
- Asamblea-Nacional. (17 de 05 de 2013). <http://www.asambleanacional.gob.ec>. Recuperado el 22 de 04 de 2014, de <http://www.asambleanacional.gob.ec>: [http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/asamblea\\_conformo\\_las\\_12\\_comisiones\\_permanentes\\_y\\_la\\_de\\_fiscalizacion\\_y\\_control\\_politico](http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/asamblea_conformo_las_12_comisiones_permanentes_y_la_de_fiscalizacion_y_control_politico)
- Asamblea-Nacional. (24 de 06 de 2014). [www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec). Recuperado el 11 de 08 de 2014, de [www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec): <http://www.asambleanacional.gob.ec/noticia/en-julio-inicia-el-tramite-del-proyecto-de-ley-de-tierras>
- Brassel, F., Herrera, S., & Laforge, M. (2010). La estructura agraria en el Ecuador: Una aproximación a su problemática y tendencias. En F. Brassel, S. Herrera, & M. Laforge, *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: nuevos temas, viejos argumentos* (pág. 248). Quito: SIPAE.
- Carrión, D. (01 de Marzo de 2012). De una nueva legislación de la tierra en el Ecuador. *Cartilla Informativa*. Quito, Ecuador, Ecuador: IEE.
- Carrión, D. (2012). *Matriz de ley de tierras y territorios*. Quito: IEE.
- Carrión, D. (2013). *Los proyectos de una nueva legislación de la Tierra en el Ecuador*. Quito: IEE/OCARU.
- Coalition, L. (01 de 01 de 2011). [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org). Recuperado el 04 de 03 de 2014, de [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org): [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/913/LA\\_Regional\\_ESP\\_web\\_16.03.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/913/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf)
- COIP. (2014). Código Orgánico Integral Penal. *Código Orgánico Integral Penal*. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Hidalgo, F. (2014). *Observaciones a la ley de tierras*. Quito: SIPAE.
- Jara, C. (01 de Septiembre de 2013). Matriz Productiva, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir Rural. *Matriz Productiva, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir Rural*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- Kay, C. (26 de 06 de 2013). Acaparamiento, Concentración de Tierras. *Acaparamiento, Concentración de Tierras*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- MAE. (01 de 12 de 2013). *Centro de Información sobre Bioseguridad de la Biotecnología*. Recuperado el 19 de 02 de 2014, de Centro de Información sobre Bioseguridad de la Biotecnología: <http://www.bioseguridadecuador.gob.ec/default.shtml>
- MAGAP. (01 de 08 de 2013). AHORRO POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES. *EL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA*. Quito, Pichincha, Ecuador: MAGAP.
- MCP. (2010). *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito: MCP.
- PAÍS, A. (10 de 01 de 2013). [www.movimientoalianzapais.com.ec](http://www.movimientoalianzapais.com.ec). Recuperado el 23 de 04 de 2014, de [www.movimientoalianzapais.com.ec](http://www.movimientoalianzapais.com.ec): [http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=126](http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=126)
- Red-Agraria. (01 de 06 de 2012). Ley de Tierras y territorios. *Ley de Tierras y Territorios*. Quito, Pichincha, Ecuador: Red Agraria.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- SIPAE. (2011). *Tierra Urgente*. Quito: La Tierra.
- Telégrafo, E. (08 de Mayo de 2012). <http://www.telegrafo.com.ec>. Recuperado el 12 de 02 de 2014, de <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/empezo-tramite-de-ley-de-tierra.html>
- Telegrafo, E. (28 de 01 de 2014). <http://www.telegrafo.com.ec>. Recuperado el 12 de 02 de 2014, de <http://www.telegrafo.com.ec>: <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/la-tierra-improductiva-sera-entregada-a-campesinos.html>

Observatorio del Cambio Rural  
ocaru2012@gmail.com  
www.ocaru.org.ec  
Impreso en Quito – Ecuador  
Septiembre de 2014

Instituto de Estudios Ecuatorianos  
San Ignacio 134 y Avenida 6 de Diciembre, oficina 2  
Teléfono: 5932 2904098  
iee@iee.org.ec  
www.iee.org.ec  
Quito - Ecuador

El Observatorio del Cambio Rural es una propuesta de debate, diálogo e investigación, teórico y político entre organizaciones sociales, espacios de investigación, instituciones no gubernamentales y ámbitos del Estado. El propósito es aportar con el debate sobre modelo de acumulación y transformaciones en el campo a través del registro y análisis crítico de los cambios socioeconómicos y políticos; su relación con la reforma institucional normativa y la política agraria; y la comprensión sobre los actores que en territorio establecen estrategias y acciones sobre las transformaciones del campo. Nuestra apuesta es por contribuir al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, campesinas y de mujeres rurales del Ecuador.



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

---